

**DOSTĘP SPOŁECZEŃSTWA DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE
ORAZ UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PROCESIE DECYZYJNYM
DOTYCZĄCYM ŚRODOWISKA I JEGO OCHRONY
Analiza uwarunkowań prawnych**

adw. Bolesław Matuszewski

Dokument przygotowany w ramach projektu
„Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian”

listopad 2013

Fundacja Greenmind



Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	3
2. KONWENCJE MIĘDZYNARODOWE	3
3. PRZEPISY UNII EUROPEJSKIEJ.....	9
4. KRAJOWE UNORMOWANIA	11
4.1. PRAWO DO INFORMACJI O STANIE I OCHRONIE ŚRODOWISKA	11
4.1.1. Informacja o środowisku.....	12
4.1.2. Sposób ubiegania się o dostęp do informacji o środowisku.....	13
4.1.3. Termin udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie	18
4.1.4. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku	19
4.1.5. Opłaty	22
4.2. PRAWO DO UDZIAŁU W PROCESIE DECYZYJNYM ORAZ DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI	23
4.2.1. Udział w podejmowaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa	24
4.2.2. Udział w opracowywaniu projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa	25
4.2.3. Udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa	25
5. PODSUMOWANIE	27

1. WPROWADZENIE

Ochrona środowiska jest jednym z podstawowych wyzwań współczesnego świata, wpływającym na niemal każdą dziedzinę życia ludzkiego. Potrzeba zapewnienia społeczeństwu udziału w działaniach kształtujących środowisko i wpływających na jego ochronę znajduje potwierdzenie w przepisach normujących przedmiotowe zagadnienie. Niniejsza analiza obejmuje międzynarodowe, unijne oraz krajowe przepisy normujące dostęp społeczeństwa do informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz obowiązki państwa w tym zakresie.

2. KONWENCJE MIĘDZYNARODOWE

Podstawowym dokumentem międzynarodowym, w którym skodyfikowano najistotniejsze rozwiązania normujące uprawnienia społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska, jest Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. 2003, Nr 78, poz. 706)(dalej: „Konwencja”).

Z przepisów Konwencji wynika, że na Strony Konwencji (w tym Polskę) nałożono obowiązek, by zapewniły one społeczeństwu¹ prawo do:

1. dostępu do informacji dotyczących środowiska;
2. udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć;
3. udziału w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska;
4. udziału w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych;
5. dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

¹ W rozumieniu art. 2 pkt 4 Konwencji, „społeczeństwo” oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.

Szczegółowe rozwiązania przyznające społeczeństwu uprawnienia, o których mowa w Konwencji, zawarte zostały w odpowiednich przepisach ustawodawstwa krajowego, które w istotnym zakresie stanowią powtórzenie rozwiązań zawartych w Konwencji, toteż pogłębiona analiza tych rozwiązań zostanie przedstawiona w tych częściach niniejszej analizy, które dotyczą przepisów krajowych.

W tym miejscu wypada jedynie uczynić kilka uwag w odniesieniu do konstrukcji Konwencji oraz zasad, które zostały w niej wyrażone.

I tak, przede wszystkim, w odniesieniu do prawa społeczeństwa do dostępu do informacji dotyczących środowiska, przepisy Konwencji zostały skonstruowane w taki sposób, by zapewnić społeczeństwu szeroki dostęp do informacji o środowisku. Art. 4 ust. 1 Konwencji nakłada na Strony Konwencji obowiązek zapewnienia, by władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępniły społeczeństwu kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu oraz – co do zasady – w żądanej formie. Informacja taka zasadniczo powinna zostać udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca od złożenia żądania (art. 4 ust. 2 Konwencji); jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy zakres i stopień skomplikowania to uzasadnia, termin ten może zostać przedłużony do dwóch miesięcy. Udzielenie informacji jest zasadą, zaś przesłanki odmowy udzielenia informacji, określone art. 4 ust. 3 oraz 4 (i które zostały powtórzone w przepisach krajowych), stanowią wyjątek od tej zasady, którego nie można wyklądać w sposób rozszerzający. Co więcej, w przypadku, gdy odmowa jest uzasadniona tylko co do części informacji, tj. gdy pozostałą część informacji można oddzielić bez naruszenia poufności informacji wyłączonych, to władze publiczne udostępniają pozostałą część żądanych informacji dotyczących środowiska. Z powyższego wynika, że nadrzędnym celem Konwencji jest udostępnienie społeczeństwu informacji w możliwie szerokim zakresie oraz zapewnienie, by odmowa jej udzielenia następowała jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Z tego też powodu opłaty pobierane za udostępnienie informacji nie mogą przekraczać uzasadnionych stawek, tj. w praktyce stawek związanych z kosztem odnalezienia informacji oraz zakupu odpowiedniego nośnika danych.

Artykuł 4 Konwencji nakłada na Stronę Konwencji obowiązek reagowania na pochodzące od społeczeństwa żądanie udostępnienia informacji o środowisku. Z kolei art. 5 Konwencji określa obowiązki Strony Konwencji w zakresie aktywnego (z inicjatywy władz publicznych, nie członków społeczeństwa) gromadzenia i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska. Wśród tych obowiązków znajduje się m. in. obowiązek zapewnienia:

- by w ramach krajowego porządku prawnego sposób udostępniania przez władze publiczne społeczeństwu informacji dotyczących środowiska był przejrzysty oraz by informacje dotyczące środowiska były rzeczywiście dostępne;
- by informacje dotyczące środowiska stały się sukcesywnie dostępne dla społeczeństwa w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne.

Oprócz prawa do uzyskania informacji dotyczących środowiska, Konwencja przyznaje społeczeństwu prawo do aktywnego uczestniczenia w procesie:

- podejmowania decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć;
- tworzenia planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska;
- przygotowywania przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych;
- zaskarżania decyzji dotyczących ochrony środowiska.

Konwencja każe zapewnić społeczeństwu udział w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I Konwencji oraz tych przedsięwzięć, które nie są objęte zakresem załącznika I, a mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko.² W celu zapewnienia społeczeństwu udziału w podejmowaniu ww. decyzji,

² Strona Konwencji może zdecydować, w indywidualnych przypadkach, jeśli prawo krajowe tak przewiduje, aby nie stosować postanowień artykułu 6 Konwencji do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeśli uzna, iż zastosowanie ich mogłoby mieć szkodliwy wpływ na te cele.

Konwencja wymaga, by Strony Konwencji informowały zainteresowaną społeczność³, odpowiednio bądź poprzez publiczne ogłoszenie, bądź indywidualnie, na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, i w sposób właściwy, terminowy i skuteczny, między innymi o:

- planowanym przedsięwzięciu i treści wniosku, na podstawie którego decyzja ma być podjęta;
- rodzaju możliwych rozstrzygnięć lub projekcie decyzji;
- przewidywanej procedurze, w tym, w zakresie, w jakim taka informacja jest już dostępna:
 - możliwości udziału społeczeństwa;
 - czasie i miejscu przewidywanej rozprawy publicznej;
 - właściwej władzy publicznej lub jakimkolwiek innym organie publicznym, do których mogą być składane uwagi i zapytania, oraz terminach składania uwag i zapytań.

Procedury umożliwiające udział społeczeństwa muszą zawierać rozsądne terminy dla różnych etapów, które zapewnią dostateczny okres na poinformowanie społeczeństwa i na przygotowanie się i skuteczne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska (art. 6 ust. 3 Konwencji), przy czym każda ze Stron Konwencji jest obowiązana umożliwić udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny (art. 6 ust. 4 Konwencji).

Nadto każda Strona Konwencji ma obowiązek zapewnić, aby:

- udostępniono zainteresowanej społeczności wgląd, na wniosek, jeśli tak przewiduje prawo krajowe, bezpłatnie i natychmiast, gdy tylko staną się dostępne, do wszystkich

³ W rozumieniu art. 2 pkt 5 Konwencji, zainteresowana społeczność oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb tej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.

informacji, istotnych dla procesu podejmowania decyzji, a które są dostępne w trakcie procedury dotyczącej udziału społeczeństwa;

- umożliwiono społeczeństwu składanie, w formie pisemnej lub, jeśli ma to miejsce, na rozprawie publicznej lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia;
- w decyzjach były należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa;
- społeczeństwo zostało niezwłocznie poinformowane o podjętej decyzji, zgodnie z odpowiednimi procedurami, przy czym każda ze Stron udostępnia społeczeństwu sentencję decyzji wraz z przesłankami i ustaleniami, na których oparto decyzję.

W odniesieniu do udziału społeczeństwa w opracowywaniu planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska, Konwencja stwierdza, że każda z jej Stron podejmuje odpowiednie praktyczne lub inne postanowienia umożliwiające społeczeństwu udział w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska, w ramach przejrzystych i bezstronnych mechanizmów, otrzymując uprzednio niezbędne informacje. Zakres podmiotowy udziału społeczeństwa określa właściwa władza publiczna, biorąc pod uwagę cele Konwencji (art. 7 Konwencji)

W zakresie udziału społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, art. 8 Konwencji wymaga, by każda z jej Stron starała się promować rzeczywisty udział społeczeństwa, na odpowiednim etapie i gdy wszystkie możliwości są jeszcze dostępne, w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 9 Konwencji) sprowadza się do prawa:

- skorzystania z procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy przez każdą osobę, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 Konwencji pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub

w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu⁴;

- skorzystania z procedury odwoławczej przez członków zainteresowanej społeczności:
 - a) mających wystarczający interes lub, alternatywnie,
 - b) powołujących się na naruszenie uprawnień, jeśli krajowe przepisy postępowania administracyjnego wymagają tego jako przesłanki

- przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem art. 9 ust. 3 Konwencji⁵, innych postanowień Konwencji. Co istotne, w myśl Konwencji określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym Konwencją. Dla osiągnięcia tego, interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5 Konwencji, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery a) powyżej. Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery b) powyżej.

⁴ W sytuacji gdy Strona zapewnia takie odwołanie do sądu, umożliwia też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

⁵ Stosownie do art. 9 ust. 3 Konwencji, Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji, każda ze Stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

3. PRZEPISY UNII EUROPEJSKIEJ

Na szczeblu Unii Europejskiej zagadnienie uzyskiwania przez społeczeństwo informacji o środowisku oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska unormowane zostało w:

1. Dyrektywie 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG⁶;
2. Dyrektywie 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE⁷;
3. Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁸;
4. Rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty⁹ (dalej: „Rozporządzenie”)¹⁰.

⁶ Dz. Urz. UE Nr L 41 z 14.02.2003, str. 26, polska wersja językowa - Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne, rozdział 15, tom 7, str. 375.

⁷ Dz. Urz. UE Nr L 156 z 25.06.2003, str. 17, polska wersja językowa - Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne, rozdział 15, tom 7, str. 466.

⁸ Dz. Urz. UE Nr L 26 z 28.01.2012, str. 1.

⁹ Dz. Urz. UE Nr 264 L z 25.09.2006, str. 13.

¹⁰ Wraz z Decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2007 r. ustanawiającą szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania postanowień

Między innymi z uwagi na to, że Wspólnota Europejska podpisała Konwencję w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdziła ją w dniu 17 lutego 2005 r., przepisy wymienionych wyżej aktów prawa Unii Europejskiej w istocie powielają rozwiązania zawarte w Konwencji, toteż nie jest w tym miejscu zasadna ich szczegółowa analiza, albowiem zostanie ona dokonana przy okazji analizy rozwiązań krajowych w przedmiocie dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym dotyczącym ochrony środowiska.

Wypada z kolei w tym miejscu nadmienić, że w przeciwieństwie do ww. dyrektyw, Rozporządzenie odnosi się do stosowania wymogów Konwencji do instytucji i organów Unii Europejskiej, nie zaś do organów państw członkowskich. Rozporządzenie zatem zapewnia – jak stwierdzono w motywie 5. Rozporządzenia - „uwzględnienie trzech filarów Konwencji z Aarhus, a mianowicie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, w jednym akcie prawnym oraz ustanowienie wspólnych przepisów dotyczących celów i definicji” w odniesieniu do organów i instytucji Unii Europejskiej. Unormowania Rozporządzenia stanowią zasadniczo powtórzenie unormowań znajdujących się w Konwencji, z zastrzeżeniem pewnych szczególnych rozwiązań uzasadnionych specyfiką instytucji unijnych.¹¹

konwencji z Aarhus w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych (Dz. Urz. UE Nr 13 L z 16.01.2008, str. 24).

¹¹ Przykładowo, zgodnie z Rozporządzeniem, każda organizacja pozarządowa jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Wspólnoty, które przyjęły akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska, lub w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny były przyjąć taki akt, ale tylko wówczas, gdy spełnia ona następujące kryteria:

- a) jest niezależną osobą prawną o charakterze niezarobkowym zgodnie z prawem krajowym lub praktyką danego państwa członkowskiego;
- b) podstawowym określonym celem jej działalności jest promowanie ochrony środowiska w kontekście prawa ochrony środowiska;
- c) istnieje dłużej niż dwa lata i aktywnie realizuje cel, o którym mowa w lit. b);

4. KRAJOWE UNORMOWANIA

4.1. PRAWO DO INFORMACJI O STANIE I OCHRONIE ŚRODOWISKA

Rozważania dotyczące skodyfikowanego na szczeblu krajowym prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska (dalej: „informacja o środowisku”) należy rozpocząć od krótkiej, a zarazem bardzo istotnej konstatacji, że prawo to jest zagwarantowane w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który przyznaje każdemu prawo do informacji o środowisku.

Unormowania konstytucyjne, o których mowa wyżej, stanowią podstawę do skonkretyzowania prawa do informacji o środowisku już na poziomie ustawowym. Pierwszorzędną rolę w tym zakresie odgrywa ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.)(dalej: „**Ustawa**”) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Przepisy Ustawy normują w sposób szczegółowy zagadnienie udostępniania oraz odmowy udostępniania informacji o środowisku, w tym określają:

1. zakres informacji o środowisku podlegających udostępnieniu;
2. sposób ubiegania się o dostęp do informacji o środowisku;
3. obowiązki organów administracji w zakresie udostępniania informacji o środowisku;
4. przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku;
5. opłaty za udostępnienie informacji o środowisku.

d) jej cele i działalność obejmują sprawę będącą przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.

4.1.1. Informacja o środowisku

Podstawowym pojęciem w zakresie udostępniania informacji o środowisku jest – rzecz oczywista – „informacja o środowisku”. Od definicji tego pojęcia zależy zakres prawa do uzyskania informacji o środowisku, jako też obowiązek spoczywający na organach administracji do udostępniania informacji o środowisku.

Stosownie do art. 9 Ustawy, informacją o środowisku podlegającą udostępnieniu jest informacja dotycząca:

1. stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
2. emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 powyżej, przy czym organ administracji informuje także, na wniosek podmiotu żądającego informacji, o miejscu, w którym znajdują się dane na temat metod przeprowadzania pomiarów, w tym sposobów poboru i przetwarzania próbek oraz sposobów interpretacji uzyskanych danych, które posłużyły do wytworzenia udostępnianej informacji, lub odsyła do stosownych metodyk referencyjnych w tym zakresie;
3. środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
4. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
5. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;

6. stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych - w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
 - a. stany elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub
 - b. przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 - emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3.

Co istotne, wystąpienie o informacje określone w art. 9 Ustawy jest skuteczne – niezależnie od tego, jak ta informacja zostanie nazwana we wniosku – o ile z wniosku wynikać będzie, że podmiot wnioskujący żąda informacji objętej zakresem art. 9 Ustawy. Innymi słowy, jeżeli informacja może zostać zaliczona do jednej z informacji, o której mowa w art. 9 Ustawy, winna ona zostać udostępniona (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 października 2010 r. (II SAB/Sz 35/10, LEX nr 756155).

Jedną z konsekwencji szerokiego ujęcia informacji o środowisku podlegającej udostępnieniu jest to, że udostępnieniu mogą podlegać informacje o środowisku zawarte w dokumentach obejmujących informacje inne niż informacje o środowisku. Okoliczność ta powoduje, że takie dokumenty mogą być udostępniane jedynie z uwzględnieniem przepisów zawartych w aktach prawnych normujących dostęp do innego rodzaju informacji niż informacje o środowisku, w tym np. przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)

4.1.2. Sposób ubiegania się o dostęp do informacji o środowisku

Jak już stwierdzono w niniejszej analizie, prawo do uzyskania informacji o środowisku jest konstytucyjnie zagwarantowane każdemu, przy czym Ustawa zawiera przepisy, które to prawo konkretyzują.

I tak, po pierwsze, art. 4 Ustawy w zasadzie powtarza unormowanie konstytucyjne, stanowiąc, że każdy¹² ma prawo do informacji o środowisku na warunkach określonych Ustawą.

Po drugie, art. 8 Ustawy wprowadza skorelowany z ww. prawem obowiązek organów administracji udostępniania informacji o środowisku znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone.

Po trzecie, art. 13 Ustawy stanowi, że od podmiotu żądającego informacji o środowisku nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Oznacza to, że „jedyną okolicznością podlegającą badaniu na etapie składania wniosku jest zdolność do ubiegania się o uzyskanie informacji o stanie i ochronie środowiska (...) oraz prawidłowość złożonego wniosku co do jego formy i treści.”¹³

Zakładając, że o dostęp do informacji o środowisku ubiega się podmiot do tego uprawniony, tj. taki, który może zostać zaliczony w przedmiotowym kontekście do zakresu pojęcia „każdy”, kluczowym problemem staje się sposób, w jaki podmiot ten ubiega się o informacje o środowisku i do jakich informacji stara się on uzyskać dostęp.

Ustawa rozróżnia dwa tryby udostępniania informacji o środowisku – na pisemny wniosek (art. 12 ust. 1 Ustawy) oraz bez pisemnego wniosku (art. 12 ust. 2 Ustawy), przy czym zasadą jest, że informacja o środowisku jest udzielana na pisemny wniosek.

¹² „Określając krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji o środowisku, ustawodawca posłużył się określeniem >każdy<, nie precyzując, co należy przez nie rozumieć. Zestawiając jednak ze sobą postanowienia art. 4 ustawy oraz art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że >każdym< będzie ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z wolności i praw zapewnionych Konstytucją RP. W zakresie podmiotowym tego pojęcia znajdować się więc będą wszystkie osoby przebywające na terenie Polski bez względu na to, czy są jej obywatelami, czy nie” – K. Gruszecki [w:] „Komentarz do art. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”, System Prawny LEX OMEGA, stan prawny na dzień 31 stycznia 2013 r.

¹³ Krzysztof Gruszecki, „Komentarz do art.13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”, System Prawny LEX OMEGA, stan prawny na dzień 31 stycznia 2013 r.

Udzielanie informacji bez konieczności złożenia pisemnego wniosku

Bez pisemnego wniosku udziela się:

- A. informacji niewymagających wyszukiwania;
- B. w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi - informacji znajdujących się w posiadaniu organów administracji lub dla nich przeznaczonych, umożliwiających osobom, które mogą ucieść w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia (dalej: „informacja dotycząca klęski”).

Stosownie do art. 9 ust. 2 Ustawy, informacje udostępniane są w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1 Ustawy, udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Podmiot ubiegający o dostęp do informacji o środowisku, którą udostępnić można bez konieczności złożenia pisemnego wniosku, może ją uzyskać również poprzez publicznie dostępny wykaz danych, o którym mowa w art. 21 i n. Ustawy. Wykaz ten jest jednym z podstawowych przejawów realizacji przez organy administracji obowiązku „aktywnego” (tj. z własnej inicjatywy, a nie na żądanie podmiotu zewnętrznego) udostępniania informacji o środowisku.

Stosownie do art. 21 ust. 1 Ustawy, w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku. Obszerny (ale nie zamknięty, z uwagi na art. 21 ust. 3 Ustawy) katalog tych dokumentów zamieszczony został w art. 21 ust. 2 Ustawy.

Publicznie dostępne wykazy prowadzone są w formie elektronicznej, zaś organ administracji obowiązany do prowadzenia wykazu udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 23 ust. 1 Ustawy).¹⁴

Nadto, zgodnie z art. 24 Ustawy, szereg informacji jest udostępnianych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, prowadzonych przez właściwe organy administracji, w zależności od informacji podlegającej udostępnieniu.¹⁵

Wreszcie, stosownie do art. 25 Ustawy, niektóre informacje, w tym m. in. polityka ekologiczna państwa oraz krajowy plan gospodarki odpadami, udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zarówno udostępnianie informacji za pośrednictwem elektronicznych baz danych, jak i poprzez Biuletyn Informacji Publicznej, jest przejawem „aktywnego” udzielania przez organy administracji informacji o środowisku i pozwala podmiotowi uzyskać informację o środowisku bez konieczności składania pisemnego wniosku i wszczynania postępowania administracyjnego, albowiem informacje te nie wymagają wyszukiwania.

Nadmienić wypada, że organy administracji obowiązane są udostępniać informacje o środowisku bez pisemnego wniosku również wówczas, gdy chodzi o informacje dotyczące klęski.

¹⁴ Wzór oraz zawartość i układ publicznie dostępnego wykazu określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. 2010, Nr 186, poz. 1249)

¹⁵ Sposób udostępniania informacji, minimalny zakres udostępnianych informacji, forma udostępniania informacji, oraz częstotliwość aktualizacji udostępnianych informacji określone zostały przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. z 2010 r., Nr 227, poz. 1485).

Udzielenie informacji na pisemny wniosek

Zasadą jest, że informacje o środowisku udostępniane są na pisemny wniosek o ich udostępnienie. Należy przyjąć, że art. 12 ust. 1 Ustawy jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267)(dalej: „KPA”) w zakresie formy złożenia wniosku, w tym zwłaszcza art. 63 KPA, tj. że treść art. 12 ust. 1 Ustawy (użycie słów „pisemny wniosek”), wyłącza możliwość złożenia wniosku w formie telegraficznej, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Do wniosku złożonego w trybie Ustawy znajdą zatem zastosowanie – w zakresie nieuregulowanym przez Ustawę – przepisy KPA dotyczące pisemnego wniosku inicjującego postępowanie administracyjne. Oznacza to, że – stosownie do art. 63 § 2 KPA - wniosek powinien zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie (tj. żądanie udzielenia konkretnej informacji o środowisku), a także – uwzględniając art. 15 ust. 1 Ustawy – określać sposób i formę udostępnienia informacji o środowisku, przy czym – w świetle art. 63 § 3 KPA – wniosek taki powinien zostać własnoręcznie podpisany przez osobę go składającą, chyba że wniosek składa osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, wówczas podanie podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

Wskazanie we wniosku wyżej wymienionych danych jest konieczne, albowiem, zgodnie z art. 64 § 1 KPA, jeżeli we wniosku nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, wniosek pozostawia się bez rozpoznania, zaś w przypadku innych braków formalnych, wniosek pozostanie bez rozpoznania, stosownie do art. 64 § 2 KPA, jeżeli osoba go wnosząca, mimo wezwania, nie usunie braków formalnych w terminie siedmiu dni od wezwania.

Z całą mocą należy raz jeszcze powtórzyć, że brak wskazania interesu faktycznego lub prawnego nie jest brakiem formalnym ani merytorycznym wniosku, zatem organ

administracji nie może wezwać wnoszącego do uzupełnienia wniosku o te dane, ani też z tego powodu odmówić udzielenia informacji o środowisku.

O tym, że żądanie zawarte we wniosku w przedmiocie sposobu udostępnienia informacji o środowisku w ogromnej mierze determinuje to, czy wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie przez organ administracji, świadczy art. 15 Ustawy.

Stosownie do art. 15 ust. 2 Ustawy, jeżeli informacja o środowisku nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ administracji powiadamia pisemnie podmiot żądający informacji o środowisku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji o środowisku zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona.

W myśl zaś art. 15 ust. 3 Ustawy, jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w art. 15 ust. 2 Ustawy, podmiot żądający informacji o środowisku nie złoży wniosku w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, organ administracji wydaje decyzję o odmowie udostępnienia informacji o środowisku w sposób lub w formie określonych we wniosku.

4.1.3. Termin udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie

Zasadą jest, że organ administracji udostępnia informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku (art. 14 ust. 1 Ustawy), przy czym termin ten może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. W tym przypadku przepisy art. 35 § 5 i art. 36 KPA stosuje się odpowiednio (art. 14 ust. 2 Ustawy).

Dokumenty zaś, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy, udostępnia się w dniu złożenia wniosku (art. 14 ust. 3 Ustawy), tak samo, jak informację dotyczącą klęski.

Wobec tego, że w dniu złożenia wniosku winny zostać udostępnione informacje enumeratywnie wymienione w art. 14 ust. 3 i 4 Ustawy, a znaczenie pojęcia „dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy” jest węższe od znaczenia pojęcia „informacja niewymagająca wyszukiwania”, przyjęć trzeba, że w przypadku informacji niewymagających wyszukiwania innych niż te, które zamieszczane są w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy, znajdzie zastosowanie termin załatwienia sprawy określony w art. 14 ust. 1 oraz 2 Ustawy, tj. co do zasady informacja ta winna zostać udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Co do informacji, które winny zostać udostępnione w tym samym dniu, w którym został złożony wniosek, wypada zgodzić się z K. Gruszeckim, że „(...) termin określony w art. 14 ust. 3 [Ustawy] obowiązuje bez względu na to, o jakiej porze zostanie złożony wniosek. Nawet w sytuacji, gdy wpłynął on 15 minut przed zakończeniem pracy urzędu zapewniającego obsługę organu, powinien zostać rozpatrzony tego samego dnia. W przeciwnym razie organ będzie pozostawał w zwłoce. W komentowanym przepisie nie przewidziano bowiem żadnych odstępstw od tej generalnej reguły.”¹⁶

4.1.4. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku

Ustawa stanowi, że odmowa udostępnienia informacji o środowisku następuje obligatoryjnie albo fakultatywnie.

¹⁶ K. Gruszecki, „Komentarz do art.14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”, System Prawny LEX OMEGA, stan prawny na dzień 31 stycznia 2013 r.

Obligatoryjna odmowa udzielenia informacji

Art. 16 ust. 1 Ustawy zawiera zakmnęty katalog przypadków, w których organ administracji nie udostępnia informacji o środowisku; nie udostępnia się m. in. informacji dotyczących¹⁷:

1. spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania;
2. danych osobowych, o których mowa w ustawie o ochronie danych osobowych, dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych;
3. dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju;
4. przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 79 ust. 2 Ustawy;
5. obronności i bezpieczeństwa państwa;
6. bezpieczeństwa publicznego.

¹⁷ Trzeba nadmienić, że w przypadku przesłanek wymienionych w art. 16 ust. 1 w pkt. 1 oraz 4-8 Ustawy, organ administracji nie odmówi udzielenia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli informacja dotyczy:

- 1) ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania;
- 2) stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania;
- 3) rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania;
- 4) poziomu emitowanego hałasu;
- 5) poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

Fakultatywna odmowa udzielenia informacji o środowisku

Na mocy art. 17 ust. 1 Ustawy, organ administracji może (ale nie musi) odmówić udostępnienia informacji o środowisku, jeżeli:

- 1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
- 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
- 3) wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
- 4) wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Jeżeli konieczność dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania jest powodem, dla którego organ administracji odmawia udzielenia informacji o środowisku, podaje on nazwę organu odpowiedzialnego za opracowanie danego dokumentu lub danych oraz informuje o przewidywanym terminie ich opracowania (art. 19 ust. 1 Ustawy).

Z kolei jeżeli powodem odmowy udzielenia informacji o środowisku jest to, że informacja nie znajduje się w posiadaniu organu administracji, organ ten – na podstawie art. 19 ust. 2 Ustawy - niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

- 1) przekazuje wniosek organowi administracji, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadamia o tym wnioskodawcę;
- 2) zwraca wniosek wnioskodawcy, jeżeli nie można ustalić organu, o którym mowa w pkt 1 powyżej.

Jeżeli zaś wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, organ administracji niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, udzielając stosownych wyjaśnień, w szczególności informuje o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów, o których mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy, przy czym uzupełnienie wniosku nie wyłącza możliwości odmowy udostępnienia informacji o środowisku z tego powodu, że wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku następuje w drodze decyzji (art. 20 ust. 1 Ustawy). Ponieważ, stosownie do art. 14 ust. 5 Ustawy, w przypadku odmowy udostępnienia informacji art. 14 ust. 1 oraz 2 Ustawy stosuje się odpowiednio, decyzja o odmowie udostępnienia informacji o środowisku winna zostać wydana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca, a termin ten może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. W takim przypadku przepisy art. 35 § 5 i art. 36 KPA stosuje się odpowiednio.

Od decyzji o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jak od każdej decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym, służy odwołanie, do którego znajdują zastosowanie przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku, gdy odwołujący się nie zgadza się z decyzją organu drugiej instancji, albo też gdy nie jest on zadowolony z bezczynności organu administracji lub przewlekłości prowadzonego przez organ administracji postępowania, może on skorzystać z przysługującego mu prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)(dalej: „PPSA”), z tym że:

- 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

4.1.5. Opłaty

Zasadą jest, iż za wyszukiwanie informacji o środowisku, a także za jej przekształcanie w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich

przesłanie, organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty (art. 26 ust. 2 Ustawy)¹⁸.

Treść art. 26 ust. 2 Ustawy wskazuje na to, że w przypadku, gdy udostępniana jest informacja o środowisku, która nie wymaga wyszukania ani obróbki (tj. przekształcenia w odpowiednią formę, sporządzenia kopii, przesłanie informacji), opłata nie jest pobierana. Ustawa w art. 26 ust. 1 stanowi przy tym *expressis verbis*, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne.

4.2. PRAWO DO UDZIAŁU W PROCESIE DECYZYJNYM ORAZ DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Oprócz możliwości uzyskania informacji o środowisku, Ustawa zapewnia społeczeństwu również aktywny udział w podejmowanych przez organy administracji czynnościach dotyczących ochrony środowiska.

Udział społeczeństwa w powyższym znaczeniu sprowadza się do udziału w: (i) podejmowaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa¹⁹ oraz (ii) opracowywaniu projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa.

¹⁸ Szczegółowe stawki opłat za udostępnianie informacji o środowisku określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. z 2010 r., Nr 215, poz. 1415).

¹⁹ O tym, kiedy udział społeczeństwa jest wymagany, decydują przepisy ustaw szczególnych, bowiem brak jest definicji tego pojęcia w Ustawie. W konsekwencji, jeżeli dane postępowanie nie zostało zaliczone przez przepis szczególny do postępowań wymagających udziału społeczeństwa, postępowanie takie nie będzie wymagało udziału społeczeństwa, przez co udział społeczeństwa w tym postępowaniu normowany będzie nie przepisami Ustawy, lecz co do zasady przepisami KPA oraz, ewentualnie, przepisami szczególnymi dotyczącymi konkretnego postępowania.

4.2.1. Udział w podejmowaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa

W celu umożliwienia społeczeństwu udziału w podejmowaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa, przed wydaniem i zmianą takich decyzji organ właściwy do jej wydania, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości wiele istotnych informacji, w tym m.in. informację o:

- 1) przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania;
- 5) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona.

Wskazanie możliwości składania uwag i wniosków, jak również określenie sposobu i miejsca ich składania, jest kluczowe dla zapewnienia społeczeństwu rzeczywistego udziału w podejmowaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa. Uwagi i wnioski mogą być wnoszone: (i) w formie pisemnej; (ii) ustnie do protokołu, oraz (iii) za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.), przy czym uwagi i wnioski wniesione po terminie, o którym mowa w pkt 4 powyżej, organ administracji właściwy do wydania decyzji pozostawia bez rozpoznania.

4.2.2. Udział w opracowywaniu projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa

Podobne uprawnienia, co w przypadku podejmowania decyzji, przysługują społeczeństwu w przypadku opracowywania projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa. Również i w tym przypadku na właściwym organie spoczywa obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji dotyczących m. in.:

- 1) przystąpienia do opracowywania projektu dokumentu i jego przedmiotu;
- 2) możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz miejsca, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania.

Także w tym przypadku uwagi i wnioski mogą być wnoszone: (i) w formie pisemnej, (ii) ustnie do protokołu, oraz (iii) za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, przy czym wnioski złożone po terminie, o którym mowa w pkt 4 wyżej, pozostawia się bez rozpatrzenia.

4.2.3. Udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

Oprócz uprawnień informacyjnych, Ustawa – w ślad za Konwencją oraz dyrektywami – wyposaża organizacje ekologiczne²⁰ w szerokie uprawnienia uczestniczenia w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa.²¹

²⁰ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 10 Ustawy, organizacją ekologiczną jest organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska.

²¹ Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach niewymagających udziału społeczeństwa odbywa się na zasadach ogólnych, do których nie ma zastosowania art. 44 Ustawy.

Uprawnienia te zostały skodyfikowane w art. 44 i n. Ustawy i odnoszą się zasadniczo do trzech uprawnień:

1. udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym na prawach stron;
2. wnoszenia przez organizację ekologiczną odwołania od decyzji i udziału tej organizacji w postępowaniu administracyjnym drugiej instancji;
3. zaskarżenia przez organizację ekologiczną decyzji ostatecznej i udziału tej organizacji w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Art. 44 ust. 1 Ustawy pozwala organizacji ekologicznej uczestniczyć w postępowaniu na prawach stron, o ile, powołując się na swoje cele statutowe, zgłosi ona chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Artykuł ten jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, co ma bardzo istotne przełożenie na sposób realizacji uprawnień organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym. W postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, o którym mowa w art. 44 ust. 1 Ustawy, nie jest wymagane, by organizacja społeczna wykazała, że interes społeczny przemawia za jej uczestnictwem w postępowaniu administracyjnym. Co więcej, sam fakt, że jej udział jest uzasadniony jej celami statutowymi powoduje, że staje się ona uczestnikiem postępowania *ex lege* wskutek dokonanego zgłoszenia, tj. bez konieczności wydania przez organ administracji rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Jedynie odmowa dopuszczenia organizacji społecznej do postępowania następuje w drodze postanowienia i podlega zażaleniu.

Co więcej, organizacja ekologiczna może – nawet jeżeli nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji – zaskarżyć decyzję wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, przy czym musi to być uzasadnione jedynie jej celami statutowymi. Wniesienie odwołania od decyzji jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu, zaś organizacja ekologiczna wtedy uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony.

Wreszcie, organizacja ekologiczna może – nawet jeżeli nie brała w ogóle udziału w postępowaniu administracyjnym – wnieść skargę do sądu administracyjnego od decyzji

wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi. Jest to rozwiązanie szczególne w stosunku do unormowań PPSA.

Podkreślenia wymaga, że powyższe rozwiązania (tj. możliwość wniesienia odwołania i skargi) odnoszą się wyłącznie do możliwości zaskarżenia indywidualnych spraw rozstrzyganych decyzją administracyjną²². Oznacza to, że jeśli organizacja ekologiczna zamierza zaskarżyć np. akt prawa miejscowego, Ustawa nie znajdzie zastosowania, a organizacja ta będzie musiała spełnić kryteria określone w ustawach szczególnych (w przypadku aktu prawa miejscowego chodzić będzie m. in. o ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.))

5. PODSUMOWANIE

Jak wynika z powyższej analizy, społeczeństwo zostało wyposażone w istotne uprawnienia umożliwiające mu dostęp do informacji o ochronie środowiska oraz dające mu wpływ na procesy decyzyjne organów administracji w przedmiocie ochrony środowiska.

Uprawnienia do uzyskania informacji, udziału w podejmowaniu decyzji oraz zaskarżania decyzji w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa znajduje mocne oparcie w przepisach międzynarodowych oraz krajowych. Uprawnienia te stanowią jedną z podstaw społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz silne narzędzie w rękach społeczeństwa, by wpływać na stan oraz ochronę środowiska.

²² zob. m. in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10, LEX nr 746849.