

**PODEJMOWANIE I WYKONYWANIE
DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
A OCHRONA ŚRODOWISKA
MIĘDZY TEORIA I PRAKTYKĄ**

PODEJMOWANIE I WYKONYWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ A OCHRONA ŚRODOWISKA

MIĘDZY TEORIA I PRAKTYKĄ

pod redakcją naukową

**Janiny Ciechanowicz-McLean
Jana Olszewskiego**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
RZESZÓW 2017**

Recenzował
dr hab. PIOTR SZRENIAWSKI

Autorzy
prof. zw. dr hab. JANINA CIECHANOWICZ-McLEAN
prof. zw. dr hab. STANISŁAW PIEPRZNY, prof. zw. dr hab. ELŻBIETA URA
prof. dr hab. LIDIA ZACHARKO, dr hab. ELŻBIETA FERET, prof. UR
dr hab. EUGENIUSZ MOCZUK, prof. PRz, dr hab. JAN OLSZEWSKI, prof. UR
dr hab. TOMASZ DŁUGOSZ, dr ELŻBIETA MAŁECKA
mgr OSKAR BRÓŻ, mgr KAROLINA CIOŁEK
mgr TOMASZ DROZDOWSKI, mgr ANNA GODEK
mgr KAMILA KOZIARA, mgr ARKADIUSZ LEŚNIAK-MOCZUK
mgr ZBIGNIEW MEDUCKI, mgr ŁUKASZ MROCZYŃSKI-SZMAJ
mgr SEBASTIAN PODMIOTKO, mgr ŁUKASZ RAŚ, mgr MARTA SAGAN
mgr BARBARA SOLECKA, mgr RAJMUND STAPIŃSKI

Opracowanie redakcyjne, korekta
PIOTR CYREK

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie
EWA BLICHARZ

Projekt okładki
ŁUKASZ MICHALAK

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2017

ISBN 978-83-7996-517-5

1484

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 19,50; ark. druk. 19,625; zlec. red. 58/2017

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13

CZĘŚĆ I

OCHRONA ŚRODOWISKA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

ROZDZIAŁ I

Prawno-ekonomiczne aspekty zmian klimatu w XXI wieku	17
1. Powstanie prawa ochrony klimatu jako odpowiedź prawników na skutki zmian klimatycznych	17
2. Instrumenty ekonomiczne w prawie ochrony klimatu	20
3. Rola Unii Europejskiej w walce z globalnym ociepleniem	22
4. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzone w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r.	25

ROZDZIAŁ II

Przegląd źródeł i form opracowywania i udostępniania informacji o środowisku	29
1. Wprowadzenie	29
2. Podstawowe pojęcia, tematy, cele, formy udostępniania informacji o środowisku	30
3. Źródła prawa związane z obowiązkami informacyjnymi o środowisku – ogólna charakterystyka	34
3.1. Regulacje UE wprowadzające obowiązki informacyjne o środowisku	35
3.2. Polskie ważniejsze regulacje wprowadzające obowiązki informacyjne o środowisku	36
3.3. Obowiązki informacyjne w Konstytucji	37
3.4. Obowiązki informacyjne w ustawie Prawo ochrony środowiska (POŚ)	38
3.5. Obowiązki informacyjne w ustawie o ochronie przyrody (OchPrzU)	39
3.6. Obowiązki informacyjne w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UdInfŚrU)	40
4. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji o środowisku	40
5. Przegląd najważniejszych form organizacyjnych wskazanych w UdInfŚrU w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych. Ogólna charakterystyka	41
5.1. Podstawowe obowiązki informacyjne poprzez opracowanie i udostępnianie różnorodnych danych (np. które wyliczają regulacje związane z prawem ochrony środowiska)	42

5.2. Obowiązki informacyjne w uspołecznionej i konsultowanej procedurze w zakresie opracowania dokumentów	42
5.3. Informowanie poprzez aktywne i wieloetapowe włączanie społeczeństwa w proces tworzenia wspólnych dokumentów o środowisku przez organy publiczne	44
6. Przegląd najnowszych nowelizacji przepisów UdInfŚrU odnoszących się do procesów informacyjnych	46
6.1. Dostosowanie formy i rodzajów informacji do treści z wniosków osób zainteresowanych	47
6.2. Rozszerzanie przedmiotowego zakresu informacji dla społeczeństwa	48
7. Wpływ orzecznictwa na jakość procesów informowania	49
8. Podsumowanie i propozycje korekt	50
 ROZDZIAŁ III	
Ochrona środowiska naturalnego człowieka w ujęciu nauk o bezpieczeństwie i kryminologii	57
1. Wprowadzenie	57
2. Społeczne aspekty analizy zagadnień dotyczących środowiska naturalnego człowieka	62
3. Zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego	68
4. Ekokryminologia	73
5. Podsumowanie	77
 ROZDZIAŁ IV	
Między liberalizmem a ekologizmem – doktryna zielonego liberalizmu	81
1. Wprowadzenie	81
2. Liberalizm	81
2.1. Liberalizm klasyczny	82
2.2. Liberalny socjalizm	83
2.3. Neoliberalizm	84
3. Ekologizm	84
4. Zielony liberalizm	87
4.1. Zielony liberalizm w praktyce	89
5. Podsumowanie	90
 CZĘŚĆ II	
OCHRONA ŚRODOWISKA A PODEJMOWANIE	
I WYKONYWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	
– ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE	
 ROZDZIAŁ V	
Unieszkodliwianie azbestu jako element ochrony środowiska	95
1. Wprowadzenie	95
2. Historia odkrycia i zastosowania azbestu	96
3. Azbest jako pojęcie prawne	98
4. Usunięcie azbestu z budynków i unieszkodliwienie odpadów azbestowych jako substancji stanowiących zagrożenie dla środowiska	100
5. Program Rady Ministrów dotyczący usuwania azbestu	103

6. Programy lokalne i regionalne usuwania azbestu	108
7. Podsumowanie	109

ROZDZIAŁ VI

Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów	111
1. Wprowadzenie	111
2. Organy właściwe do wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów	111
3. Obligatoryjne elementy wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów	114
4. Informacje wymagane na podstawie odrębnych przepisów	119
5. Termiczne przetwarzanie odpadów	119
6. Kompletność wniosku	120
7. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	121
8. Podsumowanie	122

ROZDZIAŁ VII

Wybrane aspekty finansowania ochrony środowiska w teorii i orzecznictwie	123
1. Wprowadzenie	123
2. Pojęcie ochrony środowiska	123
3. Zasady finansowania ochrony środowiska w świetle poprzednio obowiązujących regulacji prawnych	125
3.1. Finansowanie ochrony środowiska w latach 80. XX wieku	127
3.2. Nowe regulacje prawne w stosunku do ochrony środowiska w zakresie funduszy celowych	128
4. Obowiązujące przepisy prawa a ochrona środowiska	129
5. Podsumowanie	132

ROZDZIAŁ VIII

Uwarunkowania formalnoprawne eksploatacji instalacji radiokomunikacyjnych wytwarzających pola elektromagnetyczne	135
1. Wprowadzenie	135
2. Instalacje radiokomunikacyjne wytwarzające pola elektromagnetyczne	135
3. Obowiązek zgłaszania zmian dotyczących instalacji	136
4. Obowiązek wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych	138
5. Sankcje za brak wykonania obowiązków związanych z eksploatacją instalacji radiokomunikacyjnych (PEM)	142
6. Podsumowanie	143

ROZDZIAŁ IX

Ekożywność – sukces czy niewykorzystana szansa rolnictwa ekologicznego?	145
1. Wprowadzenie	145
2. Historia regulacji sektora żywności ekologicznej	147
3. Żywność ekologiczna – definicja i informacje ogólne	148
4. Zakres i cel regulacji Rozporządzenia 834/2007	150
5. Używanie przez przedsiębiorców znaku rolnictwa ekologicznego	150
6. Pojęcie, treść i forma oznakowania środków spożywczych	152
7. Certyfikat rolnictwa ekologicznego	155
8. Podsumowanie	158

ROZDZIAŁ X**Implementacja przepisów unijnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi**

1. Wprowadzenie	161
2. Geneza zainteresowania Unii Europejskiej gospodarowaniem odpadami	162
3. Odpady – definicja	164
4. Wpływ przepisów unijnych na gospodarkę odpadami w Polsce	165
5. Podsumowanie	168

ROZDZIAŁ XI**Ekologiczny wymiar prywatnego i publicznego transportu w mieście (na przykładzie Rzeszowa)**

1. Wprowadzenie	171
2. Zagadnienia ochrony powietrza i innych zasobów naturalnych w przepisach prawa	173
3. Transport prywatny i publiczny w Rzeszowie w ujęciu ekologicznym	177
4. Podsumowanie	188

ROZDZIAŁ XII**Szkodnictwo leśne jako jedno z zagrożeń antropogenicznych w lasach. Przeciwdziałanie i zwalczanie przez służbę leśną**

1. Wprowadzenie	191
2. Zasady zachowania się w lesie	192
3. Rodzaje szkodnictwa leśnego	195
4. Zapobieganie szkodnictwu leśnemu	199
5. Zwalczanie szkodnictwa leśnego	200
6. Podsumowanie	202

ROZDZIAŁ XIII**Przesłanki wymierzenia opłaty za korzystanie ze środowiska w drodze decyzji administracyjnej**

1. Wprowadzenie	205
2. Pojęcie i znaczenie opłaty za korzystanie ze środowiska	206
3. Podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty za korzystanie ze środowiska	207
4. Organy uprawnione do poboru opłaty za korzystanie ze środowiska	209
5. Ustalenie wysokości opłaty za korzystanie ze środowiska i obowiązek ewidencyjny	210
6. Przesłanki wymierzenia opłaty za korzystanie ze środowiska w drodze decyzji administracyjnej	212
7. Podsumowanie	215

ROZDZIAŁ XIV**Wdrażanie strategii zrównoważonego rozwoju a sytuacja przedsiębiorstw z sektora MŚP na rynku zamówień publicznych**

1. Wprowadzenie	217
2. „Prośrodowiskowe” środki prawne w ramach systemu zamówień publicznych	219
3. Warunki udziału w postępowaniu	221
4. Opis przedmiotu zamówienia	224
5. Kryteria oceny ofert	226
6. Podsumowanie	228

CZĘŚĆ III

OCHRONA ŚRODOWISKA A DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA W SEKTORZE ENERGETYCZNYM. WYBRANE ZAGADNIENIA

ROZDZIAŁ XV

Poprawa efektywności energetycznej i rynek usług energetycznych	235
1. Wprowadzenie	235
2. Usługa energetyczna	237
3. Standaryzacja praktyk rynkowych	240
4. Wieloźródłowe finansowanie rynku usług energetycznych	242
5. Podsumowanie	244

ROZDZIAŁ XVI

Pomoc publiczna na nieefektywne sieci ciepłownicze?	247
1. Wprowadzenie	247
2. Pomoc publiczna	247
3. Wsparcie efektywnych sieci ciepłowniczych (GBER)	249
4. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (USOIG)	251
5. Podsumowanie	253

ROZDZIAŁ XVII

Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie ochrony środowiska i jej wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez profesjonalnych uczestników rynku energii. Wybrane elementy problematyki	255
1. Wprowadzenie	255
2. Zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo energetyczne	256
3. Status prawny Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki	257
4. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jako organ koncesyjny	259
5. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jako organ zatwierdzający taryfy	261
6. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a zwolnienie ze świadczenia usług przedsiębiorstwa energetycznego	264
7. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych	265
8. Rola Prezesa URE w procesie przetargowym na nowe moce wytwórcze lub realizację przedsięwzięć zmniejszających zapotrzebowanie na energię elektryczną	266
9. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a odnawialne źródła energii	267
9.1. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a odnawialne źródła energii – obowiązek informacyjny	267
9.2. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a odnawialne źródła energii – organ rejestrowy	268
9.3. Prezes URE a odnawialne źródła energii – obowiązek sporządzenia zbiorczego raportu rocznego	269
9.4. Prezes URE a odnawialne źródła energii – świadectwa pochodzenia	269
9.5. Prezes URE a odnawialne źródła energii – aukcje	270
10. Podsumowanie – konkluzja	271

ROZDZIAŁ XVIII

Rynek energii Unii Europejskiej a ochrona środowiska – wybrane zagadnienia	273
1. Wprowadzenie	273
2. Kilka uwag dotyczących rynku energii w Unii Europejskiej i w Polsce	274

3. Zapewnienie ochrony środowiska w energetyce w prawie unijnym	279
3.1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE	281
3.2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE	282
3.3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE	283
4. Pozostałe kwestie	283
5. Podsumowanie	285
 ROZDZIAŁ XIX	
Recykling elektrośmieci, odzyskiwanie metali szlachetnych	287
1. Wprowadzenie	287
2. Definicja elektrośmieci	288
3. Statystyki	288
4. Szkodliwość elektrośmieci dla środowiska i człowieka	289
5. Korzyści płynące z odzysku	290
6. Źródła prawa właściwe dla elektrośmieci	290
7. Obowiązki podmiotów wprowadzających sprzęt na rynek	291
8. Elektrośmieci jako problem globalny	294
9. Pozyskiwanie i przetwarzanie elektrośmieci jako pomysł na ekobiznes	295
10. Podsumowanie	295
 Bibliografia	297
Monografie i opracowania zbiorowe	297
Czasopisma	302
Orzecznictwo	305
Akty prawne	306
Netografia	311
Inne	313

WYKAZ SKRÓTÓW

art.	– artykuł
CDM	– Clean Development Mechanizm
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
DGLP	– Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
EDC	– umowy z gwarancjami dostaw energii
EfEnergyU	– Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 831)
EKES	– Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EMAS	– Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25.11.2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału w organizacji i systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE Dz. Urz. L 342/1 z 22.12.2009 r.
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
EPC	– umowy o gwarantowane oszczędności energetycznej
ESCO	– Energy Saving Company lub Energy Service Company.
EURATOM	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
FinPublU	– Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 2077 ze zm.)
GBER	– Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187/1)
GDOŚ	– Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GMO	– żywność modyfikowana genetycznie
GIJHARS	– Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
IJHARS	– Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
JI	– Join Implementation
KE	– Komisja Europejska
KK	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1137)
KPA	– Ustawa z dnia 14 czerwca 1970 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1257)
KPK	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1904)
MŚP	– mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
MTT	– Microwave Thermal Treatment
nast.	– następny, następna, następne
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
np.	– na przykład
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny

OdnŹrEnU	– ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1148)
OchPrzU	– Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 2134)
OP	– Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 201)
OZE	– odnawialne źródła energii
PEM	– pole elektromagnetyczne
PGL LP	– Polskie Gospodarstwo Leśnie Lasy Państwowe
POŚ	– Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 519 ze zm.)
PrEnerg	– Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 220)
PrWod	– Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1121)
PrZamPubl	– Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1579)
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
REFIT	– Regulatory Fitness and Performance Program (UE)
RolEkol	– Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. z 2015 r., nr 0, poz. 497)
SwobGospU	– Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1577)
SWOT	– jedna z metod analizy strategicznej przedsiębiorstwa
tj.	– to jest
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TKE	– Traktat karty energetycznej (Dz.U. z 2003 r., nr 105, poz. 985)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864)
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOdop	– Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1987).
UdInfŚrU	– Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1405)
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
UoSHUpr	– Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 568)
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
USOIG	– usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
WE	– Wspólnota Europejska
WEEE	– zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny
WIOŚ	– Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
WPiA	– Wydział Prawa i Administracji
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Monografia, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest efektem badań kilkunastu pracowników naukowych pochodzących z liczących się ośrodków naukowych: Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Politechniki Rzeszowskiej, a także grupy absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Poglądy zaprezentowane w poszczególnych rozdziałach zamieszczonych w pracy mają charakter indywidualny. Asumptem do pojęcia tytułowej problematyki była realizacja kolejnego, piątego projektu naukowego z cyklu „Między teorią a praktyką” koordynowanego przez Zakład Prawa Handlowego i Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego w roku akademickim 2015/2016, którego współorganizatorem i partnerem po raz czwarty było Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska. Przegląd tematów zawartych w niniejszej publikacji obrazuje przede wszystkim aktualne problemy wynikłe z praktyki stosowania prawa szeroko związanego z ochroną środowiska, a także profilaktyką ekologiczną. Ze względu na szeroki obszar, w którym były prowadzone analizy, w toku prac redakcyjnych wyodrębniliśmy zasadniczo trzy części o w miarę zbliżonej problematyce szczegółowej. Celem takiego ujęcia jest ułatwienie Czytelnikowi korzystania z pracy, który zazwyczaj poszukuje odpowiedzi na konkretne – zwykle wąskie kwestie (tak praktyczne, jak i teoretyczne). Liczymy, iż w ten sposób przedmiotowa publikacja, oprócz oczywistych walorów naukowych, będzie mogła pełnić także rolę praktycznego przewodnika, w ramach opisanych zagadnień badawczych czy też być przydatną do celów dydaktycznych na różnego rodzaju zajęciach akademickich z zakresu prawa publicznego: gospodarczego, administracyjnego, ochrony środowiska oraz nauk o bezpieczeństwie.

Realizując przyjęte założenie, pierwszą część pracy zatytułowaliśmy „*Ochrona środowiska – zagadnienia ogólne*”. Monografię otwiera praca prof. zw. dr hab. Janiny Ciechanowicz-McLean pt. „*Prawno-ekonomiczne aspekty zmian klimatu w XXI wieku*”. Ponadto, do tej grupy tematycznej należy zaliczyć także prace: dra hab. J. Olszewskiego, prof. UR, „*Przegląd źródeł i form opracowywania i udostępniania informacji o środowisku*”, dra hab. Eugeniusza Moczuka, prof. PRz, „*Ochrona środowiska naturalnego człowieka w ujęciu nauk o bezpieczeństwie i kryminologii*” oraz mgra Tomasza Drozdowskiego „*Między liberalizmem a ekologizmem – doktryna zielonego liberalizmu*”.

Część druga nosi tytuł: „*Ochrona środowiska a podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej – zagadnienia administracyjnoprawne*”. Usytuowano w niej bardzo interesujące opracowania naukowe: prof. zw. dr hab. Elżbiety Ury,

prof. zw. dra hab. Stanisława Pieprznego, *„Unieszkodliwianie azbestu jako element ochrony środowiska”*, prof. dr hab. Lidii Zacharko, mgr Kamili Koziaara, *„Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów”*, dr hab. Elżbiety Feret, prof. UR *„Wybrane aspekty finansowania ochrony środowiska w teorii i orzecznictwie”*, dr Elżbiety Małeckiej, *„Uwarunkowania formalnoprawne eksploatacji instalacji radio-komunikacyjnych wytwarzających pola elektromagnetyczne”*, Oskara Broża *„Eko żywność – sukces, czy niewykorzystana szansa rolnictwa ekologicznego?”*, mgr Karoliny Ciołek, mgr Anny Godek, *„Implementacja przepisów unijnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi”*, mgra Arkadiusza Leśniaka-Moczuka, *„Ekologiczny wymiar prywatnego i publicznego transportu w mieście. Na przykładzie Rzeszowa”* mgra Zbigniewa Meduckiego, *„Szkodnictwo leśne jako jedno z zagrożeń antropogenicznych w lasach. Przeciwdziałanie i zwalczanie przez Służbę Leśną”*, mgr Marty Sagan, *„Przesłanki wymierzenia opłaty za korzystanie ze środowiska w drodze decyzji administracyjnej”* oraz mgra Rajmunda Stapińskiego, *„Wdrażanie strategii zrównoważonego rozwoju a sytuacja przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych”*.

Do części trzeciej zatytułowanej: *„Ochrona środowiska a działalność gospodarcza w sektorze energetycznym. Wybrane zagadnienia”* skoncentrowano opracowania związane z problematyką sektora energetycznego oraz prowadzenia w jego obszarze aktywności gospodarczej w kontekście szeroko pojętej ochrony środowiska. W tej części znalazły się więc rozważania: dra hab. Tomasza Długosza, *„Poprawa efektywności energetycznej i rynek usług energetycznych”*, mgra Bartosza Jadama, *„Pomoc publiczna na nieefektywne sieci ciepłownicze”*, mgra Łukasza Mroczyńskiego-Szmaja, *„Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie ochrony środowiska i jej wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez profesjonalnych uczestników rynku energii. Wybrane elementy problematyki”*, mgra Sebastiana Podmiotko, *„Rynek energii Unii Europejskiej a ochrona środowiska – wybrane zagadnienia”* oraz mgr Barbary Soleckiej i mgra Łukasza Rasia *„Recykling elektrośmieci, odzyskiwanie metali szlachetnych”*.

Mamy nadzieję, iż opublikowane w niniejszej monografii prace, będą podstawą do kontynuowania dyskusji o potrzebie nowego spojrzenia na prawo ochrony środowiska w immamentnym aspekcie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Oczekujemy w związku z tym, iż owocem takiego twórczego spojrzenia będzie kolejny etap dyskusji naukowych w ramach następnych projektów i programów badawczych, czy kolejnych publikacji, gdzie zostaną naświetlone inne problematyczne zagadnienia w sytuacji kolizji prawa ochrony środowiska z coraz bardziej złożoną, ekspansywną, i immisyjną działalnością gospodarczą.

Życząc Czytelnikowi owocnej lektury,

prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean
dr hab. Jan Olszewski, prof. UR

Gdańsk–Rzeszów, kwiecień 2017

ROZDZIAŁ II

dr hab. Jan Olszewski, prof. UR*

PRZEGLĄD ŹRÓDEŁ I FORM OPRACOWYWANIA I UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI O ŚRODOWISKU

EU ENERGY MARKET AND ENVIRONMENTAL PROTECTION – SELECTED ISSUES

1. Wprowadzenie

Planując działalność gospodarczą na określonym terenie najważniejszym zadaniem jest dokładne rozpoznanie jego otoczenia, a szczególnie ocenienie tego obszaru pod względem środowiskowym. W pierwszej kolejności w wypadku inwestowania badamy w stosownych źródłach aktualny i przyszły stan środowiska, dalej zaś związane z nim wymagania prawne, dozwolone standardy techniczne, lub wskaźniki technologiczne. Ustawodawca określa też liczne inne czynniki służące ochronie przyrody, które wynikają z obecnego stanu środowiska, a które będą obciążać nasze przedsiębiorstwo, gdy podejmie działalność na nowym terenie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wycinka z ww. wykazu takich informacji, na które należy zwrócić większą uwagę. Przesłanką, która przemawiała za wyborem tego tematu, jest też fakt, iż problematyka przekazywania informacji o środowisku w UE jest wdrażana z wielkimi trudnościami¹.

* Kierownik Zakładu Prawa Handlowego i Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; specjalista w zakresie publicznego prawa gospodarczego, w szczególności prawa konkurencji, a także polubownego rozwiązywania sporów – arbitrażu i mediacji oraz prawa papierów wartościowych

¹ Za taką opinią przemawiają liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej: ETS), w których wykazano zbyt zawężającą interpretację zakresu przekazywania informacji. Np. 1. Wyrok TSUE z 14 lutego 2012 r. w sprawie C-204/09FlachglasTorgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland. C-71/10 P: 2. Office of Communications przeciwko Information Commissioner sprawa dotyczyła publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (na podstawie Dyrektywa 2003/4/WE – art. 4) – W orzeczeniu wskazano wyjątki od prawa dostępu – Wniosek o udzielenie dostępu wymagający rozważenia szeregu interesów chronionych przez art. 4 ust. 2 wskazanej dyrektywy, Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 28 lipca 2011 r. Ośrodek informacji i dokumentacji Europejskiej – wykaz wybranych orzeczeń <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index> (dostęp: 10 marca 2017 r.).

Szczególnie niepoprawnie proces ten przebiegał w Polsce, bowiem nawet Komisja Europejska² (dalej: KE) skierowała w tej kwestii do rządu RP kilka uwag i pism. Problematykę tę poprzedzi jednak wyjaśnienie katalogu pojęć związanych z środowiskiem. Równocześnie przedstawiony będzie także w zarysie wykaz podstawowych informacji, jakie można uzyskać od organów publicznych jak też sygnalizacja celów, jakie postawiono przed organami publicznymi w zakresie informowania społeczeństw. Kolejny fragment opracowania poświęcono na ustalanie ważniejszych źródeł tworzących podstawy prawne do takich obowiązków informacyjnych. Analizie szczegółowej poddany zostanie jedynie jeden spośród aktów prawnych, jakim jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ (dalej: UdInfŚrU), który w najszerszym stopniu realizuje obowiązki informacyjne. W tym też miejscu na gruncie przywołanej regulacji pojawi się prezentacja kilku procedur związanych z przekazywaniem informacji o środowisku, a następnie wybrane problemy z ich wypełnieniem. Ostatecznie ukazana będzie generalna ocena już istniejących udostępnionych informacji o środowisku. Podstawową metodą badawczą, która wykorzystana będzie w pracy jest analiza aktów prawnych, a ponadto prezentowane będą wybrane poglądy literatury, jak też i syntezy z aktualnej publicystyki prawnej związanej z prawem do informacji. W niewielkim zakresie autor także zarysuje własne i obce badania empiryczne związane z przedmiotem opracowania.

2. Podstawowe pojęcia, tematy, cele, formy udostępniania informacji o środowisku

Ustalenie pojęć związanych z udostępnianiem informacji jest kluczowe dla zrozumienia analiz zawartych w niniejszym opracowaniu. Ponadto autor wskaże dalej, w którym zakresie obowiązki informacyjne nie są w Polsce w pełni realizowane. Aby tego dokonać konieczne będzie naświetlenie dostrzegalnego terminologicznego zawężenia przez niektóre instytucje w Polsce w stosunku do pojęć wynikających wprost z przepisów UE. Trafne wydaje się przedstawienie nawet tezy, iż nieprzypadkowe są niektóre z „zawężeń” biorąc pod uwagę przyszłe skutki, gdy obowiązki wprowadzane są już w życie. Stan takich nieprecyzyjnych działań jest szczególnie ważny, gdy społeczeństwo nie zna właściwej siatki po-

² Podaję za uzasadnieniem do zmian ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1405). Przykłady naruszania obowiązków oparte będą dalej na podstawie orzeczeń WSA.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1405.

jęciowej. W ten sposób powstaje jedynie iluzja pełnego spełniania wymagań, w sytuacji, gdy są one spełnione, ale dla węższego pojęcia lub wręcz niektóre elementy obowiązków znikają. Wielką zaletą w zakresie tworzenia pojęć w prawie UE jest ich dynamiczny charakter, tak by działania informacyjne mogły być bardziej zrozumiałe i poprzez to realizowane w maksymalnej dostępności. Ten aspekt zupełnie jest pomijalny w konstrukcjach przepisów w Polsce. Jak można sądzić, słabo też wypadają liczne elementy techniczne w zakresie oddziaływań informacyjnych. We wprowadzonych w Polsce normach ww. luki powodują, iż potem pracownicy niektórych organów nadmiernie upraszczają opisy (np. niekiedy w stylu socjalistycznych bardzo ogólnych relacji, w których brak było konkretnej treści). Zdarza się zbyt często w ten sposób stan jedynie powierzchownego działania⁴, gdyż wykonawcy norm nie rozumieją ich aksjologii w aspekcie profilaktycznym. Z tych też powodów uważam, iż opis przynajmniej części jednostek pojęciowych powinien oprócz definicji zawierać także aspekt techniczny (np. jak te informacje przekazywać, czy też w jakiej formie mogą być dostępne), z ww. powodów. Pierwszą grupą tak ujętą będą definicje odnoszące się zarówno do sfery podmiotowej, jak i przedmiotowej, tzn. wskazujące, co obejmuje pojęcie informacje o środowisku, jakie są: formy informacji, organy zobowiązane i jakie informacje o środowisku należy udostępnić⁵. Definicje generalnie oparte będą o prawo UE i prawo polskie. W szczególności podstawą taką będzie Dyrektywa 2003/4/WE⁶. W Polsce cele tej Dyrektywy wprowadzono zaś w przepisach wymienionej już UdInfŚrU. Na podstawie ww. aktów możemy określić, iż informacje o środowisku są to niezwykle szerokie dane, które dotyczą kilku grup tematycznych:

1. stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami;

⁴ Ł. Cora, *O dwa kroki od samobójstwa Europy*, Gazeta WPiA Uniwersytetu Gdańskiego nr 3 (26) 2016 s. 15–16. Autor opisuje tam m.in. pozorne partycypacje polegające na iluzorycznym włączaniu obywateli w proces podejmowania decyzji oraz atropy deliberacji poprzez udawane konsultacje itp.

⁵ Za punktem z art. 1a Dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=PL> w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska podniesiono także kwestię, która ma już charakter techniczny, gdyż ustanowiono w niej, iż informacje o środowisku mają być:

- automatycznie udostępniane;
- rozpowszechniane (tu działania, które do tego doprowadzą są też podane, gdyż wskazuje się, iż mają osiągnąć stan najszerzej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie).

⁶ Dyrektywa podaje tę definicję, a także wyjaśnia pozostałe definicje w ramach celów dyrektywy (która wprowadziła do prawa państw członkowskich UE prawo do informacji o środowisku

2. czynników oddziałujących na środowisko takich jak: substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a;
3. środków prawnych oddziaływania (łącznie ze środkami administracyjnymi) takich, jak polityka, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a i lit. b, jak i środków, i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
4. raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska;
5. różnego rodzaju analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w lit c, oraz
6. stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, łącznie, gdzie właściwe, ze skażeniami łańcucha pokarmowego, warunkami życia człowieka, obiektami kultury i budowlanymi w stopniu, w jakim oddziałują one na lub mogą oddziaływać: stan elementów środowiska, o których mowa w lit. a lub, poprzez te elementy, czynniki i środki, o których mowa w lit. b i lit. c⁷.
7. Należy dodać, iż dysponentem pierwotnym informacji o środowisku jest zawsze władza publiczna lub są to informacje przeznaczone dla tych organów.

Istotnym czynnikiem determinującym odbiór jest **forma informacji** publicznych. Ustawodawca⁸ wskazuje tu także szeroki katalog, gdyż są to formy pisemne, wizualne, dźwiękowe, elektroniczne lub inne.

Ta stosunkowo rozległa sfera elementów, które można zamieścić w ramach informacji, powinna być tak opracowana, aby zrealizować wartości i cele ustawy. W ten sposób jest to też proces zwiększenia świadomości ekologicznej. Dlatego też uważa się, iż wyłącznie właściwe informowanie może zapewnić wykreowanie społeczeństwa obywatelskiego zdolnego do: swobodnej wymiany opinii; bardziej efektywnego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Dopiero skutkiem takiego procesu, jak można oczekiwać, będzie to, że oddolnie samo społeczeństwo zacznie wpływać na poprawę stanu środowiska.

W ramach ustalania pojęć istotnych dla niniejszej analizy należy wskazać treści, jakie niosą wyspecjalizowane pakiety informacji przyjmujące w ustawie kilka nazw, jest to w szczególności: raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a następnie państwowy monitoring środowiska.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko⁹ powinien zawierać w szczególności znacznie bardziej przetworzone informacje, gdyż powinny być

⁷ Tekst z art. 2 pkt 1 a–f UdInfŚrU.

⁸ Stanowi o tym art. 2 UdInfŚrU.

⁹ Na podstawie art. 66 UdInfŚrU. Nowe brzmienie wprowadzenia do wyliczenia i lit. c w ust. 1 w art. 66 weszło w życie 1 stycznia 2017 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1936 i 2171).

tak ukierunkowane, aby umożliwić analizę ustawowych kryteriów¹⁰, które na to środowisko wpływają oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, wzajemne oddziaływanie¹¹, dostępność do złóż kopalin; ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych, możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wymagany zakres monitoringu. Nieco inny jest raport dokonywany w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Ponieważ odnosi się on już do sfery chronionej, to powinien zawierać także pewne bardzo specyficzne elementy. Jest to przede wszystkim opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności:

1. charakterystyka całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji lub użytkowania;
2. główne cechy charakterystyczne procesów produkcyjnych;
3. przewidywane rodzaje i ilości emisji, w tym odpadów, wynikające z funkcjonowania planowanego przedsięwzięcia;
4. informacje o różnorodności biologicznej, wykorzystywaniu zasobów naturalnych, w tym gleby, wody i powierzchni ziemi;
5. informacje o zapotrzebowaniu na energię i jej zużyciu;
6. informacje o pracach rozbiórkowych dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wszystkie oceny powinny być dokonane w oparciu o wiedzę naukową, uwzględniając m.in. różne ryzyka, np. ryzyko wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych. Ponadto przy uwzględnieniu używanych substancji stosowanych technologii, w tym szczególnie dynamiczne i niełatwe do ustalenia ryzyko związane ze zmianą klimatu. Należy tu dodać, iż istnieje w ramach tego wykazu wiele kwestii, które w opisach są znacznie rozszerzane na podstawie innych przepisów z innych aktów prawnych¹² lub też ich opis powinien być dodatkowo ukierunkowany na szczególne zagrożenia¹³. W ramach raportu powinno się umieścić opisy elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym: wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, przez którą rozu-

¹⁰ Szczegółowo wylicza je art. 62 UdiInfŚrU.

¹¹ Dotyczy to oddziaływania między elementami, o których mowa w lit. a–ca UdiInfŚrU.

¹² Takie rozszerzenie może dotyczyć elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 2134).

¹³ Przykładem jest sytuacja, gdy planowane przedsięwzięcie związane jest z działalnością polegającą na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złoża węglowodorów metodą otworów wiertniczych lub wydobywaniu węglowodorów ze złoża tą metodą. W takiej sytuacji opis elementów obowiązkowych powinien być szerszy, gdyż zawierać się ma w obszarze określonym promieniem 500 m od zewnętrznej granicy przedsięwzięcia.

mie się zbiór badań terenowych przeprowadzonych na potrzeby scharakteryzowania elementów środowiska przyrodniczego, jeżeli została przeprowadzona, wraz z opisem zastosowanej metodyki¹⁴. Szczególnie bogate w informacje dla społeczności lokalnych mogą być tzw. inne dane, na podstawie których dokonano opisu elementów przyrodniczych¹⁵. Raport powinny zamykać opisy analizowanych wariantów, w tym: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego oraz inne elementy. Ostatnie pojęcie, w którym pojawiają się informacje dotyczy **państwowego monitoringu środowiska** – stanowi on system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Państwowy monitoring środowiska wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa.

3. Źródła prawa związane z obowiązkami informacyjnymi o środowisku – ogólna charakterystyka

Podstawą prawną do roszczenia o informację o środowisku są w pierwszej kolejności: Konwencja międzynarodowe¹⁶, następnie dyrektywy UE¹⁷, a ostatecznie

¹⁴ Wyniki takiej inwentaryzacji przyrodniczej wraz z opisem metodyki stanowią załącznik do raportu.

¹⁵ Takim przykładem jest opis istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane; informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem; opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową.

¹⁶ W szczególności należy tu wymienić Konwencję z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości sprawach dotyczących środowiska z 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 706) (dalej jako: Konwencja).

¹⁷ Do ważniejszych dyrektyw związanych z obowiązkami informacyjnymi należy tu zaliczyć Dyrektywę Rady nr 85/337 z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne Dz.U. WE nr L 175 z 5 lipca 1985 r, następnie Dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego Rady z 20 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (Dz. Urz. UE. L 41/2003). Dyrektywy 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych na niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko w wersji po zmianach wprowadzonych dyrektywą 2014/52/UE.

Konstytucja RP i wyjątkowo już liczne krajowe przepisy prawne¹⁸. Ze względu, iż największy wpływ na obowiązki informacyjne o środowisku wywierały i nadal to czynią przepisy z UE, dlatego też od ich wyliczenia i ogólnej charakterystyki rozpoczynamy przegląd źródeł. Pożytek ze znajomości norm UE ma co najmniej dwie zalety. Pierwszy walor jest lokalny, gdyż wiedza ta wskazana będzie, aby poprawnie ocenić wdrażanie norm z stosownych dyrektyw UE. Jest też konieczna w przypadku planowanych inwestycji, np. dotyczy polskich przedsiębiorców, którzy coraz częściej korzystają z możliwości inwestowania na terenie UE¹⁹.

3.1. Regulacje UE wprowadzające obowiązki informacyjne o środowisku

Prezentację norm z UE rozpocznę od wyliczenia kilku dyrektyw częściej powoływanych w polskich przepisach. Jest to w szczególności Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego Rady z 20.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska²⁰ oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych na niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²¹, w wersji po zmianach wprowadzonych Dyrektywą 2014/52/UE. Akty te wprowadzają nowe obowiązki w zakresie informowania społeczeństwa o stanie środowiska. Szczególnie istotne są tu rozwiązania, które istotnie podnoszą poziom i szczegółowość takiego informowania. W pierwszej kolejności przepisy ww. dyrektyw wymagają od inwestorów szerokiego udostępnienia raportu o oddziaływaniach na środowisko. Udostępnianie takie obejmuje głównie różnego rodzaju raporty. Obejmuje także porady kierowane od właściwych organów do inwestorów, a także wiele innych informacji, które mają czasem jedynie cząstkowy związek z wydaniem decyzji²². Podstawową różnicą pomiędzy regulacjami UE z ostatniego okresu a wcześniejszymi jest znaczący wzrost obowiązków raportowania i udostępniania informacji. Charakterystyczną cechą jest tu też stały proces aktywizowania społeczeństwa do

¹⁸ W szczególności należy tu wymienić kilka podstawowych aktów, których teksty ujednolicono, jest to: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 519), ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zawarta w **Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 2134**, ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 1405), ustawa z dnia 9 października 2015 r. o produktach biobójczych, (Dz.U. 2015, poz. 1926) i inne.

¹⁹ Dlatego też w pierwszej kolejności podaję poniżej także źródła prawne, na które można powołać się, gdy inwestycje będą realizowane w dowolnym z państw UE.

²⁰ Dz. Urz. UE L 41/2003.

²¹ Dz. Urz. UE L 26/2012.

²² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 101 i nast.

tego typu procedur i podnoszenia poziomu sprawozdań i raportów poprzez aktywną postawę społeczności lokalnych. Zasadą jest tu powszechna dostępność do informacji o środowisku, standardowo dla każdego. Odmowa jest wyjątkiem i dlatego powinna być wydana w drodze decyzji. Ten najnowszy proces polegający na podnoszeniu poziomu raportów widać w ostatniej nowelizacji w Polsce. Przyjął on postać weryfikacji kadr, które opracowują raporty. Warto tu podkreślić, iż to właśnie dzięki nowelizacji polskich przepisów, jaką wymusiła ww. dyrektywa, raporty o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko od 1 stycznia 2017 r. mają nie tylko być szersze, ale też po raz pierwszy wprowadzono, aby takie raporty przygotowywały wyłącznie osoby o specjalistycznych kwalifikacjach, z drugiej strony organ weryfikujący także powinien posiadać wiedzę fachową. Co istotne, osoby, które złożą fałszywe oświadczenia o swoim wykształceniu lub kwalifikacjach będą mogły być pociągnięte do odpowiedzialności prawnej²³. Szereg zasad, które związane są z obowiązkami informacyjnymi, a które są już w polskiej regulacji wynika też z tzw. *unijnego soft law*. Takim wzorcowym przykładem są liczne wskazania zawarte w tzw. Kodeksie dobrej administracji, który po stosownych uzupełnieniach dokonanych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przyjął postać Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej²⁴. Podstawowym elementem dobrej administracji są przejrzyste określone procedury związane z uspołecznianiem procesów podejmowania decyzji. To właśnie jawność, poprzez informowanie społeczeństwa i terminowość podejmowanych działań, sprzyjają dobrej administracji, a także kreowaniu aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

3.2. Polskie ważniejsze regulacje wprowadzające obowiązki informacyjne o środowisku

Analizę źródeł prawa polskiego podzielimy na trzy segmenty, wpięrow generalnie naświetlimy obowiązki informacyjne w Konstytucji, następnie ze względu na znaczną liczbę polskich regulacji zawierających odniesienia do obowiązków informacyjnych związanych ze środowiskiem prezentację wykonamy przez wyliczenie kilku przykładów takiego prawa. Zaś szczegółowej analizie poddamy

²³ Na podstawie art. 233 par. 6 w zw. z art. 233 par. 1 k.k.

²⁴ Oficjalna strona Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/pl/code2005_pl.pdf#/page/1 (dostęp: 15 stycznia 2017 r.). Należy tu zaznaczyć, iż Kodeks, podobnie jak artykuł 41 Karty praw podstawowych i zasady pełnienia służby publicznej, znajduje bezpośrednie zastosowanie w instytucjach i w odniesieniu do urzędników służby cywilnej Unii Europejskiej. Kodeks stał się również źródłem inspiracji podczas opracowywania podobnych tekstów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami do Karty praw podstawowych, prawo do dobrej administracji potwierdzone jest także w nowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego dobrej administracji, jako zasady prawa UE. Ogólne zasady tego rodzaju obowiązują państwa członkowskie, kiedy działają one w ramach przepisów prawa UE, a taka sytuacja ma miejsce, gdy stosowane są przepisy związane z ochroną środowiska, s. 11.

zgodnie z założeniem ze wstępu tylko UdInfŚrU. Za przyjęciem takiego ograniczenia przemawiają przepisy w niej zawarte, które obligują instytucje publiczne do gromadzenia i przetwarzania licznych danych. Warte szczególnego badania są tu obszary wprawie samodzielnego, a następnie coraz bardziej uspołecznionego kreowania zasobów (lub ze specjalną grupą uczestników). Z takich też względów pominięto kilka grup innych źródeł informacji o środowisku, które są uregulowane w pominiętych aktach. Takimi przykładami pominiętych obowiązków informacyjnych są te, które ciążyą wyłącznie na różnych branżach lub szczególnych formach i rodzajach przedsiębiorczości, np.:

- na określonych inwestorach;
- na prowadzących szczególnego rodzaju instalacje;
- uczestnikach obrotu gospodarczego, różniących się w zależności od branży i skali działalności itd.

3.3. Obowiązki informacyjne w Konstytucji

Prawodawca w Konstytucji w wielu miejscach wskazał szczególne zadania w zakresie ochrony środowiska, ale także pośrednio postulat informowania. Do najważniejszych kwestii, w których są wprost odniesienia do ochrony środowiska należą art. 5 i 74. W art. 5 stwierdzono, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zgodnie zaś z powszechnie uznanym stanowiskiem, „zrównoważony rozwój podlega urzeczywistnieniu z wykorzystaniem środków o zarówno materialnym, jak i proceduralnym charakterze, wśród których szczególną pozycję zajmują partycypacyjne uprawnienia podmiotowe, jak prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, prawo udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji czy prawo do sądu w sprawach dotyczących środowiska”²⁵.

Art. 74 stanowi zaś, iż „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. W Konstytucji są także pewne drobniejsze, bo już wycinkowe obowiązki w zakresie ochrony środowiska, gdyż wskazano tam też inne obowiązki państwa, np. do: prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP) oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji)²⁶.

²⁵ J. Trzewik, *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku* Roczniki Nauk Prawnych KUL t. XXIII, nr 1–2013 cytowana tam literatura, s. 133–136.

²⁶ J. Ciechanowicz, L. Mering, *Ochrona środowiska w konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo polski w unii europejskiej. IV ogólnopolska konferencja prawnicza*, red. C. Mik, Toruń 19–20 listopada 1998 r, Toruń 1999; M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona środowiska. Prawo i polityka” 1997, nr 2.

Aby móc w pełni wypełnić ww. obowiązki, organy władzy publicznej powinny zgodnie z generalnymi zasadami ustroju gospodarczego zawartymi w art. 20 Konstytucji (w których określono ten ustrój mianem społecznej gospodarki rynkowej) uzyskiwać akceptację społeczną do swoich działań. Społeczna gospodarka rynkowa wyraża się poprzez uspołecznienie, którego stałym czynnikiem jest informowanie. Kolejny element obowiązku informowania wynika z art. 2 Konstytucji, gdzie wskazano, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. Tu też należy uznać, iż informacja jest elementem składowym demokracji²⁷. Warto zaznaczyć, iż od wielu lat, także w literaturze polskiej potwierdzano, iż jedną z zasadniczych cech demokratyzmu jest zapewnienie warunków wpływania ogółu społeczeństwa na kierunki działania organów państwowych oraz kontrola społeczna funkcjonowania tych organów. Aby to zrealizować literatura wymieniała już wtedy potrzebę wzmacniania obowiązków informacyjnych²⁸. Proces ten w zakresie większości norm dotyczących ochrony środowiska może przyjmować dowolną postać tradycyjną i aktywizującą, np. konsultowania, współdecydowania.

Prezentacja wszystkich aktów, w których pojawiają się obowiązki informacyjne w ramach pojedynczego artykułu jest w zasadzie niemożliwa, ich liczba jest już duża, a ponadto stale jest uzupełniana. Dlatego też ograniczyliśmy się do, kilku, ale za to kluczowych regulacji kreujących szerokie obowiązki informacyjne w zakresie środowiska w Polsce. W szczególności jest to ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹. Dalej jest to ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: OchPrzU), zawarta w obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej³⁰ oraz wspomniana już ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UdInfŚrU).

3.4. Obowiązki informacyjne w ustawie Prawo ochrony środowiska (POŚ)

Już sam zakres obowiązywania ustawy wskazuje, iż akt ten określa szereg obszarów tematycznych, w których pojawiają się obowiązki monitorowania i informacyjne. Takie generalne cele przyszłego monitorowania, a potem informowania o jego efektach podaje art. 1 POŚ. Wskazano tam, iż ustawa określa zasady ochro-

²⁷ Z. Rybicki, A. Jaroszyński, *Zasady funkcjonowania administracji u progu XXI w.* [w:] Z. Rybicki, A. Jaroszyński, *Administracja 1999*, Warszawa 1974, s. 68

²⁸ Tamże, np. w zakresie informowania o pracy organów przedstawicielskich, omawiania projektów węzłowych itd., s. 74–75.

²⁹ Tekst jednolity jest zawarty w Obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Dz.U. z 2017 r., nr 0, poz. 519 (dalej jako: POŚ).

³⁰ Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 2134.

ny środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. W rozdziale 2 POŚ podkreślono rolę państwa w monitoringu środowiska oraz rozpowszechniania informacji o **środowisku**. Jest tu też wyjaśnienie, iż **państwowy monitoring środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku**. Warto tu zaznaczyć, iż państwowy monitoring środowiska wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez **systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o:**

1. jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych szczegółowymi przepisami³¹ oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów;
2. występujących zmianach, jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych³².

Jeden z najszerszych przykładów w zakresie takich obowiązków informacyjnych dotyczy korzystania z środowiska przez przedsiębiorców poprzez samo już posiadanie wszelkiego typu urządzeń lub infrastruktury. Obowiązkami informacyjnymi obciążono także wiele innych podmiotów, w szczególności dotkliwy jest on jednak dla przedsiębiorców. Na podstawie zgłoszeń, które sami dokonują ustala się tzw. opłaty środowiskowe. Zgodnie z POŚ uiszcza się obecnie opłaty od zadeklarowanych emisji gazów pyłów, ścieków, odpadów itd. Opłatę ustala się po wykazaniu ilości elementów kreujących negatywne oddziaływanie na środowisko, np. od pojazdów, budynków z kotłowniami. Opłatę wnosi się jednak dopiero jak suma z wyliczenia przekracza 800 zł. Obowiązek zgłoszenia marszałkowi województwa powstaje jednak zawsze, gdy przedsiębiorca ma w zakresie swojej działalności ww. elementy, które oddziałują negatywnie na środowisko. Pomijamy tu jednak prezentowanie pełnego zakresu tematycznego takich zgłoszeń. Generalnym celem takich zgłoszeń jest pozyskiwanie danych, ale też kreowanie powszechnej samokontroli negatywnych oddziaływań na środowisko. Wartością, jaką daje w ten sposób POŚ jest też udostępnianie państwowego monitoringu środowiska, który także może być użyteczny dla przedsiębiorców (odsyłając tu jednak zainteresowanych do przepisów ustawy)³³.

3.5. Obowiązki informacyjne w ustawie o ochronie przyrody (OchPrzU)

Obowiązki informacyjne w tym akcie mają pośredni charakter, gdyż wynikają z zadań związanych z ochroną przyrody. W ten sposób nie nakładają się na wcześniej wymieniane obowiązki, a raczej je uzupełniają. Wprost obowiązki te,

³¹ Szczegółowo to wskazują dalsze art., np. art. 3 pkt 28 lit. b POŚ.

³² Na podstawie art. 25 POŚ.

³³ Art. 26 POŚ podaje taki wykaz.

co do organów administracji publicznej, podaje art. 4 OchPrzU, który wskazuje obowiązek prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody. Ponadto w pkt 6 art. 4 OchPrzU nakazuje prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody. Z natury rzeczy, zdecydowana większość badań jest publikowana, dlatego też można uznać, iż poprzez badania dokonywane jest też informowanie społeczeństwa, przygotowanego merytorycznie do tego typu prezentacji.

Na podstawie zaś art. 28 pkt 3 OchPrzU sporządzający projekt planu zadań ochronnych, o którym mowa w ust. 1, umożliwi zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu. Zgodnie zaś z pkt 4 sporządzający projekt według ww. planu zadań ochronnych, także zapewnia możliwość udziału społeczeństwa. Wskazano dalej, iż – na zasadach i w trybie określonym w postępowaniu określonym w UdlInfŚrU, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu.

3.6. Obowiązki informacyjne w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UdlInfŚrU)

Autor do bardziej szczegółowej analizy o obowiązkach informacyjnych o środowisku wybrał UdlInfŚrU. Za takim wyborem przemawia przede wszystkim fakt, iż ustawa ta dokładniej umożliwia badania publicznych zasobów informacyjnych o środowisku, ponadto posiada wyjątkowo innowacyjne procedury do angażowania społeczeństwa do uczestnictwa w procesach oceny oddziaływania licznych inwestycji na środowisko, a poprzez to lepszej, bo racjonalnej ochrony środowiska.

4. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji o środowisku

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych na niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³⁴ w art. 2 pkt 2 określa podmioty zobowiązane do ujawnienia informacji o środowisku. Są to organy publiczne, tzn.:

- rząd;
- inne organy administracji publicznej.

W pkt 11 ww. aktu rozwinięto te pojęcia tak, aby uwzględniać także inne organy administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, niezależnie od tego, czy pełnią one określone obowiązki dotyczące środowiska. Definicja

³⁴ Dz. Urz. z 2012 r., L 26/2012 wersji po zmianach wprowadzonych dyrektywą 2014/52/UE.

ta powinna również objąć wszelkie organy sprawujące, na mocy prawa krajowego, publiczne funkcje administracyjne dotyczące środowiska, jak też inne organy im podlegające i pełniące publiczne obowiązki lub funkcje dotyczące środowiska. Uwzględniając ww. założenia dokonaliśmy weryfikacji przepisów UdInfŚrU, które zaowocowały opracowaniem dwu grup podmiotów. Podmioty podzielono w zależności od ich aktywności i zakresów informowania. Do pierwszej grupy, która obejmuje podmioty o szerszym obszarze działań i form realizacji należą:

1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
3. Dyrektor Urzędu Morskiego.

Do drugiej grupy zaliczymy organy, w których aktywność informacyjna ma charakter częściej opiniodawczy lub uzupełniający. W szczególności jest tu Państwowa Inspekcja Sanitarna i jej organy:

1. Główny inspektor sanitarny³⁵;
2. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;
3. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny³⁶.

5. Przegląd najważniejszych form organizacyjnych wskazanych w UdInfŚrU w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych.

Ogólna charakterystyka

W zakresie ochrony środowiska zakres działań służących informowaniu społeczeństwa ciągle ewoluuje³⁷, a przede wszystkim jest coraz szerszy. Obok tradycyjnych form są też instytucje wymuszające aktywność, a nawet wzajemny dialog, który realizuje w ten sposób w kilku postaciach funkcje prospołeczne i obywatelskie. Działania te zwiększają uczestnictwo nie tylko odbiorców środowiska, ale mocniej angażują też urzędników o dbałość, przejrzystość w dokumentach, a także o ich wykonanie w sposób zgodny z ustalonymi założeniami, czyli bardziej rzetelnie, gdy są (lub mogą być) obiektywnie weryfikowalne.

W szczególności do instytucji zwiększających dostęp do informacji należą dwie grupy zadań. Są obowiązki, co do których istnieje szeroka świadomość faktu ich istnienia, ale są i takie, które na pierwsze spojrzenie wydają się, iż mają jedynie charakter

³⁵ W przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej.

³⁶ W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

³⁷ Obserwując zakres i skalę informacji, które są do uzyskania z stron internetowych poszczególnych instytucji związanych z ochroną środowiska możemy dostrzec dwa procesy. Wpierw jest to ewolucja rozszerzania się takich baz danych o nowe obszary tematyczne. Ponadto dotychczasowe bazy pozytywnie się zmieniają w kierunku aktywizowania ich odbiorców do cyklicznych procesów konsultacyjnych i o cennych.

uboczny. Dopiero jednak połączone z podstawowymi danymi tworzą znaczącą całość. W ten sposób decydują też nie tylko o jakości informacji podawanej, ale czasem mają wpływ na ostateczną treść, a poprzez to prawdziwość informacji. Zdarza się jednak, iż w literaturze pomijane są kwestie nie w pełni komplementarnego prezentowania niektórych danych (np. gdy podawane są aktualne parametry zanieczyszczeń, ale bez wskazania norm prawidłowych). W środowiskach lokalnych trudno jest potem taki problem skorygować³⁸. Warto tu dodać, że z braku świadomości prawnej społeczeństwo, a nawet przedsiębiorcy nie egzekwują w pełni korzystnego dla nich prawa do kompletnej i czytelnej informacji. Uwzględniając powyższe założenia dokonaliśmy generalnej klasyfikacji obowiązków informacyjnych na trzy grupy.

5.1. Podstawowe obowiązki informacyjne poprzez opracowanie i udostępnianie różnorodnych danych (np. które wyliczają regulacje związane z prawem ochrony środowiska)

Specjalistyczny charakter wielu aktów prawnych powoduje, iż jest ich coraz większa liczba. To rozproszenie utrudnia osobom nieposiadającym profesjonalnej wiedzy prawniczej odnalezienie informacji o interesujących ich kwestiach związanych ze środowiskiem. Aby ułatwić odnajdywanie takich materii ustawodawca w UdInfŚrU, który już z nazwy ukazuje cele informacyjne, tworzy katalog regulacji, w których uregulowano wycinkowo problematykę ochrony środowiska, w szczególności podano tu ustawę: o odpadach, o stanie środowiska, o zanieczyszczeniach, o włączeniach obszarowych itp.

5.2. Obowiązki informacyjne w uspołecznionej i konsultowanej procedurze w zakresie opracowania dokumentów

W stosunku do pierwszej grupy nowym rozwiązaniem w aspekcie organizacji udostępniania danych jest stworzenie aktywnej procedury informacyjnej dla niektórych podmiotów. Ustawodawca obok tradycyjnego informowania obliguje je do kreowania specjalnych działań konsultacyjnych. Skutkiem takiego podejścia jest realne uspołecznienie procedur decyzyjnych. Należy jednak zaznaczyć, iż jest to jednak najczęściej wyłącznie jednorazowy udział społeczeństwa przy ich tworzeniu. Ten nieco już rozszerzony obowiązek ciąży na organach właściwych, które w swoim zakresie mają informować, ale także przygotowywać cały proces konsultacji. Aby przybliżyć, co się mieści w tego typu działaniach ustawodawca ważniejsze z nich wyliczył. Są to w szczególności:

– opracowanie wykazu dogodnych form wnoszenia różnorodnych korekt w dokumentach wydawanych cyklicznie przez organy związane z ochroną środowiska.

³⁸ Np. poprzez lepszy nadzór lub skuteczniejsze sankcje za negatywne skutki, jakie powstają w wyniku cząstkowego i nieprecyzyjnego informowania.

- opracowanie procedur związanych z uczestnictwem w wydawaniu (lub zmianie) decyzji z udziałem społeczeństwa;
- ustalanie wykazu stawek pokrywających koszty przekazywania danych informacji na nośnikach.

Opracowanie rozwiązań alternatywnych dla niektórych inwestycji. We wszystkich ww. rozwiązaniach podstawowym celem było zwiększenie zaangażowania społeczeństwa do udziału w ochronie środowiska, pomimo iż powstało wiele instytucji związanych z ochroną przyrody czy potem środowiska, to do wejścia w życie UoInfŚrU aktywność społeczeństwa w zakresie jego ochrony była ograniczona do niewielkich grup ekologów. Katalog organów zobowiązanych do wszechstronnych działań informacyjnych i specjalnych procesów konsultacyjnych podano w art. 57 UoInfŚrU oraz 58a UoInfŚrU. Warto tu dodać, iż obok określonych stanowisk wskazano konkretne dokumenty, które powinny przejść długi proces informacyjny, a potem uzgodnieniowo-konsultacyjny. Są to trzy organy wskazane szczegółowo w ustawie, ponadto można wyliczyć kilka sytuacji, w których uczestniczą dwa organy, a ustawodawca jedynie rozdziela ich kompetencje obszarowe w tym procesie. Dobór dla pierwszych dwu organów ustalono przede wszystkim w zależności od skali projektu. Organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów o mniejszej skali, czyli innych niż ww.;
3. Dyrektor Urzędu Morskiego jest zobowiązany zaś zawsze w przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich. Tutaj organ ten realizuje cały cykl w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.
4. Synergia dwu organów.

W przypadkach granicznych lub wręcz nakładających się, tzn. gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje choćby fragmentarycznie obszar morski, właściwość miejscową regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w części dotyczącej tych obszarów, ustala się wzdłuż linii brzegu morskiego na terenie danego województwa. W przypadkach zaś, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar dwóch województw lub obszar morski wzdłuż linii brzegu morskiego dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się większa część terenu lub obszaru morskiego, na którym ma być realizowany ten dokument. Opiniowanie i uzgadnianie następuje w porozumieniu z zainteresowanym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

5. W przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 57 ust. 1. UdInfŚrU).

W ramach uspołecznionej procedury, której zadaniem jest opracowanie, opiniowanie i uzgadnianie (m.in. poprzez konsultacje) w temacie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko inicjującą rolę pełnią już nieco inne organy, będzie to wpraw:

1. Główny Inspektor Sanitarny³⁹ – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;
2. państwowy wojewódzki inspektor sanitarny – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w pkt 1 i 3;
3. państwowy powiatowy inspektor sanitarny – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar morski, właściwość miejscową państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w części dotyczącej tych obszarów, ustala się wzdłuż linii brzegu morskiego na terenie danego województwa.

W przypadku zaś, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar dwóch województw lub obszar morski wzdłuż linii brzegu morskiego dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, na którego obszarze właściwości znajduje się większa część terenu lub obszaru morskiego, na którym ma być realizowany ten dokument. Opiniowanie i uzgadnianie następuje w porozumieniu z zainteresowanym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym.

W przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest Główny Inspektor Sanitarny.

5.3. Informowanie poprzez aktywne i wieloetapowe włączanie społeczeństwa w proces tworzenia wspólnych dokumentów o środowisku przez organy publiczne

Wyższy szczebel jakości informowania uzyskał polski prawodawca poprzez włączanie społeczeństwa w niemalże cały proces kreowania istotnych dla środowiska dokumentów. W minimalnym ujęciu obejmuje on etap opiniowania, a następnie wspólnego przyjęcia określonego dokumentu. Przykładem takich wspólnych

³⁹ Na podstawie art. 58 ust. 1 UdInfŚrU.

opracowań jest obowiązkowe przeprowadzanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (w niektórych istotnych projektach inwestycyjnych).

Projekty takie przygotowują w pierwszym etapie (w zależności od specyfiki i skali zadań) przez rządowe lub samorządowe organy administracji publicznej). Następnie organy te informują społeczeństwo o tych projektach. W tym drugim etapie uwzględniają uwagi i wnioski zewnętrzne. Ostatecznie podają projekty wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do dalszego opiniowania przez właściwe organy specjalistyczne (na podstawie art. 54 UdInfŚrU). Organ publiczne korzystające z ocen społeczeństwa generalnie tworzą dwie grupy. Pierwsza to organy samorządowe, druga to organy wyspecjalizowane w nadzorze nad środowiskiem. Dla obu grup normy prawne implementowane z prawa UE kładą nacisk na aktywizację społeczeństw, ale zanim ona nastąpi potrzebne jest faktyczne kompleksowe informowanie. Proces ten, pomimo iż jest widoczny w przepisach (które dalej przedstawimy), posiada też pewne wady, a te zaznaczone będą szerzej we wnioskach.

Przykładem generalnym dokumentów, które wymagają udziału społeczeństwa są strategie polityczne lub koncepcje związane z przestrzennym zagospodarowaniem kraju. Zanim zostaną opracowane przy udziale społeczeństwa, przeprowadza się strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko tego typu projektów. Zgodnie zaś z art. 46 UdInfŚrU są to projekty do strategicznej oceny oddziaływania i dotyczą one tematów wyliczonych w ustawie; jest to m.in. opracowanie:

1. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego;
2. polityk strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
3. polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

Warto dodać, iż zgodnie z postanowieniami kolejnego art. 47 UdInfŚrU przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektu dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 UdInfŚrU, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem (chodzi tu o Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – szerzej art. 57 UdInfŚrU) organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja

postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. W procesie konsultacyjnym oprócz uwag od społeczeństwa powinny pojawiać się także inne elementy oceny⁴⁰, np. eksperckie. Ponadto organy rządowe lub samorządowe opracowujące projekt dokumentu zawierającego strategiczną ocenę na środowisko biorą pod uwagę:

- prognozy oddziaływania na środowisko;
- opinie organów właściwych do oceny danych projektów (np. Dyrektora Ochrony Środowiska lub inspektorów sanitarnych różnych szczebli – szerzej art. 57 i 58 UdlInfŚrU);

Dopiero łącznie i niejako ostatecznie rozpatruje się uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Ostatecznie zgodnie z art. 55 ust. 3 UdlInfŚrU do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru, jaki wykonano do danego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione⁴¹.

6. Przegląd najnowszych nowelizacji przepisów UdlInfŚrU odnoszących się do procesów informacyjnych

Coraz większa świadomość społeczeństwa owocuje konstruktywną presją na korekty wielu przepisów. Na przestrzeni ostatnich dwu lat w ramach nowelizacji UdlInfŚrU dodano kilka norm znacząco poprawiających standardy informowania.

Poniżej omówię je w dwu punktach.

⁴⁰ W ww. projekcie bierze się pod uwagę także inne elementy związane z oceną zagrożeń dla środowiska (np. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, jeśli wystąpiłyby negatywne oddziaływania na obszar Natura 2000) lub innych ustaw, o ile w nich pojawia się odniesienie do takiego konkretnego projektu.

⁴¹ Art. 55 ust. 3 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:

- 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko;
- 2) opinie właściwych organów, o których mowa w art. 57 i 58 UdlInfŚrU;
- 3) zgłoszone uwagi i wnioski;
- 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone;
- 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoring skutków realizacji postanowień dokumentu”.

Ust. 4. Organ opracowujący projekt dokumentu przekazuje przyjęty dokument wraz z podsumowaniem, o którym mowa w ust. 3, właściwym organom (o których mowa w art. 57 i 58).

Ust. 5. Organ opracowujący projekt dokumentu jest obowiązany prowadzić monitoring skutków realizacji postanowień przyjętego dokumentu w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z częstotliwością i metodami, o których mowa w dalszych przepisach.

6.1. Dostosowanie formy i rodzajów informacji do treści z wniosków osób zainteresowanych

Ze względu na liczne skargi napływające do Komisji UE, w których wskazywano, iż istnieje szereg uchybień w procesie informowania o środowisku w Polsce⁴² (stan ten wyraźnie zwięźlał postanowienia dyrektywy, gdyż ograniczało to zakres odbiorców). W nowelizacji z 2015 r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 2008 r.⁴³ sformułowano nowe brzmienie art. 15:

1. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje w sposób i w formach określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponują władze publiczne, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.
2. Jeżeli informacja o środowisku i jego ochronie nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, władze publiczne powiadamiają pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazują, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona.
3. Jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w ust. 2, podmiot żądający informacji nie poinformuje o wyborze sposobu lub formy udostępnienia spośród wskazanych w powiadomieniu, władze publiczne wydają decyzję o odmowie udostępnienia informacji⁴⁴.

Nowe brzmienie art. 15 UoInfŚrU zdecydowanie rozszerzy zakres danych o które wnioskować będzie społeczeństwo, a także ułatwi studiowanie takich materiałów przez zainteresowanych.

Bardzo częstą praktyką było też wskazywanie przez organ, który miał udostępnić wnioskowane informacje, iż dane te są już dostępne, bo zamieszczono je w publicznie dostępnych wykazach. Odnalezienie ich jednak w masie danych oraz braku standardowego wzorca do prowadzenia takiej kwerendy, albo zniechęcało do poszukiwań, albo ograniczało dalsze wnioski, gdyż świadomość nie zawsze udanych poszukiwań w ramach różnych wykazów zniechęcała. Dlatego też, żeby ograniczyć to negatywne zjawisko we wspomnianej nowelizacji z 2015 r. przewidziano w art. 14 ust 3 UoInfŚrU, iż „dokumenty, w których dane są za-

⁴² Do 2016 r. dominowała praktyka udostępniania informacji o środowisku w Polsce w formach jedynie dogodnych dla urzędów. Do rzadkości należało też spełnianie postulatów co do formy udostępnienia danych z wniosków jakie napływały od społeczeństwa.

⁴³ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. 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 (Dz.U. z 2015 r., nr 0, poz. 1936).

⁴⁴ Nowe brzmienie art. 15 UoInfŚrU weszło w życie z dniem 1.01.2017 r.

mieszczane w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1, udostępnia się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku”.

6.2. Rozszerzanie przedmiotowego zakresu informacji dla społeczeństwa

Warte podkreślenia jest stałe rozszerzanie obowiązków informacyjnych. Przykładem wyjątkowo użytecznym, a który w praktyce jest też bardzo częsty, to stałe związanie inwestora z takimi zadaniami informacyjnymi w związku z procesami inwestycyjnymi. W regulacjach związanych z inwestycjami powstaje także dużo dodatkowych obowiązków informacyjnych. Generalnie można by tu dostrzec wzrost tego typu danych po nowelizacji Prawa ochrony środowiska – dokonanej ustawą z 11 lipca 2014 r. – o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴⁵. Szczególnie dotyczy to podmiotów prowadzących instalacje lub dokonujących zmian w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym.

Na podstawie znowelizowanych przepisów każdy podmiot wykonujący takie przedsięwzięcie został zobowiązany do informowania o wszystkich zamiarach w zakresie ww. pozwolenia zintegrowanego lub złożenia zupełnie nowego wniosku w zakresie treści i celów pozwolenia zintegrowanego. Jeżeli zmiana ma charakter istotnej korekty, to zgodnie z UdlInfŚrU wymagane jest ponowne włączenie konsultacyjno-informacyjne społeczeństwa o takim przedsięwzięciu. W literaturze⁴⁶ wskazuje się, iż problemem jest ustalenie granic, kiedy wskazane jest już nowe zgłoszenie, a także podkreśla się problem zakresu przedmiotowego co do nowego informowania lub ewentualnych konsultacji ze społeczeństwem.

Drugi problem, który jest sygnalizowany, dotyczy potrzeby tworzenia realistycznych, a przede wszystkim racjonalnych projektów alternatywnych. Ta presja na wprowadzenie w przepisach znaczących korekt w opracowaniu projektów alternatywnych wynika co najmniej z kilku przyczyn. Do istotniejszych wad, które dostrzega się już od kilku lat należy wyjątkowo niski poziom raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jak wykazuje orzecznictwo i piśmiennictwo⁴⁷ zbyt często raporty tego typu nie zawierają poprawnej (fundamentalnej dla jego treści) informacji o wariantach realizacji przedsięwzięcia proponowanego przez inwestora. Takie wadliwe analizy wynikają z faktu, iż w raportach pojawia się jedynie opis realizacji proponowany przez inwestora,

⁴⁵ Dz.U. z 2014 r., nr 0, poz. 1101.

⁴⁶ M. Górski, *Pozwolenia zintegrowane po zmianach z lipca 2014 r.*, cz. II, „Przegląd Komunalny” 2015, nr 5, s. 22–23.

⁴⁷ W. Szopiński, *Jak przygotować raport, by uzyskać decyzję środowiskową*, „Rzeczpospolita” z 21 lutego 2017 r., s. I–2.

zaś opis wariantu alternatywnego, a jednocześnie racjonalnego dla środowiska jest przygotowany tylko jako tzw. wariant zerowy lub też warianty alternatywne są na niskim poziomie wiedzy o środowisku. Brak racjonalnych sugestii nie owocuje zaangażowaniem społeczności lokalnych, gdyż alternatywne koncepcje w praktyce nie istnieją lub raport wręcz zniechęca do nich. Niski poziom raportów spowodowany jest jednak nie zawsze niskim poziomem wiedzy piszących, lecz często też świadomym zaniechaniem, gdyż korzystniej jest dla wielu nieuczciwych inwestorów, aby nie angażować otoczenia. Dlatego też postuluje się, aby w ustawie zaistniały mechanizmy do blokowania tzw. zerowych wariantów, a szczególnie tych o niskim poziomie alternatywności środowiskowej. Zapobieganie takim i innym działaniom, których celem lub skutkiem jest separowanie potencjalnych aktywistów ochrony środowiska czy też aktywności obywatelskiej jest wyzwaniem dla legislatorów na wiele lat. Warto tu podkreślić, iż nadal większość norm w prawie gospodarczym nie ma instrumentów prawnych, czy też organizacyjnych do zapobiegania rozmyślnym ograniczaniom aktywizacji obywateli w celu racjonalnego interweniowania, czy nawet blokowania nierzetelnie wykonanych kontroli przez organa publiczne.

7. Wpływ orzecznictwa na jakość procesów informowania

Problem ustalenia zakresu obowiązków informacyjnych o środowisku, poprzez ww. liczne obszary tematyczne wydaje się być od chwili wejścia w życie UdInfŚrU znacznie czytelniejszy. Nadal pewnym problemem może być jednak odnajdywanie tematów, które ustawodawca nie wymienił, a poprzez ten fakt stają się wręcz poufne dla społeczeństwa, pomimo iż mogą mieć wpływ na ich interesy, a szczególnie zdrowie. Tu w pierwszej kolejności należy przedstawić kilka wartości i zasad, które można dostrzec po generalnej analizie zawartej w normach UdInfŚrU. Ustawa ta wielokrotnie podkreśla, iż jej celem jest promowanie dostępu do informacji. Udostępnianie informacji powinno stanowić tu raczej regułę, a organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku wyłącznie w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy do odmowy powinny ponadto być interpretowane zawężająco, przy czym należy zawsze rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji. W sytuacji, gdy powyższe ogólne reguły nadal nie pomagają konieczne jest odwołanie się do orzecznictwa, szczególnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), jak i krajowych Sądów Administracyjnych (które tu nie zostały przedstawione).

Bardzo istotne dla ustalenia, kiedy generalnie państwa członkowskie mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku jest orzecznictwo ww. Trybuna-

łu. Ze względu na ograniczony rozmiar publikacji poniżej zacytuję jedynie klasyczny przykład, który ma charakter wręcz podstawowy dla promowania otwartości i szerokiego informowania o środowisku. A jak podaje literatura⁴⁸, orzeczenie to jest tzw. *kamieniem milowym orzecznictwa*⁴⁹. W wyroku tym przedstawiono m.in., kiedy państwa członkowskie UE mogą odmówić ujawnienia informacji o środowisku. TSUE wpieryw przypomniał tu treść dyrektywy 2003/4/WE, wskazał, iż w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy istnieje czytelny zapis, kiedy zgodnie, z prawem państwa członkowskie mogą skorzystać z uprawnienia do wyłączenia poufności. Stanowi on, iż możliwe jest to wyłącznie, gdy poufność obrad organów władzy publicznej została przewidziana prawnie. TSUE zastosował w tym przypadku wykładnię zawężającą, wskazującą, iż organy władzy publicznej nie mogą określać jednostronnie okoliczności, w których można się powołać na podstawie wskazanego przepisu na poufność. Możliwość powołania się na ten wyjątek od zasady jawności wymaga, aby prawo krajowe jasno ustalało zakres pojęcia „obrady” organów władzy publicznej, o którym mowa w tym przepisie. Ponadto wskazał, że pojęcie to należy interpretować jako odsyłające do końcowych etapów procesu decyzyjnego organów władzy publicznej⁵⁰.

8. Podsumowanie i propozycje korekt

Przegląd przedstawiony powyżej wykazał, iż wiele elementów związanych z obowiązkami informacyjnymi o środowisku jest realizowanych coraz lepiej i pomimo pewnych problemów interpretacyjnych spełnia walory praktyczne. Do takich pozytywnych przykładów należy wyliczenie przez ustawodawcę najważniejszych regulacji o użytecznym informacyjnym charakterze, jak też obszarów przedmiotowych i podmiotowych, które związane są ze środowiskiem. Takie rozwiązanie ma duże znaczenie praktyczne dla osób zainteresowanych tym tematem. W UE jest w tej chwili ponad 5000 aktów prawnych⁵¹ odnoszących się do ochrony środowiska, duża ich część wprowadzona została już do prawa w Polsce. W związku z takim stanem, zasadne jest wsparcie przez prawodawcę i wskazanie każdemu odbiorcy stosownego dla jego potrzeb aktu odnoszącego się do środowiska. Szczególnie taka forma informacji będzie użytecz-

⁴⁸ Cytuję za A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym: wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z 14.02.2012 r. w sprawie C-204/09 FlachglasTorgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 8 (119), s. 48–55.

⁴⁹ Wyrok TSUE z 14 lutego 2012 r. w sprawie C-204/09 *FlachglasTorgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*.

⁵⁰ A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do informacji o środowisku...*, s. 48–55.

⁵¹ J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 14.

na dla nieprofesjonalnych odbiorców w aspekcie fundamentalnych praw, jakie wynikają z takiej regulacji. Obecnie informowanie podstawowe następuje już w UInfSrU poprzez stosowne ujęcia danych, które się udostępnia już w tekstach specjalistycznych lub odrębnych aktach prawnych. Ponadto ustawa wyposażona jest w zróżnicowane procesy informowania nie tylko w zakresie danych o środowisku, ale także o jego przekształcaniu. W zawartych w ww. analizach wykazano proste, ale też złożone metody informowania. Szczególnie pozytywnie należy ocenić, iż są one bardzo dostosowane do skali zagrożeń, jakie może wywołać inwestowanie bez konsultacji ze społecznością lokalną. Stąd też zróżnicowanie form konsultacyjno-informacyjnych jest uzasadnione. Zwykle nowe formy informowania są też wieloszczeblowe, gdyż obejmują wprawdzie formy tradycyjne poprzez proste ogłaszanie danych na stronach internetowych, lub we własnych publikatorach, a następnie pojawiają się instytucje aktywnego, a także kilkukrotnego konsultowania ze społecznościami obszaru inwestowania. Zaletą jest nie tylko silna presja na realne i czytelne informowanie, ale także kreowanie nowych konstrukcji informowania, w których aktywizuje się społeczności lokalne. Zwykle formy te mają kilka specyficznych etapów. W pierwszej kolejności specjalistyczne jednostki dokonują oceny sytuacji, szczególnie pod względem aktualnych i przyszłych zagrożeń. Wskazane jest następnie weryfikowanie aktualnych procedur do zwalczania zagrożeń i wzmacniania potrzeb środowiskowych z możliwościami finansowymi państwa, ale też z akceptacją społeczną. Proces ten najlepiej wykonany będzie poprzez bieżące informowanie i zapewnienie prawa do składania zapytań ww. sprawach szerokich rzesz społeczeństwa. Ponadto proces podejmowania decyzji w tematach środowiskowych przez organa publiczne na każdym etapie wymaga jawności. Przede wszystkim na bieżąco powinny konsultować swoje przedsięwzięcia ze społeczeństwem wszelkie jednostki specjalistyczne związane z ochroną środowiska, ale i też inne organy publiczne, o ile włączane są w te procedury.

W ramach wniosków szczególnie istotne jest wskazanie także tych aspektów, które nie spełniają nadal standardów i celów, które zawarto w dyrektywach UE (nakazujących państwom członkowskim uspołecznianie procesów zarządzania środowiskiem). Jednym z elementów tego procesu jest stosowne do treści i celów dyrektywy informowanie. Już w 2005 KE⁵² wskazywała, iż pojęcie „informowania” zawarte w teście art. 6 ust. 2 Dyrektywy Rady nr 85/377 wymaga od państw członkowskich faktycznego i bezpośredniego przekazania społeczności przedmiotowych informacji. Dostrzeżono wtedy, że następuje tu jedynie proces informowania o umieszczeniu pewnych⁵³ danych w publicznie dostępnym wykazie. Podstawową wadą był tu brak pełnej bezpośredniości w zakresie dostępu do

⁵² Szerzej na ten temat J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 138, 142–143.

⁵³ M.J. Nowak, *Najważniejsze problemy prawne związane z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*, „Nieruchomości”, luty 2013, nr 2, s. 11.

wielu danych. Aby poprawić zakres implementacji prawa w Polsce uchwalono w 2008 r. omawianą tu *UdInfŚrU*.

Kolejnym problemem, który pojawił się po analizach przepisów *UdInfŚrU* była potrzeba rozróżniania kilku rodzajów informowania. Wpierw, aby to było informowanie stron o toczącym się postępowaniu w trybie art. 49 KPA, ale jest też, aby w ustawie zrealizować zasady z art. 33 *UdInfŚrU*, gdzie przewidziana jest procedura do podawania do publicznej wiadomości licznych informacji. Ten przepis o obowiązku udzielania informacji o środowisku generalnie rodził znacznie więcej problemów niż długoletnią praktyką utrwalone już tryby zawarte w KPA. Takie problemy fragmentarycznego informowania podaje od kilku lat literatura⁵⁴. Szczególnie wytyka się wiele zwrotów niedookreślonych, które zawarto w przepisach ustawy *UdInfŚrU*. Natomiast akt ten nadal nie posiada jeszcze wytworzonej praktyki, która by pomagała w interpretacji. Skutkiem takich norm jest wyposażenie społeczeństwa w prawa, które są dla znacznej jego części niezrozumiałe. Przykładem często podawanym jest decyzja GDOŚ⁵⁵, która nakładała obowiązek zamieszczenia określonych informacji w prasie, nie doprecyzowując jednak, co to za prasa; opis formy informacji także nie gwarantuje jasności u wykonawców lub odbiorców.

Następny problem ujawnił się wraz z wypełnianiem celów, które to zawarto w dyrektywie. Jednym z celów ustawy *UdInfŚrU* jest opracowywanie raportów z wariantami alternatywnymi i następnie informowanie o nich społeczeństwa. Praktyka w Polsce zaś instytucję tę wykreowała zdecydowanie niezgodnie z celami ustawy, z jej aksjologią i celami opracowanymi w dyrektywie. Regulację o informowaniu opracowano, aby w praktyce następowało uspołecznianie obywateli poprzez możliwość ich uczestnictwa w wyborze jednego z co najmniej dwu wariantów (zgodnie z art. 79 ust. 1 *UdInfŚrU*). Praktyka opracowań w zakresie raportów o oddziaływaniu na środowisko często pozostawała na ocenie wyłącznie jednego, który właśnie był prezentowany. Alternatywą w opisach był nie tyle nowy wariant, ale wariant niepodejmowania przedsięwzięcia. W wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA)⁵⁶ wyraźnie wskazano, iż ustawodawcy chodzi o możliwość wyboru między wariantami oddziałującymi w różny sposób na środowisko. Warto tu dodać, iż określone są już w praktyce pewne minimalne granice opracowania tego typu wariantów, gdyż nie ma obowiązku porównywania obu wariantów, ale zawsze jest jednak wymóg dokładnego ich wyodrębnienia i stosownego do złożoności sytuacji opisanie.

⁵⁴ Tamże, s. 12 i nast.

⁵⁵ Decyzja GDOŚ z 3 marca 2011 r., nr DOOŚ-idk. 4200.7.2011.LS-6 cytuję za M.J. Nowak, *Najważniejsze...*, s. 11.

⁵⁶ Wyrok WSA Gdańsk z 24 marca 2011 r., II SA /Gd 864/10, cytuję za M.J. Nowak, *Najważniejsze...*, s. 11.

Materiał wymagającą korekty jest negatywny skutek niektórych partycypacji społecznych. Kwestię tę należy także naświetlić i szybko rozwiązać, gdyż podtrzymuje wieloletnią patologię powstającą z fikcyjnym zaangażowaniem kilkunastu grup lub stowarzyszeń ekologicznych. Problem ten nie jest nowy, gdyż zagrożenie szantażem *pseudoekologicznym* literatura⁵⁷ od wielu już lat sygnalizuje. Warto tu przypomnieć, iż najbardziej aktywne organizacje ekologiczne prowadziły często w procesie uspołeczniania decyzji środowiskowych wyjątkowo komercyjny biznes, w którym dostawały pieniądze za konkretne protesty. Zdarzały się też sytuacje, iż po uzyskaniu stosownych informacji o wykonawcach przedsięwzięcia w ramach protestu blokowały prace związane z realizacją konkretnej istotnej dla gospodarki inwestycji. Odstępowały zaś od szantażu automatycznie po uzyskaniu gratyfikacji finansowych. Dlatego też problemem jest ustalenie nie tyle granic informowania, ale procedur korygowania inwestycji przez tego typu instytucje.

Kolejna uwaga odnosząca się do stosowania przepisów UdInfŚrU dotyczy sposobów prezentacji jej zakresów informacyjnych. W szczególności zaś tych, jakie udostępniają organy związane z ochroną środowiska. Pozytywny obraz w zakresie spełniania obowiązków z UdInfŚrU będzie tu jednak możliwy tylko, jeżeli dokonujemy pobieżnego spojrzenia na te instytucje i organy. Głębsza analiza treści stron internetowych Ministerstwa Ochrony Środowiska i organów niższych szczebli, a przede wszystkim badania komparatystyczne, gdzie porównuje się zakresy informacji i formy konsultacji z innymi zagranicznymi podmiotami, które prowadzą podobną ochronę i są organami wykonawczymi we wdrażaniu prawa ochrony środowiska powoduje, iż można przedstawić kilka postulatów, aby jeszcze ulepszyć w Polsce proces informowania o środowisku. Szczególnie jest to konieczne aby potem realnie włączyć przeciętnie edukowane społeczeństwo lokalne do procesów konsultacyjnych w tym obszarze⁵⁸. Warto nadmienić, iż dobra orientacja *ekoterrorystów* żeruje na trudnych i powszechnie niezrozumiałych danych. Zdarza się zbyt często, iż informacje o środowisku są ukierunkowane zbyt jednostronnie, dla lokalnych odbiorców lub wykonawców projektów inwestycyjnych. Powstaje w ten sposób stan powierzchownego działania, gdyż wykonawcy norm nie rozumieją ich aksjologii w aspekcie profilaktycznym. Z tych też powodów uważam, iż opis przynajmniej części jednostek pojęciowych powinien oprócz definicji zawierać także aspekt techniczny (np. jak te informacje przekazywać, czy też w jakiej formie mogą być dostępne, z ww. powodów).

Problemem jest tu ostatecznie też fakt często nadmiernego zawężania takich danych. Zwykle informacje ze stron internetowych stanowią jedynie część

⁵⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 104–105.

⁵⁸ Tamże.

danych, które możemy uzyskać z tych instytucji. Ponadto w wielu tematach istnieje brak systematyzacji takich danych. Przede wszystkim szybko powinien być podjęty proces ujednolicenia i opracowania nowej jednolitej formy do prezentowania informacji dla podmiotów publicznych w zakresie ich stron internetowych. Znaczące prace powinny objąć także problematykę reagowania na zapytania o metody pozyskiwania danych, np. w jaki sposób organa publiczne stosują często złożoną metodologię analizy danych, wskazane jest też czytelniejsze wyjaśnianie źródeł szeregu złożonych informacji. Wypełnienie ww. kilku luk prawnych wprawdzie przyczyni się do lepszego wypełnienia norm z dyrektywy 2003/4/ WE⁵⁹. Ponadto bardziej kompleksowe informacje ograniczają manipulacje danymi i zachęcają do ich cytowania, a potem rozsądnego wykorzystania przy tworzeniu wszelakich planów i strategii przez szerokie kręgi społeczeństwa.

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest przeglądowi obowiązków informacyjnych, jakie realizują wyspecjalizowane organa publiczne związane z ochroną środowiska. Prawodawca unijny, aby uspołecznić procesy decyzyjne już od wielu lat kreuje różnorodne formy przekazywania informacji dla społeczeństwa. Szczególny nacisk położono w tego typu procesach informacyjnych na czytelne i przejrzyste dla przeciętnego odbiorcy kwestie środowiskowe. Prawo polskie związane z ochroną środowiska z dużym oporem i stosunkowo nieefektywnie wdraża te regulacje. Autor w niniejszej publikacji pokazuje kilka form bardziej udanych przepisów, w których opracowano strategię aktywnego informowania. W ramach przeglądu ważniejszych regulacji autor charakteryzuje organa informujące, ważniejsze tematy tam podawane, następnie ukazuje także kilka reform usprawniających ten proces i ostatecznie wylicza też kilka usterek, jakie nadal blokują te procedury. Co istotne, we wnioskach końcowych zawarto też sugestie dalszych korekt, które tę złożoną materię w pełni wdrożą do polskiego systemu prawnego.

Abstract in English

The present chapter presents a discussion of selected issues pertaining to environmental protection within the energy market of European Union. One of the basic notions connected with energy industry is the energy security, and an important element thereof is the definition of possible environmental impact. Although, ever since the creation of the European Community and

⁵⁹ Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2003/4/WE podkreślono potrzebę zapewnienia wysokiej jakości informacji np.:

1. Państwa członkowskie, zgodnie ze swoimi możliwościami, zapewniają, że zbierane przez nie lub w ich imieniu informacje są aktualne, dokładne i porównywalne.

2. Na życzenie wnioskodawcy organy władzy publicznej, odpowiadając na wniosek o informacje określone w art. 2 ust. 1 lit. b), informują go, gdzie są dostępne informacje na temat procedur pomiarowych, łącznie z metodami analiz, pobierania i przygotowywania próbek, wykorzystanych przy opracowywaniu informacji lub dotyczące wykorzystanych procedur standardowych.

later European Union, the energy sector forms one of the main regulation areas, which finds further proof in the fact, that two of the main European treaties that is the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and the Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM) were linked with the energy sector, no specific legal regulations were undertaken in the initial years of their existence to increase the levels of environmental protection in this sector. Description of majority of those means only appeared in items of regulations and directives connected with Third Energy Package, and also in separate items that described the non-binding forms of action in this field. As far as making decisions pertaining to environmental protection in energy sector is a completely justified step, there is still need for greater harmonization of regulations in this field that will render the still non-functioning fully integrated energy market operational at last.