Sejm jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji o środowisku

Artykuł dotyczy zagadnienia w zasadzie niepodejmowanego dotąd w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym, a mianowicie problematyki prawa dostępu do informacji o środowisku realizowanego przed Sejmem. W tym kontekście intencją autora było ustalenie motywów objęcia tego organu ustawowym obowiązkiem informacyjnym, wskazanie istotnych dyrektyw interpretacyjnych odnośnie do przepisów dotyczących powyższej kwestii oraz zaproponowanie wyników ich wykładni, zwłaszcza wobec pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych odnoszonych do zakresu obowiązku Sejmu i formy odmowy dostępu do wnioskowanej informacji.

SŁOWA KLUCZOWE: Sejm, informacja o środowisku, zasady prawa, władza publiczna, ograniczenia dostępu do informacji o środowisku, działalność ustawodawcza, forma odmowy dostępu do informacji o środowisku

The Sejm as an entity obliged to provide environmental information

The article presents an issue that has not been practically analysed in the legal doctrine and judicial decisions, i.e., the issue of the right of access to environmental information in possession of the Sejm. In this context, the author's intention was to identify the motives for imposing the statutory obligation on this body to provide information, to indicate relevant interpretative directives of the provisions on the above issue and to suggest the results of their interpretation, especially in the light of emerging interpretational doubts related to the scope of the Sejm's obligation and the form of refusing access to the requested information.

KEY WORDS: Sejm, environmental information, legal principles, public authority, restrictions on access to environmental information, legislative activity, form of refusal of access to environmental information

* **Dr hab. Bartosz Majchrzak**, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, profesor w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska, b.majchrzak@uksw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5336-6717>

I. Wprowadzenie

Doniosłość prawa dostępu każdego do informacji o środowisku i jego ochronie nie budzi wątpliwości nie tylko w wymiarze unormowań unijnych i międzynarodowych, lecz również w aspekcie regulacji krajowych. W szczególności w polskim porządku prawnym świadczą o tym przede wszystkim przepisy konstytucji. W art. 74 ust. 3 w sposób wyjątkowy traktują to prawo na tle ogólnego prawa do pozyskiwania informacji (art. 54 ust. 1 konstytucji) oraz prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1 konstytucji). Można zadać sobie pytanie, dlaczego ustrojodawca podkreśla wagę właśnie informacji o środowisku, będącej przecież szczególnym rodzajem informacji oraz — co do zasady — informacji publicznej, poddanych regulacji w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej. Wydaje się to wynikać ze specjalnego traktowania zagadnień środowiskowych na płaszczyźnie konstytucyjnej. Bez wątpienia mamy bowiem do czynienia z ustanowieniem wartości w postaci odpowiedniego stanu środowiska i „silnym” dążeniem do jej urzeczywistnienia. Wyrazem tego jest nawiązanie do powinności ochrony tej wartości w kilku przepisach konstytucji, tj. art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 86. W tym kontekście należy jednocześnie pamiętać, że zagwarantowanie każdemu dostępu do informacji o środowisku stanowi istotny czynnik umożliwiający (wzmacniający) realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska oraz dochodzenie prawa do życia w środowisku odpowiednim dla zdrowia i pomyślności (zob. preambuła Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.¹ [dalej: Konwencja z Aarhus]).

Artykuł 81 konstytucji sygnalizuje, że realizacja prawa wynikającego z art. 74 ust. 3 konstytucji następuje na zasadach określonych w przepisach rangi ustawowej. Aktualnie są one zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² [dalej: u.u.i.ś.]. Przy tym transponuje ona do prawa polskiego postanowienia Konwencji z Aarhus oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG³ [dalej: dyrektywa 2003/4]⁴. Uzupełniając wskazanie podstaw prawnych regulacji, warto dodatkowo przypomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 3 u.u.i.ś. tryb udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w odniesieniu do Sejmu określa jego regulamin (tj. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁵ [dalej: regulamin Sejmu]).

¹ Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.

³ Dz. Urz. UE L z 2003 r. nr 41, s. 26.

⁴ M. Górski, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 177.

⁵ M.P. z 2019 r. poz. 1028.

Doniosłość prawa dostępu do informacji o środowisku oraz ukształtowanie powyższych unormowań ustawowych na mocy jednej z ostatnich nowelizacji przepisów u.u.i.ś. skłaniają do refleksji nad regulacją, zgodnie z którą Sejm jako organ władzy publicznej w rozumieniu ustawy jest obowiązany do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie w zakresie, w jakim nie dotyczy to jego działalności ustawodawczej (art. 8 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś.). Wobec tego cele niniejszego artykułu można zdefiniować następująco: 1) ustalenie motywów wprowadzenia tego uregulowania oraz zawężenia — w jego ramach — obowiązku informacyjnego Sejmu; 2) wskazanie istotnych czynników determinujących kierunki interpretacji tych przepisów; 3) zaproponowanie wyników ich wykładni, zwłaszcza w kontekście pojawiających się wątpliwości co do zakresu obowiązków Sejmu oraz formy odmowy udostępnienia informacji o środowisku na podstawie art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. Na tle tak skonstruowanych celów przyjęto — odpowiednio — następujące hipotezy: 1) uzasadnieniem wprowadzenia art. 8 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś. odnoszonego do Sejmu jest próba implementowania do polskiego porządku prawnego przepisów prawa międzynarodowego i unijnego; 2) akty ponadustawowe są szczególnie ważnym i „koniecznym” kontekstem interpretacyjnym tych przepisów u.u.i.ś.; 3) ustanowienie ograniczenia dotyczącego „działalności ustawodawczej” znacząco zawęży obowiązki informacyjne Sejmu, ale całkowicie ich nie wyłącza; 4) forma odmowy udostępnienia informacji o środowisku związanej z „działalnością ustawodawczą” Sejmu nie została jednoznacznie przesądzona przez ustawodawcę. Przyjęte cele i hipotezy są uporządkowane zasadniczo według kolejnych jednostek podziału strukturalnego niniejszego opracowania.

II. Sejm jako organ władzy publicznej w rozumieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. podmiotami obowiązku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie są władze publiczne. Wśród nich wyróżniono w art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś.: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji (tj. ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów i inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony — art. 3 ust. 1 pkt 9 u.u.i.ś.), sądy, trybunały, jak również organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Jednocześnie wypada przypomnieć, że objęcie tym katalogiem podmiotów innych niż organy administracji nastąpiło 1 października 2017 r. w wyniku wejścia w życie art. 1 pkt 3 lit. d) oraz pkt 4 ustawy 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 ustaw⁶. Według uzasadnienia projektu tej ustawy motywem

⁶ Dz.U. poz. 1936, ze zm.

rozszerzenia zakresu podmiotowego obowiązku informacyjnego były przepisy dyrektywy 2003/4. Jak mianowicie wynika z tego uzasadnienia, dotychczasowe zawężenie stanowiło „duże ograniczenie w stosunku do definicji organów władzy publicznej przyjętej w dyrektywie [2003/4]. Organami administracji nie są np. sądy i trybunały, Sejm i Senat czy też Prezydent RP [...]. Wyłączenie [...] [wspomnianych] organów władzy publicznej z obowiązku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w kontekście dyrektywy 2003/4/WE jest nieuzasadnione, tym bardziej że są one objęte obowiązkiem udostępniania informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”⁷.

Podobny postulat uzupełnienia zbioru podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku, z powołaniem się na dyrektywę 2003/4, był wcześniej zgłaszany w doktrynie prawa. W ocenie Magdaleny Bar i Jerzego Jendrośki ograniczenie zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku tylko do organów administracji zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 pkt 9 u.u.i.ś. wydawało się niezgodne z Konwencją z Aarhus oraz dyrektywą 2003/4, które szeroko określają krąg podmiotów obowiązku. Jak wskazali autorzy, zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed niezgodnym z nim prawem krajowym nakazuje, aby polskie organy stosowały w tym przypadku bezpośrednio przepisy dyrektywy. Oznacza to, że także organy inne niż objęte definicją „organu administracji” powinny — zgodnie z Konwencją z Aarhus i dyrektywą 2003/4 — udostępniać informacje o środowisku i jego ochronie. Obowiązek ten dotyczy zatem również wszystkich konstytucyjnych organów władzy publicznej. Zakres podmiotowy obowiązku udostępniania informacji o środowisku pod wieloma względami przypomina bowiem zakres podmiotowy obowiązku udostępniania informacji publicznej⁸. Dodatkowo, według Justyny Węgrzyn, dyrektywa 2003/4 nie wyklucza z kręgu podmiotów zobowiązanych organów

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3677, VII kadencja Sejmu, s. 42, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/18253651381D2EF5C1257E840045298D/%24File/3677.pdf>>, dostęp 22 VIII 2019.

⁸ M. Bar, J. Jendrośka, uwagi II.9. i II.12. do art. 8, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2014; podobnie: T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 80–81; *vide* też M. Bar, *Transpozycja dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska do prawa polskiego — analiza poprawności*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie — wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2010, s. 381–382. Odmienny pogląd wydaje się prezentować Bartosz Rakoczy, według którego wąskie podejście polskiego prawodawcy wynikające z ograniczenia zakresu podmiotowego obowiązku do organów administracji publicznej oznaczało zastosowanie „najbardziej racjonalnych instrumentów” (B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 32).

ustawodawczych oraz sądowniczych, przy czym mogą być one w pewnych sytuacjach wyłączone przez państwa członkowskie⁹.

Ustosunkowując się do powyższych twierdzeń projektodawców i przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska, należałoby podać w wątpliwość słuszność poglądu, jakoby objęcie Sejmu zakresem podmiotowym obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 u.u.i.s. znajdowało bezpośrednie oparcie w przepisach dyrektywy 2003/4¹⁰. Nie ma też wyraźnego umocowania w regulacjach Konwencji z Aarhus, która determinowała odpowiednie unormowania dyrektywy 2003/4 z uwagi na zawarcie tej umowy międzynarodowej także przez Wspólnotę Europejską¹¹. Na podstawie art. 2 ust. 2 zdanie 1 dyrektywy 2003/4 pojęcie „organu władzy publicznej” oznacza: a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym; b) osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska; c) osobę fizyczną lub prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczącą publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegającą organowi lub osobie, o których mowa w pkt a) lub b). Konwencja z Aarhus w art. 2 ust. 2 zdanie 1 definiuje pojęcie „władzy publicznej” bardzo podobnie. Tym samym władzą publiczną w rozumieniu tych przepisów są podmioty, które realizują funkcje władzy wykonawczej lub administracji publicznej¹², choćby w sposób niewładczy i przynajmniej w wąskim zakresie, zleconym dodatkowo przez prawodawcę (obok wykonywania innych „nieadministracyjnych” kompetencji). Taką też wykładnię art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 przyjął Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE] w wyroku z 19 grudnia 2013 r. w sprawie *Fish Legal i Emily Shirley vs. Information Commissioner* (nr C-279/12)¹³. Nawiązał przy tym do klasycznego rozróżnienia organów administracyjnych w znaczeniu ustrojowym oraz funkcjonalnym¹⁴. W tym judykacie wyraził bowiem pogląd, że organami władzy publicznej są: 1) „podmioty, które z punktu widzenia strukturalnego są organami władzy administracyjnej, czyli stanowią sytuującą się na dowolnym ich szczeblu część składową administracji publicznej lub władzy wykonawczej państwa”; 2) „organy administracyjne w sensie funkcjonalnym, czyli podmioty prawa publicznego lub prywatnego, którym na podstawie mającego do nich zastosowanie systemu prawnego powierzono

⁹ J. Węgrzyn, *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 223.

¹⁰ Taki pogląd przyjmuje również Kamila Tarnacka, która jednak opiera go na innych przesłankach wniosku (vide K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 218). *Confer* też Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 47–48; E. Marcińska, A. Marcińska, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, „Causus” 2012, nr 63, s. 66.

¹¹ *Vide* motyw 5 dyrektywy 2003/4/WE.

¹² *Confer* V. Rodenhoff, *The Aarhus Convention and its Implications for the 'Institutions' of the European Community*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2002, vol. 11, nr 3, s. 350–351.

¹³ <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62012CJ0279>>, dostęp 23 VIII 2019.

¹⁴ *Vide* zwłaszcza W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 45.

zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska, i którym to podmiotom przyznano w tym celu uprawnienia wychodzące poza zakres norm mających zastosowanie w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego”.

Na tym tle trzeba zatem zauważyć, że Sejm bez wątplenia nie mieści się w żadnej ze wspomnianych kategorii „organów władzy publicznej” w ujęciu dyrektywy 2003/4 (czy też Konwencji z Aarhus). Nie jest organem władzy wykonawczej lub administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, jak również nie wykonuje dodatkowo funkcji zleconych z zakresu tej administracji. W żadnym wymiarze jego działania nie są bowiem ukierunkowane na bezpośrednie zaspokajanie zbiorowych lub indywidualnych potrzeb jednostki. Tym samym nie zmierzają do bezpośredniego urzeczywistnienia wartości motywujących wprowadzenie norm prawnych stosowanych przez organy administracyjne¹⁵, co stanowi podstawowy wyróżnik realizacji funkcji administracyjnych państwa. Ewentualnie za organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym może być uznany Szef Kancelarii Sejmu. Dotyczy to wąskich granic, w jakich został umocowany do załatwiania spraw dostępu do informacji publicznej oraz informacji o środowisku. W tym więc aspekcie jego działania odnoszą się do bezpośredniego realizowania wyróżnionych wartości (w szczególności w postaci szerokiej dostępności informacji — publicznej i „środowiskowej”) za pomocą form działania typowych dla organów administracji publicznej. Będą to albo czynności materialno-techniczne dotyczące udostępnienia informacji publicznej lub informacji o środowisku (art. 202a ust. 3 i art. 202d regulaminu Sejmu), albo decyzje administracyjne odmawiające dostępu do tych informacji (art. 202c i art. 202e regulaminu Sejmu). Ów status Szefa Kancelarii Sejmu nie wpływa jednak na możliwość uznania samego Sejmu (jako organu kolegialnego) za taki, który byłby objęty zakresem definicji władzy publicznej zawartej w dyrektywie 2003/4 czy Konwencji z Aarhus.

Intencję prawodawcy unijnego i międzynarodowego, aby nie uwzględniać organów ustawodawczych w ramach określenia „organ władzy publicznej”, można odkodować także z następujących unormowań: „państwa członkowskie mogą postanowić, że powyższa definicja nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym” (art. 2 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2003/4) oraz „[d]efinicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza” (art. 2 ust. 2 zdanie 2 Konwencji z Aarhus). Z tych przepisów wynika zwłaszcza to, że z określonych powodów sfera ustawodawstwa ma specyficzny charakter, który uzasadnia m.in. zwolnienie organów władzy wykonawczej i administracji publicznej w niej uczestniczących z obowiązku udostępniania informacji o środowisku pozyskanych dla celów realizacji funkcji tych organów w procesie ustawodawczym (np. przedkładania projektów ustaw i opinii). Skoro tego typu podmioty zostały we wskazanym zakresie usytuowane poza sferą powinności wynikających

¹⁵ *Confer* definicja prawa administracyjnego Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 55–56.

z dyrektywy 2003/4 i Konwencji z Aarhus, to tym bardziej takie wyłączenie może (powinno) dotyczyć organów, których zasadniczą funkcją jest sprawowanie władzy ustawodawczej (tj. Sejm czy Senat)¹⁶. Zostało to osiągnięte właśnie przez odpowiednie zawężenie definicji władzy publicznej określonej w art. 2 ust. 2 zdanie 1 dyrektywy 2003/4 i art. 2 ust. 2 zdanie 1 Konwencji z Aarhus. W konsekwencji Sejm jako podstawowy podmiot ustawodawczy nie należy do grona desygnatów ujętych w pojęciu „władzy publicznej”, wyrażonym w wymienionych regulacjach prawa unijnego i międzynarodowego. Tym samym również, wbrew poglądom prezentowanym w doktrynie prawa¹⁷, art. 2 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2003/4 oraz art. 2 ust. 2 zdanie 2 Konwencji z Aarhus wypada uznawać za wyjątki od przepisów zawartych w zdaniach pierwszych tych artykułów, a nie za samodzielne unormowania będące podstawą twierdzenia, że regułą jest objęcie pojęciem władzy publicznej organów pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. Na takie powiązanie obu zdań wymienionych przepisów wskazuje przede wszystkim fakt, że są one umiejscowione w ramach tego samego ustępu odnośnych artykułów (argument *a rubrica*).

Jednocześnie jednak nie należy traktować przepisów u.u.i.s. umieszczających Sejm wśród władz publicznych jako naruszenia dyrektywy 2003/4 czy Konwencji z Aarhus. Mimo pewnych zastrzeżeń natury semantycznej można uznać, że rozwiązanie zastosowane przez polskiego ustawodawcę mieści się w upoważnieniu wynikającym z motywu 24. dyrektywy 2003/4 (w prawie państwa członkowskiego do wprowadzania „środków” pozwalających na dostęp do informacji w stopniu szerszym niż jest to wymagane przez dyrektywę) oraz z art. 3 ust. 5 Konwencji z Aarhus (w prawie strony Konwencji do ustanowienia „środków” przewidujących w sprawach dotyczących środowiska swobodniejszy dostęp do informacji). Ponadto preambuła Konwencji z Aarhus wskazuje na celowość jawności (a więc dostępności informacji) „we wszystkich gałęziach władzy” i zachęca „organy ustawodawcze do stosowania zasad” tej Konwencji w swoim postępowaniu. Zwłaszcza ten ostatni postulat wydaje się być adekwatną legitymacją do wprowadzenia analizowanego unormowania przez rodzimego prawodawcę oraz podstawą traktowania przepisów Konwencji z Aarhus jako „podłogi, a nie sufitu”¹⁸, także w aspekcie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku. Co więcej, usytuowanie Sejmu w grupie tych podmiotów może znajdować uzasadnienie w dążeniu do realizacji optymalizacyjnego nakazu wynikającego z zasady ogólnej dostępu do informacji o środowisku. Dodatkowo warto przywołać argument natury konstytucyjnej. Artykuł 74 ust. 3 konstytucji *expressis verbis* nie dookreśla podmiotu obowiązku wynikającego z prawa każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska, a tym samym umożliwia szerokie podejście do ustalenia kręgu zobowiązanych. Jeśli zaś

¹⁶ Confer M. McDonald, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. Introduction and Its Implications for Several Countries*, „Eastern and Central European Journal on Environmental Law” 2006, nr 10, s. 37.

¹⁷ Vide M. Bar, J. Jendrośka, uwaga II.10 do art. 8, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *op. cit.*; J. Węgrzyn, *op. cit.*, s. 223.

¹⁸ Vide *ibidem*, s. 47.

interpretować wskazany przepis konstytucji na tle pozostałych ustępów art. 74, to zasadnym będzie przyjęcie, że adresatem omawianego obowiązku są „władze publiczne”, które to pojęcie na płaszczyźnie ustawy zasadniczej niespornie obejmuje także Sejm¹⁹.

III. Kontekst interpretacyjny przepisów statuujących obowiązek Sejmu udostępniania informacji o środowisku

Wspominając o kontekście interpretacyjnym analizowanych unormowań, nawiązano do systemowych i celowościowych dyrektyw ich wykładni. Na tym tle warto zwrócić uwagę na kilka istotnych czynników, które wymagają uwzględnienia, gdyż warunkują prawidłowe odkodowanie normy prawnej wyprowadzanej z art. 8 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś.

Jak wyżej wskazano, na podstawie obowiązujących unormowań można mówić o ustanowieniu zasady prawnej dostępu do informacji o środowisku. Taki walor normatywny jest silnie ugruntowany m.in. z uwagi na wielość źródeł wywodzenia tej zasady (w szczególności: Konwencja z Aarhus, dyrektywa 2003/4, art. 74 ust. 3 konstytucji, art. 4 u.u.i.ś.)²⁰. Przyznanie normie przewidującej dostęp do informacji o środowisku miana zasady prawa oznacza, że mamy do czynienia z regułą zachowania, która nakazuje realizowanie określonych wartości²¹. Innymi słowy, obliguje do urzeczywistniania oznaczonych stanów rzeczy (teraźniejszych lub przyszłych) pozytywnie ocenionych przez prawodawcę i dlatego wziętych przez niego w ochronę²². W przypadku omawianej zasady prawa ochrony środowiska wartością leżącą u jej podstaw jest stan szerokiej dostępności informacji o środowisku. Jednocześnie należy pokreślić, że wskazane zasady cechuje ich optymalizacyjny charakter — wymagają mianowicie realizacji zapisanej w nich wartości w możliwie największym stopniu w ramach prawnych i faktycznych możliwości²³. Wskutek tego wszelkie przepisy szczegółowe, a zwłaszcza te, które rodzą wątpliwości interpretacyjne, powinny być wykładane w duchu zapewnienia możliwie najszerzego dostępu jednostki do informacji o środowisku. Tym samym jeżeli z jednego przepisu możliwe jest wyinterpretowanie co najmniej dwóch różnych norm zachowania się, należy przyznać pierwszeństwo tej, która w większym stopniu doprowadzi do realizacji wskazanej wartości. Przy tym, jak słusznie podkreśliła rzecznik generalna Eleanor Sharpston w opinii z 22 czerwca 2011 r. w sprawie *Flachglas Torgau GmbH* przeciwko *Bundesrepublik Deutschland* (nr C-204/09), „[w] przypadku niejasności należy [...]

¹⁹ Confer L. Garlicki, M. Derlatka, uwagi do art. 74, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, s. 808.

²⁰ Szerzej vide P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 444–465.

²¹ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 102 i 270.

²² Confer P. Winczorek, *Aksjologiczne podstawy nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12, s. 4–6.

²³ R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, nr 3, s. 295; M. Kordela, *op. cit.*, s. 101–102.

dokonywać wykładni dyrektywy [2003/4] na rzecz jawności oraz dostępu do informacji, a wszelkie przepisy ograniczające jej zakres w tym względzie — takie jak art. 2 ust. 2 zezwalający na ograniczenie kategorii organów, które podlegają obowiązkowi informacyjnemu, bądź art. 4 ust. 1 i 2 dopuszczające odmowę udostępnienia informacji w pewnych okolicznościach — należy interpretować w sposób zawężający²⁴. Oczywiście tezy te (w tym zwłaszcza dotycząca nakazu zawężającej wykładni wyjątków od zasady) są w pełni aktualne także w odniesieniu do interpretacji przepisów u.u.i.ś. Wobec tego art. 8 ust. 1 u.u.i.ś., w szczególności w zakresie odnoszącym się do działalności ustawodawczej Sejmu, powinien być interpretowany literalnie, w sposób ścisły, a nawet zawężający jako odstępstwo od zasady dostępu do informacji o środowisku.

W dyskusji na temat zasad prawa warto zwrócić uwagę na problem ich funkcji. Należy podkreślić, że zasady prawa mają znaczenie nie tylko dla podmiotów interpretujących (w tym stosujących) przepisy prawa. Powinny być także uwzględniane przy ustanawianiu norm prawnych jako wskazania kierunkowe prawotwórstwa²⁵. Zasady prawa identyfikują bowiem wartości, jakie wymagają realizacji w regulacjach prawnych, stanowią wytyczne dla prac legislacyjnych, determinując kształt poszczególnych instytucji i konstrukcji prawnych²⁶. Biorąc pod uwagę dotychczasowy wywód, można przyjąć, że objęcie Sejmu zakresem podmiotowym obowiązku udostępniania informacji o środowisku (art. 8 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś.) jest przejawem działania funkcji zasad prawa w postaci wyznaczania kierunku prac prawodawczych oraz realizacji optymalizacyjnego nakazu dążenia do osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy wynikającego z tych zasad. Umieszczając ten organ w katalogu jednostek zobowiązanych na mocy przepisów u.u.i.ś., ustawodawca dążył bowiem do osiągnięcia stanu jak najszerszej dostępności informacji o środowisku, wykraczając — w aspekcie podmiotowym — poza to, do czego był zobligowany na mocy art. 2 ust. 2 zdanie 1 dyrektywy 2003/4 i art. 2 ust. 2 zdanie 1 Konwencji z Aarhus. Zgodnie z nakazem zasady dostępu do informacji o środowisku skorzystał z dostępnych środków prawnych, aby zapisana w niej wartość została osiągnięta w możliwie największym stopniu.

Nie bez znaczenia z punktu widzenia interpretacji przepisów statuujących obowiązek Sejmu udostępniania informacji o środowisku jest też koncepcja jednolitego prawa jednostki do środowiska. Wyznaczone ramy artykułu wykluczają jednak podjęcie rozbudowanej analizy tej złożonej konstrukcji prawnej²⁷. Uwzględniając zaś cele niniej-

²⁴ E. Sharpston, *Opinia Rzecznik Generalnej z 22 czerwca 2011 r. w sprawie Flachglas Torgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland* (nr C- 204/09), <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=ED3BE667B2B19D9E19542324AB7DF2E6?text=&docid=104343&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12031711>>, dostęp 5 IX 2019.

²⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 71.

²⁶ *Vide* S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, s. 175–176 i cytowana tam literatura.

²⁷ Zamiast wielu *vide* J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 183–254; *confer* też P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 375–387.

szych rozważań, wystarczające będzie wskazanie, że na podstawie prawa krajowego (zwłaszcza przepisów konstytucji) i międzynarodowego (wiążącego Rzeczpospolitą) można formułować publiczne prawo podmiotowe do właściwego stanu środowiska, odpowiedniego dla potrzeb i rozwoju człowieka²⁸. W obecnym stanie prawnym stanowi ono przede wszystkim kompleks różnorodnych praw i wolności obejmujący zwłaszcza: prawo do (wolność) korzystania z wartości środowiska w celach niemających charakteru gospodarczego, prawo do informacji o środowisku, prawo do udziału w podejmowaniu decyzji o środowisku, prawo do życia w środowisku zapewniającym zdrowie²⁹. Na tym tle wypada podkreślić, że elementem konstrukcyjnym prawa do środowiska jest w szczególności publiczne prawo podmiotowe do informacji o stanie i ochronie środowiska, będące równocześnie formalnoprawną gwarancją realizacji tego pierwszego prawa³⁰. Jedną z konsekwencji przyjęcia tego aspektu postrzegania analizowanych konstrukcji prawnych jest konieczność odniesienia do nich reguły interpretacyjnej *in dubio pro libertate*³¹. W szczególności zatem, jeżeli rezultaty wykładni przepisów dotyczących obowiązków informacyjnych Sejmu okażą się niejednoznaczne, należy przyjmować ten wynik interpretacyjny, który chroni w jak najszerszym zakresie wolności i prawa podmiotowe jednostki.

Dokonując wykładni analizowanych unormowań u.u.i.ś., wypada ponadto pamiętać o celu wprowadzenia wyłączenia „działalności ustawodawczej” z zakresu udostępniania informacji o środowisku (art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś.). Należy przede wszystkim zauważyć, że to ograniczenie jest konsekwencją skorzystania z możliwości przyznanej państwom członkowskim w art. 2 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2003/4 zawężenia definicji „organu władzy publicznej” na gruncie prawa krajowego³². W tym kontekście wspomniany cel może być ustalony ze względu na intencje prawodawcy unijnego, zwłaszcza w świetle tez zawartych w wyroku TSUE z 18 lipca 2013 r. w sprawie *Deutsche Umwelthilfe eV vs. Bundesrepublik Deutschland* (nr C-515/11)³³. W ramach tego orzeczenia Trybunał przyjął, że uzasadnieniem wprowadzenia zwolnień z obowiązku informacyjnego są „jedynie odpowiedni przebieg procesu przyjmowania ustaw oraz cechy właściwe procesowi legislacyjnemu, który z reguły gwarantuje w wystarczającym stopniu informowanie społeczeństwa”. Podobnie w wyroku z 14 lutego 2012 r. w sprawie *Flachglas Torgau GmbH vs. Bundesrepublik Deutschland* (nr C-204/09)³⁴ TSUE wskazał, iż art. 2 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2003/4 „ma umożliwić państwom członkowskim wydanie przepisów odpowiednich dla zapewnienia prawidłowego przebiegu

²⁸ *Confer* J. Trzewik, *op. cit.*, s. 202, 217–218 i 238–245.

²⁹ L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2006, nr 3, s. 313.

³⁰ J. Trzewik, *op. cit.*, s. 252–253; *vide* też J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human Rights and the Environment*, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2012, nr 3, s. 93–98.

³¹ *Confer* wyrok NSA z 18 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2129/13, CBOSA.

³² *Uzasadnienie projektu...*, s. 42.

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0515#t-ECR_62011CJ0515_PL_01-E0001>, dostęp 9 IX 2019.

³⁴ <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0204&lang1=pl&type=TEXT&ancre=>>>, dostęp 9 IX 2019.

procesu legislacyjnego, uwzględniając fakt, że w różnych państwach członkowskich informowanie obywateli zwykle jest wystarczająco zagwarantowane w ramach procesu legislacyjnego”. W dalszej kolejności warto przytoczyć fragment opinii w tej sprawie wyrażonej przez rzecznik generalną E. Sharpston, według której „[p]pełnienie funkcji zarówno o charakterze sądowym, jak i ustawodawczym mogłoby zostać naruszone, gdyby wszelkiego rodzaju informacje dotyczące każdego etapu procesu — analizowania istotnych zagadnień i danych, wyciągania wniosków z tej analizy oraz formułowania decyzji ostatecznej — mogły być w każdej chwili przedmiotem żądań każdego obywatela”. Jednocześnie rzecznik generalna przywołała fragment stanowiska rządu niemieckiego w niniejszej sprawie: „przyczyną wyłączenia była ochrona działalności ustawodawczej w zakresie środowiska — gdyż poglądy w tym względzie często budzą silne emocje i są gwałtownie wyrażane — przed natarczywymi żądaniem udostępnienia informacji, gwałtownym kontestowaniem uzyskanych informacji oraz przed uporczywymi próbami wpłynięcia na rezultat w oparciu o takie informacje. Wyłączenie to dąży zatem do tego, aby cały proces legislacyjny — począwszy od projektu ustawy aż do uchwalenia aktu prawnego, a w szczególności dyskusje i wymiana poglądów umożliwiającą formułowanie opinii — nie był narażony na takie zakłócenia”³⁵.

Podsumowując, cel ograniczenia obowiązku udostępniania informacji o środowisku wynikającego z art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. ma wymiar wyłącznie „sprawnościowy”. Jest nim bowiem konieczność zapewnienia prawidłowego, niezakłóconego (a więc właśnie sprawnego) przebiegu procesu ustawodawczego. Jednocześnie trzeba pamiętać, że wspomniane unormowanie nie oznacza tajności postępowania właściwych organów prawodawczych w tym zakresie. Jawność jest gwarantowana za pomocą odpowiednich regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznej³⁶, które to pojęcie obejmuje także informacje o środowisku i jego ochronie. Przy czym na marginesie warto zaznaczyć, że zakres tych ostatnich jest szerszy względem zbioru mieszczącego informacje publiczne³⁷.

IV. Ograniczenie obowiązku informacyjnego w ramach działalności ustawodawczej Sejmu

Zgodnie z art. 202d regulaminu Sejmu informacja o środowisku i jego ochronie jest udostępniana — na pisemny wniosek — przez Kancelarię Sejmu na zasadach i w trybie określonym w regulacjach u.u.i.ś.³⁸ Na tej podstawie Sejm, jako władza

³⁵ E. Sharpston, *op. cit.* (vide przypis 21).

³⁶ *Vide* szerzej np. W. Federczyk, *Badania podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, t. II, Warszawa 2013, s. 122–124.

³⁷ Tak też np. M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 129.

³⁸ Podobne unormowanie zawiera art. 37a ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. — Regulamin Senatu (M.P. 2018 r. poz. 846 [dalej: regulamin Senatu]). Stanowi bowiem, że „Udostępnianie przez Senat informacji o środowisku i jego ochronie odbywa się zgodnie

publiczna, jest obowiązany do udostępniania każdemu tej informacji w zakresie, w jakim nie dotyczy to jego działalności ustawodawczej (art. 8 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś.). Jak zaznaczono, wykładnia tego przepisu wymaga uwzględnienia w szczególności następujących dyrektyw: 1) optymalizacyjnego charakteru zasady ogólnej dostępu do informacji o środowisku; 2) rozstrzygania wątpliwości na rzecz szerokiego dostępu jednostki do takiej informacji, gwarantującego jak najintensywniejszą ochronę jej publicznego prawa podmiotowego; 3) nakazu literalnej, ścisłej (zawężającej) wykładni wyjątków od powyższej zasady (*exceptiones non sunt extendendae*); 4) celu wprowadzenia wyłączenia obejmującego „działalność ustawodawczą” Sejmu.

W związku z powyższym warto zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że chociaż realizacja kompetencji ustawodawczych (w tym ustrojodawczych) jest dominującą funkcją Sejmu (por. art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 konstytucji), to nie wyczerpuje ich katalogu. Mieści się w nim bowiem dodatkowo zwłaszcza funkcja kontrolna oraz kreacyjna. W ramach tej pierwszej Sejm jest umocowany do uzyskiwania informacji o działalności podmiotów kontrolowanych, przekazywania im poglądów, opinii i sugestii, w tym przez tworzenie komisji śledczych, kierowanie interpelacji i zapytań poselskich czy rozpatrywanie sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej. Funkcja kreacyjna z kolei obejmuje powoływanie i odwoływanie innych konstytucyjnych organów państwa oraz osób wchodzących w skład tych organów, egzekwowanie ich odpowiedzialności i inny wpływ na skład personalny tych organów³⁹.

Wobec powyższego art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. nie odnosi się do całokształtu działalności Sejmu i uzyskiwanych w związku z jej prowadzeniem informacji o środowisku. Dotyczy realizacji jedynie tych kompetencji, które polegają na stanowieniu „ustaw” w znaczeniu formalnym, a więc tworzeniu aktów normatywnych określonych zgodnie z prawem takim tytułem. W tych ramach należy zatem umiejscowić także ustawę zasadniczą (choć obowiązuje przepisy *expressis verbis* nie przewidują kompetencji Sejmu w tym zakresie), ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 konstytucji), ustawę budżetową (art. 219 ust. 1 konstytucji), ustawę o provizorium budżetowym (art. 219 ust. 3 konstytucji) czy ustawę o zmianie konstytucji (art. 235 konstytucji). W szczególności omawiany wyjątek nie obejmuje innego przejawu działalności prawodawczej Sejmu, jakim jest uchwalanie jego regulaminu (zob. art. 112 konstytucji), z uwagi na niespełnienie w tym przypadku warunku ustawowej formy tego aktu (choć materialnie niektóre unormowania regulaminu Sejmu

z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Wobec tego wymóg formy pisemnej wniosku kierowanego do Senatu wynika wyłącznie z przepisów u.u.i.ś. (art. 12 ust. 1), a wskazanie organu Senatu odpowiadającego za sprawy dostępu do informacji o środowisku następuje przez odesłanie w art. 37a ust. 2 do przepisów regulaminu Senatu dotyczących dostępu do informacji publicznej, tj. art. 37 ust. 4 (ten ostatni przepis stanowi: „Decyzje w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej wydaje Szef Kancelarii Senatu”).

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 253 i 271–277; *vide* też np. A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 132.

mają cechy ustawy⁴⁰). Wskazane wyłączenie nie dotyczy też podejmowania pozostałych uchwał Sejmu o charakterze normatywnym, wśród których wymienia się m.in. uchwały powołujące komisje śledcze⁴¹. Innymi słowy, art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. stanowi o ograniczeniu obowiązku Sejmu udostępniania tylko tych informacji o środowisku, które zostały uzyskane lub podlegają zgromadzeniu w toku realizacji jego kompetencji tworzenia „ustaw” i w związku z nią.

Uwzględniając wspomniany wyżej cel wprowadzonego wyłączenia (sprawność procesu legislacyjnego), optymalizacyjny charakter zasady ogólnej i publicznego prawa podmiotowego oraz nakaz restrykcyjnej wykładni wyjątków, należy wspomnieć o koniecznym dodatkowym zawężeniu znaczenia normatywnego przesłanki „działalności ustawodawczej” (art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś.). Polega ono na tym, że umocowanie Sejmu do odmowy udostępniania informacji o środowisku zbieranych na potrzeby procedury uchwalenia konkretnej ustawy obejmuje wyłącznie czas trwania tego procesu. Wobec tego zakończenie danego postępowania ustawodawczego (np. przez podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej, odmowę jej podpisania na podstawie art. 122 ust. 4 zdanie 1 konstytucji, wycofanie projektu ustawy przez wnioskodawcę czy odrzucenie projektu w całości) oznacza, że wyjątek wynikający z art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. nie znajdzie zastosowania (a zatem informacje o środowisku gromadzone w związku z tą konkretną procedurą legislacyjną podlegają udostępnieniu albo odmowie udostępnienia z powołaniem się na przesłanki określone w art. 16 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.). Udzielanie przez Sejm informacji o środowisku po zakończeniu takiego postępowania nie może już wpłynąć na zakłócenie przebiegu procesu ustawodawczego z uwagi na jego zamknięcie⁴², co skutkuje równocześnie brakiem celu wprowadzenia ograniczenia. Tym samym na odrzucenie jako niesłuszny zasługuje pogląd wyrażony przez rzecznik generalną E. Sharpston w opinii w sprawie nr C-204/09. Zgodnie z nim „[w] odniesieniu do uchwalania aktów prawnych oraz uchwalonych aktów prawnych organy należące do władz ustawodawczych pełnią wyłącznie funkcje o charakterze ustawodawczym. Ich działalność w tym charakterze nie posiada początku ani końca. W związku z powyższym nie występuje ograniczenie czasowe możliwości wyłączenia ich z definicji «organu władzy publicznej» w rozumieniu dyrektywy [2003/4]”⁴³. Teza ta wydaje się niedostatecznie eksponować cel wprowadzonego ograniczenia udostępniania informacji o środowisku oraz doniosłość faktu, że mamy do czynienia z zasadą prawa dostępu do tej informacji (i odpowiednim prawem podmiotowym). W tym kontekście można wnioskować, iż nawet w ramach w istocie stale trwającego procesu działań ustawodawczych Sejmu dają się wyróżnić poszczególne postępowania prawodawcze dotyczące konkretnego aktu normatywnego, z których każde ma swój początek i koniec. Jednocześnie

⁴⁰ Confer W. Sokolewicz, uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 25.

⁴¹ Confer wyroki TK z: 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK ZU 2008, seria A, nr 9, poz. 160; 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.

⁴² Confer wyrok TSUE w sprawie nr C-204/09.

⁴³ E. Sharpston, *op. cit.* (vide przypis 21).

udzielenie informacji o środowisku pozyskanych w związku z zakończoną procedurą ustawodawczą nie zakłóci ponad miarę przebiegu innych toczących się postępowań. Nie dotyczy bowiem informacji zbieranych w ramach procedury legislacyjnej będącej w toku, a tym samym zasadniczo nie spowoduje jej opóźnienia czy paraliżu.

V. Forma odmowy udostępniania informacji o środowisku dotyczącej działalności ustawodawczej Sejmu

Artykuł 202e ust. 1 zdanie 1 regulaminu Sejmu stanowi, że odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie w przypadkach określonych w przepisach u.u.i.ś. dokonuje Szef Kancelarii Sejmu⁴⁴. Zasadniczo odmowa następuje w drodze decyzji w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵ [dalej: k.p.a.] (zob. art. 20 ust. 1 u.u.i.ś. stosowany tutaj odpowiednio, zgodnie z art. 202e ust. 1 zdanie 2 regulaminu Sejmu). Jednak odpowiedź na pytanie, czy również wystąpienie przesłanki „działalności ustawodawczej” (art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś.) stanowi podstawę wydania negatywnej decyzji administracyjnej, rodzi pewne problemy. Ich źródłem jest przede wszystkim brak dostatecznie jasnej deklaracji ustawodawcy w tym względzie.

Wobec tego warto w pierwszej kolejności wskazać argumenty za decyzyjną formą odmowy realizacji przez Szefa Kancelarii Sejmu wniosku o dostęp do informacji o środowisku. Można mianowicie bronić poglądu, że w analizowanej sytuacji znajduje zastosowanie koncepcja domniemania załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z jej założeniami każda sprawa polegająca na dokonaniu przez organ administracji publicznej władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki powinna być rozstrzygana decyzją. W art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. występują wszystkie przesłanki warunkujące skorzystanie ze wskazanej konstrukcji domniemania, a mianowicie: 1) w przepisach prawa powszechnie obowiązującego zakodowana jest norma prawa materialnego, która określa treść działania właściwego organu administracji publicznej wobec jednostki w zakresie jej praw lub obowiązków; 2) norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji; 3) norma *expressis verbis* nie wskazuje innej niż decyzja prawnej formy działania administracji jako właściwej do zastosowania w tej sprawie⁴⁶.

Drugi czynnik świadczący o zasadności wyprowadzania z art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. podstawy wydania decyzji administracyjnej jest zakorzeniony w zasadzie demokratycznego

⁴⁴ *Confer* art. 37a w związku z art. 37 ust. 4 regulaminu Senatu.

⁴⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

⁴⁶ Postanowienie NSA z 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II GSK 429/19; wyrok NSA z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II GSK 1702/18; oba opublikowane w CBOSA. *Confer* też B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17–18.

państwa prawnego i wypływającym z niej prawie jednostki do obrony, w procedurze regulowanej przepisami prawa i przy czynnym udziale zainteresowanego⁴⁷. Innymi słowy, forma decyzji gwarantuje najpełniejszą ochronę wnioskodawcy wynikającą ze stosowania przepisów k.p.a. Jest to w szczególności konsekwencją sformalizowanego charakteru aktu załatwiającego sprawę, obejmującego m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o środkach zaskarżenia, jak również szerokiego wachlarza środków weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej i sądowoadministracyjnej.

Jednak istnieją też istotne motywy wykluczające dopuszczalność zastosowania formy decyzji administracyjnej w niniejszej sytuacji. Należy przede wszystkim zauważyć, że ustawodawca wyraźnie rozdziela przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku wynikające z art. 16 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. oraz podstawę negatywnego załatwienia wniosku jednostki określoną w art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. Wynika to już choćby z usytuowania tych unormowań w różnych artykułach, a także rozdziałach ustawy. Przy czym, odwołując się do argumentu *a rubrica*, trzeba zaznaczyć, że tylko w przypadku warunków negatywnych dostępu do informacji ustanowionych w art. 16 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. (np. dane objęte przepisami o ochronie informacji niejawnych, ochroną danych osobowych, tajemnicą statystyczną czy będące w trakcie opracowywania) jednoznacznie przewidziano załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Wynika to z art. 20 ust. 1 u.u.i.ś. („[o]dmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji”), stanowiącego wraz z art. 16 u.u.i.ś. uregulowanie umieszczone w tym samym rozdziale ustawy (tj. rozdziale 2 działu II u.u.i.ś.). Tymczasem w odniesieniu do przesłanki „działalności ustawodawczej” oznaczonej w art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś., a zawartej w rozdziale 1 działu II ustawy, nie przesądzono formy rozstrzygnięcia negatywnego. Na tej podstawie można twierdzić, że intencją ustawodawcy było zróżnicowanie w obu tych przypadkach form odmownego załatwienia wniosku o dostęp do informacji o środowisku, przez co wykluczone jest wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. Dodatkowo wypada zauważyć, że wskazany art. 16 ust. 1 i 2 (oraz art. 15 ust. 3⁴⁸) u.u.i.ś. obejmują zamknięty katalog negatywnych warunków udostępnienia informacji o środowisku⁴⁹ stanowiących podstawę wydania decyzji administracyjnej. Jednocześnie jako odstępstwa od zasady ogólnej przepisy te nie mogą być interpretowane rozszerzająco⁵⁰, w szczególności przez uzupełnienie katalogu podstaw działalności decyzyjnej o art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś.

Wykluczenie wydania decyzji na gruncie powyższego przepisu można też uzasadniać względami pragmatycznymi. Ustawodawca prezentuje odformalizowane podejście

⁴⁷ Confer B. Adamiak, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁸ Przepis ten przewiduje negatywną przesłankę udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie w sytuacji, gdy środki techniczne, którymi dysponuje władza publiczna, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

⁴⁹ M. Micińska, *op. cit.*, s. 120.

⁵⁰ Confer K. Gruszecki, uwaga 1. do art. 16, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2013.

do wymogów odnośnie do wniosku jednostki o udostępnienie informacji o środowisku (przepisy stanowią jedynie, iż ma on być, co do zasady, „pisemny” — art. 12 ust. 1 u.u.i.ś., art. 202d ust. 2 regulaminu Sejmu; z wniosku powinno wynikać tylko to, jaka informacja ma być udostępniona i komu; nie wymaga się wskazania ani na interes prawny, ani faktyczny wnioskodawcy — art. 13 u.u.i.ś.⁵¹). Dąży także do uproszczenia postępowania w sprawie tego wniosku⁵². Wobec tego również tylko w niezbędnym zakresie wymagają „formalizacji” czynności organów władzy publicznej, w szczególności przez konieczność nadawania tym czynnościom kształtu decyzji administracyjnej. Wymóg ten powinien zatem wynikać jednoznacznie z przepisów, tym bardziej że wydanie decyzji administracyjnej warunkowane jest uzyskaniem przez organ władzy publicznej szerszego zasobu danych niż te, które są wymagane dla wniosku o dostęp do informacji o środowisku. W tym kontekście brak przesądzenia w art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. o formie odmownej reakcji organu władzy publicznej (Szefa Kancelarii Sejmu) należy traktować jako kolejny przejaw dążenia do uproszczenia i odformalizowania postępowania w sprawie udzielenia informacji o środowisku poprzez wykluczenie zastosowania formuły decyzji administracyjnej.

Wsparciem tezy o niedopuszczalności podejmowania na podstawie art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. rozstrzygnięć o charakterze decyzji Szefa Kancelarii Sejmu może być ponadto wykładnia językowa regulacji prawa międzynarodowego i unijnego transponowanych w tym przepisie. Artykuł 2 ust. 2 zdanie 2 Konwencji z Aarhus i art. 2 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2003/4 stanowią mianowicie o wyłączeniu z zakresu definicji „władzy

⁵¹ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 43. Przy tym pogląd prezentowany w doktrynie prawa ochrony środowiska, że do wniosku o udostępnienie informacji o środowisku stosuje się art. 63 k.p.a. (*vide np. ibidem*; M. Nyka, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 186), jest słuszny tylko przy założeniu, że organ władzy publicznej zamierza wydać decyzję o odmowie dostępu do takiej informacji (podobnie A. Lipiński, *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 74–75). W szczególności zatem, jeśli wniosek podlegający odmowie na podstawie art. 16 u.u.i.ś. nie spełnia warunków formalnych określonych w art. 63 k.p.a., to wymagać będzie uzupełnienia zgodnie z art. 64 k.p.a. W innym wypadku zaś żądanie mające jakąkolwiek formę pisemną, zawierające wskazanie, jaka informacja ma być udostępniona i komu, oraz umożliwiającej jej zaadresowanie i przekazanie wnioskodawcy (np. pocztą elektroniczną czy na numer skrzynki pocztowej) jest wystarczającą podstawą do udzielenia żądanej informacji o środowisku. Taka interpretacja przepisów znajduje pełne uzasadnienie w ramach reguł wykładni językowej odnośnych regulacji u.u.i.ś., wspieranych dodatkowo kontekstem celowościowym unormowań. W szczególności u.u.i.ś. nie zawiera bowiem wyraźnego odesłania do art. 63–64 k.p.a., a argument o konieczności stosowania tych przepisów w związku z określeniem postaci decyzji jako formy odmownej załatwienia wniosku o dostęp do informacji o środowisku (*confer* art. 1 pkt 1 k.p.a.) nie jest adekwatny i wystarczający w sytuacji udostępnienia informacji. Jednocześnie warto zauważyć, że nawet na tle art. 63 k.p.a. wskazuje się na wprowadzenie przez ustawodawcę „minimalnych wymogów formalnych” podań (*vide np.* W. Federczyk, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 99).

⁵² *Confer* M. Błachucki, *Wnioskowy tryb udzielania informacji publicznej*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2013, s. 44–46.

publicznej” organów lub instytucji pełniących funkcje ustawodawcze (w odniesieniu do tych funkcji). Innymi słowy, zgodnie ze znaczeniem językowym tych unormowań Sejm — w granicach realizacji funkcji stanowienia ustaw — nie jest organem władzy publicznej w rozumieniu Konwencji z Aarhus i dyrektywy 2003/4. Oznacza to tyle, że jeśli wniosek o dostęp do informacji o środowisku dotyczy działalności ustawodawczej Sejmu, to jest on adresowany do podmiotu nieobjętego zakresem obowiązywania u.u.i.ś., a więc do podmiotu niebędącego zobowiązanym na mocy tej ustawy. Tymczasem w kontekście orzecznictwa sądów administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵³, zachowującego zasadniczo aktualność także w kontekście interpretacji przepisów u.u.i.ś., obowiązek wydania decyzji odmownej względem wniosku konkretyzuje się dopiero wówczas, gdy „spełniony jest warunek przedmiotowy — żądana informacja ma charakter informacji publicznej i podmiotowy — istnieje podmiot zobowiązany”⁵⁴.

Na tle powyższego przekonujące wydaje się stanowisko wykluczające decyzyjną formę działania, zwłaszcza że jest wyraźniej wyartykułowane w przepisach u.u.i.ś. Ponadto w większej mierze jest ono wspierane przez konsekwencje ustanowienia zasady ogólnej dostępu do informacji o środowisku oraz publicznego prawa podmiotowego do środowiska, a jednocześnie nie pozbawia zainteresowanego środków ochrony swoich praw. Jeśli zatem wniosek o udzielenie informacji o środowisku dotyczy działalności ustawodawczej Sejmu, to Szef Kancelarii Sejmu nie wydaje odmownej decyzji administracyjnej. Jest zaś obowiązany zareagować na to żądanie przez pisemne powiadomienie wnioskodawcy, że wskazana informacja nie podlega udostępnieniu z uwagi na brak ustawowego zobowiązania Sejmu w tym zakresie. Podmiot niezadowolony z takiego „rozstrzygnięcia” może w dalszej kolejności złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu jako tego organu, który w terminie nie dokonał czynności materialno-technicznej udzielenia informacji o środowisku⁵⁵ (art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶ [dalej: p.p.s.a.]). Przy czym warto zaznaczyć, że — w orzecznictwie sądów administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, aktualnym także w niniejszym przypadku — skarga na bezczynność nie wymaga uprzedniego ponaglenia skierowanego do powyższego organu (por. art. 52 § 1 i 2 oraz art. 53 § 2b p.p.s.a.)⁵⁷.

⁵³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.

⁵⁴ Np. wyroki NSA z: 7 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 705/17; 12 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1488/17; oba opublikowane w CBOSA.

⁵⁵ *Vide* np. postanowienie NSA z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1391/16; wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wa 391/16; oba opublikowane w CBOSA.

⁵⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.

⁵⁷ *Confer* np. wyroki WSA w: Gorzowie Wielkopolskim z 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Go 8/19; Bydgoszczy z 26 marca 2019 r., sygn. akt II SAB/Bd 113/18; Białymstoku z 7 marca 2019 r., sygn. akt II SAB/Bk 118/18; wszystkie opublikowane w CBOSA.

VI. Podsumowanie

Niniejsze rozważania umożliwiają sformułowanie kilku konkluzji i tez wywiedzionych z przeprowadzonej analizy. Wbrew deklaracjom projektodawców objęcie Sejmu zakresem podmiotowym obowiązku udostępniania informacji o środowisku nie znajduje bezpośredniego uzasadnienia w przepisach dyrektywy 2003/4 (por. art. 2 ust. 2 zdanie 1) i Konwencji z Aarhus (por. art. 2 ust. 2 zdanie 1). Jednak wykroczenie w tym aspekcie poza obowiązki polskiego ustawodawcy płynące z tych aktów nie oznacza naruszenia unormowań prawa unijnego czy międzynarodowego. Znajduje bowiem oparcie w „dyspozytywnych” upoważnieniach państwa zawartych w samej dyrektywie 2003/4 oraz Konwencji z Aarhus. Dodatkowo jest wyrazem realizacji optymalizacyjnych założeń zasad prawa oraz konsekwencją regulacji art. 74 konstytucji. Jednocześnie warto zauważyć, że interpretacja przepisu statuującego obowiązki informacyjne Sejmu musi uwzględniać treść tej dyrektywy i Konwencji, a ponadto konstytucji i art. 4 u.u.i.ś. Stąd bowiem wynikają niezwykle istotne konsekwencje dla ustalenia znaczenia art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś., mające swe źródło w zasadzie prawnej dostępu do informacji o środowisku, publicznym prawie podmiotowym jednostki oraz w celu leżącym u podstaw wprowadzenia art. 2 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2003/4 (który dopuszcza ograniczenia w zakresie podmiotowym definicji „organu władzy publicznej”). W ich kontekście wyłączenie dostępu do informacji o środowisku w zakresie, w jakim dotyczy to „działalności ustawodawczej” (art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś.), obejmuje realizację jedynie tych kompetencji Sejmu, które polegają na stanowieniu „ustaw” w znaczeniu formalnym. Dodatkowo wyjątek ustanowiony w tym przepisie powinien być stosowany wyłącznie w toku procedury uchwalania konkretnej ustawy. Tym samym zakończenie postępowania legislacyjnego wyłącza możliwość odmowy udzielenia informacji o środowisku na podstawie art. 8 ust. 1 *in fine* u.u.i.ś. Przy tym tego rodzaju negatywne ustosunkowanie się do wniosku nie następuje w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a. Powinno natomiast przybrać postać pisemnego powiadomienia wnioskodawcy, że wskazana informacja nie podlega udostępnieniu z uwagi na brak ustawowego zobowiązania Sejmu w tym zakresie. W dalszej kolejności adnotacja ta, na mocy art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 p.p.s.a., może stanowić przesłankę skargi do sądu administracyjnego na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz. Urz. UE L z 2003 r. nr 41.

- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. — Regulamin Senatu, M.P. z 2018 r. poz. 846.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2019 r. poz. 1028.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.
- 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, Dz.U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.
- 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. poz. 1936, ze zm.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 3677, VII kadencja Sejmu, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/18253651381D2EF5C1257E840045298D/%24File/3677.pdf>>.

ORZECZNICTWO

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.
- Wyrok TK z 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK ZU 2008, seria A, nr 9, poz. 160.

Wyroki TSUE

- Wyrok TSUE z 14 lutego 2012 r. w sprawie Flachglas Torgau GmbH vs. Bundesrepublik Deutschland (nr C-204/09), <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0204&lang1=pl&type=TEXT&ancre=>>>.
- Wyrok TSUE z 18 lipca 2013 r. w sprawie Deutsche Umwelthilfe eV vs. Bundesrepublik Deutschland (nr C-515/11), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0515#t-ECR_62011CJ0515_PL_01-E0001>.
- Wyrok TSUE z 19 grudnia 2013 r. w sprawie Fish Legal i Emily Shirley vs. Information Commissioner (nr C-279/12), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62012CJ0279>>.

Orzeczenia sądów administracyjnych

- Postanowienie NSA z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1391/16, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II GSK 429/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z 18 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2129/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1488/17, CBOSA.
- Wyrok NSA z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II GSK 1702/18, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 705/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 7 marca 2019 r., sygn. akt II SAB/Bk 118/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 26 marca 2019 r., sygn. akt II SAB/Bd 113/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Go 8/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wa 391/16, CBOSA.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, nr 3, <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00157>.
- Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- Bar M., *Transpozycja dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska do prawa polskiego — analiza poprawności*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie — wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Bar M., Jendrośka J., *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el., Warszawa 2014.
- Błachucki M., *Wnioskowy tryb udzielania informacji publicznej*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Human Rights and the Environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, <https://doi.org/10.12775/ppos.2012.015>.
- Cieślak Z., *Określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.
- Federczyk W., *Badania podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, t. II, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Federczyk W., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2019.
- Garlicki L., Derlatka M., uwagi do art. 74, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Górski M., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2018.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2013.
- Karski L., *Prawa człowieka i środowisko*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2006, nr 3.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2012.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

- Lipiński A., *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9.
- Marcińska E., Marcińska A., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie*, „Casus” 2012, nr 63.
- McDonald M., *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. Introduction and Its Implications for Several Countries*, „Eastern and Central European Journal on Environmental Law” 2006, nr 10.
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Nyka M., *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Rodenhoff V., *The Aarhus Convention and its Implications for the 'Institutions' of the European Community*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2002, vol. 11, nr 3, <https://doi.org/10.1111/1467-9388.00332>.
- Sharpston E., *Opinia Rzecznik Generalnej z 22 czerwca 2011 r. w sprawie Flachglas Torgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland (nr C-204/09)*, <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=ED3BE667B2B19D9E19542324AB7DF2E6?text=&docid=104343&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12031711>>.
- Sokolewicz W., uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016.
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Węgrzyn J., *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Winczorek P., *Aksjologiczne podstawy nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.