

EKSPERTYZA PRAWNA

dotycząca odpowiedzi na szereg pytań postawionych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w załączniku do umowy z dnia 19 lutego 2009 r.

Postawione pytania są generalnie związane z zasadami udostępniania do wiadomości publicznej protokołów z kontroli prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Ekspertyzę oparto na następujących aktach prawnych, powoływanych dalej w treści odpowiednimi skrótami –

- 1) konwencja EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U.2003.78.706) – dalej powoływana jako konwencja z Aarhus;
- 2) dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz.WE L 41 z 14.02.2003, str.26; Dz.Urz.U.E Polskie wydanie specjalne, rozdz.15, t.7, str.375) – dalej powoływana jako dyrektywa 2003/4;
- 3) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198 z późn.zm.) – dalej powoływana jako ustawa d.i.p.;
- 4) 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.2008.199.1227) – dalej powoływana jako ustawa d.u.o.ś.;
- 5) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2008.25.150 z późn.zm.) - dalej powoływana jako ustawa P.o.ś.
- 6) ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U.2007.44.287 z późn.zm.) – dalej powoływana jako ustawa o IOŚ.

Pytanie 1.

„Inspektor z czynności kontrolnych sporządza protokół kontroli w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym egzemplarzu dla Kontrolowanego i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. GIOŚ zamierza w celu poszerzenia zakresu informowania społeczeństwa o działaniach Inspekcji Ochrony Środowiska, zmodernizować swoją stronę internetową i zamieszczać na niej protokoły kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, wykonywanych przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska. Czy takie rozwiązanie nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów?”

Pierwsze z przedstawionych zagadnień dotyczy praktycznie punktu wyjścia dla pozostałych rozważań – czy protokoły z kontroli i informacje w nich zawarte w ogóle podlegają publicznemu dostępowi i w jakiej formie dostęp taki może być realizowany?

Zagadnienie powinno być poddane analizie w oparciu łącznie o przepisy o dostępie do informacji publicznej (w szczególności ustawa d.i.p.) i przepisy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (w szczególności ustawa d.u.o.ś.). Przepisy obu aktów realizują wymagania wynikające z Konstytucji RP, gwarantującej prawo dostępu do informacji publicznych (art.61) i do informacji o środowisku i jego ochronie (art.74 ust.3), określając zasady dostępu do danego rodzaju informacji. Dla ustalenia takich zasad niezbędne jest po pierwsze wskazanie sposobu rozumienia obu pojęć

Zgodnie z założeniami ustawy d.i.p. informacje publiczne to, generalnie rzecz ujmując, informacje o różnych aspektach działania i funkcjonowania władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz o majątku publicznym. Ustawa w art.1 za „informację publiczną” uznaje każdą informację o sprawach publicznych, w art.6 ust.1 wylicza natomiast w sposób przykładowy tego rodzaju informację. W wyliczeniu tym, z punktu widzenia niniejszej ekspertyzy, trzeba w szczególności zwrócić uwagę na art.6 ust.1 pkt.4a, zgodnie z którym charakter informacji publicznej posiada treść i postać dokumentów urzędowych, w tym w szczególności :

- treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Z kolei ustawa d.u.o.ś. określając, czym jest „informacja o środowisku i jego ochronie”, odwołuje się do konstrukcji przyjętej w dyrektywie 2003/4. Ustawa w art.9 ust.1 wylicza rodzaje informacji, które taki charakter mają. Są to np. informacje dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami, informacje o emisjach. Charakter „informacji o środowisku” mają również informacje dotyczące środków, takich jak środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisje i zanieczyszczenia, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów, tudzież dotyczące analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz

gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach wspomnianych środków i działań. Wyliczenie ma postać zamkniętą, odpowiada w swojej treści, jak wskazano, sposobowi rozumienia tegoż pojęcia przyjętemu w art.2 pkt.1 dyrektywy 2003/4/WE. Zamknięty charakter wyliczenia oznacza, że od strony merytorycznej patrząc informacjami o środowisku i jego ochronie są tylko informacje dotyczące kwestii w tym wyliczeniu ujętych.

Pojęcie „informacja” oznacza we wskazanych przypadkach pewien zespół danych czy wiedzy dotyczących określonego zagadnienia, oznacza więc pewną treść intelektualną. Od strony formy materialnej, jaką informacja może przybrać, możemy mówić np. o informacji pisemnej, ustnej, o jej zawarciu w określonym dokumencie. Przepisy ustawy nie ograniczają formy, w jakiej informacja może być udostępniona, mówią generalnie o jej udostępnieniu w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej (art.9 ust.2).

Oba pojęcia w znacznej części pokrywają się ze sobą co oznacza, że informacja o środowisku i jego ochronie w większości przypadków jest równocześnie informacją publiczną, chociaż w szczególnych przypadkach mogą występować odrębności. Analizowane dokumenty w postaci protokołów kontroli będą niewątpliwie dokumentami urzędowymi o charakterze „dokumentacji przebiegu i efektów kontroli” w rozumieniu art.6 ust.1 pkt.4a tiret drugie. Z drugiej strony natomiast będą równie niewątpliwie zawierać informacje o charakterze „informacji o środowisku i jego ochronie”. Próbując natomiast ustalić wzajemny stosunek obu regulacji prawnych należałoby uznać, że pozostają obie ustawy na gruncie prawa wewnętrznego, w odniesieniu do informacji będącej równocześnie informacją publiczną i informacją o środowisku, w relacji aktu ogólnego i aktu szczegółowego, gdzie aktem ogólnym będzie ustawa d.i.p. (informacje o środowisku są rodzajem informacji publicznej). Przepisy ustawy d.i.p. uzupełniałyby więc regulacje wprowadzone ustawą d.u.o.ś., wchodziłyby w grę w sytuacjach tą ustawą nieuregulowanych. Na taki sposób określenia wzajemnego stosunku obu aktów wskazuje także art.1 ust.2 ustawy d.i.p.

Zauważyć jednak trzeba byłoby pewien niuans w określaniu obu pojęć na gruncie analizowanych ustaw. Ustawa d.u.o.ś. definicję „informacji o środowisku” odnosi do określonych treści zakładając, że treść ta może mieć różną postać materialną, udostępnieniu podlega informacja o określonej treści, bez względu na formę materialną, w jakiej ta treść została zawarta. Udostępnienie informacji oznacza wówczas udostępnienie jej treści, niekoniecznie udostępnienie całego dokumentu, w

którym ta treść została zawarta. Natomiast ustawa d.i.p. w powołanym przepisie art.6 ust.1 pkt.4 za dane publiczne podlegające udostępnieniu jako informacja publiczna uznaje nie tylko treść wskazanych dokumentów urzędowych, ale i ich postać (materialną postać, jak chyba należałoby przyjąć). Oznaczałoby to, że z punktu widzenia tej ustawy istotne jest udostępnienie nie tylko treści określonego dokumentu, ale treści zawartej w konkretnej postaci danego dokumentu. W konsekwencji należałoby uznać, że w sytuacjach, w których informacje o środowisku są zawarte w dokumentach, co do których ustawa d.i.p. wymaga udostępnienia i „postaci” dokumentu, to ten obowiązek dotyczy również informacji o środowisku (mają być udostępnione wraz z całością dokumentu, w którym zostały zawarte – co naturalnie nie narusza przepisów o wyłączeniu dostępu do określonych informacji, o czym dalej).

Konstatacje powyższe mają istotne znaczenie dla przedmiotu ekspertyzy, bowiem należałoby uznać, co wskazano wyżej, że protokoły kontroli są dokumentami wymienionymi w art.6 ust.1 pkt.4a tiret drugie ustawy d.i.p. Oznacza to, że w odniesieniu do ustalenia zasad udostępniania tych dokumentów należy rozpatrzyć przepisy obu ustaw. Szczególną uwagę należałoby na wstępie zwrócić na przepisy ustawy d.i.p. dotyczące upubliczniania niektórych wskazanych rodzajów dokumentów. Pod pojęciem „upubliczniania” należałoby tu rozumieć ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Natomiast informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Podobne założenia przewidują przepisy ustawy d.u.o.ś. (art.24 i 25 oraz art.12 ust.1 - rodzaje informacji i typy dokumentów wskazane w dwóch pierwszych powołanych przepisach podlegają upublicznieniu, pozostałe informacje udostępnia się na wniosek).

Zgodnie z art.8 ust.3 ustawy d.i.p. „Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2¹, obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5.” Wśród obowiązkowo upublicznionych informacji znalazły się informacje już wcześniej w ekspertyzie wskazywane, wymienione w art.6 ust.4a tiret drugie, czyli dane publiczne o charakterze treści i postaci dokumentów urzędowych, takich jak

¹ - podmioty te to w szczególności organy władzy publicznej, którym to pojęciem obejmowane są naturalnie również organy administracji publicznej;

„dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających”. Protokół kontroli jest dokumentem urzędowym o charakterze „dokumentacji przebiegu i efektów kontroli” wobec czego wniosek wydaje się być oczywisty – protokoły takie nie tylko mogą, ale wręcz powinny być udostępnione w Internecie, i to w szczególnej formie, czyli na stronie BIP organu taki dokument sporządzającego.

Upublicznienie dokumentu oznacza, że jest to podstawowa forma umożliwienia dostępu do informacji w nim zawartych, nie wchodzi już w grę udostępnianie na wniosek. Zgodnie z art.10 ust.1 ustawy d.i.p. udostępniane na wniosek są informacje, które nie zostały upublicznione w BIP. Podobne założenie należałoby przyjąć w odniesieniu do informacji upublicznionych w BIP na podstawie odpowiednich przepisów ustawy d.u.o.ś. W sytuacji, w której do organu zostałby złożony wniosek o udostępnienie informacji czy dokumentu upublicznionych w BIP, organ powinien wskazać wnioskodawcy miejsce upublicznienia informacji i tym samym możliwość samodzielnego zapoznania się z nią. Nawiasem mówiąc art.11 pkt.2 ustawy d.i.p. wymaga zainstalowania w miejscach publicznie dostępnych urzędzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją publiczną.

Obowiązek udostępnienia protokołu dotyczy zarówno jego postaci, jak i treści, co jednak nie oznacza, że zawsze i wszystkie jego elementy oraz informacje w nim zawarte będą podlegały pełnemu upublicznieniu. Zarówno przepisy ustawy d.i.p., jak i ustawy d.u.o.ś. wskazują sytuacje oraz kategorie informacji, które mogą bądź muszą być wyłączone z udostępniania. Zgodnie z art.5 ustawy d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (np. tajemnica statystyczna), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej (ochrona danych osobowych) lub tajemnicę przedsiębiorcy. Nieco bardziej rozbudowany zestaw wyłączeń zawierają art.16 i 17 ustawy d.u.o.ś., chociaż część podstaw skonstruowana jest podobnie. Przyjęte wyżej założenia określające wzajemny stosunek obu ustaw oznaczałoby, że w odniesieniu do informacji o środowisku należałoby ocenić możliwości ich udostępniania prowadzić po pierwsze w oparciu o przepisy ustawy d.u.o.ś., uzupełniając je ewentualnie, w kwestiach nieregulowanych, postanowieniami ustawy d.i.p.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie jest możliwa

tylko wówczas, jeżeli ustawa d.u.o.ś. wyraźnie na to pozwala bądź tego wymaga, czyli zachodzi jedna z okoliczności tą ustawą wskazanych, zobowiązujących bądź pozwalających na odmowę (odmowa o charakterze obligatoryjnym bądź fakultatywnym – przepisy zawarte w art.16-20)). Pamiętać tu jednak trzeba także o art.2 ust.1 ustawy, zgodnie z którym jej postanowienia nie naruszają przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych². Oznacza to pierwszeństwo tych przepisów, a więc prawo dostępu do informacji o środowisku ustępuje zasadom ochrony informacji niejawnych, informacja o środowisku, której nadano charakter informacji niejawnej, może być dostępna tylko na zasadach i przy spełnieniu warunków ustalonych przepisami ustawy z 1999 r.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie musi mieć postać decyzji administracyjnej, co umożliwia jej kontrolę, zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i na drodze skargi administracyjnej. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ z tym, że jednak z pewnymi zmianami, mającymi w założeniu przyspieszyć ich rozpatrzenie. Ustawa zakłada bowiem, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę powinno nastąpić w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, zaś skarga powinna zostać rozpatrzona w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Natomiast w sytuacji, gdy odmowa udostępnienia nastąpiła z powodu zaistnienia określonych przyczyn (wymienionych w art.16 ust.1 pkt.4, 5 lub 7 ustawy d.u.o.ś.) zainteresowanemu podmiotowi przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji, podstawą do takiego roszczenia jest wówczas art.22 ustawy d.i.p. w związku z art.20 ust.3 ustawy d.u.o.ś. Wobec powyższego w sytuacji, w której następuje odmowa udostępnienia informacji, należałoby w pouczeniu kierowanym do zainteresowanego (strony decyzji odmownej) te zasady wskazać.

Pewne wątpliwości praktyczne może budzić sposób wykonania obowiązku odmowy udostępnienia informacji w drodze decyzji administracyjnej w sytuacji, kiedy określony dokument podlega upublicznieniu, a wyłączona z dostępności powinna być tylko jego część. Wydaje się, że w takiej sytuacji organ w treści upublicznionego

² - Dz.U.2005.196.1631 z późn. zm.;

³ - Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.;

dokumentu powinien zaznaczyć fragment wyłączony z udostępnienia, podając konkretną podstawę prawną wyłączenia. Osoba zainteresowana zakwestionowaniem takiego wyłączenia powinna wówczas wystąpić do organu o wydanie decyzji administracyjnej wskazującej przyczynę i uzasadniającą zastosowanie określonej podstawy wyłączenia, co dalej dawałoby takiej osobie prawo zastosowania odpowiednich środków prawnych służących kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia.

Odmowa udzielenia informacji ma charakter wyjątkowy, jest wyjątkiem uzasadniającym niezrealizowanie prawa gwarantowanego konstytucyjnie, wobec czego przyczyny ją uzasadniające nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający⁴. Dodatkowo należy wskazać, iż określone przyczyny obligatoryjnej odmowy udostępnienia informacji nie mają zastosowania w odniesieniu do kategorii informacji wskazanych w art.18 ustawy d.u.o.ś. Przepis zakłada bowiem, że postanowień art.16 ust.1 pkt 1 i 4-8 nie stosuje się, jeżeli informacja dotyczy:

- 1) ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania;
- 2) stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania;
- 3) rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania;
- 4) poziomu emitowanego hałasu;
- 5) poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

Są to wobec powyższego informacje o określonego typu emisjach, w rozumieniu definicji tego pojęcia z art.3 pkt.4 ustawy P.o.ś. (emisja to wprowadzenie bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi - a) substancji, b) energii, takich jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne). W odniesieniu do punktu 4 i 5 pewną wątpliwość może budzić nieuwzględnienie miejsca emisji, jako elementu informacji podlegającej bezwzględnemu udostępnieniu, co przewidują poprzednie trzy punkty, a ewentualnej przyczyny tej różnicy trudno się doszukać. Ta rozbieżność ma spore znaczenie przy interpretacji przyczyn wyłączenia możliwości nieudostępnienia informacji i zakresu informacji, która jednak powinna być udostępniona.

Przyczyny wymagające odmowy obligatoryjnej wskazuje art. 16 ust.1 ustawy d.u.o.ś. Odmowa jest wymagana, jeżeli informacje dotyczą wskazanych w

⁴ - podkreśla to także wyrażnie preambuła do dyrektywy 2003/4;

dokonanym w przepisie wyliczeniu informacji czy sytuacji. Pierwsza z wskazanych przyczyn dotyczy danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej chronionych tajemnicą statystyczną, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵. Zgodnie z art.2 pkt.9 tejże ustawy dane jednostkowe to dane osobowe dające się powiązać z konkretną osobą fizyczną lub dane indywidualne dające się powiązać z podmiotem gospodarki narodowej albo inną osobą prawną bądź jednostką organizacyjną nie mającą osobowości prawnej. Zgodnie z art.10 takie dane objęte są tajemnicą statystyczną co oznacza, że zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych prowadzonych przez te służby; udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych dla innych niż podane celów jest zabronione. Zakaz publikowania i udostępniania takich danych przewiduje art.38 ust.1 tejże ustawy, ogłaszane, udostępniane i rozpowszechniane są natomiast dane przetworzone, określane jako „wynikowe dane statystyczne” (wyniki obliczeń, opracowań i analiz dokonanych na podstawie zebranych w badaniach statystycznych statystyki publicznej danych statystycznych).

Wyłączenie dotyczy informacji pozyskanych w badaniach statystyki publicznej, a więc zawartych w formularzach sprawozdawczych, kwestionariuszach i ankietach statystycznych trafiających do służb statystyki publicznej, przepis jest więc praktycznie skierowany właśnie do tych służb. W odniesieniu do protokołów kontroli nie będzie miał zastosowania.

Druga z przyczyn wyliczonych w art.16 ust.1 dotyczy „spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania”. Przepis nie jest sformułowany w sposób wystarczająco precyzyjny, uznać jednak trzeba byłoby, że nie ma on charakteru zobowiązania, adresowanego do organu dysponującego informacją, do badania, czy dana informacja w jakimkolwiek postępowaniu wskazanego typu jest wykorzystywana, a jej ewentualne udostępnienie zakłóciłoby przebieg postępowania. Przepis ma zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy

⁵ - Dz.U.1995.88.439 z późn. zm.;

organ prowadzący określone postępowanie z wnioskiem o nieudostępnianie informacji się zwróci, argumentując to dobrem postępowania. Można także wyobrazić sobie sytuację, w której do organu dysponującego informacją wpływa wniosek o przykazanie dokumentu taką informację zawierającego celem wykorzystania w określonym postępowaniu, a organ ten zadaje pytanie o konieczność stosowania przepisu art.16 ust.1 pkt.2 ustawy d.u.o.ś. W każdym jednak przypadku wyłączenie dostępności informacji będzie miało charakter czasowy, informacja powinna być udostępniona, kiedy postępowanie się zakończy, ewentualnie kiedy jej udostępnienie przestanie mieć znaczenie dla dobra prowadzonego postępowania.

W odniesieniu do protokołów kontroli przyczyna może mieć zastosowanie w sytuacji, w której będą one traktowane jako środek dowodowy w jednym ze wskazanych rodzajów postępowań. Wyłączenie dostępności odbyć się powinno na zasadach wskazanych wyżej (wniosek organu prowadzącego postępowanie, możliwe jest uznanie potrzeby i przez organ Inspekcji, jeżeli to ten organ prowadzi odpowiednie postępowanie), wyłączenie ma charakter czasowy, po zakończeniu postępowania dokument powinien być udostępniony (upubliczniony).

Przyczyna trzecia to sytuacja, w której informacje dotyczą spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁶, lub patentowych, o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej⁷; Wyłączenie dostępności powinno nastąpić w sytuacji, w której udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa. W odniesieniu do tej przyczyny nie ma zastosowania wyłączenie jej stosowania w oparciu o art.18 ustawy d.u.o.ś.

Przyczyna wskazana w tym punkcie co do swojej istoty nie ma charakteru przyczyny wyłączającej dostępność informacji ewentualnie objętych prawami autorskimi bądź patentowymi, przepis wskazuje natomiast obowiązki organu związane ze sposobem udostępnienia takich informacji. Udostępnienie nie może się bowiem odbyć w sposób naruszający te prawa co oznacza, że organ udostępniając informację (dokument, w którym jest zawarta) powinien w sposób wyraźny i jednoznaczny wskazać, kto jest autorem informacji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy udostępniany jest fragment dokumentu zawierający określone

⁶ - Dz.U.2006.90.631 z późn. zm.

⁷ - Dz.U.2003.119.1117 z późn. zm.

informacje, a w tym fragmencie autor informacji nie został wyraźnie określony. Z przepisu natomiast nie wynika zobowiązanie dla organu do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez podmiot uzyskujący informację praw autorskich czy patentowych przysługujących autorom informacji. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis nie tyle dotyczy wyłączenia dostępu do informacji, co raczej zakazu udostępniania informacji bez wyraźnego określenia jej autora (w sytuacji, w której temu autorowi przysługiwałyby prawa autorskie bądź patentowe). Przepis nie daje także organowi prawa do oceny, dla jakich potrzeb informacja jest pozyskiwana, ani w jaki sposób będzie wykorzystywana.

W odniesieniu do protokołów kontroli ta przyczyna miałaby zastosowanie tylko w sytuacji, w której cytowane byłyby w nich fragmenty opracowań objętych ochroną na podstawie powołanych wyżej aktów. Takie cytowanie wymagałoby podania źródła, z którego opracowanie pochodzi, nie skutkowałoby jednak wyłączeniem z udostępnienia określonego fragmentu. Nie będą miały charakteru opracowania objętego prawami autorskimi elementy protokołu będące uwagami osób sporządzających protokół bądź udzielających wyjaśnień.

Przyczyna kolejna, wskazana w art.16 ust.1 pkt.4, budzi w praktyce szereg wątpliwości, związanych zwłaszcza z mocno restrykcyjną interpretacją przepisów o ochronie danych osobowych przez właściwe organy. Chodzi bowiem w tym punkcie właśnie o informacje o charakterze danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁸. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy d.u.o.ś. nie należy udostępniać takich danych dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych.

W rozumieniu art.6 ustawy z 1997 r. za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Jest to tzw. szeroka definicja danych osobowych, nie ograniczają się one tylko do imienia,

⁸ - Dz.U.2002.101.926 z późn. zm.

nazwiska, adresu i podobnych formalnych danych⁹.

W odniesieniu do informacji o środowisku ochrona danych osobowych może wchodzić w grę w kontekście powiązania takich danych z informacją o środowisku w rozumieniu art.9 ustawy d.u.o.ś., same dane osobowe jako takie nie mają charakteru informacji o środowisku i jego ochronie. Przykładem mogą być tu w szczególności dane osoby fizycznej, której działania powodują określony skutek dla środowiska (mają charakter emisji czy zanieczyszczenia, powodują zmiany w środowisku, mają charakter działań ochronnych itp.). Dane takie mogą się oczywiście znaleźć i w protokołach pokontrolnych, także np. jako dane osoby udzielającej wyjaśnień.

Przepis art.16 ust.1 pkt.4 ustawy d.u.o.ś. zakłada, że nie należy udostępniać danych osobowych dotyczących osób trzecich, co jest stwierdzeniem nowym, w poprzednim brzmieniu (w ustawie P.o.ś.) tego elementu nie było. Założenie to dla interpretacji przesłanki wydaje się mieć bardzo istotne znaczenie, wynika z niego bowiem, że ochrona danych osobowych nie ma w rozumieniu przepisu charakteru powszechnego, dotyczy danych osobowych „osób trzecich”. Podstawowe pytanie dotyczy oczywiście treści tego pojęcia – kto jest „osobą trzecią” w rozumieniu przepisu? Odpowiedni przepis dyrektywy 2003/4 mówi w o możliwości ograniczenia dostępu do informacji w sytuacji, gdy należy zapewnić „poufność danych osobowych i/lub akt dotyczących osób fizycznych, które nie wyraziły zgody na publiczne ujawnienie tych informacji”. W takim kontekście za „osobę trzecią” należałoby uznać osobę fizyczną, której dane osobowe dotyczące znalazły się w treści informacji, a która nie jest autorem takiej informacji, w szczególności nie miała prawnego obowiązku przekazania informacji. Za osobę taką należałoby również uznać osobę udzielającą wyjaśnień do protokołu jako np. świadek czy osoba wykonująca w zakładzie określone funkcje. W konsekwencji odbierając wyjaśnienia czy też z innych powodów umieszczając w protokole dane osobowe takich osób należałoby uzyskać ich zgodę na zamieszczenie tychże danych w udostępnianym dokumencie, przy braku zgody informacje o takich osobach (w protokole podlegającym upublicznieniu) należałoby ograniczyć do inicjałów imienia i nazwiska¹⁰.

⁹ - zob. np. A. Drozd - *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*; Warszawa 2007; komentarz do art.6;

¹⁰ - zauważyć tu można dodatkowo, że w jednym z orzeczeń sądu administracyjnego znalazło się stwierdzenie, iż „protokół i notatka z kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy są informacją publiczną - ale może ona być udostępniona jedynie po zamazaniu danych personalnych” (wyrok WSA w Warszawie w sprawie nr II SAB/Wa 44/2005 - LexPolonica nr 386386);

Należałoby jednak w tym momencie także zaznaczyć, że dane dotyczące osoby fizycznej działającej jako indywidualny przedsiębiorca (identyfikujące tegoż przedsiębiorcę), nie są traktowane jako dane osobowe. Chodzi tu zwłaszcza o tego rodzaju dane, które zamieszczane są w nazwie firmy prowadzonej przez daną osobę.

Problemem może być również pytanie o dostępność danych osobowych osoby fizycznej, która w treści informacji wskazana jest jako źródło oddziaływań na środowisko, w szczególności negatywnych (np. w postaci zanieczyszczenia), czy jako podmiot, którego działalność powoduje emisję. Tu należy zauważyć, że art.18 d.u.o.ś. wyłącza analizowaną przesłankę odmowy udzielenia informacji o środowisku w sytuacji, gdy informacja dotyczy określonych emisji i miejsca ich wprowadzenia. Łączna interpretacja obu przepisów pozwoliłaby chyba na stwierdzenie, że osoba fizyczna, której działania są źródłem emisji, nie powinna być uznana za „osobę trzecią”, wobec czego jej dane osobowe w takim kontekście nie byłyby wyłączone z dostępności.

Pojęcie „osoba trzecia” należałoby interpretować także w kontekście uznanego założenia, że podlegają ujawnieniu dane osobowe identyfikujące osobę fizyczną jako osobę pełniącą określone funkcje w administracji publicznej (w szczególności organu administracji publicznej czy osoby działającej z upoważnienia organu). Dane osobowe takiej osoby znajdujące się w określonym dokumencie urzędowym nie podlegają utajnieniu, nie jest ona wówczas oczywiście „osobą trzecią” w rozumieniu analizowanego przepisu (co dotyczyłoby oczywiście również inspektora prowadzącego kontrolę i sporządzającego protokół). Podobnie należałoby podejść do danych identyfikujących osoby fizyczne będące autorami określonych informacji zawartych np. w ekspertyzach, w szczególności w dokumentach typu prognozy czy raporty o oddziaływaniu na środowisko.

Art.16 ust.1 pkt.5 ustawy d.u.o.ś. zakłada, że wyłączone z udostępnienia powinny być dokumenty lub dane dostarczone przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu. W analizowanym przepisie pojęcie „osoba trzecia” należałoby interpretować w oparciu o wyraźne założenie w nim wskazane – jest to osoba, przekazująca informacje bądź dokument z własnej inicjatywy, nie będąc do tego zobowiązana. Informacje te lub dokument mogą zostać wyłączone z udostępniania na podstawie

złożonego zastrzeżenia, bez niego przepis nie ma zastosowania. Złożenie zastrzeżenia jest uzależnione wyłącznie od woli osoby zainteresowanej, natomiast od organu, do którego trafia dokument lub informacja, w oparciu o art.9 kpa można byłoby wymagać poinformowania takiej osoby o możliwości złożenia zastrzeżenia. Zastrzeżenie będzie jednak bezskuteczne w odniesieniu do informacji dotyczących emisji (art.18 ustawy d.u.oś.).

Wyłączenie może mieć znaczenie dla protokołów kontroli, w których tego rodzaju informacje są powoływane, bądź też które są sporządzane w wyniku kontroli wywołanych takimi informacjami. Osobę przekazującą tego rodzaju informacje (a nieobciążoną obowiązkiem ich przekazania) należałoby poinformować o przysługującym jej uprawnieniu, a przy złożeniu zastrzeżenia dokumenty czy dane przez tę osobę przekazane podlegałyby wyłączeniu. Niezłożenie zastrzeżenia dawałoby możliwość udostępniania informacji, jednak dane osobowe osoby je przekazującej podlegałyby ochronie na zasadach wskazanych przy analizie poprzedniej podstawy wyłączenia (art.16 ust.1 pkt.4). Osobami trzecimi w rozumieniu przepisu nie będą naturalnie pracownicy kontrolowanej jednostki, udzielający na żądanie prowadzącego wyjaśnień w czasie kontroli. Należałoby natomiast uznać za „osobę trzecią” pracownika kontrolowanej jednostki, czy jakkolwiek inną osobę, w stosunku do których nie byłoby podstawy do żądania złożenia wyjaśnień (nie są w żaden sposób powiązane z przedmiotem kontroli), ale które to osoby określone informacje przekazały w czasie kontroli z własnej inicjatywy kontrolującemu i informacje te mogłyby zostać włączone do protokołu.

W oparciu o art.16 ust.1 pkt.6 wyłączeniu podlegają dokumenty lub dane, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju. Zgodnie z art.18 w oparciu i o tę przesłankę nie można wyłączyć dostępności danych o emisjach.

Zastosowanie przesłanki wymaga od organu dokonania oceny, czy udostępnienie informacji spowoduje powstanie wskazanych konsekwencji. Sformułowanie przepisu sugeruje, iż powstanie jednej bądź obu konsekwencji powinno być niewątpliwe, nie chodzi jedynie o możliwość ich powstania; ocena możliwości powstania dotyczy skutków udostępnienia. Stwierdzenie zawarte w przepisie należy więc odczytać następująco – udostępnienie stwarza możliwość powstania niewątpliwych skutków, a nie, że udostępnienie stwarza możliwość

powstania ewentualnych skutków. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” nie jest w przepisach definiowane, przyjmuje się, że chodzi tu o ocenę stanu środowiska w odniesieniu do ewentualnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi. Z kolei pojęcie „zagrożenie dla środowiska”, również niezdefiniowane, należałoby odnosić do ewentualnych uszczerbków we wszelkich elementach środowiska, polegających na ich zmianie na niekorzyść w stosunku do stanu przed udostępnieniem informacji (przepis nie wymaga stopniowania takiego zagrożenia, chodzi o każde). Dyrektywa 2003/4 jako pewnego rodzaju przykład wskazuje informacje o miejscach występowania gatunków rzadkich czy zagrożonych wyginięciem.

Przepis nie wskazuje przesłanek oceny, musi się ona opierać na posiadanych przez organ wiadomościach, doświadczeniu i wiedzy. Uznanie, że istnieje skutek udostępnienia informacji możliwość powstania wskazanych skutków, zobowiązuje organ do odmowy udostępnienia, przy czym oczywiście w decyzji o odmowie trzeba będzie wykazać przesłanki tego uznania. Decyzja nie ma więc charakteru uznaniowego w klasycznym tego sformułowania znaczeniu, mamy tu natomiast do czynienia ze swobodą w ocenie przesłanek podjęcia decyzji – jednak uznanie zaistnienia określonych przesłanek zobowiązuje do wydania decyzji o określonej treści.

Przepis wymaga więc oceny treści zawartych w protokole, występowanie w tej treści informacji o charakterze wskazanym wyżej powinno skutkować wyłączeniem dostępności do danego fragmentu dokumentu.

W oparciu o punkt siódmy art.16 ust.1 wyłączeniu podlegają informacje o wartości handlowej, w tym dane technologiczne, dostarczone przez osoby trzecie i objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób. Warunkiem jest jednak złożenie przez zainteresowanego ochroną uzasadnionego wniosku o wyłączenie wskazanych informacji z udostępniania. Okoliczność wymieniona w tym punkcie w katalogu przesłanek uzasadniających wyłączenie obligatoryjne pojawiła się po raz pierwszy, w przepisach ustawy P.o.ś. znajdowała się wśród przesłanek fakultatywnych. Przepis został także nieco przekonstruowany, przy czym także do niego włączono pojęcie „osoba trzecia”, w analizie tej konstrukcji nastroczające szczególne problemy. Zastosowanie bowiem wykładni opartej o przyjęte językowe znaczenie terminu, zgodnie z którym „osoba trzecia” to każda osoba fizyczna, osoba prawna bądź też

jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której nie dotyczy dana umowa, stosunek prawny czy też inna, skonkretyzowana przepisami, relacja, bardzo mocno ogranicza zastosowanie przepisu. Nie byłby w szczególności w takim sensie „osobą trzecią” przedsiębiorca składający wniosek o wydanie jakiegokolwiek decyzji związanej z kwestiami środowiskowymi. Wniosek taki jest dokumentem co do zasady podlegającym dostępowi, zawarcie w nim informacji wskazanych w przepisie nie dawałoby podstawy do ubiegania się o ich wyłączenie z udostępniania, bo wnioskodawca jest ewidentnie zainteresowany w złożeniu wniosku i w uzyskaniu decyzji, nie można go więc uznać za „osobę trzecią”.

Poprzednio obowiązujący w tych kwestiach przepis ustawy P.o.ś. mówił o „osobie przekazującej informację” i było to stwierdzenie w kontekście celu przepisu chyba znacznie sensowniejsze. Odpowiedni przepis dyrektywy 2003/4 mówi natomiast generalnie o przyczynie w postaci ochrony poufności informacji handlowych i przemysłowych, ograniczenie tego uprawnienia tylko do osób trzecich ogranicza więc uprawnienie do ochrony dopuszczone dyrektywą. Interpretując więc punkt 7 w zgodzie z dyrektywą należałoby odejść od zwykłego sposobu rozumienia określenia „osoba trzecia” na rzecz uznania, że chodzi tu o wszystkie osoby, kierujące informacje do organu, a nie będące organem, mające interes w ochronie wskazanych informacji. Wydaje się to być jedynym możliwym sposobem wykładni przepisu,

Tajemnicą przedsiębiorstwa są, w rozumieniu art.11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹¹, nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Wyłączenie tego typu informacji z udostępnienia wymaga złożenia przez zainteresowaną osobę odpowiedniego wniosku, organ uwzględniając wniosek te fragmenty dokumentów z udostępnienia wyłączy. Ustawa d.u.o.ś. zakłada także (art.16 ust.2) konieczność uzasadnienia wniosku, które to uzasadnienie, w oparciu o przepis, powinno wykazywać o jakie informacje chodzi, ich wartość handlową decydującą o objęciu tychże informacji tajemnicą przedsiębiorstwa, a także możliwość pogorszenia konkurencyjnej pozycji wnioskodawcy powstającą wskutek

¹¹ - Dz.U.2003.153.1503 z późn.zm.;

ewentualnego ujawnienia informacji.

W sytuacji, w której informacje wskazanego typu miałyby się znaleźć w protokole pokontrolnym, należałoby poinformować zainteresowanego o możliwości złożenia odpowiedniego wniosku, uznanie takiego wniosku rodziłoby konieczność wyłączenia a z udostępniania odpowiedniego fragmentu upublicznionego dokumentu. Natomiast odmowa uznania wniosku musi mieć postać decyzji, tajemnicą przedsiębiorstwa nie mogą zostać objęte dane o emisjach (art.18 ustawy d.u.o.ś.).

Ostatnie dwie z okoliczności uzasadniających konieczność (obowiązek) wyłączenia z dostępności określonych informacji a wskazanych w art.16 ust.1 związane są z szeroko rozumianą obronnością i bezpieczeństwem państwa. Wprost do tak sformułowanych przesłanek odwołuje się pkt.9 stwierdzając, że wyłączeniu podlegają informacje dotyczące właśnie obronności i bezpieczeństwa państwa.

Ta przyczyna wyłączenia pojawiła się dopiero w ustawie d.u.o.ś., uzupełnia niejako przyczynę wskazaną w pkt.8, obie są zgodne z dyrektywą 2003/4. Przesłanki określone w tym punkcie zostały określone w sposób ogólny, wymagają dokonania przez organ odpowiedniej analizy, organ ma tu dość dużą swobodę w ustaleniu zakresu informacji podlegających wyłączeniu. Nie ma tu także zastosowania art.18, a więc wyłączeniu podlega dostępność i do danych o emisjach. W związku z tym należałoby przypomnieć założenie z preambuły dyrektywy 2003/4, zgodnie z którym interpretacja wyjątków nie powinna mieć charakteru poszerzającego, a raczej zawężający. Przypomnieć też należy, że odmowa wyłączenia w każdym z przypadków wskazanych w ustawie powinna, formalnie rzecz biorąc, mieć charakter decyzji administracyjnej, a więc wymaga uzasadnienia.

Z kolei w pkt.8 ustawa wskazuje na informacje dotyczące przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 79 ust. 2. Przesłanka ta ma dość ograniczony zasięg, dotyczy bowiem tylko informacji odnoszących się do określonych przedsięwzięć, realizowanych w określonych miejscach. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko mogą mieć dwojaką postać – przedsięwzięć mogących zawsze bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art.59 ust.1 pkt.1 i 2 ustawy d.u.o.ś.), ich katalog zawiera utrzymane tymczasowo w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów

przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹².

Ograniczenie dostępności dotyczy tego typu przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych. Według art.4 pkt.40 ustawy P.o.ś. teren zamknięty to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³. Ta ostatnia ustawa zakłada, że tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, decyzja taka wyznacza również granice terenu.

W porównaniu z analogicznym przepisem zawartym poprzednio w ustawie P.o.ś. pkt.8 zawiera jeszcze jedną przesłankę, której spełnienie jest wymagane dla zastosowania wyłączenia dostępności. Mają być to bowiem przedsięwzięcia, w stosunku do których wyłączono na podstawie art.79 ust.2 udział społeczeństwa w postępowaniu związanym z dopuszczeniem realizacji przedsięwzięcia (musi być to w takim razie zrobione formalnie, w drodze odpowiedniego postanowienia). Założenie jest logiczne, nie ma sensu stosować przepisów o wyłączeniu dostępności informacji, skoro w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i tak byłyby publicznie dostępne.

Wyłączenie dotyczy wszystkich informacji związanych z danym przedsięwzięciem, z wyjątkiem danych o emisjach (art.18 ustawy d.u.o.ś.). Zachowano także w przepisie konstrukcję przyjętą w ustawie P.o.ś., dostępność informacji jest bowiem wyłączona tylko w odniesieniu do przedsięwzięcia realizowanego, czyli w trakcie procesu inwestycyjnego. Punkt 8 nie ma zastosowania w odniesieniu do informacji o obiekcie funkcjonującym.

Ustawa o dostępie do informacji o środowisku z października 2008 r. przewiduje także, iż przy zaistnieniu określonych przesłanek organ może wyłączyć z udostępnienia pewne informacje (fakultatywne wyłączenie dostępności). Zgodnie bowiem z art.17 organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli:

- 1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;

¹² - Dz.U.2004.257.2573 z późn.zm.;

¹³ - Dz.U.2005.240.2027 z późn.zm.;

- 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
- 3) wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
- 4) wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Wskazane okoliczności odnośnie upubliczniania dokumentów praktycznie nie mają zastosowania, związane są z trybem wnioskowym udostępniania informacji.

Odpowiedź na pozostałe pytania może mieć już formę skrótową, bowiem podstawowe informacje i argumenty zostały zwarte w dokonanej wyżej analizie.

Pytanie 2.

W protokole kontroli są zamieszczone imiona i nazwiska inspektorów wykonujących kontrolę. Czy publiczne ujawnienie nazwisk inspektorów nie narusza przepisów o ochronie danych osobowych?

Jak wskazano wyżej, dane osobowe identyfikujące osobę fizyczną jako osobę pełniącą określone funkcje w administracji publicznej (w szczególności organu administracji publicznej czy osoby działającej z upoważnienia organu znajdującej się w określonym dokumencie urzędowym nie podlegają utajnieniu.

Pytanie 3.

Czy kontrolowany podmiot powinien być poinformowany, że protokół kontroli będzie ogólnie dostępny (umieszczony w internecie) i w związku z tym może zastrzec, które z informacji nie należy udostępniać do publicznej wiadomości? Czy w przypadku gdy kontrolowany podmiot nie złoży stosownego wniosku o wyłączenie określonych zapisów z protokołu, może być on udostępniany w całości?

Zgodnie z art.8 i 9 k.p.a. kontrolowany podmiot należy uprzedzić o upublicznieniu protokołu kontroli i ewentualnych możliwościach zastrzeżenia nieujawniania określonych informacji. Dotyczy to jednak tylko niektórych rodzajów informacji, zasady wskazano wyżej przy omówieniu poszczególnych przyczyn wyłączenia dostępności wynikających z art.16 ust.1 ustawy d.u.o.ś.

Pytanie 4.

Protokół zawiera także dokumenty związane z potwierdzeniem określonych czynności kontrolnych w postaci takich dowodów jak: przesłuchanie świadka, protokół z oględzin, materiał fotograficzny, zeznania pracowników kontrolowanego zakładu – dokumenty te stanowią integralną część protokołu. Czy dokumenty te (zeskanowane) mogą lub powinny być zamieszczone w internecie?

Dokumenty w postaci protokołów kontroli są, jak wskazywano, dokumentami urzędowymi o charakterze „dokumentacji przebiegu i efektów kontroli” w rozumieniu

art.6 ust.1 pkt.4a tiret drugie ustawy d.i.p.. Dokumentacja tak podlega upublicznieniu. Uznanie, że wskazane w pytaniu materiały stanowią integralną część protokołu kontroli zobowiązałoby do ich upublicznienia na zasadach identycznych, jak podstawowa część protokołu. Oznaczałoby to, że treść tych dokumentów powinna być oceniana w sposób wskazany wyżej, pod kątem zawarcia w niej elementów podlegających wyłączeniu. W odniesieniu do załączników w postaci zdjęć należałoby tu także wskazać, że za dane osobowe podlegające ochronie uznaje się także wizerunek.

Wskazany przepis można jednak zinterpretować i w taki sposób, że „dokumentacją przebiegu kontroli” jest protokół kontroli, zaś załączniki są elementem dodatkowym. Upublicznienie dotyczyłoby w takiej sytuacji tylko treści i postaci protokołu, dostęp do informacji zawartych w załącznikach odbywałby się na zasadach ogólnych, czyli obejmowałby informację o środowisku i jego ochronie w danym dokumencie zawartą i był realizowany na wniosek podmiotu zainteresowanego treścią informacji. Treść zdjęcia jest informacją, udostępnienie tej informacji odbywa się poprzez umożliwienie zapoznania się ze zdjęciem.

Pytanie 5.

Działania pokontrolne podejmowane są w oparciu o ustalenia kontroli. Należą do nich: mandat karny, wniosek o ukaranie do sądu grodzkiego, zarządzenie pokontrolne, wystąpienie do kierownictwa zakładu, wystąpienie do innego organu, zawiadomienie organów ścigania o popełnieniu przestępstwa przeciwko środowisku, decyzje administracyjne. Czy dokumenty te (zeskanowane) mogą lub powinny być zamieszczone w internecie?

Wskazane w pytaniu dokumenty moim zdaniem upublicznieniu w oparciu o wskazywane przepisy ustawy d.i.p. nie podlegają, z wyjątkiem ewentualnych informacji o wynikach kontroli i zastosowanych środkach znajdujących się bezpośrednio w protokole kontroli. Wypełnienie zobowiązania upublicznienia dokumentacji o wynikach kontroli mogłoby mieć postać dołączonej do protokołu informacji o podjętych środkach i działaniach pokontrolnych. Dokumenty takich środków dotyczące, w postaci decyzji administracyjnych, mogą podlegać indywidualnemu dostępowi, natomiast dokumenty związane z odpowiedzialnością karną mogą być ujawniane w oparciu o przepisy o karach dodatkowych (podanie orzeczenia do publicznej wiadomości), decyduje o tym sąd karny – praktycznie więc informacja musiałaby zawierać tylko określenie zastosowanego środka zmierzającego do wyegzekwowania odpowiedzialności karnej, bez precyzowania

osoby, której ta odpowiedzialność miałaby dotyczyć.

Pytanie 6.

Czy w przypadku indywidualnego wniosku obywatela o udostępnienie dokumentów, o których wyżej mowa, WIOŚ powinien je udostępnić w formie wskazanej przez wnioskodawcę?

Moim zdaniem nie podlegają dostępowi dokumenty związane z odpowiedzialnością karną, pozostałe natomiast na ogólnych zasadach ustawy d.u.o.ś. (w odniesieniu do zawartych w nich informacji o środowisku i jego ochronie), bądź też ustawy d.i.p. (w odniesieniu do określonego rodzaju dokumentów, co w szczególności dotyczy decyzji administracyjnych).

W odniesieniu natomiast do informacji upublicznionych nie wchodzi już w grę udostępnianie na wniosek. Zgodnie z art.10 ust.1 ustawy d.i.p. udostępniane na wniosek są informacje, które nie zostały upublicznione w BIP. Podobne założenie należałoby przyjąć w odniesieniu do informacji upublicznionych w BIP na podstawie odpowiednich przepisów ustawy d.u.o.ś. W sytuacji, w której do organu zostałby złożony wniosek o udostępnienie informacji czy dokumentu upublicznionych w BIP, organ powinien wskazać wnioskodawcy miejsce upublicznienia informacji i tym samym możliwość samodzielnego zapoznania się z nią.

Łódź, dnia 15 marca 2009 r.