

Warszawa, 2 stycznia 2015 r.

1/SO/SOWP/2015/SOKBT

Opinia Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska
do projekt z dnia 5 grudnia 2014 r. ustawy
o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale
społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz
niektórych innych ustaw

Misją naszego Stowarzyszenia jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz osób pełniących funkcje publicznej. **Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest jawność życia publicznego.** Od 10 lat - w ramach jednego z głównych projektów Stowarzyszenia – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl) – **realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej.** Jawność jest wszak niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Zapewnienie szerokiego udziału społeczeństwa i prawa do informacji ma dotyczyć całego prawa ochrony środowiska, a nie tylko ocen oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP *każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska*. Oznacza to, że władze publiczne powinny zapewnić każdemu jak najszerszy dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska. Ograniczenie tego prawa konstytucyjnie chronionego może nastąpić jedynie na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP *ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*.

Uzyskiwanie informacji o stanie i ochronie środowiska musi być postrzegane jako konkretyzacja wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Jak zauważyła T. Górczyńska *Także prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji) jest tym samym prawem do informacji, o którym mowa w art. 54 ust. 1. W tym przypadku nadanie mu rangi wyodrębnionego prawa konstytucyjnego również spowodowane było troską o skuteczność dostępu do informacji w tej szczególnie ważnej dla obywateli dziedzinie życia (a być może miało po prostu skutecznego promotora)*¹. Podobnie wskazał B. Banaszak *Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska łączy się z prawem do informacji ustanowionym w art. 61 (zob. komentarz do art. 61). Nie*

¹ T. Górczyńska, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, str. 93.

stanowi jednak jego prostego powtórzenia, ale wprowadza do niego nowe elementy odnoszące się wyłącznie do środowiska i tym samym zawężające zakres przedmiotowy samego prawa do informacji. Równocześnie art. 74 ust. 3 zapewnia szerszy zakres podmiotowy niż art. 61 (por. A. Szmyt, W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, Prz. Sejm. 1999, Nr 6, s. 68)².

Naszym zdaniem projektowane rozwiązania winny za każdym razem zmierzać do zwiększania dostępności informacji oraz upraszczania trybów jej uzyskiwania.

Stowarzyszenie z aprobatą przyjmuje dwa główne kierunki zmian w zakresie udostępniania informacji o środowisku dotyczące określenia terminu do udostępnienia danych w publicznie dostępnych wykazach (proponowane dodanie ust. 4 w art. 21 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństw w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko – dalej *ustawa*) oraz zmianę podejścia do ograniczeń wskazanych w art. 16 i 17 ustawy w jej aktualnym brzmieniu.

Mając na uwadze rolę prawa do informacji publicznej naszym zdaniem należy w ramach toczących się zmian na zmianą ustawy dążyć do ujednolicenia procedur dostępu do informacji publicznej. Aktualnie mamy dwa znacząco rozbudowane tryby - w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz w zmienianej ustawie.

Cel obu regulacji jest niemalże identyczny – urzeczywistnienie konstytucyjnych uprawnień. Jednakże obie regulacje odmiennie podchodzą w znaczących zakresach do określenia procedur udostępnienia informacji publicznej. Taka sytuacja nie sprzyja swobodnemu dostępowi do informacji publicznej i wiąże się ze znajomością przez osoby wnioskujące dwóch odrębnych procedur.

Dlatego też najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby uregulowanie dostępu do informacji publicznej w jednej ustawie niezależnie od tego czy będzie to informacja wskazana w art. 61 ust. 1 i 2 czy art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdając sobie sprawę z niemożliwości stworzenia takiego aktu prawnego w sytuacji zmiany ustawy postulujemy następujące rozwiązania w celu maksymalnego ujednolicenia procedur:

- A. Terminy – wprowadzenie zmiany w ust. 1 art. 14 ustawy poprzez określenie terminu pierwotnego obowiązku wykonania wniosku jako *bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku*.

Zmiana ta ujednoliciłaby terminy udostępniania informacji publicznej w dwóch głównych ustawach. Trudno zrozumieć wnioskodawcom dlaczego informacje publiczne udostępniane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej co do zasady udostępniane są szybciej niż informacje publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony. Wskazany w art. 3 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/113/EWG (Dyrektywa) termin jest określony maksymalnie. Nie ma żadnych przeszkód, aby

² B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis.

państwa członkowskie uregulowały krótsze terminy³. Dodatkowo skrócenie terminu będzie sprzyjało włączaniu się społeczności w procedury mające wpływ na środowisko⁴. Raz jeszcze podkreślić należy, iż nie znajdujemy żadnego uzasadnienia dla tak daleko idącej rozbieżności w tak określonych terminach. Nadto aktywne publikowanie informacji wskazanych w ustawie zmniejsza ilość wniosków, a same obowiązki wynikające z ustawy jako wynika z *Raportu Rzeczypospolitej Polskiej na temat doświadczeń związanych ze stosowaniem dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji o środowisku*⁵ nie spowodowało nadmiernego obciążenia dla administracji. Na marginesie zauważamy, iż w ustawie nawiązano do terminów wskazanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej tj. w art. 15, którego treść zbliżona jest do art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

- B. Opłaty – przyjęte w ustawie rozwiązanie rozdziału 4 Działu III jest dalece odmienne od rozwiązania przyjętego w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Naszym zdaniem zasada dostępu do każdej informacji publicznej winna być bezpłatność, która wyrażona jest m. in. w art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takie rozwiązanie winno zostać zaproponowane w art. 26 projektowanej zmiany. Również w tym miejscu trudno zrozumieć dlaczego istnieje taka różnica w określaniu opłat na niekorzyść informacji publicznej związanej ze środowiskiem i jego ochroną. Postulujemy o wykreślenie art. 27 i 28 ustawy w ramach prowadzonych prac legislacyjnych. Dodatkowo określone opłaty w Rozporządzeniu Ministra środowiska w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku z dnia 12 listopada 2010 r. nie są uzasadnione np. w zakresie pobierania opłat za wyszukanie informacji. Dyrektywa pozostawia możliwość państwom członkowskim ustalania odpłatności w dostępie do informacji publicznej związanej ze środowiskiem i jego ochroną. Dlatego też wprowadzenie jako zasady bezpłatności nie stanowi naruszenia zasad Dyrektywy.
- C. Ograniczenia – raz jeszcze podkreślamy, iż zmiana podejścia w stosunku do ograniczeń poprzez zlikwidowanie obligatoryjności domowy w sytuacjach wskazanych w art. 16 ustawy. Jednakże już samo wprowadzenie tak licznych ograniczeń oraz ich powtórzenie co do zasady w projektowanych zmianach należy ocenić negatywnie. Ponownie musimy wskazać, iż część tych ograniczeń nie występuje w ustawie o dostępie do informacji publicznej co działa na niekorzyść osób wnioskujących o informacje związane ze środowiskiem i jego ochroną. Przy czym uważamy, że zmiany proponowane w art. 19 ust. 4 i 5 będą sprzyjały poszanowaniu zasad jawności.

W ramach proponowanych ograniczeń, które występują również aktualnie wskazujemy:

1. Naszym zdaniem część z tych ograniczeń zostało niejako mechanicznie przepisane z Dyrektywy, co w stosowaniu aktualnym ustawy, jak i po przeprowadzonej nowelizacji może narażać na trudności.

³ por. sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące doświadczeń związanych ze stosowaniem dyrektywy rady 2003/4/we w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska str. 7, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/PL/1-2012-774-PL-F1-1.Pdf>.

⁴ por. Raport Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej, str. 25, <http://greenmind.pl/nasze-dzialania/projekty/konwencja-z-aarhus-w-praktyce/raport>.

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/reports/poland.pdf>.

2. Wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 Dyrektywy ograniczenia mogą być zastosowane w państwach członkowskich, ale nie muszą. Brakuje w uzasadnieniu projektowanych zmian wskazania czy są one konieczne i dotychczasowe ograniczenia były stosowane. Naszym zdaniem koniecznym jest przegląd ograniczeń jako wyjątków od ogólnej zasady jawności. Przypominamy, że każde ograniczenie prawa musi być konieczne w demokratycznym państwie prawa, wynikać z ustawy, nie naruszać zasad proporcjonalności. Brak uzasadnienia w tej kwestii uznajemy za poważny brak projektu ustawy.
3. Naszym zdaniem projektowany zakres ograniczeń powinien być inaczej sformułowany, ponieważ nie jest jasne czy np. tajemnica skarbową będzie przesłanką odmowy udostępnienia informacji publicznej związanej ze środowiskiem i jego ochroną. W tym zakresie zauważamy, iż art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej zawiera inne rozwiązanie. Nie oceniamy, które z przyjętych rozwiązań jest pożądane dla zapewnienia maksymalnej jawności. Jednakże wydaje się, że próba przeniesienia wprost Dyrektywy może spowodować dodatkowe utrudnienia w praktycznym stosowaniu ustawy.
4. Uważamy, że w przypadku decyzji o utrzymaniu ograniczenia wskazanego w projektowanym art. 16 ust. 1 pkt 2 winien on zostać w brzmieniu dotychczasowym nawet przy proponowanym rozwiązaniu art. 19 ust. 5. Rozwiązanie dotychczasowe jest korzystniejsze i zapewnia większą jawność.
5. Zwracamy uwagę, iż orzecznictwo sądów administracyjnych opowiada się, że prawa autorskie w ramach wykonywania prawa do informacji publicznej nie stanowią przesłanki do wyłączenia dostępności wnioskowanych informacji publicznych (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 667/11; 7 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1774/10; 18 września 2008 r., sygn. akt I OSK 315/08; 9 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 517/06). Dlatego też postulujemy, aby rozważyć proponowane ograniczenie w art. 16 ust. 1 pkt 3.
6. Wydaje się, że właściwsze byłoby odwołanie się w projektowanym art. 16 ust. 1 pkt 4 do prawa do prywatności i zważenie rozwiązania przyjętego w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.
7. Zbędna wydaje się przesłanka wyłączenia jawności określona w projektowanym art. 16 ust. 1 pkt 5. Jeżeli informacje zawarte w tych dokumentach będą zawierały informacje prawnie chronione to dojdzie to skrzyżowania się ograniczeń. Przy czym projektowane (również obowiązujące w tym zakresie ograniczenie) jest nieprecyzyjne. Nadto dla realizacji prawa do informacji nie powinno mieć wpływu oświadczenie osoby składającej taki dokument, a wyłącznie prawnie chronione dobra.
8. Pozytywnie oceniamy obowiązek wyrażony w projektowanym art. 16 ust. 3. Jednakże wydaje się, że wystarczy w art. 16 ust. 1 pkt 7 wskazać na tajemnicę przedsiębiorstwa bez przywoływania *wartości handlowej i danych technologicznych*, które wydają się być zawarte w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Przy czym proponowane rozwiązanie zawiera niewystępującą tam np. *wartość handlową*.
9. W projektowanym art. 16 ust. 1 pkt 8 i 9 ustawy ograniczenia mają charakter nadto ogólny i wydaje się, że nie wynikający wprost z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czy też nie znajdujący się w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Naszym zdaniem przy braku definicji tych pojęć, czy też

większej precyzji mogą one nadmiernie ograniczyć prawo do uzyskiwania informacji o środowisku i jego ochronie.

10. Naszym zdaniem możliwe ograniczenie w projektowanym art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy jest nieprecyzyjne. Ustawodawca nie wyjaśnia czym jest wewnętrzne komunikowanie np. czy dotyczy to komunikacji w ramach jednego podmiotu, czy w ramach różnych podmiotów. Jednakże obowiązujące ograniczenia prawa do informacji publicznej np. ustawa o ochronie informacji niejawnych są wystarczające dla ochrony informacji, których jawność mogłaby naruszyć ważne aspekty działania władz publicznych.
11. Również negatywnie oceniamy możliwość ograniczenia prawa do informacji jeżeli osoba wykonująca wniosek oceni, że jest on oczywiście niemożliwy do zrealizowania – co jest na tyle enigmatyczne, że trudno do tego się odnieść.