

ANNA BARCZAK¹

Dostęp do informacji publicznej a dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Rozważania na tle udostępnienia zezwolenia na zbieranie odpadów²

Wpłynął: 25.10.2022. Akceptacja: 12.12.2022

Streszczenie

Celem opracowania jest rozstrzygnięcie trybu postępowania w przypadku otrzymania przez organ ochrony środowiska wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Przedmiotem wniosku jest zezwolenie na zbieranie odpadów.

Z celem pracy związany jest ściśle problem badawczy, ujmowany w następujący sposób:

- 1) Czy organ może udostępnić informację zgodnie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej zezwolenia na zbieranie odpadów, mimo że jest to informacja o środowisku i jego ochronie?
- 2) Które informacje zawarte w zezwoleniu na zbieranie odpadów podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a które w trybie informacji o środowisku i jego ochronie?

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, że zezwolenie na zbieranie odpadów podlega udostępnieniu w trybie przepisów u.o.o.ś. Pewne jednak informacje z zezwolenia na zbieranie odpadów są informacjami publicznymi.

Do zrealizowania wyżej wymienionych efektów naukowych zastosowano w pracy metodę formalno-dogmatyczną.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji, informacja publiczna, informacja o środowisku i jego ochronie, prawo o odpadach, zezwolenie na zbieranie odpadów.

¹ Prof. US, dr hab. Anna Barczak – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński (Polska); e-mail: anna.barczak@usz.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7412-719X.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ANNA BARCZAK

Access to Public Information and Access to Information about the Environment and its Protection. A Discussion against the Sharing of Waste Collection Licence³

Abstract

The purpose of this study is to investigate how the environmental authority proceeds when they receive a freedom of information request and when such a request pertains to a waste collection licence.

This objective is closely accompanied by the research problem worded as follows:

- 1) Is an authority allowed to share information about a waste collection licence as requested under the freedom of information principle even though it is information about the environment and its protection?
- 2) Which pieces of information included in a waste collection licence are shared as public information and which as information about the environment and its protection?

The achievement of the research objective and solving the scientific problem served to put forward a research hypothesis that information on a waste collection licence is shared under the Environmental Law. Nevertheless, certain elements of information in waste collection licences are public information.

The method of interpretation of the law in force was employed in this paper to achieve the above-mentioned scientific outputs.

Keywords: access to information, public information, information about the environment and its protection, waste law, waste collection licence.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Dostęp do informacji jest jednym z ważniejszych instytucji prawnych prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. W związku z powyższym wyróżnić możemy dwa reżimy prawne, tj. dostęp do informacji publicznej oraz dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Ze względu na to, że zdecydowana większość informacji o środowisku jest jednocześnie informacjami publicznymi, zakresy stosowania obu instytucji często pokrywają się. Wskazać także należy, że informacja publiczna jest kwalifikowanym rodzajem informacji sektora publicznego, regulowanej ustawą o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴.

Istnienie dwóch równoległych reżimów prawnych w zakresie dostępu do informacji prowadzi do niejasności i problemów dotyczących w szczególności rozstrzygnięcia, kiedy i którą z instytucji powinno się stosować.

Celem niniejszych rozważań będzie zatem podjęcie próby rozstrzygnięcia trybu postępowania w przypadku otrzymania przez organ ochrony środowiska wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Przedmiotem wniosku jest zezwolenie na zbieranie odpadów.

Z celem pracy związany jest ściśle problem badawczy, ujmowany w następujący sposób:

- 1) Czy organ może udostępnić informację zgodnie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej zezwolenia na zbieranie odpadów, mimo że jest to informacja o środowisku i jego ochronie?
- 2) Które informacje zawarte w zezwoleniu na zbieranie odpadów podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a które w trybie informacji o środowisku i jego ochronie?

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, że zezwolenie na zbieranie odpadów podlega udostępnieniu w trybie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach

⁴ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. poz. 1641 ze zm.

oddziaływania na środowisko⁵. Pewne jednak informacje z zezwolenia na zbieranie odpadów są informacjami publicznymi i podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶.

Do osiągnięcia wyżej wymienionych efektów naukowych zastosowano w pracy metodę formalno-dogmatyczną. Przeanalizowano treść obowiązującego prawa polskiego, ważniejsze tezy orzeczeń sądowo-administracyjnych i wypowiedzi doktryny.

Dostęp do informacji publicznej a dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie

W związku z celem postawionym we wprowadzeniu wyjaśnienia wymagają dwa terminy, tj. informacja publiczna i informacja o środowisku i jego ochronie⁷. Są to określenia budzące problemy interpretacyjne nie tylko w teorii ale także – i to przede wszystkim – w praktyce⁸.

Przystępując do zdefiniowania pojęcia „informacja publiczna”, należy zwrócić uwagę na ustalenia konstytucyjne⁹. Według art. 61 Konstytucji RP¹⁰ prawo do informacji publicznej wiąże się z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa¹¹.

Konstytucyjne zakresy przedmiotowy i podmiotowy uzupełniono w ustawodawstwie zwykłym. W przepisie art. 6 u.d.i.p. wymieniono wiele rodzajów infor-

⁵ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.; dalej u.o.o.ś.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm.; dalej u.d.i.p.

⁷ W. Taras, *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, 12, s. 34 i n.

⁸ P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, 10, s. 53.

⁹ M. Pieńczykowski, *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnych” 2017, 6, s. 54–55.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

¹¹ M. Bidziński, *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, 4, s. 119 i n.; J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, 11, s. 7 i n.

macji publicznej. Nie jest to jednak katalog wyczerpujący, gdyż ustawodawca używa sformułowania „w szczególności”. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że „(...) jest brak koherencji między ustawą i Konstytucją. W ustawie bowiem na plan pierwszy wysuwa się zdefiniowanie informacji publicznej poprzez kryterium przedmiotowe, w dodatku zdefiniowane nieprecyzyjnie, co prowadzi do wniosków odmiennych do tych, jakie przynosi wykładnia odpowiednich przepisów Konstytucji RP”¹². O ile Konstytucja RP akcentuje kryterium podmiotowe wskazując na prawa obywatela, o tyle w u.d.i.p. na plan pierwszy wybija się pojęcie informacji publicznej mające charakter przedmiotowy¹³. Uzupełnieniem kryterium przedmiotowego jest art. 1 ust. 1 u.d.i.p., stanowiący, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Należy zgodzić się z poglądem wysuwany w doktrynie, że „definicja ta obarczona została błędem logicznym *idem per idem* (to samo przez to samo). Tym samym ustawowa definicja nie wyjaśnia analizowanego pojęcia i wymaga doprecyzowania”¹⁴.

Definiując pojęcie „sprawa publiczna”, należy mieć także na uwadze art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Ustrojodawca prawo do informacji wiąże z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Działalność organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych może być przedmiotem informacji publicznej w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa¹⁵. Według sądów administracyjnych informacja może dotyczyć sprawy publicznej nie tylko wtedy, gdy została wytworzona przez wskazane wyżej podmioty, ale również wtedy, gdy odnosi się do nich w zakresie, o jakim była wcześniej mowa¹⁶. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności. Bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu

¹² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 4, Warszawa 2005, s. 21.

¹³ J. Sobczak, *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, 1, s. 10.

¹⁴ B. Baran, K. Południak-Gierz, *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, 10, s. 35; M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, 2, s. 51.

¹⁵ H. Nowak, *Dostęp do informacji publicznej a decyzja o warunkach zabudowy. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29.05.2008 r., IV SA/Po 547/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, 4, s. 121.

¹⁶ Wyroki WSA w Poznaniu z dnia 24 marca 2006 r., IV SA/Po 224/06, LEX nr 296485 oraz WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2004 r., II SAB/Wa 238/04, LEX nr 164677; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, LEX nr 1622184; wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r., II SAB/Go 123/14, LEX nr 1623233; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., II SAB/Wa 22/12, LEX nr 1220590.

i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio¹⁷.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci „sprawy publicznej”¹⁸. Odnosi się to zatem do funkcjonowania państwa i jego organów dotyczącego interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wyraźnie zaznaczono, że u.d.i.p. nie może być środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji¹⁹. Informacja publiczna tylko wtedy ma taki charakter, jeżeli jest to informacja istniejąca i będąca w posiadaniu organu, od którego wnioskodawca żąda jej udostępnienia²⁰. Charakteru informacji publicznej nie mają wnioski w sprawie indywidualnej oraz polemiki z dokonanymi ustaleniami.

Drugim terminem stwarzającym problemy i koniecznym do wyjaśnienia jest pojęcie informacji o środowisku i jego ochronie. W tym miejscu należy także wyjść od ustaleń konstytucyjnych. Przepis art. 74 ust. 3 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do informacji o stanie środowiska i jego ochronie²¹. Definicja przedmiotowej informacji zawarta jest w art. 9 ust. 1 u.o.o.s. wymieniającym rodzaje informacji o środowisku podlegających udostępnianiu²². Analizując te regulacje, należy wskazać, że zakres przedmiotowy badanego terminu jest dość szeroki. Z kolei zakres podmiotowy wskazuje art. 8 u.o.o.s. Jest on również obszerny. Dotyczy każdej władzy publicznej. Władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w ich posiadaniu lub informacjami przeznaczonymi dla nich, w zakresie w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., I OSK 155/12, LEX nr 1218840.

¹⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 1; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587674309/514753> (dostęp: 14.09.2022).

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., I OSK 610/11, LEX nr 898000.

²⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2004 r., IV SA/Wr 241/04, LEX nr 836583.

²¹ M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 184.

²² M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014, art. 8, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587713523/510963?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 13.09.2022); K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, LEX/el. 2020, art. 8; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244958/613914/gruszecki-krzysztof-komentarz-do-ustawy-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 13.09.2022); B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el. 2010, art. 8, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587540012/337452/rakoczy-bartosz-ustawa-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie-udziale...?cm=URELATIONS> (dostęp: 13.09.2022).

sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej. Władze publiczne są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie. Tryb udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w odniesieniu do Sejmu i Senatu określają ich regulaminy. Pojawiły się tu dwa terminy, wymagające wyjaśnienia, tj. informacja przeznaczona dla władz publicznych oraz informacja znajdująca się w posiadaniu władz publicznych. Obydwa pojęcia posiadają definicję normatywną. I tak, termin pierwszy oznacza informację, którą w imieniu władz publicznych dysponują osoby trzecie, w tym też informację, której władze publiczne mają prawo żądać od osób trzecich (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.), a termin drugi określa informację znajdującą się w posiadaniu władz publicznych, wytworzoną przez władze publiczne lub otrzymaną przez władze publiczne od osoby trzeciej (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.).

Stosowanie przepisów o dostępie do informacji publicznej i dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie na przykładzie wniosku o udostępnienie zezwolenia na zbieranie odpadów

Udostępnianie informacji publicznej dotyczącej środowiska i jego ochrony budzi wiele wątpliwości. Pojawiają się zastrzeżenia co do udostępnienia określonych środowiskowych decyzji administracyjnych i zbioru korespondencji prowadzonej między organem a wnioskodawcą w toku prowadzonego postępowania. Jedną z takich decyzji jest zezwolenie na zbieranie odpadów (art. 41 u.o.²³). Powstaje pytanie, czy wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów, dokumentacja złożona wraz z wnioskiem oraz korespondencja z przedsiębiorcą (głównie pisma wnioskodawcy) w toku prowadzonego postępowania stanowią informację publiczną i powinny zostać udostępnione na podstawie u.d.i.p.? Należy bowiem pamiętać, co wskazano powyżej, że większość informacji o środowisku i jego ochronie to informacje publiczne²⁴. Przykładem takiej informacji jest właśnie wniosek o udostępnienie zezwolenia na zbieranie odpadów. Analizując to zezwolenie, należy wskazać, że ma ono cechy decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., czyli mieści się w katalogu informacji publicznej zamieszczonym w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Skoro decyzja na zbieranie odpadów jest decyzją administracyjną, jest zatem aktem administracyjnym, mieści się w kategorii danych publicznych. Akta sprawy administracyjnej stanowią informację publiczną, gdyż

²³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.; dalej u.o.

²⁴ J. Murzydło, *Czy informacja o środowisku stanowi informację publiczną?*, „Czas Informacji” 2011, 4, s. 24–29.

odnoszą się do działania organów władzy publicznej. Decyzja ta jest dokumentem urzędowym zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p., gdyż jest treścią oświadczenia woli organu akceptującego planowaną działalność, jest utrwalona i podpisana przez uprawnioną osobę do działania w imieniu organu ochrony środowiska w ramach jego kompetencji, jest skierowana do innego podmiotu, tj. wnioskodawcy (przedsiębiorcy).

Postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów jest postępowaniem administracyjnym, dotyczy władzy publicznej, w tym władzy samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (por. np. art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa²⁵).

Wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów posiada także charakter informacji o środowisku i jego ochronie. W rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. udostępnieniu podlegają między innymi informacje dotyczące środków administracyjnych. Zakładając, że definicję informacji o środowisku i jego ochronie należy interpretować możliwie jak najszerzej, przez środki administracyjne dotyczące środowiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś., należy rozumieć w szczególności także i decyzje administracyjne. Ponadto pomoc przy ustalaniu obowiązku udostępnienia decyzji administracyjnej stanowi art. 21 ust. 2 u.o.o.ś. dotyczący dokumentów udostępnianych za pomocą publicznie dostępnych wykazów danych. W wykazie tym znajduje się również zezwolenie na zbieranie odpadów (por. art. 21 ust. 2 pkt 25 lit. a u.o.o.ś.).

Podkreślić jednak wypada, że zarówno podmiot, który złożył wniosek o udostępnienie informacji, jak i sam organ nie mogą dowolnie wybierać trybu, w jakim dana informacja zostanie udostępniona. Jeśli wnioskodawca powołuje się na informację publiczną, a jest to informacja o środowisku i jego ochronie, to organ powinien wnioskodawcę pouczyć, że jest to informacja o środowisku i jego ochronie. W tym przypadku organ ochrony środowiska ma obowiązek skierować do wnioskodawcy pismo informujące, że żądana informacja nie może być udostępniona w ramach dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie organ powinien wskazać właściwy tryb.

Powyższa sytuacja wskazuje, że wniosek o udostępnienie zezwolenia na zbieranie odpadów jest jednocześnie informacją publiczną i informacją o środowisku i jego ochronie. Powstaje zatem pytanie, czy można udostępnić informację zgodnie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej zezwolenia na zbieranie odpadów, mimo że jest to informacja o środowisku i jego ochronie? Odpowiedź jest negatywna. Kwestię tę rozstrzyga art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Przepis wprowadza normę kolizyjną, wyłączającą stosowanie przepisów u.d.i.p. w sytuacji, gdy tryb

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.

i zasady dostępu do informacji publicznej zostały w innych aktach prawnych uregulowane odmiennie. W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad u.d.i.p. mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Bezspornie jedną z takich odrębnych ustaw jest u.o.o.ś. Znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów wskazał bowiem, że przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępniania informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak, gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywanych ustaw, przy czym uregulowania wprowadzające odmiennie zasady i tryb dostępu winny być, jako wyjątkowe, interpretowane w sposób zwążający²⁶.

Odpowiadając na zadane powyżej pytanie, należy stwierdzić, że wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów podlega udostępnieniu w trybie przepisów u.o.o.ś., konkretnie na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś., nie natomiast na podstawie przepisów u.d.i.p. Rodzi się w tym miejscu wątpliwość, czy wszystkie dane zawarte w zezwoleniu na zbieranie odpadów, w tym różnego rodzaju dokumenty, korespondencja między organem a przedsiębiorcą w trakcie prowadzonego postępowania mają charakter informacji o środowisku i jego ochronie i mogą być udostępnione w tym trybie?

Przepis art. 42 u.o. wskazuje zakres przedmiotowy wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, natomiast art. 43 u.o. określa elementy zezwolenia na zbieranie odpadów. Analizując te regulacje, należy wskazać, że informacje z art. 42 ust. 1, 3c, 3d u.o. i art. 43 ust. 1 u.o. podlegają w pełni udostępnieniu w trybie u.o.o.ś. Z kolei zaświadczenia i oświadczenia z art. 42 ust. 3a u.o. nie podlegają udostępnieniu. Nie mogą być również udostępniane informacje, o których mowa w art. 16 u.o.o.ś.²⁷ Dane osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą nie podlegają wyłączeniu z udostępniania na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.,

²⁶ Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38.

²⁷ A. Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*, Warszawa 2019, s. 37–109.

jeżeli są one związane z tą działalnością. Wyłączeniu z udostępnienia podlegają jedynie dane osobowe tych osób (imię i nazwisko, miejsce zamieszkania)²⁸. Danych osobowych nie udostępnia się bez zgody osoby, której dane dotyczą – art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁹.

Jeżeli natomiast chodzi o korespondencję, jaka odbywa się między organem ochrony środowiska a przedsiębiorcą w zakresie zezwolenia na zbieranie odpadów, należy wskazać, że dokumentacja taka może być informacją publiczną. Z uwagi na to, że zakres przedmiotowy dostępu do informacji publicznej jest niezwykle obszerny, podmiot żądający informacji publicznej powinien wniosek sformułować bardzo precyzyjnie, tj. wskazać o jaką korespondencję chodzi. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „nie można uznać, iż prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje konkretnie określonej informacji, lecz czyni to bardzo ogólnie (np. o stanie spraw, zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, stanie państwa, o korespondencję prowadzoną przez dany podmiot). Wnioski tak sformułowane nie są żądaniem udostępnienia informacji publicznej i nie mogą być prawidłowo rozpoznane, bowiem nie jest określony zakres żądania”³⁰.

Należy zgodzić się z Przemysławem Szustakiewiczem, że „prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki nie zawiera zatem jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być rozwiązany w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wniosek dotyczący udostępnienia informacji publicznej powinien precyzować, o jaki rodzaj informacji chodzi. Pozwala to dopiero organowi na prawidłowe odczytanie intencji wnioskodawcy i załatwienie sprawy m.in. poprzez zakwalifikowanie żądanych informacji jako publicznych i ewentualnie na ograniczenie dostępu do nich z uwagi na przepisy art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 2 u.d.i.p.”³¹.

Ponadto w orzecznictwie sądowo-administracyjnym wyraźnie wskazano, że „niesprecyzowane wnioski o informacje – obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania wnioskodawcy – nie stanowią wniosków o informację publiczną w rozu-

²⁸ G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, 11, s. 5 i n.

²⁹ Dz.U. UE. L z 2016 r. Nr 119, s. 1 z dnia 4.05.2016.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15, LEX nr 2435003.

³¹ P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt I OSK 3521/15)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnych” 2018, 3, s. 145.

mieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p., a w rezultacie nie podlegają rozpatrzeniu w jej trybie”³². Poza tym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zbiór korespondencji sam w sobie nie stanowi informacji publicznej.

Jak w związku z tym powinien postąpić organ? Jest on zobligowany do poinformowania wnioskodawcy, że jego wniosek nie dotyczy informacji publicznej, co powoduje, iż nie może być udzielona mu żądana informacja³³. A jakie w związku z tym ma prawa wnioskodawca? Po otrzymaniu pisma, może on złożyć nowy wniosek, w którym doprecyzuje, jakie informacje chce uzyskać. Natomiast jeżeli wnioskodawca uzna, że odpowiedź organu jest bezprawna, ponieważ jego wniosek został prawidłowo sformułowany, może on złożyć skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego w zakresie uzyskania informacji publicznej³⁴. Potwierdzeniem tego jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, gdzie sąd stwierdza, że „w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej skarga na bezczynność przysługuje wnioskodawcy nie tylko w przypadku »milczenia« podmiotu zobowiązanego, ale również wówczas, kiedy podmiot ten uznaje, że żądana informacja nie spełnia wymogów zawartych w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. albo odpowiada na część wniosku”³⁵.

Z powyższego wynika, że wniosek, z którego nie można wywieść, jakich danych żąda określony podmiot, nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej³⁶. Wniosek musi być jasno sformułowany i zrozumiały. Jeżeli chodzi natomiast o orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że zbiór korespondencji podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji nie polega na udostępnieniu, należy zgodzić się z Szustakiewiczem, „że w tym zakresie raczej należałoby się odwołać do pojęcia „dokument wewnętrzny”³⁷ i pod tym kątem zbadać, na ile żądane dane odpowiadają temu pojęciu”³⁸.

³² Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2505/16, LEX nr 2340957.

³³ G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, 3, s. 14 i n.

³⁴ P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku...*, s. 148; idem, *Raząca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, 1–2, s. 150 i n.; M.P. Gapski, *W kwestii charakteru prawnego postępowania o udostępnienie informacji publicznej*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, 3, s. 117 i n.; idem, *Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie*, „Prawo i Więź” 2021, 1, s. 60 i n.; M. Badowski, *Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego: nadużycie prawa*, „Prawo i Więź” 2021, 4, s. 430–443; K. Różowicz, *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, 1, s. 51 i n.; A. Knopkiewicz, *O nadużyciu prawa do informacji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2004, 10, s. 69 i n.

³⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2020 r., II SAB/Po 141/19, LEX nr 3017897.

³⁶ P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku...*, s. 148.

³⁷ B. Dolnicki, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWra dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 118–122.

³⁸ P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku...*, s. 149–150.

Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że podstawowe i minimalne gwarancje dostępu do informacji publicznej i dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie zostały ujęte w akcie prawnym rangi konstytucyjnej, ich uszczegółowienie natomiast nastąpiło w ustawodawstwie zwykłym. Ustrojodawca i ustawodawca zwykły stworzyli maksymalnie szerokie uprawnienia podmiotowe dostępu do analizowanych informacji. Świadczy to o wymiarze i znaczeniu analizowanych instytucji.

Z uwagi na to, że większość informacji o środowisku i jego ochronie jest informacjami publicznymi, i ich zakresy często pokrywają się, ustawodawca rozstrzygnął ich zależność. Tryb udostępniania informacji publicznej dotyczącej środowiska i jego ochrony jest trybem szczególnym w stosunku do udzielania informacji publicznej uregulowanym w u.d.i.p. – z tym że dotyczy jedynie udzielania informacji, która spełnia warunki określone w art. 9 u.o.o.ś. Organ powinien jednak każdorazowo ustalać, czy żądane we wniosku informacje podlegają u.d.i.p. czy u.o.o.ś.

Rozstrzygając wskazany we wprowadzeniu problem badawczy, należy stwierdzić, że wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów stanowi informację o środowisku i jego ochronie oraz podlega reżimowi u.o.o.ś. Nie wszystkie jednak informacje podlegają udostępnieniu w całości. Nie mogą być udostępniane informacje, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. Z kolei korespondencja z przedsiębiorcą w toku prowadzonego postępowania – pod pewnymi warunkami – stanowi informację publiczną i powinna zostać udostępniona na podstawie u.d.i.p., aczkolwiek wniosek o udostępnienie takiej korespondencji powinien wyraźnie wskazywać informacje, które chce uzyskać wnioskodawca.

Bibliografia

- Badowski M., *Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego: Nadużycie prawa*, „Prawo i Więź” 2021, 4(38), s. 430–443.
- Bar M., Jendrośka J., *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014, Dział II, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587713522/510962?tocHit=1> (dostęp: 13.09.2022).
- Baran B., Południak-Gierz K., *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, 10.
- Bidziński M., *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, 4.
- Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, 11.

- Dolnicki B., *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Gapski M.P., *Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie*, „Prawo i Więź” 2021, 1(35).
- Gapski M.P., *W kwestii charakteru prawnego postępowania o udostępnienie informacji publicznej*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, 3.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, LEX/el. 2020, art. 8, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244958/613914/gruszecki-krzysztof-komentarz-do-ustawy-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 13.09.2022).
- Haładyj A., *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*, Warszawa 2019.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 1, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587674309/514753> (dostęp: 14.09.2022).
- Knopkiewicz A., *O nadużyciu prawa do informacji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2004, 10.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, 2.
- Maciejewski M. (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014.
- Murzydło J., *Czy informacja o środowisku stanowi informację publiczną?*, „Czas Informacji” 2011, 4.
- Nowak H., *Dostęp do informacji publicznej a decyzja o warunkach zabudowy. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29.05.2008 r., IV SA/Po 547/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, 4.
- Pieńczykowski M., *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnych” 2017, 6.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el. 2010, art. 8, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587540012/337452/rakoczy-bartosz-ustawa-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie-udziale...?cm=URELATIONS> (dostęp: 13.09.2022).
- Różowicz K., *Nadużycie prawa do informacji o środowisku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, 1.
- Sibiga G., *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, 3.
- Sibiga G., *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, 11.

- Sobczak J., *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, 1.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 4, Warszawa 2005.
- Szustakiewicz P., *Rażąca beczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, 1–2.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt I OSK 3521/15)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, 3.
- Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, 10.
- Taras W., *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, 12.