

Polsko-Holenderskie Podyplomowe Studia Europejskie

# **Dostęp do informacji o środowisku naturalnym**

**Marcin Sakowicz**

**Praca napisana pod kierunkiem: dr Hanny Machińskiej**

WARSZAWA – 2001

## Spis treści:

<b>WSTĘP .....</b>	<b>3</b>
<b>1. POZYCJA PRAWA DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU W REGULACJACH MIĘDZYNARODOWYM, PRAWIE WSPÓLNOTOWYM I KRAJOWYM.....</b>	<b>5</b>
1.1 ISTOTA I ZNACZENIE PRAWA DO INFORMACJI .....	5
1.1.1 <i>Prawo do informacji w aktach prawa międzynarodowego.....</i>	7
1.1.2 <i>Zasada przejrzystości w prawie wspólnotowym.....</i>	9
1.1.3 <i>Prawo do informacji w krajach UE.....</i>	11
1.1.4 <i>Prawne regulacje dotyczące prawa do informacji w Polsce.....</i>	12
1.2 PRAWO DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU .....	14
1.2.4 <i>Rozstrzygnięcia Dyrektywy 90/313/EWG w zakresie dostępu do informacji .....</i>	15
1.2.5 <i>Dostęp do informacji o środowisku w ustaleniach Konwencji z Aarhus.....</i>	17
<b>2. PROBLEMY Z WDROŻENIEM DYREKTYWY RADY 90/313/EWG PRZEZ KRAJE CZŁONKOWSKIE UE.....</b>	<b>20</b>
2.1 ISTOTA IMPLEMENTACJI EUROPEJSKIEGO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO .....	20
2.2 DOŚWIADCZENIA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W IMPLEMENTACJI DYREKTYWY 90/313/EWG.....	21
2.3 SPECYFICZNY CHARAKTER DYREKTYW W ODNIESIENIU DO BEZPOŚREDNIEJ SKUTECZNOŚCI .....	23
2.4 PRAKTYKA ADMINISTRACYJNA W OPARCIU O PRZEPISY DYREKTYWY 90/313/EWG .....	25
2.4.1 <i>Belgia.....</i>	25
2.4.2 <i>Niemcy.....</i>	26
2.4.3 <i>Hiszpania.....</i>	29
2.2.4 <i>Doświadczenia Komisji .....</i>	30
2.5 PROPOZYCJE ZMIAN DYREKTYWY .....	32
<b>3. STOPIEŃ DOSTOSOWANIA POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO DO WYMOGÓW DYREKTYWY 90/313/EWG.....</b>	<b>34</b>
3.1 HISTORIA LEGISLACYJNA PROJEKTU USTAWY REGULUJĄCEJ DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU. .....	34
3.1.1 <i>Zakres przedmiotowy nowej ustawy w kontekście dostępu do informacji .....</i>	37
3.1.2 <i>Podmiotowy zasięg ustawy w aspekcie realizacji prawa do informacji.....</i>	42
3.2 ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WE WDRAŻANIU PRZEPISÓW UNIJNYCH.....	43
3.3 REALIZACJA POSTANOWIEŃ DYREKTYWY 90/313/EWG .....	44
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>46</b>
<i>Abstract.....</i>	48
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>49</b>

# Wstęp

Jedną z podstawowych zasad współczesnej polityki ekologicznej jest zasada jej uspołeczniania. Zakłada ona możliwie szeroki udział społeczeństwa w kreowaniu polityki ekologicznej państwa oraz zmierza do ustanowienia takich mechanizmów, które zapewnią podejmowanie decyzji na jak najniższym i jak najbliższym obywatela szczeblu.

Podstawowe znaczenie dla procesu uspołecznienia mają dwie kwestie: prawne oraz materialne zagwarantowanie obywatelom, grupom społecznym i organizacjom pozarządowym uczestnictwa w modelu zrównoważonego rozwoju. Drugim istotnym elementem jest aktywne i świadome uczestnictwo obywateli, które jest możliwe, gdy uprawnieni dysponują należytą wiedzą ekologiczną, mają rozbudzoną świadomość i wrażliwość na sprawy środowiska. Kształtowanie tzw. “odruchu ekologicznego” obywateli nie jest możliwe bez swobodnego dostępu do informacji o środowisku, któremu służy odpowiednio wdrożone i realizowane prawo do informacji.

Celem tej pracy jest ukazanie wysiłków podejmowanych na rzecz polepszenia jakości ochrony zasobów środowiska poprzez kreowanie norm prawnych zapewniających realizację prawa do informacji o środowisku. Teoretyczne rozważania uzupełnione są praktycznymi doświadczeniami krajów Unii Europejskiej, które wkroczyły już w fazę doskonalenia przyjętych w latach 90-tych rozwiązań prawnych. Trudności w implementacji prawa dostępu do informacji o środowisku oraz wykształtowane przez kraje członkowskie najlepsze wzorce mogą ułatwić krajom kandydującym, w tym Polsce, podjęcie działań zmierzających do skutecznego wdrożenia przepisów prawa wspólnotowego. Tak sformułowanemu celowi podporządkowana została konstrukcja pracy, w której wyodrębniono trzy rozdziały.

W rozdziale pierwszym zaprezentowałem znaczenie prawnych regulacji gwarantujących generalnie dostęp do informacji i przedstawiłem na tym tle istotę prawa do informacji o środowisku naturalnym. Podjąłem próbę scharakteryzowania najważniejszych inicjatyw w prawie międzynarodowym (Konwencja z Aarhus) oraz prawie wspólnotowym (Dyrektywa 90/313/EWG) regulujących kwestię dostępu do informacji posiadanych przez administrację publiczną dotyczących środowiska

naturalnego. W rozważaniach pominąłem akty prawne nakładające obowiązek informowania oraz konsultowania z opinią publiczną ocen i skutków oddziaływania na środowisko powodowanych przez przedsięwzięcia ingerujące w środowisko (Konwencja z Espoo, Dyrektywa 85/337/EWG). Wymienione akty prawne są konsekwencją zagwarantowanego prawa dostępu do informacji o środowisku, jednak zagadnienia, których dotyczą, są na tyle istotne i obszerne, iż wymagają oddzielnego opracowania.

Rozdział drugi opisuje doświadczenia krajów Unii Europejskiej w transponowaniu i implementacji Dyrektywy 90/313/ EWG – najważniejszego aktu prawa wspólnotowego regulującego dostęp do informacji o środowisku. Poruszone zostały problemy, jakie rodzi realizacja postanowień prawa wspólnotowego, m.in. określenie rodzaju informacji ujawnianych i zakres podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji. Przedstawione zostały także najważniejsze rekomendacje zgłaszane przez Komisję Europejską zmierzające do lepszego egzekwowania postanowień Dyrektywy.

W trzecim rozdziale zawarłem specyfikę rozwiązań polskich dostosowujących prawodawstwo naszego kraju do wymogów prawa europejskiego. W rozdziale tym zaprezentowałem historię procesu legislacyjnego ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zasadnicza część rozdziału została poświęcona analizie zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy w kontekście dostępu do informacji o środowisku. Podkreśliłem również rolę administracji publicznej oraz znaczenie współdziałania władz publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w skutecznym wdrażaniu przepisów unijnego prawa środowiskowego.

Prowadzone w pracy rozważania oparłem na bogatej literaturze przedmiotu uzupełnionej obowiązującymi regulacjami prawnymi. W opracowaniu wykorzystałem także materiały źródłowe pochodzące z zasobów stron “www.”

# 1. Pozycja prawa do informacji o środowisku w regulacjach międzynarodowym, prawie wspólnotowym i krajowym.

## 1.1 Istota i znaczenie prawa do informacji.

Prawo do informacji o środowisku należy rozpatrywać jako szczególny rodzaj szerszego zagadnienia: dostępu do informacji. Posiadanie odpowiednich informacji jest podstawowym warunkiem umożliwiającym aktywne włączanie się obywateli, różnych grup interesu do procesów podejmowania decyzji. Otwartość administracji jest ważna, gdyż:

- ułatwia kontrolę podjętych działań oraz ogranicza nadużycia władzy i manipulowanie informacją
- zwiększa racjonalność, wymianę poglądów, efektywność podejmowania decyzji, oraz odpowiedzialność władz publicznych przed daną społecznością<sup>1</sup>
- łączy się z umożliwieniem większej partycypacji obywateli w sprawach publicznych

“W najogólniejszym znaczeniu jawność to przeciwieństwo tajemnicy i poufności w kontaktach obywatela z władzą, administracją, a także w relacjach między organami państwowymi, samorządowymi, organizacjami wszelkiego rodzaju.”<sup>2</sup> Przechodzenie od tajności do jawności to radykalna zmiana w stosunkach administracja – obywatel. W podejmowanych reformach administracji zmiana ta miała przede wszystkim polegać na stworzeniu warunków porozumienia, dialogu oraz możliwości uczestnictwa we wspólnym decydowaniu o sprawach kraju.<sup>3</sup> **Otwartości i jawności administracji służy odpowiednio uregulowane, wdrożone i realizowane prawo do informacji.**

Badanie prawa do informacji wymaga podejścia coraz bardziej interdyscyplinarnego. Kwestie dostępu do informacji można rozważać z punktu widzenia wielu dziedzin nauki, także z punktu widzenia wielu dziedzin prawa.

---

<sup>1</sup> Oczywiście przesadne traktowanie odpowiedzialności może prowadzić do nadmiernego legalizmu i unikania podejmowania ryzykownych decyzji podobnie jak otwartość może skutkować zmniejszeniem efektywności funkcjonowania administracji, zob. A. Verhoeven, The right to information: a fundamental right?, lecture at EIPA, Maastricht, May 29, 2000, s.7-11

<sup>2</sup> T. Górzyńska, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, s. 27

Informacją interesują się specjaliści z zakresu praw człowieka, prawa międzynarodowego, prawa karnego, finansowego, specjaliści z zakresu socjologii, psychologii, ekonomii oraz informatyki. Ilość koncepcji rozumienia pojęcia informacji jest i pozostanie nieskończenie wielka.<sup>4</sup> Oprócz poszukiwania kompleksowych ujęć definicji informacji za właściwe należy uznać tworzenie definicji odpowiadających przyjętym założeniom badawczym. W kontaktach urząd – obywatel za najbardziej właściwą uznałem następującą definicję:

**Informacja przekazywana obywatelom przez administrację to oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji publicznej albo innego podmiotu administrującego, dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Takie oświadczenie wiedzy nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy też osób trzecich.**<sup>5</sup>

W badaniu relacji między obywatelem a administracją należy też pamiętać o odwrotnym kierunku przepływu informacji czyli od obywatela do urzędu. Istotą prawa do informacji jest po pierwsze dostęp do niej, po drugie możliwość jej udostępniania (ujawniania, komunikowania, rozpowszechniania), po trzecie możliwość wyrażania własnych poglądów. Problemy do rozstrzygnięcia na gruncie prawnym to zakres, rodzaj informacji jaka powinna być ujawniana albo do której dostęp ma być umożliwiony oraz określenie organów, instytucji publicznych, których zadaniem jest udostępnianie informacji. Istotna kwestia dotyczy wyodrębnienia podmiotów, osób fizycznych i prawnych, które mogą się domagać dostępu do informacji. Łączy się z tym m.in. odpowiedź na pytania: czy aby uzyskać daną informację należy spełnić określone warunki lub czy informacja może być ujawniona każdej osobie czy tylko obywatelom danego państwa. Powyższe elementy dotyczą zarówno generalnego prawa do informacji oraz szczegółowych zagadnień jak choćby prawo do informacji o stanie środowiska.

---

<sup>3</sup> Zob. T. Górzyńska, Prawo do ..., op.cit, s.26

<sup>4</sup> W. Taras, Pojęcie "informacja" jako narzędzie badania administracji publicznej", Samorząd Terytorialny, 2000, nr 12, s. 34-39

<sup>5</sup> Por. W. Taras, Pojęcie "informacja" jako narzędzie badania administracji publicznej", Samorząd Terytorialny, 2000, nr 12, s. 34-35; A. Piskorz-Ryń, Prawo do informacji, Samorząd Terytorialny, 2000, nr 7-8, s. 90-92

Podsumowując, jeśli określony porządek prawny wyraźnie gwarantuje prawo podmiotowe dostępu do informacji i dokumentów, to musi on regulować a wiele więcej niż tylko ograniczenia tego dostępu, a mianowicie:

- Uprawnienia dostępu do dokumentów
- Adresata tego dostępu
- Przedmiot dostępu,
- Wyjątki od prawa dostępu
- Postępowanie związane z dostępem do dokumentów

### 1.1.1 Prawo do informacji w aktach prawa międzynarodowego.

Na szczeblu europejskim oraz międzynarodowym istnieje wiele instrumentów prawnych zmierzających w stronę uznania coraz pełniejszego prawa dostępu do informacji. W tym miejscu należy przytoczyć znaczenie francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., której postanowienia stały się kwintesencją współczesnego prawa do informacji i zasady jawności. Deklaracja uznaje wolność wypowiedzi<sup>6</sup> oraz ustanawia w art. 15 zasadę jawności życia publicznego, postanawiając, iż “Społeczeństwo ma prawo żądać od każdego urzędnika publicznego sprawozdania z jego działalności”.

Na forum międzynarodowym problemowi wolności informacji zaczęto przypisywać dużą rolę po zakończeniu drugiej wojny światowej. Kwestie wolności pytania, otrzymywania i ujawniania informacji przez media, prawa dostępu do publicznych dokumentów i przejrzystych oraz odpowiedzialnych instytucji rządowych łączono z prawem do demokratycznych rządów. Już na pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 14 grudnia 1946 r. uchwalono rezolucję nr 59/1, w której stwierdzono m.in. ”wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka, jest kamieniem probierczym wszelkich wolności, w obronie których została powołana ONZ. Wolność

---

<sup>6</sup> “Swobodne głoszenie myśli i opinii jest jednym z najcenniejszych praw człowieka; każdy obywatel może więc swobodnie mówić, pisać, drukować i odpowiada za przypadki naruszone w ustawie” art.11 w: T. Górczyńska, Prawo do...,op.cit, s. 39

informacji zakłada prawo do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach bez żadnych przeszkód.”<sup>7</sup>

Znacznie większe znaczenie i siłę inspiracyjną miała uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Artykuł 19 Deklaracji stanowi, iż “każda jednostka ma prawo do wolności podglądów i wypowiedzi, prawo to obejmuje nieskrępowaną wolność posiadania poglądów oraz poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji oraz idei, wszelkimi środkami i bez względu na granice”.<sup>8</sup> Podglądy na charakter prawny i moc obowiązującą Deklaracji są diametralnie różne. Mimo, iż nie nakłada ona formalnych obowiązków na państwa, to Deklaracja spełniła rolę animującą w tworzeniu norm prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego.

Prawo do wolności wypowiedzi obejmujące także wolność otrzymywania i przekazywania informacji znalazło odzwierciedlenie w art.10 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.<sup>9</sup>, art.19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>10</sup>, Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz w licznych dokumentach Rady Europy.<sup>11</sup>

Nie ulega wątpliwości, że **prawo do wolności informacji** zostało uznane w aktach międzynarodowych jako **podstawowe prawo człowieka**. Liczne problemy w stosowaniu dotyczyły m.in. zakresu dostępności tego prawa m.in. kwestii czy wolność wyrażania opinii zawarta w art. 10 Europejskiej Konwencji<sup>12</sup> zawiera w sobie prawo dostępu do publicznych dokumentów.

Różnica podstawowa pomiędzy wolnością i prawem do informacji dotyczy ukształtowania relacji jednostki i państwa. Prawa nadaje państwo, zaś wolności, w głównym ich zarysie przynosi człowiek ze sobą na świat, a państwo określa ich granice. Państwo przy wkraczaniu w sferę wolną jednostki musi wskazać przepisy upoważniające je do takiego działania. Natomiast jednostka chcąc zrealizować swe

---

<sup>7</sup> M. Fliasiński, Swobodny przepływ informacji a interesy Polski, PISM, Warszawa 1991, s.16

<sup>8</sup> Prawa człowieka, wybór materiałów, Wydawnictwo Comer, Toruń 1993 s.21

<sup>9</sup> Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nazywana jest również Europejską Konwencją Praw Człowieka, Dz.U. z dnia 10 lipca 1993 r., nr 61, poz. 284

<sup>10</sup> Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r., nr 38, poz. 167

<sup>11</sup> T. Górzyńska, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, str. 46 i n.

<sup>12</sup> “Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”,



uprawnienia wynikające z prawa do informacji musi wskazać przepisy stanowiące obowiązek państwa i innych podmiotów publiczno-prawnych<sup>13</sup>.

### 1.1.2 Zasada przejrzystości w prawie wspólnotowym

Powołane do życia w latach 50 tych Wspólnoty Europejskie były instytucjami mało demokratycznymi. Sposób funkcjonowania oraz organizacja Wspólnot były niedostępne i niezrozumiałe dla dużej części społeczeństw. W systemie Wspólnotowym najbardziej orientowały się elity aktywnie uczestniczące w zarządzaniu sprawami europejskimi. Posiedzenia Rady były objęte tajemnicą, a komunikaty z nich nie były publikowane. Z kolei Komisja odbierana była jako odległa biurokratyczna struktura, w której decyzje podejmowano w sposób skomplikowany i mało przejrzysty.

Wysiłki na rzecz poprawy sposobu funkcjonowania i poprawy wizerunku instytucji unijnych wyznaczył Traktat z Maastricht. Po pierwsze, Traktat o Unii Europejskiej sankcjonował zasadę subsydiarności, zgodnie z którą decyzje powinny być podejmowane na szczeblu jak najbliżej obywatela. Po drugie trudności z ratyfikacją Traktatu z Maastricht (we Francji blisko połowa głosujących była przeciwko, sprzeciw Duńczyków w pierwszym głosowaniu nad ratyfikacją Traktatu) uzmysłowiły politykom europejskim konieczność wprowadzenia większej jawności funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej. Zgodnie z Deklaracją nr 17, stanowiącą załącznik do Traktatu z Maastricht na temat prawa dostępu do informacji, Komisja została zobligowana do opracowania nowych środków ułatwiających dostęp do dokumentów instytucji Unii Europejskiej. “Europejski ruch ku jawności” zaowocował licznymi inicjatywami dotyczącymi nowej polityki informacyjnej Unii oraz poszerzeniem usług umożliwiających dostęp do dokumentów i informacji o Unii Europejskiej, szczególnie z wykorzystaniem najnowszych technologii.<sup>14</sup>

Następna konferencja międzyrządowa zakończona podpisaniem Traktatu Amsterdamskiego wzmocniła te tendencje. Oprócz art. 6 ust.2, w myśl którego Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie

---

<sup>13</sup> Por. P. Tuleja, Prawo dostępu do informacji – konstytucyjny i ustawowy sposób określenia jego zakresu przedmiotowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2000, s. 2-4

<sup>14</sup> I. Thomson, The Emergence of The Transparency Theme, w Openness and Transparency in European Union, V. Deckmyn, J. Thomson, red., EIPA 1998, s. 5 i 6

Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla Państw Członkowskich, jako ogólne prawa Wspólnoty po raz pierwszy w treści Traktatu odwołano się do kwestii jawności. Artykuł 1 stanowi, iż “ Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku z pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane w sposób jak **najbardziej jawny** i na szczeblu jak najbliższym obywatelowi. Sformułowanie ogólnej zasady to istotny, ale nie wystarczający krok w kierunku stosowania reguł przejrzystości. Skuteczność dostępu do informacji, dokumentów w oparciu o generalną zasadę jest nie wielka. Potwierdza to choćby sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>15</sup>. Natomiast do otwartości jako podstawowej zasady odwołuje się Europejski Trybunał Sprawiedliwości.<sup>16</sup>

Pewnym skonkretyzowaniem ogólnej zasady jest artykuł 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowiący, iż “każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkująca lub mająca zarejestrowaną siedzibę w Państwie członkowskim, ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji,”<sup>17</sup> Na uwagę zasługuje ograniczenie zakresu obowiązywania omawianego zapisu do trzech wymienionych instytucji. Poza nawiasem tego przepisu pozostają m.in. informacje gromadzone przez Komitet Regionów czy Trybunał Obrachunkowy. W punkcie 2 artykułu 255 tym zawarto również zapis obligujący Radę Unii Europejskiej do określenia ogólnych zasad i ograniczeń regulujących prawo dostępu do informacji. Wyznaczony został także konkretny termin przygotowania zasad dostępu upływający 1 maja 2001 r. Pierwotna propozycja przedłożona w dniu 26 stycznia wzbudziła liczne kontrowersje, gdyż nie odpowiadała standardom wyznaczonym przez ustawodawstwo niektórych państw członkowskich.<sup>18</sup>

Unia Europejska znajduje się na etapie udoskonalenia przyjętych rozwiązań. Proces nie wydaje się prosty czego dowodzą trudności z wprowadzeniem przewidzianych Traktatem z Amsterdamu ogólnych zasad dostępu do informacji. Mimo to, począwszy od lat 90-tych poszerza się zakres otwartości w funkcjonowaniu instytucji Unii. W roku 2000 została opublikowana m.in. lista komitetów asystujących

---

<sup>15</sup> P. Craig, G. De Burga, EU LAW, Texts, Cases and Materials, Oxford 1998, s.371

<sup>16</sup> P. Craig, G. De Burga, EU LAW..., op.cit, s.369-371

<sup>17</sup> Dokumenty Europejskie, Lublin 1999, Tom III, s. 295

<sup>18</sup> M. Błaszczak, Dostęp do informacji w instytucjach Unii Europejskiej, w: Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji, KSAP, Warszawa,2001, s.13-14

Komisji w realizacji jej uprawnień.<sup>19</sup> W grudniu 2000 r. na szczycie w Nicei szefowie państw członkowskich przyjęli projekt Karty Podstawowych Praw, która w art. 11 (Wolność wypowiedzi i informacji) zawiera prawo dostępu do informacji<sup>20</sup>. Art. 11 ust 1 brzmi następująco: “Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność wyrażania opinii oraz prawo do bezstronnych informacji i wyznawania idei, bez ingerencji władz publicznych, a także niezależnie od granic.”<sup>21</sup>

### 1.1.3 Prawo do informacji w krajach UE.

Zasada swobodnego dostępu do informacji jest respektowana w różnym stopniu w poszczególnych krajach UE. We wszystkich krajach dostęp do informacji przejawia się w określonych ramach prawnych. Są kraje ujmujące dostęp do akt z zasady jako prawo podmiotowe oraz takie, które przez długi czas pozostawiały tę kwestię uznaniu administracji. W ostatnich latach zaobserwować można dynamiczne zmiany w podejściu do dostępu do informacji. Nawet w takich krajach jak Niemcy, Irlandia, czy też Wielka Brytania<sup>22</sup> mających tradycje działania administracji dalekie od jawności, zostały opracowane nowe regulacje rządzące prawem dostępu do informacji.

Konstytucje 6 z 15 państw UE regulują kwestie dostępu do informacji i aktów urzędowych. Jednak istotne są przede wszystkim ustawy, które rozwijają konstytucyjne prawa oraz umożliwiają bardziej skuteczne stosowanie. Państwami, w których ustawy regulują dostęp do informacji lub dokumentów są: Szwecja (1776), Finlandia (1951), Dania (1970), Francja i Holandia (1978), Włochy (1990), Portugalia (1993), Belgia (1994), Irlandia (1997), Wielka Brytania (2000).<sup>23</sup> W tych państwach przyjęto zasadę, że jawność jest zasadą, a tajemnica wyjątkiem. Ustawy gwarantujące generalnie jawność akt administracyjnych można spotkać w państwach tradycyjnie posiadających tzw. “otwarty system rządów” jak USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia.

---

<sup>19</sup> List of committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers, OJ C 225, 8.8.2000

<sup>20</sup> Draft Charter of Fundamental Rights of The European Union, Charte 4487/1/00 REV 1, Brussels, 10.10.2000

<sup>21</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w: Monitor Integracji Europejskiej, UKIE, Warszawa, 2001, nr 38, s.72

<sup>22</sup> W Wielkiej Brytanii ograniczone zostało stosowanie *The Official Secret Act* z 1911 przewidującego kary w wypadku ujawnienia jakiegokolwiek informacji urzędowej, poza tymi, których ujawnienie jest dozwolone wyraźnymi przepisami

<sup>23</sup> W nawiasach podane zostały daty pierwszych regulacji w poszczególnych krajach.

Jednakże realizacja tego prawa w praktyce nigdzie nie jest posunięta tak daleko jak w Szwecji. Ten skandynawski kraj zapoczątkował gwarancje jawności działania administracji ustawą o wolności prasy i jawności akt z 1766 r. Obecnie prawo powszechnego dostępu do informacji jest urzeczywistniane w Szwecji w następujących formach:

- ❑ Swobodny dostęp do dokumentów urzędowych
- ❑ Obowiązek udostępniania informacji przez instytucje publiczne
- ❑ Wolność słowa i swoboda wypowiedzi urzędników administracji publicznej
- ❑ Prawo informowania środków masowego przekazu
- ❑ Powszechny dostęp do spotkań i posiedzeń ciał decyzyjnych oraz rozpraw sądowych.<sup>24</sup>

Instytucja publiczna udostępniająca na życzenie obywatela informację lub dokument nie ma prawa zidentyfikować obywatela lub wymagać podania przyczyn, dla których ubiega się on o umożliwienie wglądu do dokumentu. Należy zaznaczyć, iż kultura otwartości nie wpłynęła niekorzystnie na efektywność pracy administracji szwedzkiej. Jest to możliwe dzięki głęboko zakorzenionej, ponad 200-letniej tradycji oraz stałemu doskonaleniu procedur udostępniania informacji.

#### 1.1.4 Prawne regulacje dotyczące prawa do informacji w Polsce

W polskim systemie prawnym wolność i prawo do informacji regulowane są przez Konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia. Polski system prawny oparty jest na wynikającej z art.8 i art. 87 zasadzie pierwszeństwa Konstytucji. Wszelkie akty prawne muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi określającymi treść praw jednostki. Dotyczy to również prawa dostępu do informacji i wolności informacji.

Konstytucja odnosi się do prawa dostępu do informacji w art. 61 i wolności informacji w art. 54. Umieszczony wśród wolności osobistych art. 54 ust. 1 gwarantuje wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji i jest powiązany z wolnością wyrażania poglądów. Natomiast w art. 61 wyrażono prawo do uzyskiwania informacji o

działalności organów władzy publicznej. Specyfika wolności wyrażania poglądów i powiązanie z nim prawa do informacji polega na tym, że art. 61 i art. 54 zawierają uprawnienia, których zakresy w pewnych przypadkach się pokrywają.<sup>25</sup>

Wydaje się, że prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej nadano rangę konstytucyjną wobec częstych przypadków oporu czy niechęci organów władzy publicznej wobec ujawniania informacji o swojej działalności. W ten sposób miano zakończyć spory o dopuszczalność i zakres tego dostępu. Również prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust.3) jest tym samym prawem do informacji, o którym mowa w art. 54 ust.1. Także w tym przypadku nadanie mu rangi wyodrębnionego prawa konstytucyjnego było spowodowane troską o skuteczność dostępu do informacji w tej ważnej dla obywatela dziedzinie.

Prawo do informacji należy do praw wobec których przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio. Każdy, kto uzna, że jego konstytucyjne prawo zostało naruszone może zwrócić się do sądu. Jednak obecna praktyka orzecznicza (problemy to konstytucyjnych sformułowań oraz konieczność stosowania równocześnie aktów normatywnych o zróżnicowanej pozycji w systemie źródeł prawa) z pewnością nie daje podstaw dla stwierdzenia, iż bezpośrednio stosowanie art. 61 i art. 54 przez organy władzy publicznej gwarantuje prawidłowe określenie zakresu przedmiotowego prawa do informacji.

Zdaniem Piotra Tulei ustalenie treści uprawnień w oparciu o którą jednostka mogłaby realizować swe prawo do informacji i korespondujących z nią obowiązków nie będzie możliwe w procesie stosowania Konstytucji przez sądy i inne organy odwołujące się do uznanych reguł wykładni. Dlatego też konieczna jest ustawa która określi zakres przedmiotowy prawo dostępu do informacji.

Projekty dwóch ustaw znajdują się Sejmie. Nad projektami trwają prace w Nadzwyczajnej Komisji do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesu. Poparcie dla instytucjonalizacji prawa do informacji wyraził Prezes Rady

---

<sup>24</sup> Zob. J. Dopierała, Pionierskie doświadczenia administracji szwedzkiej w realizacji powszechnego dostępu do informacji, w: Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji, KSAP, Warszawa 2001, s.89-102

Ministrów mówiąc, iż “we współczesnym świecie rozwój opiera się na wiedzy i informacji. Nie wolno dopuścić, aby w Polsce utrzymywały się mechanizmy “zawłaszczania” informacji, które na dłuższą metę prowadzą nieuchronnie do zastoju cywilizacyjnego lub groźnych patologii życia publicznego”. “Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowić będzie fundament dla przyszłego systemu zarządzania obiegiem informacji w administracji. Od właściwego wdrożenia procedur jawności, traktowanych jako integralna część zarządzania w administracji publicznej, zależeć będzie realne wprowadzenie w życie i sukces nowego prawa”.<sup>26</sup>

## 1.2 Prawo do informacji o środowisku

Kreacja, stymulowanie, bezpośrednie uczestnictwo i realny wpływ na decyzje podejmowane przez kompetentne organy w ramach funkcjonowania państwa stanowią tylko jeden z aspektów korzyści płynących z udostępniania akt i informacji w sferze ochrony środowiska.<sup>27</sup> Wartości środowiska stanowią niewątpliwie dobro publiczne i mogą być lepiej chronione w sytuacji znacznej powszechności przedsięwzięć ochronnych. Intensyfikacja i skuteczna ochrona środowiska naturalnego jest możliwa pod warunkiem zjednoczenia wysiłków osób indywidualnych, organizacji społecznych oraz rządów poszczególnych państw. Ani samo środowisko, ani wiedza o jego stanie nie powinna być wyłączną domeną władz publicznych, czy też pomiotów zanieczyszczających przyrodę. W konsekwencji problem uregulowania swobodnego dostępu do informacji w sferze ochrony środowiska uzyskał szerokie poparcie wielu rządów.

Na szczeblu międzynarodowym przez Deklarację z Rio z 1992 r. oraz Agendę 21 przebijają w wielu miejscach w sposób domyślny, zasada wolnego dostępu do informacji. Zasada nr 10 brzmi następująco: “Najlepszym sposobem rozwiązywania kwestii ekologicznych jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym możliwości działania w odpowiednim zakresie. Każdy obywatel danego kraju winien mieć należyty dostęp do

---

<sup>25</sup> Por. P. Tuleja, Prawo dostępu do informacji – konstytucyjny i ustawowy sposób określenia jego zakresu przedmiotowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2000, s. 1-2

<sup>26</sup> Stanowisko Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka w sprawie prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej.

<sup>27</sup> Zob. J. Boć, Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska Wrocław 1990, s.8

informacji na temat środowiska naturalnego, którymi dysponują instytucje publiczne, łącznie z informacjami dotyczącymi substancji oraz działalności przemysłowej ekologicznie niebezpiecznych; winien on mieć także możliwość uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji.”<sup>28</sup>

#### 1.2.4 Rozstrzygnięcia Dyrektywy 90/313/EWG w zakresie dostępu do informacji

Chronologicznie pierwszym aktem międzynarodowym regulującym w sposób kompleksowy kwestie dostępu do informacji o ochronie środowiska była Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku.<sup>29</sup> W preambule do Dyrektywy uznano, iż “dostęp do informacji o środowisku będący w posiadaniu administracji publicznej wpłynie na poprawę ochrony środowiska”.

Celem Dyrektywy jest także ujednoczenie standardów dostępu do informacji o środowisku we wszystkich krajach Unii. Dotychczasowe rozwiązania różniły się w poszczególnych krajach członkowskich. Dostęp do informacji urzędowych w dziedzinie ochrony środowiska było realizowany na podstawie aktów prawnych generalnie gwarantujących jawność informacji i dostęp do dokumentów będących w posiadaniu administracji publicznej. Poza tym obywatel miał prawo dostępu do informacji na podstawie szczególnych praw.

Dyrektywa z 7 czerwca skrupulatnie unika sformułowania “prawo dostępu do informacji”, zastępując sformułowaniem: “swobodny dostęp do informacji”<sup>30</sup>. Dyrektywa dotyczy zarówno informacji aktywnej, tj. takiej, której społeczeństwo się domaga, jak i informacji pasywnej, czyli tej, którą dysponują instytucje publiczne i które mają obowiązek upowszechniać.

---

<sup>28</sup> Cytowane za: G. Monediaire, Unia Europejska a ochrona środowiska: Polityka informacyjna i udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych w : Wspólnota Europejska a środowisko naturalne, Tom II, red. J. Maslet, Lublin 1999, s.312-313

<sup>29</sup> Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku, w: Prawo ochrony środowiska WE, Tom I, Zagadnienia Ogólne, Warszawa 1994, s. 181-186

<sup>30</sup> Prawdopodobnie jest to stadium przejściowe zmierzające do całkowitego uznania prawa do informacji jako jednego z praw człowieka, prawa o charakterze subiektywnym.

Artykuł w art. 2 ust. 1 definiuje "informacje dotyczące środowiska" – jako wszelkie dostępne informacje pisemne w formie wizualnej, przekazu ustnego lub baz danych na temat stanu wód, powietrza, gleby fauny, flory powierzchni ziemi i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych oraz działań lub środków, które mają lub mogą mieć niekorzystny wpływ (włączając w to działania, które powodują zwiększenie uciążliwości takich jak hałas), a także na temat działań lub środków mających na celu ochronę powyższych elementów środowiska, w tym również środków administracyjnych i programów gospodarowania środowiskiem"<sup>31</sup> Jednakże przy całej swej precyzyjności powyższa definicja sprawia pełne kłopoty w interpretacji, tak ze względu na dobór słownictwa, jak i z powodu niedostosowania do przepisów obowiązujących w poszczególnych krajach.<sup>32</sup>

W odniesieniu do instytucji publicznych prawo udostępniania informacji dotyczy ogółu władz publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym z wyjątkiem organów prawodawczych i sądowniczych.<sup>33</sup> Dyrektywa przewiduje tylko 10 sytuacji pozwalających organom administracji publicznej odmówić udzielenia informacji gdy:

- ❑ Informacja dotyczy postępowania traktowanego jako poufne, z uwagi na stosunki międzynarodowe lub względy obronności państwa
- ❑ W grę wchodzi bezpieczeństwo publiczne
- ❑ Chodzi o sprawy objęte toczącym się postępowaniem sądowym lub dyscyplinarnym
- ❑ Dotyczy handlowej lub przemysłowej tajemnicy, w tym też własności intelektualnej
- ❑ Dotyczy informacji dobrowolnej dostarczonej przez osoby trzecie,
- ❑ Dotyczy informacji, ujawnianie której mogłoby narazić na szkodę interesy ochrony środowiska naturalnego
- ❑ Dotyczy dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania
- ❑ Żądanie jest bezsensowne i sformułowane w sposób ogólny

---

<sup>31</sup> Dyrektywa Rady 90/313/EWG..., op.cit., s.183

<sup>32</sup> G. Monediare, Unia Europejska... s. 314

<sup>33</sup> Dyrektywa Rady 90/313/EWG ..., op.cit s.183



Organ musi się ustosunkować do żądania o informację najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy i w razie odmowy podać jej przyczyny. Żądającemu informacji przysługuje odwołanie od decyzji odmownej lub udzielenia odpowiedzi niekompletnej.

### 1.2.5 Dostęp do informacji o środowisku w ustaleniach Konwencji z Aarhus

W dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus w Danii w czasie IV Paneuropejskiej konferencji Ministrów Ochrony Środowiska podpisano konwencję o dostępie do Informacji, udziale społeczeństwa w Podejmowaniu decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w sprawach dotyczących Środowiska. Konwencję powstałą w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, podpisało w Aarhus 35 krajów ( w tym Polska) oraz Wspólnota Europejska.

Sekretarz Generalny ONZ uznał Konwencję z Aarhus za “najambitniejsze przedsięwzięcie w dziedzinie “demokracji środowiskowej” podjęte dotąd pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. Stanowi ona jedną z pierwszych (jeśli nie pierwszą w ogóle) prób wprowadzenia do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. otwartych społeczeństw obywatelskich”. Łączą się one z mającą już ugruntowaną pozycję w prawie międzynarodowym problematyką praw człowieka i określane są niekiedy jako “następna generacja” praw człowieka.<sup>34</sup>

Przyjęcie Konwencji z Aarhus stanowi w pewnej mierze dodatkowe wyzwanie dla administracji publicznej oraz społeczeństwa w działaniach dotyczących ujawniania i upowszechniania informacji dotyczących środowiska, uspołeczniania informacji dotyczących środowiska, uspołecznienia procesów decyzyjnych oraz umożliwienia dostępu do sprawiedliwości w tym zakresie.

Konwencja reguluje trzy podstawowe dla uspołecznienia kwestie (tzw. triada Konwencji):

- Dostęp do informacji
- Udział w procesach decyzyjnych

---

<sup>34</sup> J. Jendrośka, Konwencja z Aarhus, geneza, status i kierunki rozwoju, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław grudzień 2000 r., s.4

- Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, czyli możliwość egzekwowania przepisów przez społeczeństwo

Definicja “władzy publicznej” jest kluczowa dla zdefiniowania podmiotu odpowiedzialnego za realizację większości postanowień w praktyce. Ujęcie władzy publicznej nieco rozszerza definicję zawartą w Dyrektywie 90/313/EWG o dostępie do informacji. “Dotyczy to zwłaszcza precedensowego objęcia taką definicją ( a więc i obowiązkami wynikającymi z Konwencji) również i samej Komisji Europejskiej, która dotychczas nakazywała w dyrektywach organom administracji państw członkowskich np. udostępnianie informacji lub umożliwianie udziału społeczeństwa, ale sama nie podlegała tym nakazom. Konwencja rozszerza też, w stosunku do Dyrektywy 90/313/EWG definicję informacji dotyczącej środowiska m.in. o kwestie genetycznie zmodyfikowanych organizmów.<sup>35</sup>

Kwestie jawności informacji Konwencja reguluje w dwóch odrębnych artykułach. Artykuł 4 mówi o dostępie do informacji i formułuje prawa społeczeństwa i obowiązki organów w sytuacji, gdy ktoś żąda dostępu do informacji (tzn. bierne upowszechnianie informacji). Według przepisów art.4 udzielenie informacji jest zasadą, a odmowa jej udzielenia wyjątkiem. Konwencja zabrania tutaj wymagania od żądającego informacji wykazania się interesem w sprawie, określa terminy na udostępnianie informacji ( bez zwłoki, miesiąc, najdalej dwa miesiące jeśli informacja jest wyjątkowo skomplikowana). Prawo dostępu do informacji nie jest jednak prawem absolutnym. Konwencja określa sytuacje, w których można odmówić udostępnienia informacji (względny obronności, bezpieczeństwa publicznego, ochrona prywatności, względy ochrony środowiska – np. miejsca lęgowe ptaków). Dopuszcza się też odmowę udzielenia informacji z uwagi na potrzebę ochrony tajemnicy handlowej - z tym, iż nie można na tej podstawie odmówić informacji na temat emisji do powietrza, wody, zanieczyszczeń). Konwencja zezwala też na pobieranie opłat za udostępnianie informacji.

W art. 5 regulowane są obowiązki organów związane z gromadzeniem i udostępnianiem informacji. Nowością jest tutaj wezwanie państw do udostępniania

---

<sup>35</sup> Uzasadnienie do wniosku o ratyfikację przez Polskę Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus) s.3

bezpłatnie informacji w formie elektronicznych baz danych oraz publicznie dostępnych rejestrów.

Kompromisowym rozwiązaniem zakończyły się negocjacje dotyczące kontroli przestrzegania konwencji. Tekst Konwencji nie przewiduje żadnego mechanizmu kontroli w postaci wiążącej. Zgodzono się na to z uwagi na specyficzny charakter tej Konwencji. O ile jednak w przypadku normalnych konwencji z dziedziny ochrony środowiska, zwłaszcza o znaczeniu globalnym, olbrzymie znaczenie ma monitoring wypełniania zobowiązań co do np. redukcji gazów cieplarnianych, to tutaj brak przestrzegania Konwencji w jakimś kraju nie wpływa na jej przestrzeganie w innym.

## **2. Problemy z wdrożeniem Dyrektywy Rady 90/313/EWG przez kraje członkowskie UE**

### **2.1 Istota implementacji europejskiego prawa wspólnotowego**

Scalanie prawa wspólnotowego z prawem państw członkowskich ma skomplikowany charakter. Istotnym zagadnieniem jest implementacja prawa, czyli w szerokim znaczeniu skuteczne wprowadzenie, wdrożenie w życie aktu prawnego (normy). Wdrażanie prawa wspólnotowego nie jest pojęciem ścisłym. Ze względów czysto językowych najbardziej zbliżone do pojęcia implementacji jest pojęcie wykonywania (realizowania) prawa. W uproszczeniu można powiedzieć, że implementacja prawa wspólnotowego wiąże się z czynnościami, które umożliwiają rzeczywiste wprowadzanie w życie postanowień przyjętych na szczeblu wspólnotowym do krajowych porządków prawnych. W ujęciu bardziej precyzyjnym “implementacja, zawierając w sobie elementy tworzenia prawa wykonawczego (wspólnotowego lub krajowego; także innych niezbędnych aktów), w tym także prawa wyznaczającego obowiązek (nakaz) stosowania i przestrzegania prawa, zdaje się polegać na podejmowaniu wszelkich niezbędnych działań, które zapewniłyby warunki dla efektywnego stosowania, kontroli i przestrzegania prawa wspólnotowego (ostatecznie) w krajowych porządkach prawnych”<sup>36</sup>.

Implementacja poszczególnych źródeł prawa odbywa się z uwzględnieniem ich specyfiki. Dyrektywy implementowane są przez państwa członkowskie (implementacja narodowa) lub niekiedy wymagają implementacji przez wydanie dyrektyw lub decyzji wykonawczych (implementacja wspólnotowa). Państwa – adresaci dyrektyw zazwyczaj muszą stworzyć tzw. prawo krajowe (tzw. transpozycja dyrektyw; w systemie prawa kontynentalnego stanowi się albo nowy akt prawny – ustawę lub akt podustawowy albo zmienia się akt już istniejący). Transpozycja jest tylko jednym z elementów implementacji, często niewystarczającym. Państwa muszą wydać wszelkie niezbędne przepisy wykonawcze i administracyjne dla zapewnienia rzeczywistego wprowadzenia

w życie dyrektywy, poinformować o tym społeczeństwo oraz powiadomić Komisję o przyjęciu aktu prawa krajowego i przesłać te jego postanowienia, które implementują dyrektywę.

## 2.2 Doświadczenia krajów Unii Europejskiej w implementacji Dyrektywy 90/313/EWG

Przyjęta w czerwcu 1990 roku Dyrektywa wyznaczyła termin transponowania oraz wdrożenia przepisów Dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich na dzień 31 grudnia 1992 roku. Ten 30 miesięczny okres był stosunkowo długi w porównaniu z innymi Dyrektywami przyjętymi w dziedzinie środowiska. Mimo tak długiego okresu dostosowawczego część krajów nie zdołała uporać się z przyjęciem odpowiednich przepisów do wyznaczonego terminu. Doświadczenia krajów unijnych wskazują na wiele możliwych ścieżek i koncepcji wdrożenia przepisów ustawy. Ilość środków prawnych zastosowanych do transponowania dyrektywy zakomunikowanych w raporcie przesłanym Komisji sięga od 48 w Irlandii do 2 w dwóch w Szwecji, Luksemburgu czy Hiszpanii.<sup>37</sup> Ze względu zdolność do prawidłowej oraz zgodnej z terminem implementacji Dyrektywy 90/313/EWG kraje Unii można podzielić na 4 grupy.

Pierwszą grupę tworzą trzy kraje, które musiały wprowadzić minimalne zmiany do przepisów wewnętrznych istniejących przed 1990 r. W każdym z tych krajów istniały już regulacje gwarantujące ogólny dostęp do informacji. Chodzi tu o Holandię (ustawa z 1978 r.), Francję (ustawa z 1978 r.) i Danię (ustawa z 1985 r.). W tych państwach tylko niewielkie modyfikacje krajowych przepisów były konieczne aby transponować Dyrektywę.

Drugą grupę państw stanowią te kraje, których przepisy wewnętrzne odbiegały od postanowień Dyrektywy, a które dokonały rzeczywistej transpozycji tekstu europejskiego w wyznaczonych terminach lub z “przyzwoitym” opóźnieniem (Belgia, Irlandia, Luksemburg i Wielka Brytania). Tak było w przypadku Irlandii, która dostosowała się do postanowień Dyrektywy z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Wielka

---

<sup>36</sup> C. Mik, Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych, w : Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych, red. C. Mik, TNOiK, , Toruń 1998, s.29

Brytania zmieściła się dokładnie w terminie, natomiast Luksemburg zakończył wszelkie niezbędne procedury na 5 miesięcy przed terminem.

Tabela 1

Charakterystyka implementacji przez kraje UE przepisów Dyrektywy 90/313/EWG.

<b>Kraj członkowski</b>	<b>Termin implementacji Zgodność celu i zakresu przepisów krajowych z Dyrektywą</b>	<b>Ilość środków prawnych służących transpozycji dyrektywy</b>
Austria	Postanowienia Dyrektywy transponowane na 1,5 roku przed przystąpieniem Austrii do UE	18
Belgia	Opóźnienie - 15 miesięcy; Różnice w implementacji w poszczególnych regionach	17
Dania	Regulacje dotyczące dostępu do informacji istniały od 1964 r. , pełna implementacja Dyrektywy w 1994	7
Finlandia	Uregulowania krajowe zgodne z Dyrektywą w momencie przystąpienia Finlandii do UE	7
Francja	Brak konieczności zmiany prawa ze względu na istniejące regulacje; mimo to lokalne społeczności często napotykały trudności w dostępie do informacji	2
Grecja	Opóźnienie - 3 lata po terminie	2
Hiszpania	Początkowa transpozycja niezgodna z Dyrektywą, Kolejna 3 lata po terminie, też nie do końca spełnia wymogi prawa wspólnotowego	2
Holandia	Brak konieczności zmiany ustawodawstwa	12
Irlandia	Wielostopniowa transpozycja przepisów Dyrektywy pierwsza niekompletna i spóźniona 5 miesięcy, następne poprawki od 1994 do 1996	48
Luksemburg	Zgodnie z terminem i przepisami Dyrektywy	2
Niemcy	Opóźnienie - 18 miesięcy, implementacja wzbudzająca wiele kontrowersji	2
Portugalia	Opóźnienie - 7 miesięcy	6
Szwecja	Dotychczasowe prawo gwarantowało dostęp do informacji o środowisku w stopniu dalej idącym niż Dyrektywa	2
Wielka Brytania	Zgodnie z terminem Niechęć administracji do udzielania informacji, brak środków finansowych oraz politycznej woli aby wdrożyć dyrektywę	3
Włochy	Opóźnienie 4 lata, informacje o środowisku udostępniane są na podstawie ustaw z rok 1986 i 1990	3

Opracowanie własne na podstawie: Access to environmental information in Europe. The implementation and implications of Directive 90/313/EEC, red. R.Hallo, Kluwer International Law, 1996; NATIONAL PROVISIONS COMMUNICATED BY THE MEMBER STATES CONCERNING: Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, Celex number: 71990L0313

Jednakże w żadnym z tych krajów, z wyjątkiem Luksemburga, proces implementacji nie był kompletny i do końca właściwy. W federalnej Belgii tylko

<sup>37</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained in the application of council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990, on freedom of access to information on

flamandzka część kraju spełniła wymagania Wspólnoty. Trudności we wdrażaniu wystąpiły na gruncie praktycznej realizacji niektórych przepisów. Niejasne m.in. było czy na podstawie Dyrektywy można żądać kopii dokumentu czy też jedynie prawa do wglądu w siedzibie organu. Z niepowodzeniem przepisy Dyrektywy stosowano w odniesieniu do podmiotów prywatnych oraz w wielu wypadkach narzekano na terminowość udzielanych odpowiedzi.

Trzecia kategoria obejmuje kraje, w których proces transponowania przepisów Dyrektywy przebiegał najwolniej. W Niemczech, Portugalii, Hiszpanii, Włoszech oraz Grecji, postanowienia Dyrektywy z 7 czerwca rodziły konieczność stworzenia przepisów wewnętrznych do tej pory nieistniejących lub słabo dopasowanych do treści dokumentu wspólnotowego. W Niemczech, Portugalii i Hiszpanii w początkowej fazie adoptowano przepisy daleko odbiegające od standardów uzgodnionych w Dyrektywie. Włochy nie podjęły żadnych rzeczywistych działań w celu wprowadzenia w życie postanowień Dyrektywy aż do końca 1991 r. W przypadku Grecji istniała konstytucyjna gwarancja ogólnego dostępu do informacji, której towarzyszą dodatkowe ustawy, niemniej jednak treści tych aktów nie spełniały wymogów prawa wspólnotowego.

Bardzo korzystnie na tle innych krajów wypadły Austria, Finlandia i Szwecja, które wstąpiły do Unii już po przyjęciu Dyrektywy. Austria wdrożyła przepisy prawne zgodne z Dyrektywą 90/313, natomiast w Finlandii, a tym bardziej w Szwecji istniały głęboko zakorzenione normy prawne oraz zasady gwarantujące dostęp do informacji obejmujące nie tylko środowisko ale również wiele innych kwestii. W przypadku dwóch ostatnich krajów jest kwestią dyskusyjną na ile to Unia Europejska powinna przyjąć standardy Szwecji lub Finlandii, a nie na odwrót.

### 2.3 Specyficzny charakter dyrektyw w odniesieniu do bezpośredniej skuteczności .

Dyrektywa jest wiążąca w zakresie zakładanego przez nią skutku w stosunku do państw członkowskich, do których jest adresowana. Zgodnie z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską państwa członkowskie przy implementacji Dyrektyw mają możliwość wyboru "form i metod", i że są związane tylko "pod

względem zamierzonego celu.”<sup>38</sup> Dla osób fizycznych i prawnych dyrektywy powinny być wiążące dopiero po włączeniu do krajowego systemu prawnego.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wraz z wyrokiem w sp. 148/78, Rati i całym szeregiem podobnie brzmiących decyzji wykształcił stanowisko, iż: “Dyrektywy, które nie zostały terminowo wdrożone lub zostały wdrożone niedokładnie przez jedno z państw członkowskich, wykształcają w pionowych stosunkach prawnych między obywatelem i państwem “skutki bezpośrednie” i są w związku z tym stosowane bezpośrednio w stosunku do państwa. Pojedyncze postanowienia takich dyrektyw mogą tworzyć dla obywateli konkretne i rzeczywiste prawa wobec państwa, o ile spełniają ogólne kryteria bezpośredniej skuteczności.”<sup>39</sup>

W orzeczeniach ETS sprecyzował, czym powinien się charakteryzować przepis odnoszący skutek bezpośredni, czyli przepis rodzący bezpośrednie skutki dla jednostek w postaci praw i obowiązków, które muszą być chronione przez sądy.<sup>40</sup> Warunki **bezpośredniej skuteczności (doktryna *direct effect*)** norm są następujące:

- “Norma winna być sformułowana wystarczająco jasno, kompletnie i precyzyjnie,
- Nakładać na państwo członkowskie bądź osoby fizyczne czy prawne obowiązek działania lub zaniechania działania, stąd musie też
- Nadawać się do stosowania przez organy i sądy krajowe, bez wprowadzania dodatkowych środków.”<sup>41</sup>

W odniesieniu do dyrektywy musi też minąć termin jej wdrożenia, aby możliwe było powołanie się na skuteczność norm prawnych.

Ze względu na liczną grupę państw “uchylających się” w transponowaniu przepisów Dyrektywy 90/313/EWG, Komisja podała do wiadomości, że w przypadku braku odpowiednich przepisów zasady ujęte w art. 3 powinny być stosowane w trybie bezpośrednim.<sup>42</sup>

W kwestii bezpośredniej skuteczności sądy niemieckie wydawały sprzeczne opinie. Sąd Administracyjny w Minden uznał, że Niemcy nie wdrożyły aktu

---

<sup>38</sup> Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego, Dokumenty Europejskie, Tom III, s.289

<sup>39</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, Prawo europejskie, PWN, Warszawa- Wrocław 1999, s.134-135

<sup>40</sup> Zob. K. Popowicz, Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s.134-136; A. Evans, Prawo integracji europejskiej, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996 s.92-93

<sup>41</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, Prawo..., op.cit. , s. 131

<sup>42</sup> G. Monediaire, Unia Europejska..., op.cit., s. 317



wspólnotowego zgodnie z terminem i przepisy Dyrektywy są bezwarunkowe i dostatecznie jasne i mają bezpośredni skutek.<sup>43</sup> Fakt, że dyrektywa podaje wyjątki nie przemawia przeciwko jej bezpośredniemu stosowaniu. W innym orzeczeniu sąd w Stade uznał, że Dyrektywa nie może być stosowana bezpośrednio. Sąd nie zgodził się z uznaniem dyrektywy za bezwarunkową, gdyż to ustawodawca ustala praktyczne zasady implementacji. Odnosi się to szczególnie do wyjątków zawartych w art. 3 Dyrektywy. Również Wyższa Izba Sądu Administracyjnego w Munster nie potwierdziła bezpośredniej skuteczności norm prawnych dyrektywy.

W Grecji, w sprawie Acheloos, Rada Stanu w oparciu art. 28 Konstytucji mówiący o obowiązku państwa do wywiązywania się z umów międzynarodowych postanowiła, że Dyrektywa ustanawiająca swobodny dostęp do informacji o środowisku kształtuje bezpośredni skutek<sup>44</sup>.

## 2.4 Praktyka administracyjna w oparciu o przepisy Dyrektywy 90/313/EWG

### 2.4.1 Belgia

Federacyjny charakter państwa sprawił, że na poziomie federalnym organy władzy publicznej nie posiadają zbyt wiele kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska. Odpowiedzialność za ochronę zasobów środowiska w dużej mierze ponoszą regiony (Flandria, Walonia oraz Bruksela).

Raport na temat dostępności informacji o zanieczyszczeniach przemysłowych ujawnił, iż obywatele mają trudności z orientacją w skomplikowanych przepisach regionalnych. Po dotarciu do odpowiedniej instytucji petenci spotykali się z odmową udzielania informacji lub też uzyskiwali żadaną informację po długich staraniach. Skargi obywateli oraz organizacji pozarządowych dotyczyły głównie opóźnień w otrzymywaniu informacji, wysokich opłat konieczności odwołania się do wyższych instancji.

---

<sup>43</sup> B. Gebers, Germany, w: Access to environmental information in Europe. The implementation and implications of Directive 90/313/EEC, red. R.Hallo, Kluwer International Law, 1996; s.101-102

<sup>44</sup> V. Dorovinis, Greece, w: Access to environmental information in Europe. The implementation and implications of Directive 90/313/EEC, red. R.Hallo, Kluwer International Law, 1996; s.112

We Flandrii władze prowincji nie prowadziły rejestru spraw dotyczących żądań uzyskania informacji w dziedzinie ochrony środowiska. Ponadto niejasności interpretacyjne oraz brak oficjalnych procedur jak stosować w praktyce poszczególne przepisy prowadziło do tego, iż interpretacja uregulowań znacznie różniła się w poszczególnych prowincjach.

Pewne uchybienia w implementacji Dyrektywy sprawiły, iż 19 października 1999 r. Komisja Europejska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Belgii. Skarga dotyczy sprzeczności prawa krajowego z art. 3 punkt 2 i 4 Dyrektywy.<sup>45</sup> Wyrok w tej sprawie jeszcze nie zapadł.

## 2.4.2 Niemcy

Rząd federalny spóźnił się 18 miesięcy z przyjęciem ustawy federalnej regulującej dostęp do informacji o środowisku. Brak wdrożenia odpowiednich przepisów Dyrektywy w wyznaczonym terminie oznaczał, że zgodnie z doktryną *direct effect* jej przepisy mogą być stosowane bezpośrednio. W rezultacie wszystkie kraje związkowe wydały wewnętrznie obowiązujące procedury prawne oraz instrukcje, jak należy stosować przepisy Dyrektywy. Warunki na jakich udostępniane były informacje różniły się w zależności od Landu. W wielu przypadkach władze lokalne interpretowały instrukcje wydane przez Landy powołując się na liczne wyjątki odmowy udostępnienia informacji. Mieszkaniec Północnej Nadrenii-Westfalii wytoczył sprawę władzom lokalnym, gdyż jego zdaniem nie słusznie odmówiono mu udzielenie informacji w sprawie, w której toczyło się postępowanie administracyjne.

Kilkuletnie doświadczenia stosowania przepisów krajowych pokazały, iż władze publiczne miały skłonności do pobierania zbyt wysokich opłat. W kosztach mieściły się m.in. “zaznajamianie urzędników z przepisami Dyrektywy”.<sup>46</sup> Na mocy art. 5 Dyrektywy władze mogły pobierać opłaty za udostępnianie informacji, ale “opłata taka nie może przekraczać uzasadnionego kosztu dostarczenia tej informacji”. W wielu przypadkach przygotowanie informacji było wliczane w koszty, co prowadziło do znacznych opłat. Np. mieszkaniec Bambergu zwrócił się z prośbą o udzielenie mu informacji na temat przedsiębiorstwa produkującego dywany. Petent chciał uzyskać informacje mówiące o pozwoleniu na emisję zanieczyszczeń, działalności władz

---

<sup>45</sup> Case C-402/99, OJ C 06 z 08.01.2000, p.17

publicznych kontrolujących funkcjonowania przedsiębiorstwa, rezultatów pomiaru emisji oraz zarządzania odpadami. Po dwóch miesiącach obywatel otrzymał odpowiedź, iż w celu uzyskania żądanych informacji musi pokryć koszt w wysokości 800 DM (400 euro). W innym przypadku mieszkaniec Aachen musiał zapłacić 150 DM za zapoznanie się z dwoma raportami mówiącymi o zanieczyszczeniach danego terytorium. Władze publiczne argumentowały, iż opłata jest uzasadniona ze względu na uciążliwą komunikację między odpowiednimi urzędami. W marcu 1994 roku Komisja wysłała list informujący rząd niemiecki, że praktyka wliczania w opłaty za informację wszystkich kosztów, także niebezpośrednich, jest niezgodna z przepisami Dyrektywy. W ten sposób Komisja odniosła się również do projektu ustawy federalnej, która przewidywała pobieranie opłat pokrywających przygotowanie informacji. Nie zważając na ten fakt ustawodawca niemiecki przyjął ustawę niezgodną z Dyrektywą.

Krytyka przyjętej w połowie 1994 r. ustawy federalnej o dostępie do informacji o środowisku dotyczyła także wyjątków przewidujących odstępstwa od udzielania informacji. Według niemieckiej ustawy wnioski o udzielenie informacji można odrzucić jeżeli dotyczy spraw, które są w trakcie postępowania sądowego, postępowania dochodzeniowego i w trakcie procedury administracyjnej. Ustawa nie zdefiniowała pod jakimi warunkami należy uznać daną sprawę jako wciąż badaną. Wyjątek w art. 3 ust. 2 Dyrektywy dotyczy spraw które były lub są *sub judice*. Nie oznacza to jednak że wszelkie postępowania administracyjne spełniają to kryterium. Nieodpowiednia inkorporacja przepisów dotyczących wyjątków w prawodawstwie niemieckim doprowadziła do tego, że informacje w wielu sprawach administracyjnych jeszcze nie rozstrzygniętych nie były udzielane. To był główny mankament nowej ustawy.

W innym punkcie, interpretacja przepisów ustawy może prowadzić do wniosku, że dostęp do informacji o środowisku jest ograniczony tylko do organów władzy publicznej, które wypełniają zadania w dziedzinie ochrony środowiska, podczas gdy Dyrektywa mówi o wszystkich organach władzy, które posiadają informację. Przykładem może służyć Minister transportu, który nie zgodził się z rozszerzoną interpretacją ustawy i według niego zarządy dróg nie były objęte uregulowaniami i przepisami Dyrektywy.

---

<sup>46</sup> B. Gebers, Germany ....., Ibidem s. 106

Ustawa niemiecka pozostawiała swobodę organom władzy publicznej w wyborze rodzaju informacji jaka jest udziela petentom. (oryginalny dokument, informacja na dysku, lub udzielana ustnie). Dyrektywa nie daje możliwości wyboru.

Problematyczna była również definicja informacji dotyczących środowiska. Żądanie Organizacji ekologicznej 'Friends of the Earth' dotyczące listy przedsiębiorstw, które są zobowiązane do wydawania rocznych raportów na temat zanieczyszczania spotkało się z odmowną reakcją władz publicznych w Landzie Północna Nadrenia-Westfalia.

14 marca 1995 r. Komisja ponownie zakomunikowała rządowi Niemiec, że implementacja praw w dziedzinie swobodnego dostępu do informacji nie jest zgodna z Dyrektywą 90/313/EWG. W odpowiedzi rząd niemiecki uznał, iż zmiana ustawodawstwa nie jest konieczna.

Wszystkie praktyczne trudności w realizacji przepisów dotyczących swobodnego dostępu do informacji zmusiły Komisję do wystosowania sprawy przeciwko rządowi Niemiec. Zarzuty Komisji w sprawie C-217/97<sup>47</sup> przeciw Niemcom w związku z niezgodnością w implementacji prawa krajowego zgodnego z przepisami Dyrektywy 90/313/EWG brzmiały następująco:

1. Nieprawidłowa transpozycja artykułu 2(b), która umożliwia sądom i innym instytucjom działającym w ramach kompetencji sądowniczych odmowę udzielenia informacji także w sytuacjach, gdy te podmioty wykonują inne czynności administracyjne.
2. Nieprawidłowa transpozycja trzeciego akapitu art. 3 ust 2 umożliwiająca odmowę udzielenia informacji w czasie procedury administracyjnej.
3. Brak w prawodawstwie niemieckim przepisów umożliwiających dostarczenie informacji częściowej.
4. Nieprawidłowa transpozycja artykułu 5, która w niemieckich przepisach umożliwia pobieranie opłaty za nieudzielone informacje oraz brak odpowiednich przepisów stanowiących, iż opłata nie może przekraczać uzasadnionego kosztu dostarczenia tej informacji.

Odpowiadając na pierwszy zarzut Trybunał stwierdził, że Komisja nie dostarczyła odpowiednich dowodów, iż wszystkie sądy i inne podmioty działające w ramach

---

<sup>47</sup> C-217/97, ECR 1999 s.I-5087

czynności sądowych są w posiadaniu informacji o środowisku, które pochodzą z innych praktyk niż sądowa. Drugi zarzut został podtrzymany przez Trybunał. Termin “wstępne postępowanie dochodzeniowe” w rozumieniu art. 3 ust. 2 obejmuje tylko procedurę sądową oraz inne sporne postępowanie zmierzające do uzyskania dowodu lub inne czynności poprzedzające rozpoczęcie postępowania. Trybunał podtrzymał również zarzut trzeci, że obowiązek dostarczania informacji w części nie był w sposób jasny i wyraźny zagwarantowany w prawie niemieckim.

Odpowiadając na pierwszy wątek zarzutu czwartego Trybunał oddalił skargę Komisji. Natomiast podtrzymał słuszność zarzutu Komisji, że w przypadku, kiedy informacja de facto nie jest udzielana to opłata w myśl art. 5 Dyrektywy nie może być pobierana.

### 2.4.3 Hiszpania

W 1995 r. prośby o udzielenie informacji o środowisku napływały do wszystkich szczebli władz lokalnych, regionalnych i centralnych. Większość wniosków adresowana była do gmin. Zagadnienia, których dotyczyły prośby obejmowały przede wszystkim kwestie funduszy strukturalnych, toksycznych i niebezpiecznych odpadów, projektów dróg i autostrad, ocen oddziaływania na środowisko, jakości wody, przedsiębiorstw produkujących energię.

Tabela 2

Wnioski z żądaniem udostępniania informacji zgłoszone w Hiszpanii w roku 1995

Prośby o udzielenie informacji w formie pisemnej	95%
Prośby o udzielenie informacji w formie ustnej	5%
Uzasadnione odmowy	15%
Brak odpowiedzi	80 %
Udzielenie odpowiedzi zgodnie z terminem	15%
Odwołania w trybie administracyjnym	
Skargi złożone do Komisji	5

Źródło Access to environmental information in Europe. The implementation and implications of Directive 90/313/EEC, red. R.Hallo, Kluwer International Law, 1996;

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż w ponad 80% przypadków petenci nie otrzymali żadnej odpowiedzi. Ankieta, ujawniła że władze publiczne nie były

odpowiednio przeszkolone i poinformowane w jaki sposób najlepiej jest wdrożyć postanowienia Dyrektywy. Barię w pozyskiwaniu informacji była również mała wiedza obywateli na temat informacji pasywnej, tj. tej, która jest udostępniana zainteresowanym na ich własną prośbę. W tym przypadku obywatele stali przed istotnym problemem, polegającym z jednej strony na tym, że nie wiedzieli o istnieniu danej informacji, z drugiej zaś na nie wiedzieli, gdzie dokładnie jej szukać.

W dniu 21 maja 1999 r. Komisja wniosła sprawę przeciwko Hiszpanii z powodu niedostosowania prawodawstwa krajowego do następujących przepisów Dyrektywy art. 3 ust. 2, artykułu 4 oraz 5.<sup>48</sup> Również w tej sprawie Trybunał nie zajął jeszcze stanowiska.

#### 2.2.4 Doświadczenia Komisji

Do listopada 1999 r. do Komisji wpłynęło 156 skarg w związku z Dyrektywą 90/313/EWG. Stanowiło to 6 % wszystkich skarg otrzymanych przez Dyрекcję Generalną ds. Środowiska Naturalnego. Główne problemy podniesione w tych skargach to:

##### Art. 2 (a): “informacje dotyczące środowiska”

W niektórych krajach dokładna interpretacja powyższego artykułu prowadziła do odmowy udzielania informacji ze względu na to że się nie mieściła w definicji. Przykłady takich informacji to skutki danego stanu środowiska na zdrowie publiczne, promieniowanie, energia atomowa, analizy projektów, których wpływ na środowisko był niewielki. W sprawie interpretacji tego artykułu wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości odpowiadając na zapytanie sądu lokalnego w Niemczech.<sup>49</sup> Problem pojawił się gdy obywatel Niemiec, pan Mecklenburg zwrócił się do władz Kreisu Pinneberg z prośbą o otrzymanie kopii stanowiska władz ochrony przyrody w związku z budową drogi. Władze Kreise odmówiły udzielenia informacji argumentując, że zajęcie stanowiska nie jest informacją dotyczące środowiska w znaczeniu art. 2 (a), poza tym procedura wydania zgody na budowę odpowiada sprawie w toku postępowania administracyjnego. Sąd krajowy uznał, że do wydania wyroku w tej

---

<sup>48</sup> Case C-189/99, OJ C226 z 7.08.99, p.16,

<sup>49</sup> Orzeczenie w sprawie C-321/96 Wilhelm Mecklenburg v Kreis Pinneberg der Landrat, ECR 1998, s. I-3809

sprawie konieczne jest wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia wstępnego dotyczącego interpretacji art. 2(a) oraz art. 3(2) i wystosował dwa pytania:

1. Czy wyrażenie opinii w sprawie pozwolenia na budowę przez władze zajmujące się oceną przyrody uczestniczącą w wydaniu takiego pozwolenia konstytuuje środki mające na celu ochronę środowiska w rozumieniu art. 2 a Dyrektywy?
2. Czy procedura administracyjna w rozumieniu ustawy federalnej odnosi się do słów art. 3 Dyrektywy?

Ad.1 Trybunał uznał, że definicja “informacje dotyczące środowiska” zawarte w artykule 2 (a) Dyrektywy powinno obejmować wyrażenie opinii wydane przez urząd ochrony przyrody, jeśli to stanowisko jest w stanie wpłynąć na rezultat procedury mającej związek z ochroną przyrody.

Ad.2 Termin “wstępne postępowanie dochodzeniowe” w rozumieniu art. 3 ust. 2 obejmuje tylko procedurę sądową oraz inne sporne postępowanie zmierzające do uzyskania dowodu lub inne czynności poprzedzające rozpoczęcie postępowania.

#### Art. 2 (b): definicja “administracja publiczna”

W toku stosowania przepisów Dyrektywy okazało się, że instytucje objęte obowiązkiem udzielania informacji nie stanowią grupy o jasno określonych granicach. W niektórych przypadkach organy administracji publicznej, które nie zajmowały się statutowo problemami ochrony środowiska lub nie posiadały kompetencji w dziedzinie środowiska, i w związku z tym odmawiały udostępniania informacji, które posiadały.

#### Art. 3 (2) i 3(3) interpretacja wyjątków

Niektóre skargi dotyczyły przypadków odrzucenia wniosków o udzielenie informacji, mimo iż nie było ich na liście wyjątków. Liczne niejasności powoduje dokładne określenie sytuacji wyjątkowych. Po dosłownym przetłumaczeniu treści dyrektywy wiele krajów członkowskich zastrzega sobie prawo własnej interpretacji zakresu zawartych w niej postanowień – interpretacji zmierzających do rozszerzenia zakresu sytuacji pozwalających na uzasadnioną odmowę przekazania takich czy innych informacji.

#### Art. 3 (4) interpretacja wyrażenia “udzieli odpowiedzi”

Niektóre kraje twierdziły że termin udzieli odpowiedzi oznacza nie więcej niż wskazówkę czy dana informacja będzie czy nie będzie dostępna bez wskazania kiedy będzie dostarczona?

#### Art. 3( 4) czas odpowiedzi

W niektórych przypadkach informacja była udostępniana po upływie dwóch miesięcy lub nieudzielana wcale.

#### Art. 3 (4) brak odpowiedzi

Niektóre kraje transponując dyrektywę uznały, że brak odpowiedzi należy uznać za odmowę udzielenia informacji. To podważa znaczenie art. 3 (4), że odmowa dostarczenia żądanej informacji musi być dostarczona..

#### Art. 5 opłata za informację

W niektórych przypadkach nieuzasadnione opłaty były pobierane. Zdarzały się odrzucanie wniosków o udzielenie informacji i jednocześnie pobieranie opłat. Skargi dotyczyły również braku informacji o opłatach zanim żądanie udzielenia informacji było zgłoszone

#### Art. 6 interpretacja wyrażenia “instytucje odpowiedzialne publicznie za środowisko”

Funkcje dotychczas tradycyjnie realizowane przez państwo zostały transferowane do prywatnych lub quasi-publicznych podmiotów. W rezultacie wiele takich podmiotów nie udzielało takiej informacji, mimo iż informacja odpowiadała art. 2 (4).

## 2.5 Propozycje zmian Dyrektywy 90/313/EWG

Trudności z wdrożeniem rozstrzygnięć Dyrektywy skłoniły Komisję Europejską do sformułowania propozycji zmian w obowiązujących regulacjach. Do najważniejszych zaliczyć można<sup>50</sup>:

- Dyrektywa musi wyraźnie wskazać, że dostęp do informacji o środowisku jest prawem, tak aby ograniczenia jej stosowania były rzadkie i specyficzne.
- Definicja dyrektywy musi być zmieniona tak aby było jasne że obejmuje informacje dotyczące zdrowia, promieniowania, energii atomowej a także informacje dotyczące aspektów finansowych i ekonomicznych wszelkich przedsięwzięć, które mogą wpłynąć na środowisko.

---

<sup>50</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained in the application of council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990, on freedom of access to information on the environment, s. 43-45



- Dyrektywę obecnie stosuje się w odniesieniu do organów administracji publicznej, które mają kompetencje w dziedzinie ochrony środowiska. Dyrektywę tę powinno się stosować do wszelkich organów administracji publicznej, które posiadają informacje o środowisku.
  
- Dyrektywa wyłącza spod swego zainteresowania władze sądownicze i ustawodawcze. Ten wyjątek w niektórych przypadkach był interpretowany, że podmiot, który sporadycznie wykonuje czynności sądownicze lub legislacyjne automatycznie wyjęty jest z zasięgu stosowania Dyrektywy. Dyrektywa musi więc jasno określić, że wyjątek dotyczy sytuacji kiedy dany organ pełni funkcje sądownicze lub legislacyjne.

### **3. Stopień dostosowania polskiego porządku prawnego do wymogów Dyrektywy 90/313/EWG**

#### **3.1 Historia legislacyjna projektu ustawy regulującej dostęp do informacji o środowisku.**

W Polsce brakowało (z wyjątkiem Konstytucji) przepisów regulujących procedurę dostępu do informacji i dokumentów administracyjnych z dziedziny ochrony środowiska poza regulacjami dotyczącymi uprawnień stron w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym (przepisy KPA). Prace nad ustawodawstwem gwarantującym dostęp do informacji o środowisku trwały od początku lat 90-tych.<sup>51</sup> W zamierzeniach projekt nowej kompleksowej ustawy o ochronie środowiska miał umożliwić szerokie udostępnianie informacji o stanie i ochronie środowiska. Kwestia dostępu do informacji stanowić miała jeden z rozdziałów projektu ustawy, obok takich kwestii jak ochrona powietrza, zintegrowane pozwolenia ekologiczne, odpowiedzialność prawna, środki finansowo –prawne czy też udziału społeczeństwa i ocen oddziaływania na społeczeństwo. Prace nad projektem kompleksowej ustawy były także realizowane od 1995 r. w ramach projektu PHARE EC/EPP/91/1.2.4.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>52</sup> tylko w niewielkiej części gwarantowała realizację prawa dostępu do informacji o środowisku w duchu art. 74 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzony przez nowelizację z 29.08.1997 r. do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska obowiązek przechowywania pewnych informacji (informacje o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza, informacje o faktycznych emisjach do powietrza oraz decyzje dotyczące zastosowania administracyjnych kar pieniężnych w zakresie niektórych komponentów środowiska) w publicznie dostępnym rejestrze w nieznacznym stopniu spełnia wymagania dyrektywy 90/313/EWG.

Z powodu licznych kontrowersji prace nad projektem kompleksowej ustawy znacznie się przedłużyły. Kontrowersje te nie dotyczyły regulacji prawnych odnoszących się do prognoz i ocen oddziaływania na środowisko, dostępu do informacji

---

<sup>51</sup> K. Nowacki, Poland w: Access to environmental information in Europe. The implementation and implications of Directive 90/313/EEC, red. R.Hallo, Kluwer International Law, 1996, s. 374-375

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. nr 49 z 1994 r. poz.196

oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Wobec przedłużających się w Ministerstwie Środowiska prac nad całą ustawą oraz konieczności wykazania się postępowaniem w dostosowaniu do wymagań Unii Europejskiej wiosną 1999 r. postanowiono te trzy zagadnienia wyłączyć z ustawy kompleksowej i przedstawić w ramach jednej ustawy.<sup>53</sup> Takie wyodrębnienie i wyprzedzające przedstawienie parlamentowi RP do zatwierdzenia tej części zagadnień było niezbędne ze względu na stworzenie możliwości wykorzystania począwszy już od 2000 r. przydzielonych Polsce przez Unię Europejską funduszy przedakcesyjnych na ochronę środowiska - ISPA<sup>54</sup>

W efekcie w czerwcu 1999 r. powstał projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko. Projekt ten został poddany szerokiej konsultacji. W rezultacie wyważonego kompromisu pomiędzy poglądami reprezentującymi interesy różnych grup społecznych pojawił się zmodyfikowany projekt z 30 września 1999 r. ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie.

W dniu 22 grudnia 1999 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (druk nr 1616). Niektóre z zaproponowanych rozwiązań budziły pewne wątpliwości wśród posłów oraz ekspertów zaangażowanych w dyskusję nad nowymi uregulowaniami. Jerzy Jendrośka w opinii zleconej przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu wyliczył istotne wady zarówno z punktu widzenia spełnienia celów ustawy, jak i z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zdaniem Jendrośki projekt zawarty w druku 1616 charakteryzował się „minimalistycznym podejściem do sposobu dostosowania polskich przepisów do tych wymagań Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego, które poprzez zwiększanie zakresu jawności życia publicznego i udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych w dziedzinie ochrony środowiska służą ograniczaniu korupcjogennej uznaniowości i pomagają tym samym oparciu życia gospodarczego na zasadach zdrowej konkurencji.”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> J. Jendrośka, Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, *Prawo i Środowisko* 2000, nr 1, s.32

<sup>54</sup> *Prawo i Środowisko* 2000, nr 1, s.50

<sup>55</sup> J. Jendrośka, Opinia na temat rządowego projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (druk 1616), Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, styczeń 2000, s. 15

Zmiany wprowadzone w wyniku uzgodnień międzyresortowych oraz przez Komisję ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki zaburzyły wewnętrzną spójność projektu, poprawność z punktu widzenia techniki legislacyjnej oraz potrzeby dostosowania do prawa Unii Europejskiej i wymagań Konwencji. Komisja w słusznej intencji lecz chyba bez wystarczającej znajomości problematyki, doprowadziła do mechanicznego zredukowania liczby artykułów w projekcie (z 78 do 51) oraz nie mających uzasadnień zmian merytorycznych oraz terminologicznych. Z powodu dokonania wielu zabiegów redakcyjnych, autor opinii zalecił przyjęcie jako podstawy prac komisji projekt z 30 września 1999 r.

Dalszy etap prac w Parlamencie pozwolił na udoskonalenie projektu i wyeliminowanie większości zastrzeżeń, które adresowane były pod adresem przedłożenia rządowego. Po wprowadzeniu kilku zmian, które miały służyć lepszej realizacji podstawowych deklarowanych celów ustawy, w dniu 13 lipca 2000 r. Podkomisja Nadzwyczajna kierowana przez posła Kazimierza Szczygielskiego przedłożyła jednolity tekst projektu. Najważniejsze nowe rozstrzygnięcia to:

- Zmiana tytułu ustawy na prostszy i lepiej oddający treść regulacji
- Wprowadzenie przepisu wskazującego, że ustany wniosek zainteresowanego stanowi wystarczającą podstawę do udzielenia informacji niewymagającej wyszukiwania ( nowe rozwiązanie ma ograniczyć mitręgę biurokratyczną, gdyż projekt rządowy uznawał jedynie ważność wniosków składanych na piśmie)
- Skrócenie terminu przysługującego organowi administracji publicznej na udzieleni informacji z dwóch miesięcy do jednego oraz ograniczenie liczby przypadków, w których organ administracji publicznej może odmówić udostępnienia informacji.
- Wprowadzenie przepisu zobowiązującego organy administracji publicznej prowadzące strony www do zamieszczenia informacji wymaganych ustawą na stronach internetowych.<sup>56</sup>

Ostatecznie ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko uchwalona została przez Sejm w dniu 9 listopada 2000 r.<sup>57</sup> Zawarte w ustawie rozwiązania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko

---

<sup>56</sup> Zob. Uwagi na temat sprawozdania Podkomisji Nadzwyczajnej o projekcie ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, lipiec 2000 r., s.6-7

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2000 r.Nr109, poz. 1157

oraz dostępu do informacji wzorowane były na przepisach stosowanych w Unii, w tym przede wszystkim na przepisach:

- Dyrektywy Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku,
- Dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska,
- Dyrektywy Rady 97/11/EWG z 3 marca 1997 r. zmieniającej Dyrektywę 85/337/EWG.

Uregulowania zawarte w projekcie ustawy wynikają również z uwzględnienia postanowień dwóch konwencji międzynarodowych: Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska (podpisanej w Aarhus 1998 r.) oraz Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym ( podpisanej w Espoo w 1992 r.)

Połączenie trzech istotnych elementów tzn. dostępu do informacji, ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w jednym projekcie ustawy wynika m.in. z faktu, iż są to przepisy obejmujące całą dziedzinę ochrony środowiska, tzw. prawo o charakterze horyzontalnym.

### 3.1.1 Zakres przedmiotowy nowej ustawy w kontekście dostępu do informacji

Ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko stwarza ramy prawne umożliwiające realizację konstytucyjnej normy art.74 ust.3, gwarantującej prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Artykuł 5 precyzuje jakie informacje oraz w jaki sposób mają być udzielane. Ustawa dzieli informacje o środowisku i jego ochronie na dwa rodzaje. Art.5 ust.2 precyzyjnie określa pewne kategorie dokumentów np. różnego rodzaju decyzje wymagane przepisami o ochronie środowiska, które udostępniane są bezpłatnie do wglądu w siedzibie organu. Udostępniane są m.in. decyzje ustalające rodzaj i ilość substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza, decyzje: o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska, o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego, decyzje o zmianie lasu na użytek rolny; zezwolenia: na usunięcie drzew

lub krzewów, na usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, pozwolenia wodnoprawne na pobór wód, na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi.

Udostępnieniu podlegają także wnioski o wydanie decyzji wymienionych, a także inne informacje o środowisku i jego ochronie gromadzone w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej i baz danych zdefiniowanej w art. 5 ust. 3. Zalicza się do nich m.in. informacje dotyczące zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać negatywnie na środowisko, wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na dobra kultury, działań oraz środków, w szczególności administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska, raportów bezpieczeństwa i planów operacyjno-ratowniczych, o których mowa w przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska. Szczegółowy rodzaj udostępnianych informacji przedstawiony został w Tabeli 3.

**Tabela 3 Ustawowy katalog udostępnianych informacji**

<b>Udostępniane informacje</b>	<b>Wnioski o wydanie decyzji<sup>58</sup></b>	<b>Zobowiązany organ</b>
<b>Z zakresu przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>59</sup></b>		
Decyzje ustalające rodzaj i ilość substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza	Tak	Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), wojewoda <sup>60</sup>
Decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska	Tak	Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), wojewoda <sup>61</sup>
Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów	Tak	Wójt, burmistrz, prezydent miasta
Zezwolenia na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska w celach eksperymentalnych lub wprowadzenia do obrotu produktu zawierającego organizmy genetycznie zmodyfikowane	Tak	Minister właściwy do spraw środowiska
Wykazy rodzajów i ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza		

<sup>58</sup> W znaczeniu prawnym decyzja jest to akt prawny wydany przez posiadający kompetencje do jego wydania organ administrujący, skierowany do konkretnego adresata i określający konkretną sytuację.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. z 1949 r. nr 49, poz. 196

<sup>60</sup> W przypadku, gdy dotyczą one przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które dotyczą obowiązkowego sporządzenia raportu

<sup>61</sup> W przypadku, gdy dotyczą one przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które dotyczą obowiązkowego sporządzenia raportu

Decyzje o wymiarze kar, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska, polegające na: Przekroczeniu co do rodzaju lub ilości substancji dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza, określonych decyzją właściwego organu Przekroczeniu dopuszczalnego poziomu hałasu, określonego decyzją właściwego organu		Wojewódzki inspektor ochrony środowiska
Decyzje o wymiarze kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska, polegające na: zniszczeniu terenów zieleni lub drzew i krzewów..., usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia		Wójt, burmistrz, prezydent miasta
<b>Z zakresu przepisów o odpadach<sup>62</sup></b>		
Zezwolenia na wytwarzanie odpadów	Tak	Starosta, wojewoda
Zezwolenia na usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych	Tak	Starosta, wojewoda
Dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów przez wytwarzających i odbiorców odpadów		
Decyzje o wymiarze, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty kar pieniężnych za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nie wyznaczonym lub niezgodnie z wymaganiami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów		Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
<b>Z zakresu przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>63</sup></b>		
Zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystywaniu lub unieszkodliwianiu odpadów komunalnych	Tak	Wójt, burmistrz, prezydent miasta
<b>Z zakresu przepisów Prawa wodnego<sup>64</sup></b>		
Pozwolenia wodnoprawne na pobór wód	Tak	Wójt, burmistrz, prezydent miasta
Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	Tak	Starosta, wojewoda
Wykazy ilości pobranej wody oraz ilości, rodzaju i przeciętnego składu ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi		Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda
Decyzje o wymiarze, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty kar pieniężnych za wprowadzanie, do wód lub do ziemi ścieków nie odpowiadającym wymaganym warunkom		Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
Decyzje o karach pieniężnych za pobór wody w ilości większej niż ustalona w pozwoleniu wodnoprawnym		Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach, Dz. U. z 1997 r. nr 96, poz. 592

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 13 .09.1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, Dz. U. z 1996 r. , nr 132, poz. 622

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz. U. z 1974 r., nr 38, poz. 230

<b>Projekty dokumentów</b> , które wymagają przeprowadzenia postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko: polityk strategii, planów lub programów – przed skierowaniem ich do postępowania w sprawie ochrony środowiska z udziałem społeczeństwa – takich jak: Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju Plany zagospodarowania przestrzennego Strategie rozwoju regionalnego Polityki, plany lub strategie dotyczące przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu, których opracowanie przez centralne lub wojewódzkie organy przewidziane jest w ustawach		
Wymienione wyżej polityki, strategie, plany lub programy		
Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu-wydawane na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym	Tak	Wójt, burmistrz lub prezydent miasta
Decyzje o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego oraz na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części		Starosta
Koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na wydobywanie kopalin ze złóż, na bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin		Minister właściwy do spraw środowiska
Pozwolenia wodnoprawne w zakresie wykonywania urządzeń wodnych, poboru wód podziemnych, rolniczego wykorzystywania ścieków		Starosta (wojewoda)

Ustawa wprowadza “publicznie dostępne wykazy dokumentów”, co zdaniem Jendroški jest regresem w stosunku do rozwiązań wypróbowanych w innych krajach oraz istniejących już Polsce.<sup>65</sup> W noweli do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wprowadzono w 1997 r. instytucje publicznie dostępnych rejestrów: rejestru decyzji o dopuszczalnej emisji, rejestru zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza oraz rejestru kar pieniężnych obejmujących decyzje w sprawie kar za zanieczyszczanie powietrza, powodowanie hałasu, usuwanie i niszczenie drzew, krzewów i zieleni. Zmiana ta ma fundamentalne znaczenie dla dostępności informacji – po wyszukaniu w wykazie o jaką informację chodzi, należy sporządzić wniosek na piśmie i czekać na znalezienie odpowiedniego dokumentu w biurku odpowiedniego urzędnika. Według opinii ekspertów instytucja “publicznie dostępnych wykazów dokumentów” może powodować utrudnienie dla żądającego informacji oraz prowadzić do dezorganizacji pracy urzędów. Korzystnie w tym świetle wypada przepis art. 7 ust. 3 wymagający aby



dokumenty umieszczone w wykazie udostępniać w dniu złożenia wniosku. Publicznie dostępne wykazy dokumentów prowadzą organy administracji publicznej właściwe w sprawach wydawania decyzji, a także zobowiązane do prowadzenia postępowania, w ramach którego, sporządzane są odpowiednie dokumenty.

Przykładowo na podstawie przepisów ustawy o odpadach<sup>66</sup> zezwolenie na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych wydaje starosta po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza albo prezydenta miasta oraz wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Gdy wytwarzanie odpadów wiąże się z przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko zezwolenie na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych wydaje wojewoda. Publiczne wykazy zezwoleń na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych powinni więc prowadzić starostowie oraz wojewodowie. Jednak informacji o udzielonym zezwoleniu posiadać będą także inne podmioty, gdyż kopię wydanego zezwolenia organ wydający zezwolenie przekazuje do wiadomości marszałkowi województwa oraz właściwemu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, (w przypadku zezwolenia wydanego przez wojewodę także staroście).

Ustawa określa wyjątki od zasady udostępniania informacji zgodne zarówno z Dyrektywą jak i konwencją Aarhus. Nie udostępnia się informacji dotyczących (art. 6):

- “spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli ujawnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania,
- spraw będących przedmiotem praw autorskich oraz patentowych, jeżeli udostępnienie akt mogłoby naruszyć te prawa,
- dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli nie miały one obowiązku ich dostarczenia i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu.
- dokumentów lub danych których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie środowiska”.

W art. 7 Ustawa nakazuje udostępnienie informacji bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu miesiąca, chyba że stopień skomplikowania sprawy uzasadnia przedłużenie tego terminu do dwóch miesięcy.

---

<sup>65</sup> J. Jendrośka, Opinia na temat ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk 471), wrzesień 2000 r., s. 3-4

<sup>66</sup> Ustawa o odpadach z dnia 27 czerwca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 96, poz. 592

### 3.1.2 Podmiotowy zasięg ustawy w aspekcie realizacji prawa do informacji.

Ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko uchwalona, w ślad za Konstytucją, Dyrektywą 90/313 oraz Konwencją z Aarhus gwarantuje każdemu prawo do informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w posiadaniu władz publicznych. Podmiotem uprawnionym jest “każdy” (art.4), co oznacza choć nie jest to *explicite* wyrażone, iż udostępnienia informacji nie można uzależnić od obywatelstwa, miejsca zamieszkania, czy też wykazania się jakimkolwiek interesem w sprawie.

Ustawodawca odmiennie niż w przypadku Dyrektywy nie zdefiniował pojęcia “administracji publicznej”. Trudność związana z wypracowaniem pełnego, zadowalającego wszystkich określenia administracji nie powinna być przeszkodą w identyfikacji organów zobowiązanych do udzielania informacji. Wyrażenie “administracja” wywodzi się z języka łacińskiego. Język łaciński łączy w określeniu *administrare* przedrostek *ad-* z *ministrare*. *Ministrare* miało oznaczać działalność służebną: usługiwanie, posługiwanie, służenie. Przedrostek *ad-* uwydatniał, że *ministrare*, do którego był dodawany, miało stanowić działalność wykonywaną przez dłuższy czas lub trwale; a nie akt jednorazowy.<sup>67</sup>

W ujęciu przedmiotowo – podmiotowym “przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”.<sup>68</sup> W sferze podmiotowej – wykonywanie administracji znajduje się w gestii rozczłonkowanej struktury organizacyjnej sektora publicznego, na który składają się różne podmioty, organy i instytucje. Według innych autorów za decydującą przesłankę pozwalającą stosować pojęcie administracji publicznej, uważa się w ogólnym sensie działalność podmiotów publicznych zmierzającą do zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatela<sup>69</sup> Przepisy Dyrektywy odnoszą się do

---

<sup>67</sup> Por. S. Wrzosek, Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce, Politechnika Białostocka, Białystok 1999, s.11

<sup>68</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna - zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 1998, s. 91

<sup>69</sup> Por. S. Wrzosek, Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce, Politechnika Białostocka, Białystok 1999, s.13

“administracji publicznej” rozumianej w sposób funkcjonalny, z czym zgodził się w swojej opinii rzecznik generalny Fennelly.<sup>70</sup>

Podsumowując należy stwierdzić, że zobowiązanymi do udostępniania informacji w trybie ustawy są organy administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli, a także – zgodnie z art.11 ustawy –inne podmioty, gdy są z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

### 3.2 Rola administracji publicznej we wdrażaniu przepisów unijnych.

Rola administracji rządowej i samorządowej w zarządzaniu różnorodnymi sferami życia społecznego ulega ciągłym przemianom. Zmianom ulega struktura organizacyjna administracji, a także zakres jej działania. Następuje nie tylko poszerzenie działania współczesnej administracji, ale także zróżnicowanie metod działania, które coraz częściej przybierają charakter ponadnarodowy lub są związane z ujednoceniem działań wewnętrznych w danym regionie świata. Przykładem są wspólne działania podejmowane na podstawie prawa europejskiego oraz umów międzynarodowych w odniesieniu do zapewnienia swobodnego dostępu do informacji o środowisku.

Ostatecznie jednak, skuteczne wprowadzanie norm prawnych w życie zależy od współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli. Decentralizacja oznacza, że coraz więcej zadań realizowanych jest przez regiony oraz gminy. To władze lokalne oraz regionalne prowadzą i utrzymują infrastrukturę gospodarczą i społeczną, realizują zadania związane z gospodarką przestrzenną, tworzą własną i uczestniczą w realizacji krajowej i regionalnej polityki środowiskowej. Od sposobu działania tych władz, ich kreatywności, samodzielności, przejawianiu inicjatyw, a nie biernego czekania na wytyczne w dużym stopniu zależy powodzenie w kreowaniu polityki ekologicznej państwa.

Władze centralne nie mogą wyłącznie metodą nakazu zobowiązać odpowiednich władz lokalnych do podjęcia działań przewidzianych prawem wspólnotowym. Realizacja jakichkolwiek zadań wymagających współuczestnictwa strony rządowej (administracji rządowej) i samorządowej, w tym również wdrożenia unijnego prawa o

---

<sup>70</sup> Opinion of Advocate General Fennelly, Case C-217/97, Commission of the European Union v Federal Republic of Germany, <http://europa.eu.int/ej/en/jurisp/index.html>

dostępie do informacji o środowisku, powinno opierać się na kilku podstawowych zasadach: subsydiarności, kooperacji (współpracy), wzajemnego informowania się i upowszechniania informacji, wspólnego oceniania wyników, współdziałania finansowego i ekonomicznego, ekonomizacji, wzajemnego wsparcia i oraz zasadzie reagowania<sup>71</sup>

Kluczową rolę w wypełnianiu zadań publicznych odgrywa zasada subsydiarności. W polityce ekologicznej subsydiarność analizowana jest w kontekście zasady kooperacji i tzw. “dzielonej odpowiedzialności”.<sup>72</sup> Termin “dzielona odpowiedzialność” odnosi się do całego obszaru zarządzania środowiskiem i zakłada współdziałanie Wspólnoty, rządów państw, władz regionalnych, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz osób fizycznych.

W nowych regulacjach coraz bardziej jest widoczny postulat maksymalnie możliwego uspołecznienia tych działań i dzięki temu zwiększenia ich skuteczności. Założeniem podstawowym jest więc “środowiskowa” analiza przesłanek każdej decyzji, przy możliwie najszerszej partycypacji społecznej.

### 3.3 Realizacja postanowień Dyrektywy 90/313/EWG

Proces implementacji Dyrektywy 90/313/EWG w Polsce jeszcze się nie zakończył i trudno na dzień dzisiejszy (maj 2001 r.) oceniać jakość wdrożonego prawa. W celu realizacji postanowień ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko uchwalona wydane zostały dotychczas dwa akty wykonawcze: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie<sup>73</sup> oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 lutego 2001 r. w sprawie stawek opłat za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie<sup>74</sup>.

W świetle przepisów rozporządzenia publiczny wykaz składać się ma z kart informacyjnych zawierających dane umożliwiające wyszukiwanie i udostępnianie dokumentów. Zainteresowani dowiedzą się także, jaka komórka prowadzi interesującą

---

<sup>71</sup> Zob. [http://www.mos.gov.pl/integracja\\_europejska/zasady.shtml](http://www.mos.gov.pl/integracja_europejska/zasady.shtml), marzec 2001

<sup>72</sup> Zob. H. Machińska, Zasada subsydiarności w polityce ekologicznej WE, w: Subsydiarność, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s.230

<sup>73</sup> Dz. U. z dnia 2 marca 2001 r., nr 15 poz. 164

<sup>74</sup> Dz. U. z dnia 9 marca 2001 r., nr 16, poz. 183

ich sprawę i jaki jest numer pokoju, w którym mogą prosić o więcej szczegółów. Stawki opłat za sporządzenie kopii dokumentów o środowisku w formacie A4 wyniosą 7 zł do 30 stron, 9 zł od 31 do 50 stron oraz 3 zł za każde następne rozpoczęte 10 stron powyżej 50 stron. Opłaty za wyszukiwanie informacji są zróżnicowane (od 2 zł do 6 zł) w zależności od liczby dokumentów wymaganych do wyszukania danej informacji.

Zasadnicze znaczenie ma, iż zdecydowana większość rozstrzygnięć przedstawionych w Tabeli 3 znajduje się w kompetencji wojewody, starosty oraz wójta i burmistrza (prezydenta miasta). W zakresie kompetencji tych organów zarządzanie ochroną środowiska stanowi tylko część ich obowiązków i uprawnień. Rozbudowane są natomiast, znajdujące się w ich aparacie pomocniczym, komórki organizacyjne przygotowujące rozstrzygnięcia określonych zagadnień związanych bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska i gospodarowaniem jego zasobami.

Z monitoringu wdrażania Dyrektywy 90/313/EWG mającego na cel sprawdzenie dostępności w roku 2000 publicznych rejestrów: o dopuszczalnej emisji do powietrza, o zanieczyszczeniach wprowadzanych do powietrza, rejestr kar wynika, iż mimo obowiązywania przepisów zobowiązujących polskie urzędy do udostępniania informacji z publicznych rejestrów, dostęp do nich, z różnych powodów i w różnym stopniu, jest dla społeczeństwa utrudniony.<sup>75</sup> Urzędnikom, którzy mają udostępniać rejestry brak jest podstawowych informacji na temat konieczności i sposobów udostępniania danych. Niewątpliwie potrzebne są szkolenia dla tych osób lub co najmniej akcja informacyjna (ulotki, prasa) przeprowadzona w jednostkach administracyjnych. Z drugiej strony jak pokazała praktyka, po opartej na przepisach interwencji, informacje były udzielane.

---

<sup>75</sup> Projekt "Lokalne wdrażanie przepisów Unii Europejskiej", Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, [www.wko.wroc.pl/ecp/casestudy.html](http://www.wko.wroc.pl/ecp/casestudy.html), kwiecień 2001 r.

## Zakończenie

Proces dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do norm wspólnotowych z jednej strony jest postrzegany jako niezbędny warunek członkostwa RP w strukturach wspólnotowych, z drugiej natomiast jako instrument osiągania celów polityki ekologicznej.

Zagadnienia środowiskowe najlepiej są rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów. Zagwarantowanie swobodnego dostępu do informacji jest kluczem do zwiększania świadomości ekologicznej oraz udziału społeczeństwa w szeroko rozumianym procesie podejmowania decyzji – od strategicznych w zakresie kształtowania polityki gospodarczo-społecznej na wszystkich szczeblach organizacji państwa, poprzez decyzje podejmowane w trakcie zarządzania w skali makro, jak i indywidualne decyzje poszczególnych organów.

Dla ułatwienia tego postulatu każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji będący w posiadaniu władz publicznych, o stanie środowiska, istniejących zagrożeniach i podejmowanych przeciwdziałaniach. Władze powinny taki szeroki dostęp zapewnić, traktując go jako jedną z metod podnoszenia stopnia świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Idea zagwarantowania dostępu do informacji z dziedziny ochrony środowiska z roku na rok jest co raz bardziej zakorzeniona w prawie ochrony środowiska. Urzeczywistnienie prawa do informacji o środowisku zachodzi równolegle z wysiłkami wielu państw zmierzającymi do wykształcenia nowego modelu administracji publicznej, w której reguły przejrzystości odgrywają kluczową rolę w kontaktach administracji z obywatelami. Dodatkowym impulsem większej otwartości w dziedzinie ochrony środowiska są zobowiązania państw wynikające z przyjętych umów międzynarodowych oraz prawa wspólnotowego. Zarówno z przepisów Konwencji z Aarhus jak i z Dyrektywy 90/313/EWG jednoznacznie wynika, iż **udzielanie informacji jest zasadą, a odmowa jej udzielenia wyjątkiem.**

Doświadczenia państw Unii Europejskiej wykazują, iż niejednokrotnie praktyka administracyjna w poszczególnych krajach odbiega od standardów zapisanych w Dyrektywie. Do najczęstszych uchybień w realizacji postanowień prawa

wspólnotowego zaliczyć należy, nieprecyzyjne interpretacje definicji “administracji publicznej”, “informacji dotyczących środowiska” oraz wyjątków od udzielania informacji, które prowadziły do zawężenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego treści Dyrektywy. Ponadto, przykłady Belgii, Niemiec i Hiszpanii pokazują, że w wielu wypadkach władze publiczne nie reagują właściwie (brak odpowiedzi, udzielenie informacji poza terminem) na żądania obywateli dotyczące udostępniania informacji o środowisku.

Podsumowując należy stwierdzić, iż pod pojęciem dostępu rozumie się nie tylko faktyczną dostępność informacji, ale i zestaw środków prawnych i administracyjnych umożliwiających skuteczne zrealizowanie takiego prawa. Istotna odpowiedzialność za efektywną implementację przepisów unijnych spoczywa nie tylko na władzach centralnych, ale także regionalnych i lokalnych. To najczęściej w urzędach gmin obywatele chcą uzyskać informacje o otaczającym ich środowisku. Dlatego też w pierwszej kolejności pracownicy urzędów regionalnych i lokalnych powinni zostać odpowiednio przeszkoleni z obowiązków jakie nakłada harmonizacja przepisów krajowych z Dyrektywą 90/313/EWG.

Niestety, przygotowanie władz lokalnych do profesjonalnego wdrożenia ustawy nie jest przedmiotem zainteresowania rządu. Brak instrumentów finansowych wspierających zadania samorządów w tym zakresie może doprowadzić do znacznych utrudnień w kształtowaniu właściwego stosunku do środowiska, szerzeniu zrozumienia celów ochrony środowiska oraz propagowaniu spraw ochrony środowiska i poczynań zmierzających do zapewnienia tej ochrony.

## **Abstract**

Marcin Sakowicz

### **Access to information on environment**

This paper presents the question of access to environmental information. Since the protection of the environment is in the general interest, all policies and activities that may have impact on the environment, (emissions, pollution, realisation of infrastructure measures) should therefore be discussed and decided with all affected or interested.

In the first chapter larger context of access to information held by public authorities is described. Access to environmental information is only a segment of the broader issue. Until recently in many Member States, the habits of public administration were traditionally characterised by an institutionalised and far-reaching closeness and secrecy. However, in the last decade most member states took the options to adopt rules on access on information generally. The changes that have started to be made in the area of environmental information were caused or influenced by Directive 90/313/EEC, which the European Community adopted in June 1990, and Aarhus Convention.

There is a considerable consensus that access to information on environment needs to be improved. Second chapter presents Member States efforts to transpose Directive 90/313 into legislation and to apply these provisions. Despite the formal transposition, the completeness and the correctness of the implementation of the Directive requirements are subject to considerable criticism. Most of complaints addressed to Commission referred to refusals to provide information. Main problems stemmed from diverging interpretations of exceptions and definitions of: “public administration” and “information relating to environment”. There were also complaints concerning high costs and long delays associated with providing information. The chapter concludes with recommendations for review and revision of the Directive.

The last chapter deals with measures adopted by Poland to harmonise its law according with Directive and Aarhus Convention requirements. The experience gained in member states can be used not only to strengthen the role of the Directive but also could point the way to the appropriate implementation of the Directive by Poland and other Central and Eastern European countries.



## Bibliografia

### Akty prawne:

- 1 Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku, w: Prawo ochrony środowiska WE, Tom I, Zagadnienia Ogólne, Warszawa 1994
- 2 Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z dnia 10 lipca 1993 r., nr 61, poz. 284
- 3 Traktatu Ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego, Dokumenty Europejskie, Lublin 1999, Tom III
- 4 Ustawa z dnia 13 .09.1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, Dz. U. z 1996 r. , nr 132, poz. 622
- 5 Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz. U. z 1974 r., nr 38, poz. 230
- 6 Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach, Dz. U. z 1997 r. nr 96, poz. 592
- 7 Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. nr 49 z 1994 r. poz.196
- 8 Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2000 r., nr109, poz. 1157

### Książki i artykuły:

- 1 Access to environmental information in Europe. The implemenation and implictaionns of Directive 90/313/EEC, red. R.Hallo, Kluwer International Law, 1996
- 2 Błaszczak M., Dostęp do informacji w instytucjach Unii Europejskiej, w: Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji, KSAP, Warszawa,2001
- 3 Boć J., Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1990
- 4 Craig P., De Burga G., EU LAW, Texts, Cases and Materials, Oxford 1998

- 5 Dopierała J., Pionierskie doświadczenia administracji szwedzkiej w realizacji powszechnego dostępu do informacji, w: Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji, KSAP, Warszawa 2001
- 6 Emmert F., Morawiecki M., Prawo europejskie, PWN, Warszawa- Wrocław 1999
- 7 Fliasiński M., Swobodny przepływ informacji a interesy Polski, PISM, Warszawa 1991
- 8 Górzyńska T., Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999
- 9 Grabowska G., Europejskie Prawo Środowiska, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001 r.,
- 10 H. Machińska, Zasada subsydiarności w polityce ekologicznej WE, w: Subsidiarność, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998
- 11 Heyvaert V., Access to information in a deregulated environment, w: Deregulation in the European Union, red. V. Collier, Routledge 1998
- 12 Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna - zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 1998
- 13 Jendrośka J., Konwencja z Aarhus, geneza, status i kierunki rozwoju, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław grudzień 2000 r
- 14 Jendrośka J., Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, Prawo i Środowisko 2000, nr 1
- 15 Mering L., Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i prawie polskim, LEX, 1999
- 16 Mik C., Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych, w : Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych, red. C. Mik TNOiK, Toruń 1998,
- 17 Monediaire G., Unia Europejska a ochrona środowiska: Polityka informacyjna i udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych w : Wspólnota Europejska a środowisko naturalne, Tom II, red. J. Masclet, Lublin 1999
- 18 Piskorz-Ryń A., Prawo do informacji, Samorząd Terytorialny, 2000, nr 7-8
- 19 Taras W., Pojęcie “informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej”, Samorząd Terytorialny, 2000, nr 12

- 20 Tuleja P., Prawo dostępu do informacji – konstytucyjny i ustawowy sposób określenia jego zakresu przedmiotowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2000, s. 2-4
- 21 Verhoeven A., The right to information: a fundamental right?, lecture at EIPA, Maastricht, May 29,2000
- 22 Wrzosek S., Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce, Politechnika Białostocka, Białystok 1999

**Inne źródła:**

- 1 Draft Charter of Fundamental Rights of The European Union, Charte 4487/1/00 REV 1, Brussels, 10.10.2000
- 2 Jendrośka J., Centrum Prawa Ekologicznego, Analiza rządowego projektu ustawy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji i jego ochronie – pod kątem jej znaczenia dla procesu harmonizacji prawa
- 3 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w: Monitor Integracji Europejskiej, UKIE, Warszawa, 2001, nr 38, s.72
- 4 Kassenberg A., Instytut na rzecz Ekorozwoju, Opinia o projekcie ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o jego ochronie
- 5 List of committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers, OJ C 225, 8.8.2000
- 6 Opinion of Advocate General Fennelly, Case C-217/97, Commission of the European Union v Federal Republic of Germany, <http://europa.eu.int/ej/en/jurisp/index.html>
- 7 Orzeczenie ETS w sprawie C-217/97, Commission v Germany, ECR 1999
- 8 Orzeczenie ETS w sprawie C-321/96 Wilhelm Mecklenburg v Kreis Pinneberg der Landrat, ECR 1998
- 9 Prawa człowieka, wybór materiałów, Wydawnictwo Comer, Toruń 1993
- 10 Projekt “Lokalne wdrażanie przepisów Unii Europejskiej”, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, [www.eko.wroc.pl/ecp/casestudy.html](http://www.eko.wroc.pl/ecp/casestudy.html), kwiecień 2001 r.
- 11 Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained in the application of Council Directive 90/313/EEC of 7 June

1990, on freedom of access to information on the environment,  
[www.europa.eu.int/comm/environment/docum/00400\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/00400_en.htm),

- 12 Stanowisko Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka w sprawie prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej, KPRM, 2001