

STRAŻNICY NATURY

społeczny monitoring dostępu do informacji o środowisku



feir

Fundacja EkoRozwoju

Tytuł:

Strażnicy Natury – społeczny monitoring dostępu do informacji o środowisku

Autor:

Sabina Lubaczewska

Współpraca:

Krzysztof Smolnicki
Mateusz Kokoszkiwicz
Fabio Costantino

Konsultacje prawne monitoringu społecznego i opinia prawna 1:

mec. Magdalena Bar

Opinia prawna 2:

dr Jan Jerzmański

Raport opracowano na podstawie raportów regionalnych sporządzonych przez:

dolnośląskie 2012 – Mateusz Kokoszkiwicz
wielkopolskie – Karolina Miler
lubuskie, świętokrzyskie – Błażej Janik
podlaskie, małopolskie – Anna Gnach, Kamil Witkoś-Gnach
opolskie, dolnośląskie 2013 – Aleksandra Zienkiwicz
śląskie – Mateusz Kokoszkiwicz
mazowieckie – Marta Wiśniewska
lubelskie – Krzysztof Kowalik
kujawsko-pomorskie – Monika Krauze
łódzkie – Krzysztof Wychowalek
zachodniopomorskie – Joanna Buława
warmińsko-mazurskie – Monika Onyszkiewicz
pomorskie – Maciej Kozłowski
podkarpackie - Maciej Kunysz

Fotografia na okładce:

Jeanne Hatch/Fotolia

Projekt graficzny i skład:

BART-STUDIO Bartłomiej Bogacz, kontakt@bart-studio.pl



Publikację wydano w ramach projektu „STRAŻNICY NATURY – obywatelski monitoring działań administracji publicznej w ochronie przyrody”, który był współfinansowany przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej” oraz dofinansowany przez WFOŚiGW we Wrocławiu

Wydawnictwo:

Fundacja EkoRozwoju
www.fer.org.pl

ISBN 978-83-63573-12-6

Wrocław 2014

Spis treści

| | |
|--|--------|
| Rozdział 1. Założenia monitoringu i metodyka badania | |
| 1.1 Cel i adresaci raportu | 5 |
| 1.2 Przebadane instytucje | 6 |
| 1.3 Przedmiot badania. | 6 |
| 1.4 Przebieg monitoringu..... | 15 |
| 1.4.1 Etap pierwszy – Biuletyn Informacji Publicznej i publicznie dostępny wykaz | 16 |
| 1.4.2 Etap drugi – zapytanie o liczbę danych | 19 |
| 1.4.3. Etap trzeci – pozyskanie danych | 19 |
| Rozdział 2. Dostępność informacji poprzez Biuletyn Informacji Publicznej i wykaz danych o środowisku | 23 |
| 2.1 Wykazy Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. | 23 |
| 2.2 Wykazy w miastach wojewódzkich..... | 27 |
| 2.3 Wykazy w gminach „innych” | 31 |
| 2.4. Uwagi i rekomendacje do wykazów danych o środowisku..... | 34 |
| Rozdział 3. Dostępność informacji na wniosek | 39 |
| 3.1 Sprawdzenie rzetelności wykazu | 39 |
| 3.2 Pozyskanie informacji – najczęstsze bariery, wnioski i rekomendacje | 41 |
| Opinie prawne i załączniki | I–XXVI |



ABC



Rozdział 1

Założenia monitoringu i metodyka badania

1.1 Cel i adresaci raportu

Celem przeprowadzonego monitoringu była identyfikacja najczęstszych problemów z uzyskiwaniem informacji z zakresu ochrony przyrody oraz stwierdzenie, czy praktyka udostępniania informacji jest przyjazna czy nieprzyjazna dla odbiorcy. Badaniem objęto różne instytucje odpowiedzialne za ochronę przyrody, aby nie tylko stworzyć jak najszerszy katalog nieprawidłowości, ale też zidentyfikować praktyki przyjazne dla wnioskujących po to, by móc opracować propozycje rozwiązań i usprawnień. Przebieg badania przewidywał zarówno bierne (poprzez strony www i BIP-y), jak i aktywne pozyskiwanie informacji (złożenie wniosku o udostępnienie informacji). Poprzez kontakt z organami – zarówno korespondencyjny, jak i bezpośredni – chcieliśmy doprowadzić do poprawy standardów informowania, które znacząco wpływają na możliwości uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych, a w konsekwencji zwiększyć jawność i społeczny nadzór nad decyzjami dotyczącymi ochrony przyrody. Badanie objęło 16 woje-

wództw, przeprowadzono je na przełomie 2013/2014 roku, a objęło zapytanie o dane z roku 2013 i (w wypadku Dolnego Śląska) również z 2012 roku. Niniejszy raport dedykujemy w szczególności instytucjom publicznym udostępniającym informacje o środowisku, ale też organizacjom i aktywistom korzystającym z ustawowych uprawnień i poszukującym aktywnie informacji o środowisku. Prócz podsumowania i wyników przeprowadzonych badań publikacja zawiera praktyczne „wyciągi” z przepisów prawa z zakresu terminów oraz form udostępniania informacji i opłat. Ponadto dołączono do niej wzory wniosków oraz opinię prawną poświęconą wybranym problemom dotyczącym udostępniania informacji o środowisku.

1.2 Przebadane instytucje

Wśród instytucji poddanych badaniu znalazły się:

1. Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska w 16 województwach, wybrane do badań jako instytucje kluczowe dla ochrony środowiska w Polsce.
2. Szesnaście miast wojewódzkich (zarówno wydziały ochrony środowiska, jak i konserwatorzy zabytków, w kompetencjach których znajduje się wydawanie decyzji o usunięciu drzew) z uwagi na potencjalnie największe pole konfliktu pomiędzy funkcjami przestrzenno-gospodarczymi a przyrodniczymi.
3. Gminy inne niż miasta wojewódzkie, wybrane losowo (16 samorządów).

1.3 Przedmiot badania

W każdej kategorii urzędów monitoring dotyczył dostępu do informacji będących w posiadaniu urzędu.

W przypadku Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska pytano o:

- dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach wydawanych dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, dla których prowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (czyli uzgodnienia działań naprawczych w sytuacji, gdy podmiot powodujący szkodę sam ją zgłosił),
- dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach nakładających przymusowe działania naprawcze w przypadku bezpośredniego

zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tzw. decyzje nakładające „przymusowe” działania naprawcze, czyli w sytuacji, gdy podmiot „niszczący” sam tego nie zgłosił),

- dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach określających zakres udostępnienia powierzchni ziemi przez władającego powierzchnią ziemi w przypadku podejmowania działań zapobiegawczych lub naprawczych, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (decyzje nakazujące podmiotom innym niż te, które spowodowały zanieczyszczenie, udostępnienie posiadanego terenu dla celów przeprowadzenia działań naprawczych – w sytuacjach, gdy wymaga to przeprowadzania działań na cudzym gruncie),
- postanowienia, o których mowa w art. 24 ust. 7 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sytuacji otrzymania zgłoszenia o szkodzie; nie obejmuje postanowień o wszczęciu postępowania, gdyż są one w art. 24 ust. 5 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie).

Dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach wydawanych dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, dla których prowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. (zwanej dalej ustawą ooś), w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach wydawanych dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Decyzje, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy ooś, nie stanowią jednak osobnego typu decyzji. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu (który w dużej mierze odsyła do art. 72 ust. 1, określającego katalog decyzji objętych obowiązkiem wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oceną, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, objęte są decyzje wydawane przez organy inne niż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, tj.:

- o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wydawane na podstawie ustawy Prawo budowlane,
- o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych, wydawane na podstawie ustawy Prawo budowlane,
- o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- koncesje wydawane na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze,
- określające szczegółowe warunki wydobywania kopaliny, wydawane na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze,
- pozwolenia wodnoprawne wydawane na podstawie ustawy Prawo wodne,
- ustalające warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych łęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek oraz miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych, wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody,
- o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, wydawane na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów,
- o zmianie lasu na użytek rolny, wydawane na podstawie ustawy o lasach,
- o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawane na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, wydawane na podstawie ustawy o transporcie kolejowym,
- o ustaleniu lokalizacji autostrady, wydawane na podstawie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym
- o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, wydawane na podstawie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012,
- o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,
- o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wydawane na podstawie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, wydawane na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,
- decyzji o zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, wydawane na podstawie ustawy o odpadach wydobywczych,
- o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych,
- o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej, wydawane na podstawie ustawy przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących,

- zezwolenia na budowę obiektu jądrowego oraz zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych, wydawane na podstawie ustawy Prawo atomowe,
- o zezwoleniu na założenie lotniska, wydawane na podstawie ustawy Prawo lotnicze,
- zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, wydawane na podstawie ustawy o odpadach,
- zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów, wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody,
- pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, wydawane na podstawie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Organ właściwy do wydania wyżej wymienionych decyzji – jeśli uzna, że przedsięwzięcie inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 – wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska odpowiednich danych. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdza zaś w drodze postanowienia obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 lub brak takiej potrzeby. Postanowienia, o których mowa w niniejszym akapicie, są poza zakresem niniejszego badania.

Dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach w sprawie uzgodnienia działań naprawczych w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 35 lit. a ustawy o oś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o decyzjach, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

W przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska (Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, z wyjątkiem spraw z zakresu ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych). Uzgodnienie to następuje w drodze decyzji określającej stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko, zakres i sposób przeprowadzenia działań, a także terminy ich rozpoczęcia i zakończenia.

Dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach nakładające przymusowe działania naprawcze w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 35 lit. a ustawy o oś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o decyzjach, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Na podstawie tego przepisu, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska (Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, z wyjątkiem spraw z zakresu ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych) wydaje decyzje o nałożeniu na niego obowiązku ich przeprowadzenia.

Dane o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach określających zakres udostępnienia powierzchni ziemi przez władającego powierzchnią ziemi w przypadku podejmowania działań zapobiegawczych lub naprawczych

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 35 lit. a ustawy o oś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o decyzjach, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy, jeżeli organ (Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, z wyjątkiem spraw z zakresu ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych) podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, o których mowa w art. 16 tej ustawy, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić prowadzenie tych działań, a także badań związanych z oceną szkody w środowisku.

Zakres tego udostępnienia oraz zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia są ustalane w drodze decyzji.

Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sytuacji otrzymania zgłoszenia o szkodzie

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 35 lit. b ustawy o oś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o postanowieniach, o których mowa w art. 24 ust. 7 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska obowiązany jest przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Jeśli zgłoszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, może go dokonać organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna. W przypadku, gdy Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska odmawia wszczęcia postępowania, powinien wydać postanowienie. Należy zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy art. 21 ust. 2 pkt 35 lit. b ustawy o oś nie obejmuje postanowień o wszczęciu postępowania w sprawie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, wydawanych na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

W urzędach miast wojewódzkich wnioskowaliśmy o informacje dotyczące wycinki drzew, a konkretnie:

- dane o wnioskach o wydanie zezwolenia oraz o zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów wydane na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- dane o decyzjach o karach pieniężnych za zniszczenie lub usuwanie drzew i krzewów wydane na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Dane o wnioskach o wydanie zezwolenia oraz o zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 list. f ustawy o oś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (z wyjątkami określonymi w ust. 6 tego artykułu).

Właściwość wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie rozciąga się jedynie na teren nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – w tym przypadku zezwolenie wydaje Wojewódzki Konserwator Zabytków. Trzeba podkreślić, że do rejestru zabytków mogą być wpisywane nie tylko poszczególne nieruchomości, ale też np. układy urbanistyczne czy ruralistyczne (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) – tzw. wpisy obszarowe.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w różnych miastach kwestie decydowania o zieleni w obszarach objętych ochroną konserwatorską są w różny sposób rozwiązane, dlatego też, prowadząc monitoring dostępu do informacji, uwzględniano lokalną specyfikę.

Przykładowo we Wrocławiu, zgodnie z § 2 ust. III pkt 1 Porozumienia Nr 10 pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zawartego na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków należy do Prezydenta Wrocławia. Zgodnie z § 2 ust. 3 zadania powierzone porozumieniem, w tym wydawanie decyzji i postanowień, realizowane są przez Miejskiego Konserwatora Zabytków, działającego w imieniu Prezydenta Wrocławia.

Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać:

- 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości albo właściciela urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej;
- 2) tytuł prawny władania nieruchomością, z tym że wymóg ten nie dotyczy wniosku właściciela urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej;
- 3) nazwę gatunku drzewa lub krzewu;
- 4) obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;
- 5) przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;
- 6) przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;
- 7) wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;
- 8) rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa albo krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.

Dane o decyzjach o karach pieniężnych za zniszczenie lub usuwanie drzew i krzewów

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. g ustawy o oś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o decyzjach o wymiarze administracyjnych kar pieniężnych za:

- zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności,
- usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia,
- zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierzają w drodze decyzji administracyjną karę pieniężną za zniszczenie lub usuwanie, o którym mowa w akapicie poprzednim.

W przypadku gmin tzw. „innych” wnioskowaliśmy o:

- informacje o konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 47 ustawy ooś (zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko)
- informacje o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 48 ust 1 ustawy ooś (zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy ooś)
- dane o wnioskach o wydanie decyzji i decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach (zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 9 ustawy ooś)

Dane o informacjach o konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 47 ustawy ooś

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy ooś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się o informacjach o stwierdzeniu konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Zgodnie z art. 46 ustawy ooś tworzone przez organy administracji publicznej, w tym organy samorządu gminy projekty dokumentów – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub innych, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, a także ich zmiany, wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 47 tej ustawy strategicznej ocenie podlegają też dokumenty inne niż wymienione w akapicie poprzednim, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem (w przypadku gminy jest to Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska) organ opracowujący

projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko wymaga sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko zawierającej elementy, o których mowa w art. 51 ustawy ooś, a także opiniowania przez właściwe organy (w przypadku gminy jest to Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, a także Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), udziału społeczeństwa poprzez umożliwienie składania uwag i wniosków.

Dane o informacjach o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy ooś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o informacjach o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Organ opracowujący projekty dokumentów podlegających ocenie może, po uzgodnieniu z właściwymi organami (w przypadku gminy jest to Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska) odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko.

Odstąpienie w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może dotyczyć wyłącznie projektów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów. W przypadku innych dokumentów może dotyczyć jedynie niewielkich modyfikacji przyjętych już dokumentów lub projektów dokumentów dotyczących obszarów w granicach jednej gminy.

Odstąpienie wymaga uzasadnienia zawierającego informacje o uwarunkowaniach, określonych w art. 49 ustawy ooś, dotyczących w szczególności charakteru działań przewidzianych w dokumentach, rodzaju i skali oddziaływania na środowisko i cech obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko. Informację o tym odstąpieniu organ opracowujący projekty dokumentów innych niż opracowane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podaje do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki.

Dane o wnioskach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 9 ustawy ooś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o wnioskach o wydanie decyzji i decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zgodnie z art. 71 ust. 1. ustawy ooś decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, a jej uzyskanie jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a także przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Rodzaje tych przedsięwzięć określiła Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko).

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji, o których mowa w przepisach odrębnych od ustawy ooś, tj.:

- o pozwoleniu na budowę, o zatwierdzeniu projektu budowlanego, o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wydawane na podstawie ustawy Prawo budowlane,
- o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych, wydawane na podstawie ustawy Prawo budowlane,
- o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów, wydawane na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze,
- określające szczegółowe warunki wydobywania kopaliny, wydawane na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze,
- pozwolenia wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych wydawane na podstawie ustawy Prawo wodne,
- ustalające warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek oraz miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych, wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody,
- o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, wydawane na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów,
- o zmianie lasu na użytek rolny, wydawane na podstawie ustawy o lasach,
- o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawane na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, wydawane na podstawie ustawy o transporcie kolejowym,
- o ustaleniu lokalizacji autostrady, wydawane na podstawie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym,
- o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, wydawane na podstawie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012,
- o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,

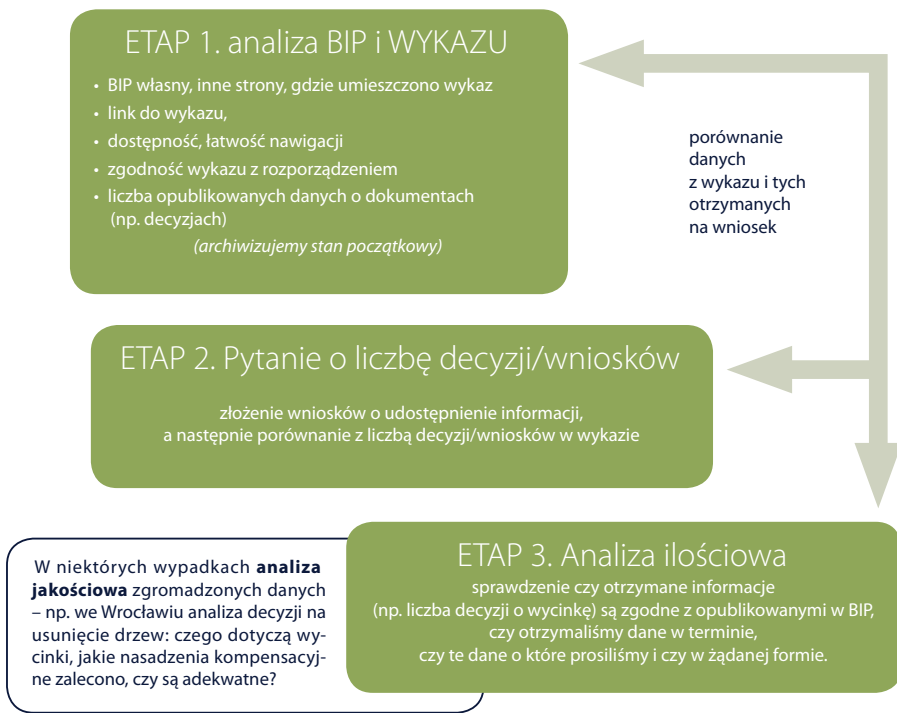
- o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wydawanej na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, wydawane na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,
- decyzji o zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, wydawane na podstawie ustawy o odpadach wydobywczych,
- o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych,
- o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej wydawanej na podstawie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących,
- zezwolenia na budowę obiektu jądrowego oraz zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych, wydawane na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe,
- o zezwoleniu na założenie lotniska, wydawane na podstawie ustawy Prawo lotnicze,
- zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawanego na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy Prawo budowlane. Nie jest jednak konieczne przy niewielkich zmianach, o których mowa w art. 72 ust. 2 i 2a ustawy ooś.

Organem właściwym do jej wydania jest zasadniczo wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z wyjątkiem spraw, w których ustawa przewiduje kompetencję innego podmiotu – Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, starosty lub Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych. W przypadku przedsięwzięcia wykraczającego poza obszar jednej gminy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje wójt, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie, w porozumieniu z innymi wójtami.

1.4 Przebieg monitoringu

Monitoring dostępu do informacji obejmował zasadniczo trzy etapy (ryc. 1): analizę informacji publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej i tzw. wykazie oraz badań dostępność do informacji na wniosek (składany najczęściej w formie pisemnej).



1.4.1 Etap pierwszy – Biuletyn Informacji Publicznej i publicznie dostępny wykaz

W pierwszej kolejności sprawdzano, czy organ prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej, a także to, jak jest on powiązany ze stroną internetową organu i czy łatwo go znaleźć. Sprawdzano też, czy w Biuletynie Informacji Publicznej znajduje się **wykaz** (patrz poniżej). Na potrzeby badania przyjęto powszechną interpretację mówiącą, że zarówno umieszczenie wykazu bezpośrednio w Biuletynie Informacji Publicznej, jak i umieszczenie w nim linku do strony z wykazem stanowi wypełnienie wymagań ustawy. Inaczej zresztą nie byłoby możliwe skorzystanie przez organ np. z Ekoportalu. W kolejnym kroku badano „przyjazność wykazu dla użytkownika”. Sprawdzano:

- strukturę nawigacji – jaką drogę należy przebyć od strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej do wykazu (ile razy trzeba „kliknąć”, aby odnaleźć poszukiwaną informację),
- stronę merytoryczną nawigacji – czy ze struktury odesłań jasno wynika droga od strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej do wykazu,
- stronę wizualną nawigacji – czy poszczególne elementy są czytelne.

W końcowym etapie badania BIP poszukiwano informacji o dokumentach omówionych w pkt 1.3 (w każdym urzędzie różny zestaw informacji) i ustalano liczbę opublikowanych w wykazie dokumentów. W szczególności należało zweryfikować, czy wykaz danych jest zgodny z zakresem wymaganym dla publicznie dostępnego wykazu danych.

Publicznie dostępny wykaz

Wykaz ten jest jednym z kluczowych instytucji ustawy ooś. Stworzono go, by zamieszczać informacje o istniejących dokumentach, zawierających wiedzę o środowisku i jego ochronie. Takie rozwiązanie ma ułatwić obywatelom wiedzę o istniejących dokumentach, o które mogliby wystąpić w drodze wniosku. Dane, które należy zamieszczać we wniosku, określa art. 21 ust. 2 ustawy ooś, co jednak zgodnie z ustępem 3 tego artykułu nie wyklucza zamieszczania w nich innych danych.

Dokumenty podlegające obowiązkowi udostępnienia w wykazie, zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy ooś, udostępnia się w dniu złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy ooś publicznie dostępne wykazy prowadzi się w formie elektronicznej. Organ administracji obowiązany do prowadzenia wykazu udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 23 ust. 2 ustawy ooś minister określił, w drodze rozporządzenia, wzór oraz zawartość i układ publicznie dostępnego wykazu (rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie).

Zgodnie z jego § 2 wykaz składa się z kart informacyjnych zawierających dane umożliwiające wyszukiwanie i udostępnianie dokumentów, o których mowa.

Elementy karty zawiera załącznik do rozporządzenia:

- numer karty/rok
- rodzaj dokumentu
- temat dokumentu
- nazwa dokumentu
- zakres przedmiotowy dokumentu – opis dokumentu
- obszar, którego dokument dotyczy, zgodnie z podziałem administracyjnym kraju
- znak sprawy
- dokument wytworzył
- data dokumentu
- dokument zatwierdził
- data zatwierdzenia dokumentu
- miejsce przechowywania dokumentu
- adres elektroniczny zawierający odnośnik do dokumentu
- czy dokument jest ostateczny (tak/nie)
- numery kart innych dokumentów w sprawie
- data zamieszczenia w wykazie danych o dokumencie
- zastrzeżenia dotyczące nieudostępniania informacji
- uwagi

Biuletyn Informacji Publicznej

Biuletyn Informacji Publicznej, tworzony na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to urzędowy publikator teleinformatyczny stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, przyjmujący postać ujednoczonego systemu stron w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej zobowiązane do tworzenia BIP są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, m.in. organy władzy publicznej (pkt 1 tego ustępu). Do nich należą m.in. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, a także wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej jej przepisy nie naruszają innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Do nich należy m.in. ustawa ocenowa, która takie przepisy zawiera w swym dziale II. Jednakże w swoich przepisach bezpośrednio odwołuje się do pojęcia Biuletynu Informacji Publicznej, przez który, zgodnie z jej art. 3 ust. 1 pkt 3, należy rozumieć Biuletyn Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Ekoportał

Ministerstwo Środowiska dla ułatwienia pracy organom administracji uruchomiło narzędzie do samodzielnego prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych, zawierającego informacje o środowisku i jego ochronie. Wyszukiwarka kart dostępna jest pod adresem: http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/informacje_o_srodowisku/WyszukiwanieKart.html

Zgodnie z informacjami dostępnymi na stronie internetowej z Ekoportalu korzysta co najmniej kilkakrotnie w skali roku ponad 100 tys. unikatowych użytkowników, ogólna liczba odsłon serwisu internetowego Ekoportal w skali roku przekracza milion, a dotychczas na Ekoportalu zamieściło karty informacyjne ponad 1400 jednostek administracji szczebla centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego.

Ekoportal obejmuje wyszukiwanie według następujących parametrów:

- numer porządkowy (pole tekstowe)
- rok wydania karty (pole tekstowe)
- znak sprawy (pole tekstowe)
- rodzaj dokumentu (pole tekstowe)
- temat dokumentu (pole tekstowe)
- typ urzędu (do wyboru: m.in. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Urząd Gminy, Urząd Miasta i Gminy, Urząd Miasta, Urząd Marszałkowski)
- nazwa urzędu (pole tekstowe)
- nazwa dokumentu (pole tekstowe)
- dokument wytworzył (pole tekstowe)
- dokument zatwierdził (pole tekstowe)
- data dokumentu (od-do, w formacie dd-mm-rrrr)
- data zatwierdzenia (od-do, w formacie dd-mm-rrrr)
- data publikacji (od-do, w formacie dd-mm-rrrr)
- wyszukiwane słowo (pole tekstowe)
- obszar (do wyboru: województwo, powiat i gmina)
- szablon (do wyboru: formularze od A do I)

1.4.2 Etap drugi – zapytanie o liczbę danych

W kolejnym kroku w formie pisemnej (najlepiej listem poleconym) kierowano do właściwego organu podpisany wniosek o udostępnienie informacji **o liczbie** wydanych decyzji lub innych dokumentów.

W niniejszym badaniu zasadniczo podstawą prawną zapytania była ustawa o oś, jakkolwiek ekspertom przeprowadzającym badania w poszczególnych województwach zostawiono swobodę w zakresie decyzji, w jakim trybie wystąpić z wnioskiem. W niektórych sytuacjach podstawą prawną była ustawa o dostępie do informacji publicznej. W kilku wypadkach w kierowanym do urzędu zapytaniu nie zdecydowano o trybie udostępnienia informacji. Przyjęto, iż rolą organu jest podjęcie właściwej ścieżki prawnej służącej realizacji prośby o udostępnienie informacji.

Niezależnie od przyjętego trybu w kolejnym kroku sprawdzano, czy instytucja udostępniła informacje w wymaganym terminie (patrz poniżej) oraz czy ilość otrzymanych informacji zgodna jest z zakresem informacji publikowanych w wykazie.

1.4.3. Etap trzeci – pozyskanie danych

Na ostatnim etapie badania występowano z wnioskiem o **udostępnienie** konkretnych dokumentów i danych (np. decyzji zezwalających na wycięcie drzew). Podobnie jak na etapie II podstawą prawną zapytania była ustawa o oś, ale występowała zasadniczo dowolność, jeśli chodzi o tryb wnioskowania. Etap ten miał na celu stwierdzenie, w jaki sposób w praktyce odbywa się udostępnianie informacji i jak wiele kroków musimy wykonać, aby pozyskać dane. Chodziło też o „przetestowanie różnych wariantów pozyskiwania informacji” i ustalenie, czy:

- dane otrzymujemy w wymaganym terminie i w żądanej formie?
- pobierane są opłaty i czego one dotyczą?

W założeniu jeśli czas dostępu do informacji przedłużał się ponad ustawowe terminy, stosowane były:

- monit telefoniczny i monit mailowy,
- wizyta osobista w urzędzie i prośba o udostępnienie danych na miejscu,
- wezwanie do usunięcia naruszenia prawa,
- zażalenie, zgodnie z art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zażalenie składano do organu wyższego stopnia (dla wójta, burmistrza, prezydenta – samorządowe kolegium odwoławcze, dla Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska) za pośrednictwem organu, na który składano zażalenie.

Dostęp do informacji na wniosek

Podstawową formą dostępu do informacji zarówno według ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 10), jak i według ustawy o oś (art. 12) jest dostęp na wniosek. Naczelną zasadą tego dostępu jest zakaz żądania od wnioskodawcy interesu prawnego lub faktycznego. Wnioskodawcą może być każdy – osoba fizyczna niezależnie od wieku, obywatelstwa i miejsca zamieszkania, krajowa lub zagraniczna osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, niezależnie od tego, czy ma zdolność prawną.

Forma wniosku

ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje żadnej szczególnej formy dla wniosku, co potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

„(...) w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten, jak się wydaje, jest uzasadniony brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji, nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1013/12). Za daleko idący uznaje się zaś wniosek złożony za pośrednictwem mediów społecznościowych, np. serwisu Facebook (zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 513/12).

Art. 12 ustawy o oś wskazuje, że niezbędny jest wniosek pisemny. Z uwagi na brak orzecznictwa nie wiadomo, czy należy przez to rozumieć wniosek podpisany (lub autoryzowany w inny dopuszczony zgodnie z art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego sposób, np. złożony przez system e-PUAP) czy jakiegokolwiek pisemne utrwalenie. Wydaje się jednak, że tok rozumowania NSA z przedstawionego wyżej wyroku powinno się stosować odpowiednio.

Terminy rozpatrzenia wniosku

Terminy rozpoznania wniosku wynikające z polskiej ustawy o oś są efektem implementacji postanowień art. 4 ust. 2 konwencji z Aarhus art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE.

Organ administracji publicznej udostępni informację o środowisku „bez zbędnej zwłoki”, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Sformułowanie „bez zbędnej zwłoki” pojawia się też w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednak w praktyce w obu przypadkach nie ma żadnego znaczenia. Termin ten może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania. Do terminów nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z winy wnioskodawcy albo z przyczyn niezależnych od organu. Wyjątkowo potraktowano wnioski o udostępnienie dokumentów, których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, które udostępnia się w dniu złożenia wniosku. Do tego przypadku nie stosuje się możliwości przedłużenia terminu.

O każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ powinien zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin złażenia sprawy, nawet jeśli dzieje się to z przyczyn niezależnych od organu.

Na niezłażenie sprawy w terminie wnioskodawcy służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organem wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze, dla Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Organ wyższego stopnia, gdy przychyli się do zażalenia, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawy w terminie.

Na bezczynność przysługuje też skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), jednak zgodnie z art. 52 tej ustawy musi być poprzedzona zażaleniem lub wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa wcześniej.

Inne terminy przewiduje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z jej art. 13. ust.1 udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje nie później niż 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, podmiot obowiązany powiadamia wnioskodawcę o powodach opóźnienia. Termin nie może być dłuższy niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Na bezczynność również przysługuje też skarga do sądu administracyjnego, która w tym przypadku nie musi być poprzedzona zażaleniem ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, gdyż taki środek prawny nie przysługuje, a ustawa nie odsyła do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Opłaty

Zgodnie z konwencją z Aarhus i dyrektywą 2003/4/WE organy władzy publicznej mogą pobierać opłatę za dostarczenie informacji o środowisku, jednak opłata taka nie przekracza uzasadnionej kwoty.

ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje opłaty wyłącznie za dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wysokość tej opłaty ma odpowiadać tym kosztom.

Inaczej zdecydował ustawodawca w przypadku ustawy ooś. W jej zakresie zastosowania opłaty pobiera się za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie. Bezpłatne jest zaś wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie. Nie zostało jednak jasno określone, czy opłata należy się przy wyszukiwaniu informacji z publicznie dostępnego wykazu. Sformułowanie ustawy dopuszcza obie interpretacje.

Górne jednostkowe stawki opłat zostały określone w art. 27 ustawy. Obowiązujące stawki określił, na podstawie ustawowego upoważnienia, Minister Środowiska, rozporządzeniem z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku. Przykładowo: opłata za wyszukiwanie informacji wynosi 5 zł, jeżeli wymaga wyszukiwania do dziesięciu dokumentów i 50 gr za każdy kolejny dokument, a opłata za przekształcanie informacji polegające na skanowaniu dokumentów wynosi 0,10 zł za każdą stronę.

Opłat generalnie nie przewiduje zaś ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wyjątkiem jest przypadek, gdy dodatkowe koszty związane są ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku – np. przegranie na płytę CD. Nie ma zaś możliwości pobierania opłat za nakład pracy urzędnika czy wyszukiwanie danych.

Podmiot zobowiązany ma 14 dni na powiadomienie wnioskodawcy o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od tego powiadomienia.



Rozdział 2

Dostępność informacji poprzez Biuletyn Informacji Publicznej i wykaz danych o środowisku

2.1 Wykazy Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska

Zasadnicza większość Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska prowadzi publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie na Ekoportalu (www.ekoportal.gov.pl). Jedynie dwa urzędy korzystają z innych serwisów: w województwie mazowieckim RDOŚ publikuje dane na portalu Ekokarty (www.ekokarty.pl/wykaz/rdos-warszawa) za pomocą programu EDOŚ, a RDOŚ w województwie podlaskim – we własnym BIP. O ile pozytywną praktyką jest, iż Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska prowadzą wykazy w jednym miejscu – na Ekoportalu, o tyle bardzo nieprzyjemne jest samo miejsce publikowania tych danych (patrz rozdz. 2.4).

Nie wszystkie jednak urzędy spełniają wymóg art. 23 ustawy ooś, który mówi, iż publicznie dostępne wykazy prowadzi się w formie elektronicznej i udostępnia w BIP organu. W badaniu przyjęto, zgodnie z powszechną

praktyką, że dla wypełnienia obowiązku udostępniania wykazów w BIP wystarczy umieszczenie ich na prowadzonym przez Centrum Informacji o Środowisku Ekoportalu (www.ekoportal.gov.pl) lub innym serwisie temu służącym oraz zamieszczenie na stronie BIP organu linku do tej bazy. Niestety w przypadku trzech Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska ustalono, iż wykaz nie został podlinkowany. Chodzi tu zarówno o sytuację, gdy linku nie ma w ogóle, jak i o tę, gdy kieruje on nas na niewłaściwe strony. Należy w tym miejscu dodać, iż wspomniana sytuacja miała miejsce w dniu badania i mogła być przejściowa ze względu na toczącą się reorganizację portalu RDOŚ i zmiany w serwisach.

Poza spełnieniem formalnego wymogu (umieszczenie wykazu w BIP lub linku do niego) oceniane były również: łatwość nawigacji (poruszania się po serwisie) oraz obecność ułatwień zastosowanych w celu szybkiego znalezienia informacji – obecność sprawnej wyszukiwarki. Ekspertki oceniającej czytelność i przejrzystość wykazu, w tym jego umiejscowienie w strukturze serwisu, oraz skuteczność wyszukiwarek jednoznacznie orzekły, iż nie istnieją ułatwienia dla poszukujących informacji i *de facto* nie jest możliwe znalezienie wszystkich żądanych dokumentów, tj. informacji o tych dokumentach, bo treści dokumentów, z jednym chlubnym wyjątkiem RDOŚ w Warszawie, nie są niestety publikowane. W zależności od przyjętych kryteriów wyboru, a nawet w zależności od dnia wyszukiwania, wyniki były bardzo różne i w żadnym wypadku nie można było z całą pewnością stwierdzić, kiedy mamy do czynienia z pełnym wykazem szukanych dokumentów. Najskuteczniejszą metodą było znajdowanie konkretnych dokumentów, znając „znak sprawy”, ale przecież w założeniu wykazy mają ułatwiać znalezienie właśnie „konkretnej sprawy” poprzez stosowanie m.in. słów kluczowych.

W ogólnej ocenie najlepiej wypadły dwa województwa – podkarpackie i wielkopolskie. Mimo iż nie obyło się bez trudności, to jednak udało się ostatecznie znaleźć poszukiwane informacje.

W powyższej analizie nie uwzględniono jednak aspektu terminowości i rzetelności publikowania danych w wykazie, przede wszystkim dlatego, iż obecnie ani Ustawa o oś, ani żaden inny akt prawny nie określają terminu na umieszczenie danych w wykazie (por. opinia prawna w załączniku). Aspekt ten był ponadto w wielu wypadkach trudny do zbadania ze względu na omówione powyżej przeszkody w znajdowaniu danych w wykazie oraz ze względu na właściwość Ekoportalu, która powoduje zmianę wyświetlanej „daty publikacji dokumentu” w momencie modyfikacji karty. Z ustaleń badaczy jednak jednoznacznie wynika, iż większość Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska nie realizuje oczekiwanej dobrej praktyki publikowania danych bez zbędnej zwłoki, choć i tu znalazł się chlubny wyjątek, gdyż – jak wynika z wrywkowej analizy dat publikacji dokumentów i dat wydania decyzji – RDOŚ w Lublinie wprowadza informacje na bieżąco.

Tab. 1. Ocena wykazów Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska według przyjętych kryteriów.

| województwo | wykaz RDOŚ | czy jest link z BIP? [T/N] | wyszukiwarka [T/N] | nawigacja [niemożliwa/trudna/możliwa] | czy odnaleziono informacje? [T/N] | ocena końcowa 0–4 |
|---------------------|------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| dolnośląskie | Ekoportal | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| opolskie | Ekoportal | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| kujawsko-pomorskie | Ekoportal | T | N | niemożliwa | N | 1 |
| podlaskie | BIP* | N | T | trudna | N | 1,5 |
| śląskie | Ekoportal | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| lubelskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| lubuskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| łódzkie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| małopolskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| mazowieckie | Ekokarty | T | T | niemożliwa | N | 2,5 |
| pomorskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| świętokrzyskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| warmińsko-mazurskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| zachodniopomorskie | Ekoportal | T | T | trudna | N | 2,5 |
| podkarpackie | Ekoportal | T | T | trudna | T | 3,5 |
| wielkopolskie | Ekoportal | T | T | trudna | T | 3,5 |

* Publicznie dostępny wykaz danych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku prowadzony był w BIP do dnia 26.06.2014 r. (w okresie prowadzonego badania). Po tym dniu wykaz prowadzony jest na Ekoportalu.

Poniżej zamieszczono wybrane cytaty z raportów regionalnych wskazujące na problemy w dostępności do informacji i braki w wykazach.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. DOLNOŚLĄSKIE, EKOPORTAL:

Wprowadzenie w wyszukiwarce Ekoportalu parametrów wyszukiwania: Typ urzędu (Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska), Obszar (dolnośląskie), Data dokumentu (od 01.01.2012 do 31.12.2012) daje jedynie 115 wyników, co jest rezultatem zastanawiającym, biorąc pod uwagę szerokość działalności Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Przejrzenie wyników wyszukiwania nie wskazuje, żeby znajdowały się wśród nich karty będące przedmiotem badania. (...) Wprowadzone parametry wyszukiwania: Typ urzędu (Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska), Obszar (dolnośląskie), Rok wydawania karty (120) daje 120 wyników.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. KUJAWSKO-POMORSKIE, EKOPORTAL:

(...) zakładka pn. „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”. Po wejściu w zakładkę znajdu-

jemy link przekierowujący na główną stronę www.ekoportal.gov.pl. Wklepując w wyszukiwarce Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i woj. kujawsko-pomorskie oraz datę dokumentu od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r., pojawia się komunikat „Brak kart spełniających kryteria wyszukiwania”. Dopisano w wyszukiwarce do rodzaju dokumentu „decyzja” i pojawiło się jedynie 65 spraw.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. ŁÓDZKIE, EKOPORTAL:

„Dopiero w menu w lewej części strony (nieintuicyjnie) możemy odnaleźć zakładkę „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie” i – po wejściu na tę stronę – dopiero na dole długiego ogólnego tekstu jest link oznaczony znowu jako „Publicznie dostępny wykaz danych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi” (jest to mylące, bo przecież już jesteśmy na stronie zatytułowanej „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”), który jest linkiem do wykazu na Ekoportalu (...) W ten sposób po pierwszym skorzystaniu z odsyłacza umieszczonego na BIP Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi użytkownik wchodzi na wykaz zawierający 7568 pozycji, z czego na pierwszej stronie widocznych jest pierwszych 10”.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. LUBELSKIE, EKOPORTAL:

Po lewej stronie znajdowała się listwa o nazwie „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”. Strona ta zawiera odnośnik do Ekoportalu. Po wejściu na stronę Ekoportalu uzyskujemy wykaz danych. W dniu 13.06.2014 najnowsza wprowadzona informacja była z 06.06.2014 i odnosi się do informacji z dnia 29.05.2014. Wskazuje to na fakt wprowadzania informacji do wykazu na bieżąco.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. LUBUSKIE, EKOPORTAL:

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim prowadzi publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Jego rzetelność, zważając na zakres działania tego organu, budzi jednak wątpliwości ze względu na małą liczbę postanowień wydanych w całym roku 2013 (181) oraz przede wszystkim na niejednolite wyniki wyszukiwania, co w żadnym wypadku nie powinno mieć miejsca. Osoba, która próbowałaby uzyskać informacje o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, kierując się bezpośrednio na stronę www.ekoportal.gov.pl i korzystając z wyszukiwarki poprzez wybranie „Typu urzędu” i „Obszaru”, otrzymałaby zupełnie inne dane niż osoba, która została przekierowana ze strony Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. MAZOWIECKIE, EKOKARTY:

„Niestety (...) w systemie EDOŚ nie da się w wykazie znaleźć danych będących przedmiotem badania. Okno „Szukaj w całym dokumencie” nie umożliwia wy-

szukania w decyzjach, postanowieniach czy wnioskach zbioru informacji będących przedmiotem badania, niezależnie od długości fraz w nim wpisywanych. Przy dłuższych frazach wynik wyszukiwania jest z reguły 0, przy krótszych nie udaje się wyodrębnić poszukiwanych informacji (...). Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie nie prowadzi publicznie dostępnego wykazu danych z funkcjonalną wyszukiwarką. To duża strata, bo w wykazie RDOŚ w Warszawie umieszcza elektroniczne wersje dokumentów, których wykaz dotyczy. Funkcjonalna wyszukiwarka przyspieszyłaby dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, eliminując lub ograniczając angażowanie organu w proces”.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. OPOLSKIE, EKOPORTAL:

(...) strona informuje: „3. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu, zgodnie z art. 22 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 (DzU z 2008 r., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) prowadzi publicznie dostępny wykaz zawierający dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Publicznie dostępny wykaz danych prowadzony jest za pomocą witryny Ekoportal”. Brak jest jednak linku do Ekoportalu (...).

WYKAZ RDOŚ, WOJ. ŚLĄSKIE, EKOPORTAL:

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach bip.katowice.rdos.gov.pl znajduje się zakładka „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”. Na tej podstronie znajduje się link do podstrony na Ekoportalu (...). W wykazie nie są ujęte żadne decyzje, o których poinformowała Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach.

2.2 Wykazy w miastach wojewódzkich

W odróżnieniu od Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska organy miast wojewódzkich, zajmujące się m.in. wydawaniem decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, bardzo często nie realizują swojego ustawowego obowiązku i nie prowadzą publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (ponad 40% przebadanych instytucji nie udostępnia informacji w ten sposób). Chodzi tu także o sytuację, gdy wykaz nie spełnia wymogów określonych w drodze rozporządzenia (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie). Z brakiem wykazów spotykamy się w szczegól-

Tab. 2. Ocena wykazów w miastach wojewódzkich (przebadanych wydziałów ochrony środowiska i konserwatorów zabytków) według przyjętych kryteriów.

| województwo | urząd | wykaz | czy jest link z BIP? [T/N] | wyszukiwarka [T/N] | nawigacja [niemożliwa/trudna/możliwa] | czy odnaleziono informacje? [T/N] | ocena końcowa 0–4 |
|---------------------|---|-----------|----------------------------|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| dolnośląskie | Miejski Konserwator Zabytków | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| lubelskie | Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| lubuskie | Miejski Konserwator Zabytków (Gorzów Wlkp.) | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| lubuskie | Miejski Konserwator Zabytków (Zielona Góra) | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| śląskie | Wojewódzki Konserwator Zabytków | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| świętokrzyskie | UM w Kielcach | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| wielkopolskie | Miejski Konserwator Zabytków | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| opolskie | Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| pomorskie | UM w Gdańsku | Ekoportel | N | N | trudna | N | 0,5 |
| zachodniopomorskie | UM w Szczecinie | Ekoportel | N | T | niemożliwa | N | 1 |
| lubuskie | UM w Gorzowie Wlkp. | SIOS | N | T | niemożliwa | N | 1 |
| łódzkie | UM w Łodzi | brak | N | T | niemożliwa | N | 1 |
| mazowieckie | UM Stołecznego Warszawy | Ekoportel | T | N | niemożliwa | N | 1 |
| śląskie | UM w Katowicach | SIOS | T | N | niemożliwa | N | 1 |
| lubelskie | UM w Lublinie | Ekoportel | N | T | trudna | N | 1,5 |
| podlaskie | UM w Białymstoku | Ekoportel | N | T | trudna | N | 1,5 |
| wielkopolskie | UM w Poznaniu | BIP | nie dotyczy | N | trudna | N | 1,5 |
| kujawsko-pomorskie | UM w Bydgoszczy | Ekoportel | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| warmińsko-mazurskie | UM w Olsztynie | SIOS | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| lubuskie | UM w Zielonej Górze | Ekokarty | T | T | trudna | N | 2,5 |
| małopolskie | UM w Krakowie | Ekoportel | T | T | trudna | N | 2,5 |
| opolskie | UM w Opolu | Ekoportel | T | T | trudna | N | 2,5 |
| dolnośląskie | UM we Wrocławiu | Ekoportel | T | T | trudna | N | 2,5 |

ności u konserwatorów zabytków (miejskich i wojewódzkich) działających w imieniu władz miasta na obszarach objętych ochroną konserwatorską. Bardzo prawdopodobne jest stwierdzenie, iż konserwatorzy nie prowadzą wykazów z powodu braku wiedzy na temat ciężącego na nich obowiązku. Ponieważ nie są to instytucje dedykowane *stricte* zagadnieniom ochrony środowiska, stąd być może ich swobodne podejście do publikowania danych w tym zakresie. W odpowiedzi na zapytanie telefoniczne skierowane do pracowników Konserwatora Zabytków w Poznaniu, dlaczego biuro nie prowadzi wykazu, otrzymano zaskakujące wyjaśnienia na temat uciążliwości prowadzenia wykazu i konieczności zatrudnienia w tym celu dodatkowych osób. Nie wszystkie urzędy spełniają też ustawowy obowiązek i zamieszczają linki na swoich BIP-ach. Tak jest w wypadku Gdańska, który prowadzi wykaz w Ekoportalu, ale nie linkuje do niego ze strony BIP. Odnośnik znajduje się co prawda na stronie miasta, ale jest bardzo głęboko ukryty.

W przypadku miast wojewódzkich nie widać już takiej przewagi, jeśli chodzi o wirtualną lokalizację wykazu, jak w wypadku Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Obok SIOS (System Informacji o Środowisku, www.sios.pl) i Ekoportalu (www.ekoportal.gov.pl), pojawia się serwis Ekokarty (www.ekokarty.pl) oraz własne wykazy w Biuletynach Informacji Publicznej.

Nawigacja i dostępność treści na tych serwisach zostały jednak bardzo źle ocenione przez badaczy: wyszukiwarki, nawet jeśli są, to nie działają poprawnie; nie można segregować, sortować ani w sposób łatwy archiwizować informacji.

Ostateczna ocena wykazów prowadzonych przez miasta wojewódzkie jest zatrważająco niska: zakres publikowanych treści pozostawia sporo do życzenia, braki w wykazach sięgają nawet 75%, jeśli w ogóle są uzupełniane. W żadnym z prześledzonych wykazów nie odnaleziono pełnego zestawu poszukiwanych dokumentów.

Poniżej przytoczono cytaty z raportów regionalnych, które obrazują problemy w nawigacji i wyszukiwaniu danych w wykazach:

WYKAZ UM WROCŁAW:

„Według danych zamieszczonych przez Urząd Miejski Wrocławia na Ekoportalu wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie było 238, decyzji w tej sprawie 194. Według danych uzyskanych w trakcie badania w 2012 r. było 6,7 razy więcej wniosków i 6,93 razy więcej – w samym Wydziale Środowiska i Rolnictwa. Oznacza to, że Urząd Miejski Wrocławia na Ekoportalu umieszcza dane dotyczące mniej niż 15% wniosków i decyzji w sprawach usunięcia drzew, nie licząc Miejskiego Konserwatora Zabytków, który publicznie dostępnego wykazu danych nie prowadzi w ogóle”.

WYKAZ UM POZNAŃ:

Wykaz jest bardzo przyjaźnie skonstruowany, jeśli chodzi o użytkowanie, natomiast mało funkcjonalny, ponieważ nie działa wyszukiwarka, a karty nie są posegregowane według rodzaju postępowania czy datami. W wykazie po aktywnym zapytaniu pojawia się odpowiedź, ale nie można przeszukiwać kolejnych kart, gdyż z chwilą kliknięcia „dalej” lub na inną stronę zapytanie się kasuje.

WYKAZ UM KIELCE:

Nawigowanie na stronie internetowej Urzędu Miasta Kielce jest dość zawile. Chcąc prześledzić wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie dla będącego przedmiotem badania roku 2013, zweryfikowano dane umieszczone pod adresem 81.26.15.76:8083/SOWA2-indexes. W tej lokalizacji internetowej znajduje się „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”, podzielony na rodzaje kart informacyjnych. Chcąc wyszukać dane będące przedmiotem badania i odnoszące się do złożonych w 2013 r. wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, wybrano „Karta A” oraz „Karta informacyjna dla wniosku o wydanie decyzji”, „Data od”: 01.01.2013 r., „Data do”: 31.12.2013 r. System nie zwrócił żadnych danych z określonego zakresu (zero wyników wyszukiwania) (...) Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że Urząd Miasta Kielce nie prowadzi publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku i jego ochronie (pomimo tego, że stworzył sobie taką możliwość). Ponadto znajdujące się w systemie karty nie zawierają wszystkich niezbędnych danych, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

WYKAZ UM W ŁODZI:

(...) Kolejną próbą może być wpisanie w wyszukiwarkę hasła „zezwolenia na usunięcie drzew” – spośród 4 rezultatów aktualny wydaje się link zatytułowany „Wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie: Karty typu A”. Istotnie są to nieposegregowane tematycznie ani chronologicznie wnioski „o wydanie decyzji”, „o udzielenie wskazań lokalizacyjnych” oraz „o ustalenie programu dostosowawczego”. Są to dane z lat 2010–2011, dotyczą oczywiście także innych niż drzewa spraw, np. są to wnioski o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie transportu odpadów komunalnych albo transportu nieczystości ciekłych itp. Informacje w postaci tabeli nie są w żaden sposób posegregowane, jedyna możliwość ich przeszukiwania wymaga korzystania z opcji „szukaj” po stronie przeglądarki internetowej (Ctrl F). Podsumowując (...), należy stwierdzić, że w BIP Urzędu Miasta Łodzi nie są publikowane dane o drzewach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 24 f) g) stawy ouioś – a przynajmniej nie w taki sposób, żeby obywatel był w stanie w logiczny sposób do nich dotrzeć. Nie ma także linku do Ekoportalu.

WYKAZ UM LUBLIN:

Główna strona Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Lublin nie zawiera „Wykazu danych o środowisku i jego ochronie” ani w menu, ani w wykazie rejestrów, ewidencji, archiwów, ani poprzez wyszukiwarkę. Na stronie Urzędu Miasta także nie znalazłem wykazu poprzez menu, wyszukiwarkę czy mapę strony. Sprawdzono stronę Ekoportalu, na którym znajdowały się dane z Urzędu Miasta Lublin (...). Wynika z tego, że na 2380 zamieszczonych już w wykazie informacji dotyczących roku 2013 aż 1031 (43%) zostało do bazy wprowadzonych dopiero w 2014 r., z czego ostatnia (dotycząca Wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów) została wprowadzona w dniu 07.07.2014 i dotyczyła dokumentu z 12.12.2013 (...).

WYKAZ UM W BIAŁYMSTOKU:

Po przeniesieniu na BIP w listwie po lewej stronie w kategorii „urząd miejski” znajduje się zakładka „Rejestry, ewidencje, archiwa”. Po kliknięciu na zakładkę otwiera się strona zatytułowana „Lista rejestrów i ewidencji”. Pierwsza pozycja na liście to: Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (...). Kliknięcie na tę pozycję prowadzi do strony, na której karty zostały podzielone na 9 kategorii od A do I. Kliknięcie w każdą z kategorii powoduje przekierowanie na podstronę Ekoportalu, ale zawsze pojawia się strona z informacją o błędzie 404 i braku strony, po czym automatycznie strona przechodzi na główną stronę Ekoportalu www.ekoportal.gov.pl. Oznacza to, że podlinkowane kategorie są błędnie skonfigurowane i nie ma możliwości otworzenia szukanych danych poprzez kliknięcie na daną kategorię.

2.3 Wykazy w gminach „innych”

Przebadane samorządy gminne, podobnie jak urzędy miast wojewódzkich, prowadzą wykazy na różnych portalach, również we własnym BIP. Obok Ekoportalu, SIOS, Ekokart pojawia się również RIOS (wykaz informacji o środowisku i jego ochronie, www.rios.pl). Zaskakujący jest natomiast fakt, iż znacznie częściej niż w urzędach dużych miast wykaz jest prowadzony zgodnie z rozporządzeniem ministra w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu. Jest to cenna obserwacja, bo przeczy intuicyjnej tezie, iż to małe urzędy, zatrudniające na ogół niewielką liczbę pracowników zajmujących się środowiskiem, gorzej spełniają obowiązki udostępniania informacji. Przeprowadzone badanie (choć nie na reprezentatywnej próbie „małych gmin”) zidentyfikowało przynajmniej kilka urzędów, które w sposób bardzo sprawny i zdyscyplinowany prowadzą wykazy danych o środowisku i – co więcej – aktualizują go na bieżąco, bez

Tab. 3. Ocena wykazów w losowo wybranych gminach, według przyjętych kryteriów.

| województwo | Urząd | wykaz | czy jest link z BIP? [T/N] | wyszukiwarka [T/N] | nawigacja [niemożliwa/trudna/możliwa] | czy odnaleziono informacje? [T/N] | ocena końcowa 0-4 |
|---------------------|---------------------------|-----------|----------------------------|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| lubuskie | UG w Lubrzej | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| łódzkie | UG w Lubochni | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| łódzkie | UG w Warcie | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| śląskie | UM w Szczyrku | brak | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| podkarpackie | UM w Głogowie Małopolskim | Ekoportał | N | N | niemożliwa | N | 0 |
| pomorskie | UG w Gardei | N | N | N | możliwa | N | 0 |
| opolskie | GW Domaszowice | SIOS | T | N | niemożliwa | N | 1 |
| dolnośląskie | UG w Zgorzelcu | Ekokarty | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| małopolskie | UG w Osieku | SIOS | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| świętokrzyskie | UM w Zagnańsku | Ekoportał | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| warmińsko-mazurskie | UG w Jonkowie | SIOS | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| wielkopolskie | UG w Sośniach | BIP | T | T | niemożliwa | N | 2 |
| mazowieckie | UG w Pionkach | BIP | T | T | trudna | N | 2,5 |
| mazowieckie | UM w Węgrowie | SIOS | T | T | trudna | N | 2,5 |
| podlaskie | UG w Białowieży | SIOS | T | T | trudna | N | 2,5 |
| zachodniopomorskie | UMiG w Stepnicy | BIP | bd | T | możliwa | T | 3 |
| lubelskie | UM w Łęcznej | Ekoportał | T | T | możliwa | N | 3 |
| dolnośląskie | UM w Stroniu Śląskim | Ekoportał | T | T | możliwa | T | 4 |
| kujawsko-pomorskie | UG w Inowrocławiu | RIOS | T | T | możliwa | T | 4 |

zwłoki. Oczywiście może mieć to związek z niewielką liczbą prowadzonych postępowań i wydawanych decyzji, niemniej jednak fakt ten został odnotowany i pochwalony przez ekspertów prowadzących monitoring dostępności do informacji.

Możliwość nawigacji i odnajdywania informacji w wykazach została oceniona lepiej niż w przypadku miast wojewódzkich i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Łącznie w 3 gminach odnaleziono i zweryfikowano pozytywnie poszukiwane dane. Wynika to jednak z dużo mniejszej liczby wydawanych decyzji i publikowanych dokumentów, a nie zastosowanych na serwisach usprawnień. Nawet w przypadku braku sprawnej wyszukiwarki udawało się odnaleźć szukane informacje, przeglądając całą bazę. Niestety, mimo iż kilka gmin faktycznie rzetelnie wywiązuje się z obowiązku publikowania informacji o środowisku, nie jest to jednak powszechną normą.

Poniżej cytaty z raportów wojewódzkich, które odnoszą się do najlepiej prowadzonych wykazów.

UM W STRONIU ŚLĄSKIM:

Po lewej stronie strony Biuletynu Informacji Publicznej znajduje się listwa „Wykazy i rejestry”, po wciśnięciu której pokazuje się podlistwa „Wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”. Powyższa strona informuje, że „Publicznie dostępny wykaz danych Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim prowadzony jest za pomocą witryny Ekoportal” i jest link do powyższego portalu. Wprowadzenie w wyszukiwarce Ekoportalu parametrów Typ urzędu (urząd gminy), Obszar (dolnośląskie, kłodzki, Stronie Śląskie), Data dokumentu (od 01.01.2012 do 31.12.2012) daje 15 wyników. Wśród nich znajdują się trzy o nazwie „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia” i cztery o nazwie „wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia”. Liczba danych w wykazie zgadza się z danymi udostępnionymi.

WYKAZ UM W INOWROCŁAWIU:

Urząd Gminy w Inowrocławiu prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej pod adresem www.bip.inowroclaw.ug.gov.pl. Biuletyn Informacji Publicznej jest też linkowany z oficjalnej strony www.gminainowroclaw.eu – ikonka BIP umieszczona jest na listwie po lewej stronie, już prawie na końcu, gdzie znajdują się linki do podstron urzędu gminy. Jest tam też link do e-rios (www.inowroclaw.rios.pl), tj. Rejestr Informacji o Środowisku. Można do niego też wejść poprzez BIP – po lewej stronie na listwie jest Poradnik Interesanta, gdzie znajdują się odnośniki tematyczne Ochrona Środowiska oraz Decyzje Środowiskowe i Numeracja Nieruchomości.

2.4. Uwagi i rekomendacje do wykazów danych o środowisku

W wyniku badania Biuletynów Informacji Publicznej i publicznie dostępnych wykazów o dokumentach dotyczących środowiska i jego ochrony zidentyfikowano szereg barier i ograniczeń, na które natrafia osoba poszukująca informacji.

Z racji tego, iż najczęściej wykorzystywanym serwisem do publikacji danych jest Ekoportal, to jemu poświęcono najwięcej uwagi w przeprowadzonym monitoringu. Wśród mankamentów Ekoportalu wymieniane były najczęściej:

- wyświetlanie zawsze tylko 10 wyników i brak możliwości przejścia na inną stronę wyników niż następna lub poprzednia,
- brak możliwości pobrania wyników wyszukiwania w pliku xls lub pdf,
- rozbieżność danych generowanych przez wyszukiwarkę „Ekoportalu” w przypadkach, kiedy używamy różnych „słów kluczowych”,
- brak płynności działania powodujący liczne trudności w wyszukiwaniu i wyświetlaniu danych (np. niespodziewane przerwanie procesu wyszukiwania) oraz komunikaty „brak żądanych wyników”.

Zebrane poniżej spostrzeżenia sformułowane przez autorów raportów wojewódzkich ilustrują problemy i złożoności procesu wyszukiwania danych.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. LUBELSKIE, EKOPORTAL

„... w celu przejrzania wymienionych na początku rozdziału 236 wyników dla zapytania „wniosek” musimy przejść przez 24 strony. Jeśli po przejrzaniu całości interesujący nas wynik jest na 12. stronie, nie możemy na nią wrócić bezpośrednio, lecz musimy przejść pojedynczo o każdą stronę wstecz. Przejście pomiędzy poszczególnymi stronami zajmowało 2 do 30 sekund (słownie: trzydzieści)!!!”

WYKAZ RDOŚ, WOJ. DOLNOŚLĄSKIE, EKOPORTAL:

„Za pomocą racjonalnych środków wyszukiwania dostępnych na Ekoportalu nie da się w wykazie znaleźć danych będących przedmiotem badania (...). Wprowadzenie w wyszukiwarce Ekoportalu parametrów wyszukiwania: Typ urzędu (Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska), Obszar (dolnośląskie), Data dokumentu (od 01.01.2012 do 31.12.2012) daje jedynie 115 wyników, co jest rezultatem zastanawiającym, biorąc pod uwagę szerokość działalności Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Przejrzanie wyników wyszukiwania nie wskazuje, żeby znajdowały się wśród nich karty będące przedmiotem badania”

WYKAZ RDOŚ, WOJ. KUJAWSKO-POMORSKIE, EKOPORTAL:

„Wklepując w wyszukiwarkę Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i woj. kujawsko-pomorskie oraz datę dokumentu od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r., pojawia się komunikat „Brak kart spełniających kryteria wyszukiwania”. W wyszukiwarce do rodzaju dokumentu dopisano „decyzja” i pojawiło się jedynie 65 spraw”.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. WARMIŃSKO-MAZURSKIE, EKOPORTAL:

Przeszukanie każdej ze stron jest bardzo czasochłonne i żmudne, więc dla potrzeb badania wykonano wyszukiwanie danych tylko dla części dotyczącej postępowań związanych z obszarami Natura 2000. W tym celu wykorzystano wyszukiwanie słów (narzędzie wbudowane w przeglądarkę internetową na portalu Ekoportal) użytych w dokumentach. Wówczas wyświetliły się 1062 rekordy, jednak po ponownej próbie wyszukania dokumentów, przy wprowadzeniu – oprócz daty dokumentu – również daty wydania decyzji, pokazuje się jedynie 1 dokument oraz komunikat o treści: „Konwersacja przedawniła się bądź obsługiwała inne żądanie”. W związku z tym trudno jest korzystać z podanego portalu jako serwisu wiarygodnego i stabilnego technicznie do pozyskiwania informacji.

WYKAZ RDOŚ, WOJ. ZACHODNIOPOMORSKIE, EKOPORTAL:

Biorąc pod uwagę liczbę informacji o środowisku zgromadzonych w Ekoportalu, narzędzi sortowania informacji jest zdecydowanie zbyt mało. W efekcie, po wysłaniu zapytania, system wyświetla bardzo dużą liczbę rekordów, które trzeba sortować samodzielnie, ręcznie. Może to zniechęcać osoby, które – mimo zainteresowania bądź interesu – zniechęcają się do poszukiwań, widząc konieczność przeglądania dziesiątków stron z linkowanymi dokumentami. Jednocześnie menu wyszukiwarki jest nieprzyjemne. Wyszukiwarka sprawiała również problemy techniczne. Kiedy do wyszukiwarki na stronie Ekoportalu wprowadzone już zostały kryteria wyszukiwania, a następnie zostawały potwierdzone, portal wyświetlał stronę główną wyszukiwarki zamiast szukanych danych. Czasami trzeba było kilkakrotnie uzupełniać na nowo kryteria wyszukiwania, aby system wyświetlił poszukiwane dane.

Podobne uwagi zgłaszano do portali SIOS i Ekokarty. Zwrócono uwagę, iż przydatną funkcjonalnością w systemie SIOS jest możliwość zapisywania poszczególnych kart i wyników wyszukiwania w formacie pdf lub xls. W portalu Ekokarty za ciekawą funkcjonalność uznano natomiast możliwość przejścia z każdego wniosku o wydanie decyzji do decyzji (przy czym bezpośrednio dotarcie do decyzji nie było możliwe – próby wyszukiwania w wykazie danych dotyczących drzew skutkowały wyświetleniem tylko wniosków o wydanie decyzji).

Istotą prowadzenia wykazu danych o środowisku jest założenie, iż ma on ułatwić obywatelom dostęp do wiedzy o istniejących dokumentach, o które mogliby wystąpić w drodze wniosku. W zasadniczej większości przebadanych sytuacji ten szczytny cel nie był realizowany w praktyce. O ile wykaz w ogóle był prowadzony, to nie można było odszukać w nim informacji,

nie było też zgodności pomiędzy liczbą dokumentów tam publikowanych i otrzymanych w drodze wniosku. Zdecydowanie najlepiej wypełniają swoje obowiązki i udostępniają informacje o środowisku Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, natomiast urzędy miast wojewódzkich, a szczególnie konserwatorzy zabytków, nie realizują ustawowego obowiązku w tym zakresie!!! Trudno powiedzieć, na ile wynika to z niewiedzy urzędników, którzy nie są świadomi konieczności prowadzenia wykazu, a na ile z faktu, iż w praktyce trudno jest wyegzekwować obowiązek publikowania w wykazie danych, chociażby z powodu tego, iż nie ma szczegółowych regulacji dotyczących terminów publikowania. „Całkowite zaniedbanie obowiązku publikacji danych w wykazie (nieopublikowanie w ogóle) może być podstawą jedynie do odpowiedzialności dyscyplinarnej danego urzędnika. Przepisy nie przewidują obecnie żadnych innych sankcji za niedopełnienie tego obowiązku” (por. opinia prawna – w załączeniu).

W obecnej sytuacji intensywnych prac nad tworzeniem e-państwa i informatyzacji instytucji publicznych należałoby rozważyć możliwość powrotu do pierwotnych założeń, kiedy to **wykaz miał być formą rejestru całych dokumentów** (stąd np. w praktyce niewykonalny przepis, iż dokumenty podlegające obowiązkowi umieszczenia w wykazie **udostępnia się w dniu złożenia wniosku** – art. 14 ust. 3 Ustawy ooś). Dobrą praktyką wykazuje się tutaj RDOŚ w Warszawie, umieszczając elektroniczne wersje dokumentów w wykazie (choć ze względu na brak sprawnej wyszukiwarki dostęp do nich jest ciągle ograniczony).

Aby faktycznie zapewnić dostęp do informacji poprzez WYKAZ należy:

- 1) publikować w wykazach pełen zakres wymaganych rozporządzeniem danych, na bieżąco i systematycznie;
- 2) usprawnić techniczną stronę portali obsługujących wykazy, w tym:
 - wyświetlanie na stronie więcej niż 10 wyników, najlepiej do wyboru: 10, 25, 50, 100 etc.,
 - możliwość otwierania wyników wyszukiwania w nowej karcie bądź oknie przeglądarki oraz zapisywanie wyników wyszukiwania np. w plikach pdf, xls etc.,
 - zapewnić płynność i odpowiednią szybkość działania serwera i oprogramowania, by nie pojawiały się komunikaty typu „brak żądanych wyników”,
 - uruchomić sprawną wyszukiwarkę i zapewnić spójność wyszukiwanych danych, niezależnie od wybranych kategorii wyszukiwania czy słowa kluczowego,
 - uzupełnić wyszukiwarkę o zdefiniowaną/zamkniętą listę dokumentów (rozwijany pasek), zgodną z rozporządzeniem regulującym zakres wykazu;
- 3) prowadzić rejestr całych dokumentów – publikować np. skany wydawanych decyzji.



Rozdział 3.

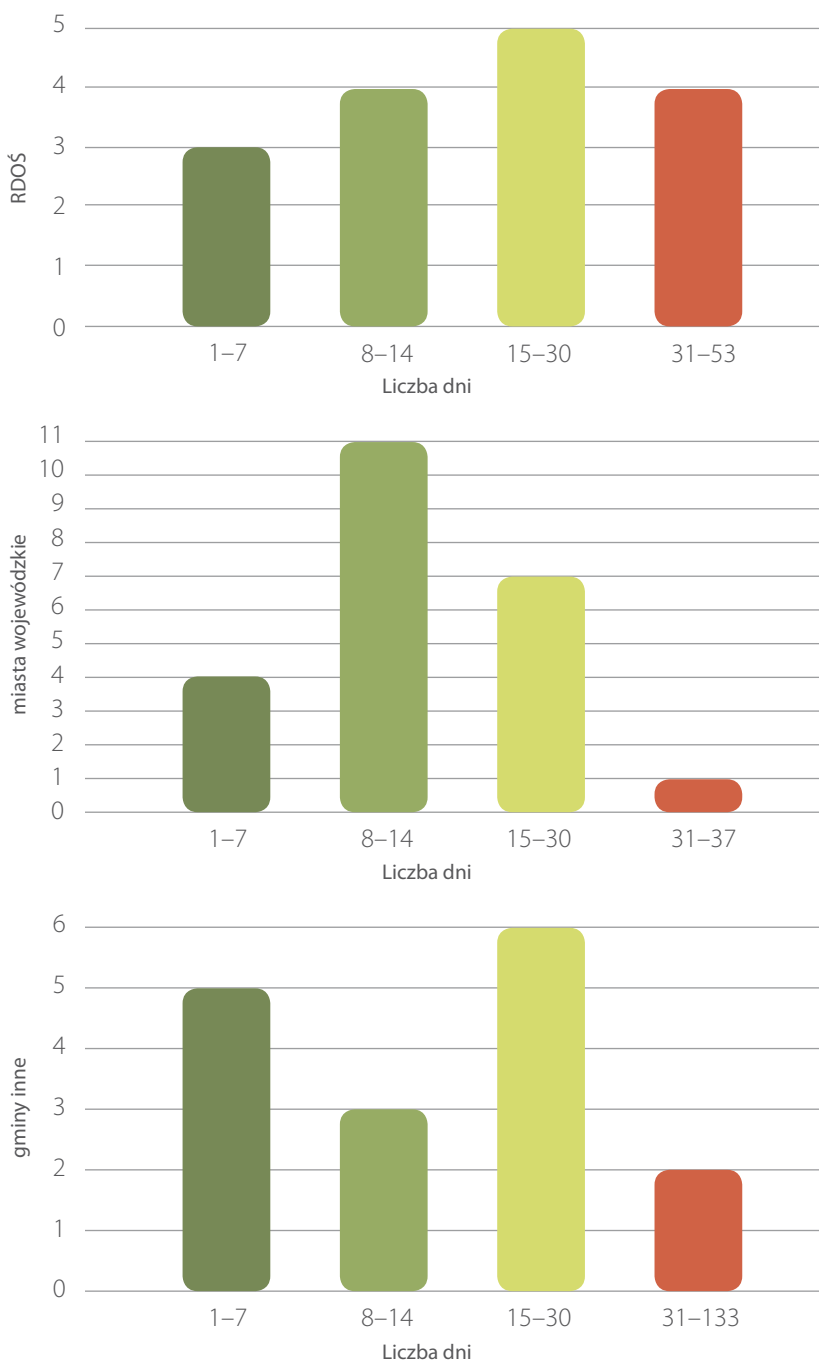
Dostępność informacji na wniosek

3.1 Sprawdzenie rzetelności wykazu

W kolejnym etapie badania chodziło o ustalenie faktycznej liczby dokumentów (decyzji, wniosków), które powinny być zostać odnotowane w wykazie danych, czyli *de facto* sprawdzenie, czy informacje są tam publikowane na bieżąco. W tym celu eksperci występowali z wnioskiem pisemnym do organów i prosili o podanie informacji o wnioskach, które wpłynęły w danym roku do urzędu oraz o wydanych decyzjach. Decyzję o tym, w jakim trybie wniosek zostanie złożony, pozostawiono do decyzji eksperta.

Czas udostępnienia powyższych informacji był bardzo różny, choć w większości krótszy niż miesiąc (ryc. 2). Przypadki, gdy przekroczone nawet 30-dniowy termin przewidziany w Ustawie ooś, dotyczyły 7 urzędów i były to najczęściej Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska. Niechlubnym rekordzistą okazała się gmina Zgorzelec, w której na informacje czekano 133 dni. W kilku wypadkach, kiedy to wnioski składano w trybie Ustawy ooś, doszło do sytuacji, gdy organy nie udostępniły informacji, tylko odesłały wnio-

Ryc. 2. Czas uzyskania informacji o liczbie decyzji i wniosków w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska, w urzędach miast wojewódzkich oraz w mniejszych gminach.



skujących do Biuletynu Informacji Publicznej. Ponieważ jest to dopuszczalne tylko wtedy, gdy występujemy w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej, to konieczne było podjęcie dodatkowych kroków wyjaśniających.

Ostatecznie otrzymano wszystkie informacje, o które wystąpiono w drodze wniosku, niemniej jednak w większości wypadków nie udało się dokonać weryfikacji danych umieszczanych w wykazach. Porównanie liczby dokumentów otrzymanych na wniosek z tymi w wykazach było problematyczne ze względu na bardzo duże trudności z nawigacją i wyszukiwaniem treści w serwisach (zagadnienie omówiono szczegółowo w poprzednim rozdziale). Stąd też weryfikacja danych nie była możliwa aż w 29 przypadkach. W kolejnych 24 dokonano weryfikacji negatywnej, czyli ustalono, że w wykazach nie są publikowane wszystkie informacje, które powinny się tam pojawiać.

Pozytywną weryfikację przeprowadzono jedynie w 6 na 59 przebadanych jednostek (RDOŚ w woj. podkarpackim i woj. wielkopolskim oraz 4 gminy: UM w Stroniu Śląskim, UM w Głogowie Małopolskim, UM w Stepnicy, UG w Gardei). Oznacza to, że jedynie w co 10 urzędzie odnalezione w wykazie dane zgadzały się z informacjami otrzymanymi na wniosek. Świadczy to bezsprzecznie o bardzo poważnych utrudnieniach w dostępie do informacji o środowisku szczególnie poprzez wykaz i Biuletyn Informacji Publicznej.

3.2 Pozyskanie informacji – najczęstsze bariery, wnioski i rekomendacje

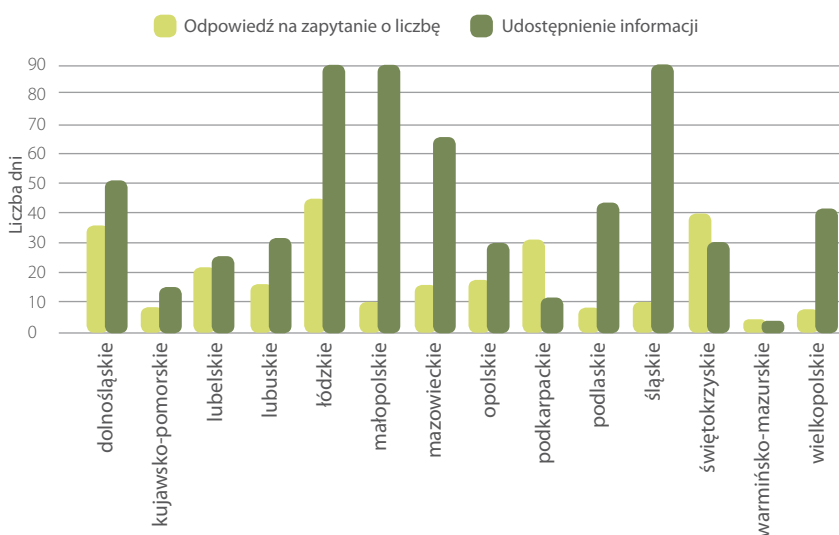
Ostatni etap badania polegał na wystąpieniu z wnioskiem o udostępnienie konkretnych dokumentów. Sposób i forma udostępnienia były wybierane przez ekspertów badających poszczególne regiony. Najczęściej proszono o zeskanowanie dokumentów i udostępnienie danych drogą elektroniczną na podany w korespondencji adres. **Na tym etapie zidentyfikowano szereg naruszeń prawa w zakresie dostępu do informacji** (por. załącznik do raportu: **opinia prawna** dotycząca wybranych problemów dotyczących udostępniania informacji o środowisku). Spośród nich wymienić należy:

- przekraczanie terminów realizacji żądania,
- naliczanie opłat nienależnych (za wyszukanie informacji z wykazu),
- traktowanie wniosków (np. o wycięcie drzew) jako informacji niepublicznej/prywatnej (i odmowa jej udostępnienia),
- usuwanie z dokumentów tzw. danych osobowych, pozbawiając udostępniane informacje sensu,

- uzależnianie udostępnienia danych od wniesienia opłaty,
- odsyłanie do informacji na BIP lub w Internecie (przy występowaniu z wnioskiem w trybie Ustawy ooś).

Najczęstszym problemem było niedochowanie terminu udostępnienia danych. Przekroczenia terminów przewidzianych zarówno w Ustawie o dostępie do informacji o środowisku (30-dniowy), jak i w Ustawie o dostępie do informacji publicznej (15-dniowy) sięgały wielu miesięcy.

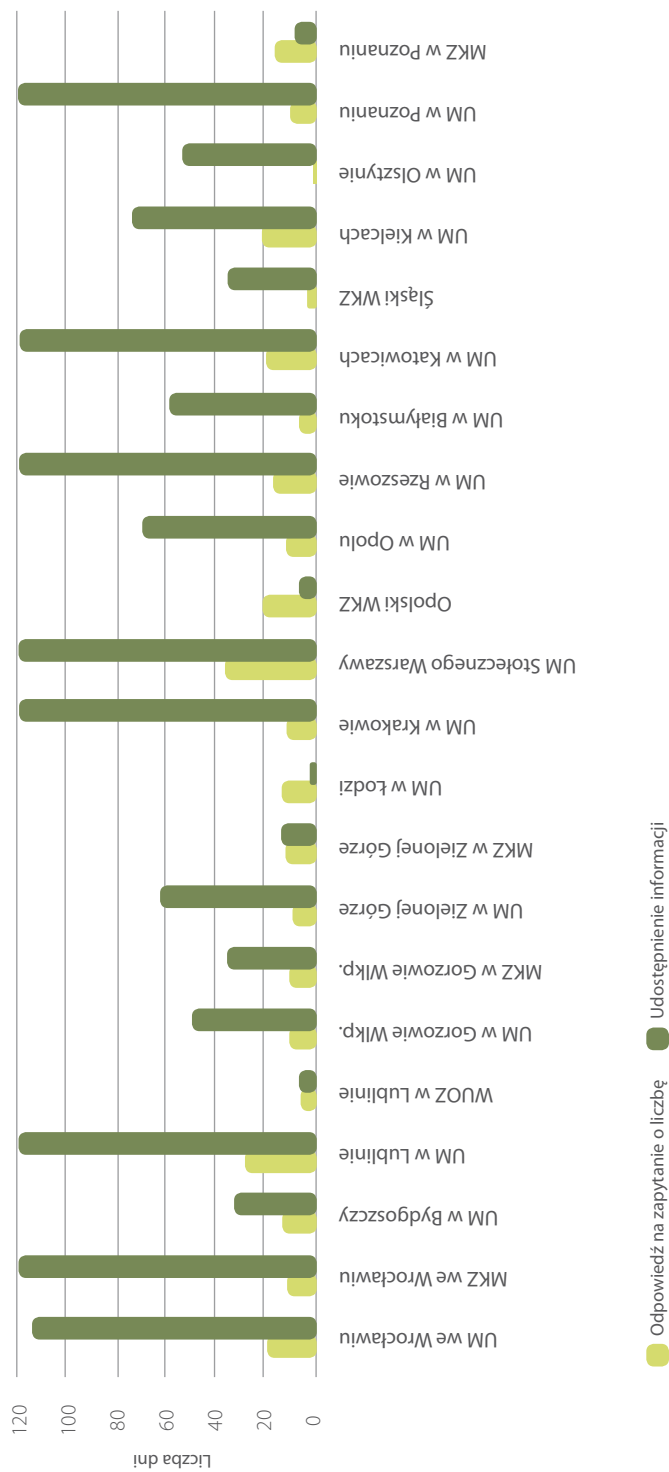
Ryc. 3. Czas odpowiedzi (liczony od daty wysłania wniosku) na aktywne zapytanie o liczbę wydanych decyzji i liczbę wniosków oraz czas udostępnienia danych przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska.



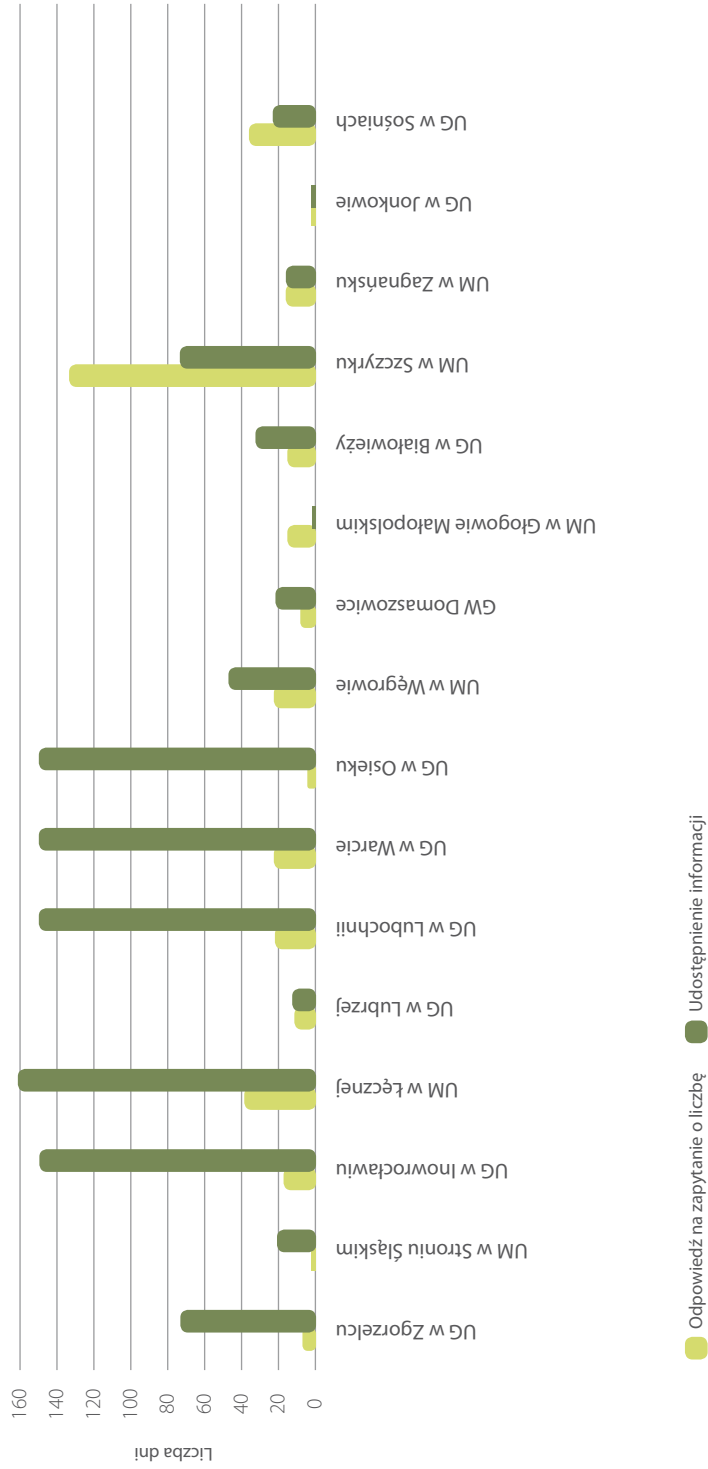
W porównaniu z terminami udzielenia odpowiedzi na zapytanie o liczbę dokumentów były wielokrotnie dłuższe (ryc. 3, 4, 5). Nie odnotowano przy tym żadnej wyraźnej zależności pomiędzy liczbą udostępnianych danych (liczbą stron dokumentów) a czasem udostępnienia. Zdarzały się zarówno sytuacje, gdy w bardzo krótkim czasie udostępniano dużą liczbę dokumentów, jak i sytuacje, gdy na kilka stron trzeba było czekać kilka miesięcy. Przykładowo: czas udostępniania danych w Regionalnych Dyrekcjach Środowiska wyniósł 0,67 strony na dzień w woj. świętokrzyskim oraz 16,5 strony na dzień w woj. podkarpackim. W miastach wojewódzkich rozbieżności były jeszcze większe, np. we Wrocławiu udostępniano z „prędkością” 18 stron, a w Olsztynie 350 stron dziennie.

W wielu wypadkach, gdy wnioskodawcy zwracali się do urzędów o udostępnienie informacji na podstawie Ustawy ooś, organy administracji wzywały do uiszczenia opłaty za ich wyszukanie (obok naliczonej osobno opłaty za skanowanie czy kopiowanie żądanych dokumentów). Takie naliczanie

Ryc. 4. Czas odpowiedzi (liczony od daty wysłania wniosku) na zapytanie o liczbę wydanych decyzji i liczbę wniosków oraz czas udostępnienia danych przez właściwe jednostki w miastach wojewódzkich.



Ryc. 5. Czas odpowiedzi (liczony od daty wysłania wniosku) na zapytanie o liczbę wydanych decyzji i liczbę wniosków oraz czas udostępnienia danych przez pozostałe gminy (tzw. „inne”).



nie było zasadne, ponieważ monitoringiem objęto tylko dane z tzw. publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (por. załączona opinia prawna).

Zdarzały się też sytuacje, w których udostępnione dane pozbawiono sensu, usuwając z nich rzekomo „dane osobowe”. Tak był np. we Wrocławiu, gdzie w części udostępnionych decyzji, prócz nazwisk osób prywatnych, „zaczerniono” lokalizacje drzew, na usunięcie których wydano zgodę. Tego rodzaju nadgorliwość ze strony urzędników, w dodatku bardzo niekonsekwentna, gdyż nie wszystkie udostępnione decyzje potraktowano w ten sam sposób, sprawiła, że przekazane informacje pozbawiono wartości informacyjnej, o którą wnioskujący zabiegał.

Wspomniane powyżej naruszenia prawa w zapewnieniu dostępu do informacji o środowisku zostały przeanalizowane i skomentowane w załączonej do niniejszego raportu opinii prawnej.

Przyczyny problemów w dostępie do informacji o środowisku można upatrywać w:

- braku dobrych praktyk dotyczących skutecznego informowania i jednolitych wewnętrznych procedur w tym zakresie,
- faktycznych trudności w realizacji niektórych obowiązujących przepisów (obecnie w praktyce niewykonalny przepis, iż dokumenty podlegające obowiązkowi umieszczenia w wykazie udostępnia się w dniu złożenia wniosku),
- jak i w braku regulacji prawnych innych kluczowych kwestii, jak termin na umieszczenie danych w wykazie.

Powszechność naruszeń prawa w zakresie udostępniania informacji o środowisku wymaga pilnej zmiany. W szczególności należy:

- przestrzegać terminów udostępniania danych (nie wydłużać terminu realizacji sprawy ponad 2 miesiące od dnia złożenia wniosku),
- udostępniać dane pełne, nie pozbawione sensu merytorycznego, np. na skutek niewłaściwej realizacji ustawy o ochronie danych osobowych,
- odstąpić od nieuzasadnionego i niezgodnego z prawem pobierania opłat (np. za wyszukanie danych z wykazu lub przeszukanie danych),
- wprowadzić praktykę informowania wnioskodawcy o opłatach (naliczonych nie szacunkowo lecz na podstawie faktycznych danych),
- zapewnić aktualizację danych w wykazie,
- wprowadzić praktykę publikowania pełnych danych w wykazie (np. skany dokumentów),
- dokonać nowelizacji ustaw regulujących dostęp do informacji zarówno w zakresie terminów realizacji udostępniania informacji, jak i sankcji za nieprzestrzeganie tych terminów.



Opinie prawne

Załączniki

OPINIA PRAWNA

dotycząca wybranych problemów o udostępnianiu informacji o środowisku
sporządzona dnia 6 września 2014 r.

przez r. pr. Magdalenę Bar
z kancelarii Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony
środowiska, sp. z o.o. we Wrocławiu
na zlecenie Fundacji Ekorozwoju we Wrocławiu

Spis treści:

- I. Zakres i cel opinii
- II. Stan faktyczny
- III. Analiza prawna

I. Zakres i cel opinii

1. Opinia ma na celu wyjaśnienie wybranych, wskazanych przez Fundację Ekorozwoju problemów związanych z ubieganiem się przez Fundację o udostępnienie informacji o środowisku.
Problemy te zostały zidentyfikowane jako najczęściej napotykanne podczas realizacji prowadzonego przez Fundację projektu zatytułowanego „Strażnicy Natury”.
2. W ramach tego projektu Fundacja ubiegała się między innymi o udostępnienie – przez organy w różnych miastach w Polsce – decyzji zezwalających na usunięcie drzew wydawanych na podstawie Ustawy o ochronie przyrody¹, a także wniosków o wydanie tych decyzji.
Rozważania przedstawione w niniejszej opinii zostaną przedstawione właśnie na przykładzie ubiegania się o udostępnienie wskazanych wyżej dokumentów.
3. Poniżej (w części II opinii) przedstawiono opis zidentyfikowanych problemów (typowy towarzyszący im stan faktyczny).

II. Stan faktyczny

1. W większości przypadków przedstawiciele Fundacji zwracali się do odpowiednich organów o udostępnienie informacji (wspomnianych wyżej zezwoleń na usunięcie drzew i wniosków o nie) na podstawie Ustawy ooś².

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: DzU z 2013 r., poz. 627 ze zm.)

² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: DzU z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)

W niektórych przypadkach (w części miejscowości objętych projektem) we wnioskach o udostępnienie informacji przedstawiciele Fundacji powoływali się jednak na Ustawę dip³.

A. Opłaty za wyszukanie informacji

2. W niektórych przypadkach, gdy wnioskodawcy zwracali się o udostępnienie zezwoleń na usunięcie drzew i wniosków o ich wydanie na podstawie Ustawy ooś, organy administracji wzywały ich do uiszczenia opłaty za wyszukanie tych informacji (obok naliczonej osobno opłaty za skanowanie czy kopiowanie żądanych dokumentów).

Jako podstawę naliczenia opłaty organy powoływały art. 26 ust. 2 Ustawy ooś. Powstaje więc pytanie o zasadność naliczenia takiej opłaty.

B. Usuwanie z dokumentów fragmentów zawierających dane osobowe

3. W udostępnionych kopiach decyzji zezwalających na usunięcie drzew organy zaczerniały dane osobowe adresatów tych decyzji. Czyniły to jednak bardzo niekonsekwentnie. W niektórych przypadkach zaczerniano tylko imię i nazwisko adresata, a w innych – także adres lub numer ewidencyjny działki, z której usunięto drzewo.

Co ciekawe, z jednego z organów wnioskujący o informację otrzymał kopie decyzji, w których zastosowano różne podejście do zaczerniania informacji: z niektórych decyzji usunięto tylko imię i nazwisko osoby, z innych zaś – zarówno imię i nazwisko, jak i adresy (numery ewidencyjne) działek, tak jakby sposób traktowania danych osobowych w danym organie zależał od tego, który urzędnik przygotowywał daną decyzję do udostępnienia.

4. W opinii należy zatem rozstrzygnąć, w jaki sposób organy powinny podchodzić do kwestii ochrony danych osobowych, udostępniając wydane decyzje.

C. Nieprzestrzeganie terminów na udostępnianie informacji

5. Niezależnie od tego, czy wniosek o udostępnienie informacji składany był na podstawie Ustawy ooś czy Ustawy dip, w wielu przypadkach organy udostępniały żądane informacje z przekroczeniem terminów przewidzianych odpowiednio w tych ustawach.

W związku z tym zasadne jest rozstrzygnięcie, czy i na jakich zasadach terminy te mogą być przedłużane. Zagadnienie to dotyczy także terminu przewidzianego w Ustawie ooś na udostępnienie informacji, o których dane umieszczane są w publicznie dostępnych wykazach (zgodnie z art. 14 ust. 3 Ustawy ooś informacje te udostępnia się „w dniu złożenia wniosku”).

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: DzU z 2014 r., poz. 782)

D. Charakter wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew (czy są informacją publiczną)

6. W przypadku, gdy wnioski o udostępnienie wniosków o wydanie decyzji zezwalających na usunięcie drzew były składane na podstawie Ustawy dip, organy administracji odmawiały udostępnienia takich wniosków, twierdząc, że nie stanowią one informacji publicznej.
Należy w związku z tym rozstrzygnąć, jak takie wnioski powinny być traktowane.

E. Kwestia umieszczania informacji w publicznie dostępnych wykazach

7. Dane o dokumentach podlegających wpisaniu do publicznie dostępnych wykazów (pdwd) często są umieszczane w tych wykazach z dużym opóźnieniem (półrocznym i większym). Spora część danych nie jest w ogóle wpisywana. Należy w związku z tym rozstrzygnąć, czy i w jaki sposób kwestie te są regulowane w obowiązującym prawie.
Ponadto wyjaśnienia wymaga, czy spełnienie obowiązku umieszczania danych w wykazie jest spełnione tylko przez umieszczenie na BIP danego organu samego wykazu lub linku do Ekoportalu, czy także linku do innego portalu, np. do portalu Ekokarty.

III. Analiza prawna

1. Analizę prawną należałoby rozpocząć od wyjaśnienia, że w przypadku, gdy żądana informacja jest jednocześnie informacją publiczną i informacją o środowisku i gdy wnioskodawca w swoim wniosku powołuje się na Ustawę dip, organ zobowiązany do udostępniania informacji i tak powinien zastosować tryb udostępniania przewidziany w Ustawie ooś.
2. Wynika to z art. 1 ust. 2 Ustawy dip, zgodnie z którym:
„Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.
Przepis ten oznacza, że w przypadku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie pierwszeństwo mają przepisy szczególne, czyli Ustawa ooś (i ewentualnie rozporządzenia wydane na jej podstawie).
3. Stanowisko takie potwierdził wyraźnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2012 r. (I OSK 2451/11). W sprawie rozstrzyganej przez NSA wnioskodawca złożył do starosty wniosek o udostępnienie pozwolenia wodnoprawnego, powołując się na Ustawę dip. Starosta, rozpatrując ten wniosek, wezwał wnioskodawcę do uiszczenia opłaty przewidzianej dla informacji o środowisku. NSA w swoim wyroku potwierdził, że było to postępowanie prawidłowe, wskazując, że *„jeżeli materia decyzji dotyczy informacji o środowisku i jego ochrony, to informacji publicznej o tej decyzji udziela się w oparciu o ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku”.*

A. Opłaty za wyszukanie informacji

4. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f Ustawy ooś **informacje o zezwoleniach** na usunięcie drzew i krzewów (wydawanych na podstawie art. 83 ust. 1 Ustawy

- o ochronie przyrody), **a także informacje o wnioskach** o wydanie tych zezwoleń **zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach**. Do prowadzenia tych wykazów organy administracji są zobowiązane na podstawie art. 21 Ustawy ooś.
5. Jednocześnie zgodnie z art. 26 ust. 1 Ustawy ooś „**wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne**”.
 6. Zgodnie z powołanym wyżej art. 26 ust. 1 Ustawy ooś wyszukiwanie dokumentów, o których dane organ ma obowiązek umieścić w publicznie dostępnym wykazie, **jest bezpłatne nie tylko wówczas, gdy wnioskodawca zamierza przeglądać dokumenty w siedzibie organu, ale w każdym przypadku**.
 7. Art. 26 ust. 1 ustawy przewiduje bowiem nieodpłatne dokonanie dwóch odrębnych czynności:
 - wyszukania informacji (dokumentu) przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji (wyszukiwanie jest tu czynnością niejako przygotowawczą do udostępnienia informacji – czy to w postaci udostępnienia na miejscu, czy też późniejszego przesłania tej informacji w określonej formie),
 - udostępnienie wnioskodawcy danej informacji na miejscu w siedzibie organu.
 8. Natomiast **art. 26 ust. 2 Ustawy ooś** – powoływany często przez organy żądające opłat za wyszukanie informacji, stanowiący, że: „za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty” – **dotyczy informacji innych niż te, o których dane umieszcza się w publicznie dostępnych wykazach**.
 9. Należy też dodać, że wyszukiwanie dokumentów „z wykazów” nie podlega opłacie niezależnie od tego, czy organ dopełnił swego obowiązku i rzeczywiście umieścił dane o konkretnym dokumencie w wykazie.
 10. Stanowisko powyższe jest też prezentowane w literaturze – zob. M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do art. 26 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska, LEX/el. 2014.
 11. W związku z przedstawionymi wyżej argumentami należy stwierdzić, że **opłata** żądana w opisanych wyżej sytuacjach **za wyszukanie informacji jest pobierana bez podstawy prawnej, a uiszczona przez wnioskodawcę jest opłatą nienależną** i powinna podlegać zwrotowi.

B. Usuwanie z dokumentów fragmentów zawierających dane osobowe

12. Art. 16 ust. 1 pkt 4 Ustawy ooś przewiduje jedno z wyjątków od zasady udostępniania informacji – stanowi mianowicie, że organ nie powinien udostępniać informacji o środowisku, jeżeli informacje te dotyczą danych osobowych osób trzecich (czyli osób innych niż organ i osoba wnioskująca o informacje), jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych.

13. Uznanie ochrony danych osobowych za jeden z dopuszczalnych wyjątków od zasady udostępnienia informacji przewidziane jest także w art. 4 ust. 2 lit. f dyrektywy 2003/4/WE⁴ i art. 4 ust. 4 lit. f konwencji z Aarhus⁵.
14. Zgodnie z Ustawą o ochronie danych osobowych⁶ każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych.
Zgodnie z tą ustawą za dane takie uważa się „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej” (art. 6 ust. 1 Ustawy o ochronie danych osobowych).
Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, „której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności poprzez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne” (art. 6 ust. 2 Ustawy o ochronie danych osobowych).
Za umożliwiającą określenie tożsamości osoby nie uważa się jednak informacji, jeżeli określenie tożsamości danej osoby wymagałoby nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust. 3 Ustawy o ochronie danych osobowych).
15. Przede wszystkim należy podkreślić, że omawianym wyjątkiem od zasady udostępnienia informacji objęte są tylko dane osób fizycznych niezwiązane z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą czy publiczną. Oznacza to, że jeżeli adresatem decyzji jest osoba prowadząca działalność gospodarczą (choćby jednoosobową) i wniosek o tę decyzję składany był w ramach tej działalności (czy w związku z tą działalnością), to imię i nazwisko tej osoby nie podlegają ochronie. Ochronie tej nie podlegają dane o osobach prawnych ani o jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.
Nie podlegają ochronie jako dane osobowe dane osób reprezentujących osoby prawne ani też dane osobowe przedsiębiorców: osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą ani wspólników spółek osobowych, np. cywilnych lub partnerskich, kiedy oznaczenie przedsiębiorcy wykorzystuje dane osobowe osoby fizycznej (jej nazwisko, adres domowy będący jednocześnie adresem wykonywania działalności itp.). Dane te są przecież i tak publicznie dostępne w różnego rodzaju rejestrach i wykazach (np. w KRS).
Dane wymienionych wyżej osób mogą więc być ujawniane – np. w przypadku, gdy zezwolenie na usunięcie drzewa zostanie wydane dla przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą albo gdy w decyzji wymienione będzie nazwisko osoby występującej w imieniu spółki.
16. Jeżeli natomiast chodzi o dane osób fizycznych innych niż te, o których mowa w poprzednim punkcie, to można stwierdzić, że w omawianym przypadku de-

⁴ 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. UE L 41 z 14.2.2003)

⁵ Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (DzU z 2003 r. nr 78, poz. 706)

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: DzU z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm.)

cyjzi zezwalających na usunięcie drzewa za dane osobowe podlegające ochronie (czyli za dane, które trzeba zaczerpnąć przed udostępnieniem kopii decyzji) należy znać imię i nazwisko osoby, dla której wydano decyzję.

17. Powstaje natomiast pytanie, czy za takie dane należy uznać także sam adres lub numer działki, z której ma być usunięte drzewo.
18. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga sprawdzenia, czy adres lub numer działki pozwolą na zidentyfikowanie konkretnej osoby, a jeśli tak, to czy nie wymagałoby to „nadmiernych kosztów, czasu lub działań” – sam ten adres lub numer jeszcze danej osoby nie identyfikują.
19. Zidentyfikowanie osoby (ustalenie jej nazwiska) na podstawie adresu nieruchomości, której jest posiadaczem (jako że – zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 Ustawy o ochronie przyrody – zezwolenie na usunięcie drzewa wydawane jest na wniosek posiadacza nieruchomości) wymagałoby zasięgnięcia informacji z ewidencji ludności prowadzonej na podstawie Ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁷.
Zgodnie z art. 44g i 44h tej ustawy „dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych” udostępnia się tylko określonym podmiotom i osobom, a mianowicie: osobie, której dane dotyczą, określonym organom państwowym, a innym osobom tylko wówczas, gdy wykażą swój interes prawny w uzyskaniu takich danych – albo wprawdzie tylko interes faktyczny, ale wówczas muszą także posiadać zgodę osoby, której dotyczą dane.
Wynika z tego, że przekazanie samego adresu nieruchomości nie pozwala na zidentyfikowanie jej posiadacza.
Przy tym nawet dane z ewidencji ludności nie dostarczą danych o posiadaczu nieruchomości, który nie mieszka na danej nieruchomości (nie jest tam zameldowany).
20. Należy zatem uznać, że udostępnienie samego adresu nieruchomości, z której ma być usunięte drzewo, nie będzie stanowiło naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, a więc adres taki powinien być udostępniany (żaden z przewidzianych w Ustawie o oś wyjątków go nie dotyczy, więc nie ma podstawy prawnej do utajnienia tej informacji).
21. Natomiast w przypadku udostępnienia kopii decyzji z podanym numerem ewidencyjnym działki, z której usuwane jest drzewo, należy zauważyć, że możliwość zidentyfikowania konkretnej osoby na tej podstawie także nie jest dostępna dla każdego.
Zgodnie z art. 24 ust. 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego⁸ dostęp do zawartych w ewidencji informacji o właścicielach konkretnych nieruchomości jest ograniczony. Zgodnie z tym przepisem dane właścicieli nieruchomości udostępniane są tylko samym tym właścicielom, a ponadto organom admini-

⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (DzU z 2006 r. nr 139, poz. 993 ze zm.)

⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: DzU z 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.)

stracji publicznej oraz podmiotom realizującym zadania publiczne związane z daną nieruchomością, a innym osobom tylko wówczas, gdy wykażą w sprawie swój interes prawny. Starosta (prowadzący ewidencję gruntów i budynków) nie może więc udostępniać danych właściciela nieruchomości każdemu zainteresowanemu, lecz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych (tak też: W. Wiewiórowski, GİODO wyjaśnia: Udostępnianie danych z ewidencji a dane osobowe, w: Wspólnota nr 5, 29.01.2011 r.)

W konsekwencji więc możliwość zidentyfikowania konkretnej osoby fizycznej na podstawie numeru ewidencyjnego działki, której osoba ta jest właścicielem, nie jest powszechnie dostępna.

22. Konkludując, należy stwierdzić, że udostępniając kopię decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa, wydanej dla prywatnej osoby fizycznej, organ powinien zaszczernić jedynie imię i nazwisko tej osoby.

Natomiast udostępnienie adresu lub numeru działki, z której ma być usunięte drzewo, nie będzie stanowiło naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych – a więc taki adres lub numer powinny być udostępnione (żaden z przewidzianych w Ustawie o oś wyjątków ich nie dotyczy, więc nie ma podstawy prawnej do utajnienia tych informacji).

23. Ponadto należy wskazać, że – zgodnie z ogólnymi zasadami interpretacji prawa – przepisy zawierające wyjątki od ogólnej zasady (w tym wypadku: przepisy Ustawy o oś zawierające wyjątki od zasady udostępniania informacji) powinny być interpretowane ściśle (na zasadę tę w odniesieniu do wyjątków od udostępniania informacji wskazuje m.in. M. Górski, Obligatoryjna odmowa, cz. I, Przegląd Komunalny 2009, nr 4, s. 20).

24. Natomiast zgodnie z dyrektywą 2004/3/WE oraz konwencją z Aarhus wyjątki od zasady udostępniania informacji **należy wręcz interpretować zawężająco**, a ponadto w każdym konkretnym wypadku, gdy organ rozważa możliwość odmowy informacji, musi wyważyć względy przemawiające za i przeciwko jej ujawnieniu, biorąc przy tym pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji. Oznacza to, że nawet w przypadku, gdy występuje przesłanka odmowy informacji, ale organ uzna, iż w danym wypadku przeważa interes społeczny przemawiający za jej udostępnieniem, to powinien daną informację udostępnić (art. 4 ust. 2 akapit 2 dyrektywy i art. 4 ust. 4 *in fine* konwencji).

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C266/09 (Stichting Natuur en Milieu) „artykuł 4 dyrektywy 2003/4 powinien być interpretowany w ten sposób, że nakazane w nim porównanie interesu publicznego, któremu ma służyć ujawnienie informacji o środowisku, z interesem szczególnym dyktującym odmowę udostępnienia informacji powinno odbyć się w każdym konkretnym przypadku przedłożonym właściwym organom, nawet jeżeli prawodawca krajowy określi w przepisie o charakterze generalnym kryteria umożliwiające ułatwienie tej porównawczej oceny istniejących interesów”.

Zgodnie z zasadą obowiązkowej pronijnnej interpretacji prawa krajowego organ mający zamiar odmówić udostępnienia informacji powinien zastosować opisane wyżej zasady przewidziane w dyrektywie.

25. Ponadto organy odmawiające udostępnienia części informacji (w tym wypadku nazwisk osób fizycznych) i zaszczerniający te informacje na udostępnionych kopiach decyzji powinny wydać decyzję odmawiającą dotyczącą wyłączonej części (udostępniając przy tym pozostałą część informacji). Wyraźnie przesądza

o tym art. 4 ust. 5 dyrektywy 2003/4, który regulując formę odmowy udostępnienia informacji, wskazuje, że chodzi tu o odmowę udostępnienia „całości lub części informacji będących przedmiotem wniosku”.

26. W uzasadnieniu decyzji odmawiającej udostępnienia części informacji organ zobowiązany jest wykazać nie tylko to, że dana informacja dotyczy danych osobowych, ale także to, że jej ujawnienie **mogłoby naruszyć przepisy o ochronie danych osobowych** (art. 16 ust. 1 pkt 4 Ustawy ooś jako przesłankę odmowy informacji wyraźnie wskazuje możliwość naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych).

C. Nieprzestrzeganie terminów na udostępnianie informacji

27. Zasadą jest, że organ administracji jest obowiązany udostępnić informację **bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku** (art. 14 ust. 1 Ustawy ooś).

28. W art. 14 ust. 2 Ustawa ooś dopuszcza przedłużenie tego terminu do dwóch miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. W tym przypadku organ obowiązany jest zastosować art. 36 Kpa⁹, tzn. zawiadomić wnioskodawcę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Inaczej jednak niż w przypadku przedłużania terminu do załatwienia sprawy na podstawie art. 36 Kpa (który pozwala na kilkakrotne przedłużanie terminu), **termin na udostępnienie informacji o środowisku może być przedłużony w sumie maksymalnie do dwóch miesięcy.**

Wynika to z dyrektywy 2003/4 oraz z konwencji z Aarhus, których wymagania są wdrożone do polskiego prawa poprzez powołane wyżej przepisy Ustawy ooś; tym samym Ustawa ooś musi być interpretowana w zgodzie z dyrektywą i konwencją.

Art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4 oraz art. 4 ust. 2 Konwencji z Aarhus wyraźnie przewidują takie właśnie terminy: tak szybko jak to możliwe (czyli bez zbędnej zwłoki), ale nie później niż w ciągu miesiąca, który to termin może być przedłużony do dwóch miesięcy w przypadku, gdy jest to uzasadnione zakresem i stopniem skomplikowania żądanych informacji.

Zarówno dyrektywa, jak i konwencja przewidują przy tym, że dwumiesięczny termin jest już terminem maksymalnym (nie dopuszczają dalszego przedłużania terminu).

29. Zgodnie z pkt 23–29 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-186/04 (Housieaux) określony w dyrektywie termin na udostępnienie informacji jest terminem wiążącym (*mandatory*), a nie tylko sugerowanym (*indicator*).

30. **Oznacza to, że przedłużenie terminu udostępnienia informacji w taki sposób, że wynosi on w sumie więcej niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku, jest niezgodne z prawem.**

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: DzU z 2013 r., poz. 267)

31. Podane wyżej terminy mają też zastosowanie w przypadku odmowy udostępnienia informacji (art. 14 ust. 5 Ustawy ooś), co oznacza, że w przypadku, gdy organ administracji uzna, że zachodzi któryś z wyjątków od zasady udostępnienia informacji, powinien wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji w podanych wyżej terminach.
32. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 3 Ustawy ooś dokumenty, o których dane trzeba umieszczać w publicznie dostępnych wykazach, należy udostępniać „w dniu złożenia wniosku”. Obowiązek ten jest przy tym niezależny od tego, czy organ rzeczywiście dopełnił swojego obowiązku i umieścił dane o dokumencie w wykazie.
33. Pojawia się jednak pytanie, czy ten – tak przecież krótki – termin jest bezwzględnie obowiązujący i czy może być przedłużany podobnie jak opisany wyżej termin miesięczny.
34. Przede wszystkim należy wskazać, że nakaz udostępniania określonych informacji w dniu złożenia wniosku jest przepisem wyłącznie polskim; nie jest on przewidziany w dyrektywie 2003/4 ani w konwencji z Aarhus, a co za tym idzie – przy jego interpretacji nie ma potrzeby ani możliwości odwoływania się do konkretnych przepisów tych aktów prawnych. Nie ma też orzecznictwa sądów polskich interpretującego ten przepis.
35. Przepis nakazujący udostępnienia informacji „w dniu złożenia wniosku” pojawił się po raz pierwszy w Ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zastąpionej następnie przez przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku zawarte w Ustawie Poś¹⁰, które to przepisy obecnie znajdują się w Ustawie ooś.
Pierwotnie przy konstruowaniu ustawy z 2000 r. zakładano, że organy będą zobowiązane do prowadzenia rejestrów określonych dokumentów, w których miałyby być gromadzone całe, już przygotowane do udostępniania kopie tych dokumentów (podobnie jak w czytelnii gotowe do udostępnienia są określone materiały). Wówczas zasadne było zobowiązanie organów, aby udostępniały tak zgromadzone dokumenty „od ręki”.
W toku prac legislacyjnych usunięto jednak obowiązek prowadzenia rejestrów dokumentów i zastąpiono go obowiązkiem prowadzenia „wykazów danych o dokumentach” (czyli już nie „czytelnia” z gotowymi materiałami, a tylko wykaz przypominający raczej katalog w bibliotece). Obowiązek udostępniania dokumentów opisanych w wykazach w dniu złożenia wniosku jednak pozostawiono, nie zastanawiając się chyba bliżej nad jego konsekwencjami. Następnie został on przepisany do Ustawy Poś i potem do Ustawy ooś.
36. Wykładnia systemowa artykułu 14 Ustawy ooś wskazywałaby na to, że jednodniowy termin udostępnienia informacji jest bezwzględnie wiążący i nie może podlegać przedłużeniu. W ustępie 1 wskazano bowiem podstawowy termin udostępnienia informacji, w ustępie 2 pozwolono na przedłużenie terminu,

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: DzU z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)

o którym mowa w ust. 1, a dopiero w ustępie 3 mowa jest o jednodniowym terminie na udostępnienie informacji „z wykazów”, nie przewidując przy tym możliwości jego przedłużenia.

37. Jednocześnie też art. 14 ust. 3 mówi ogólnie o „udostępnieniu” informacji, a nie np. tylko o udostępnieniu jej do wglądu na miejscu. Przez „udostępnianie” Ustawa o oś rozumie natomiast udostępnianie w żądanej formie (art. 15 ustawy).
38. Taka konstrukcja przepisu powoduje, że teoretycznie nieudostępnienie informacji „z wykazu” w dniu złożenia wniosku – i to w formie żądanej przez wnioskodawcę – powoduje już, że organ ten pozostaje w bezczynności, co z kolei upoważniałoby żądającego informację do złożenia skargi na bezczynność.
39. W rzeczywistości trzeba brać pod uwagę, że wypełnienie wymagania stawianego przez art. 14 ust. 3 w praktyce jest często nierealne, np. kiedy wymaga skanowania lub kopiowania większej liczby dokumentów. W konsekwencji można by postulować rozważenie odpowiedniej nowelizacji omawianego przepisu, np. w taki sposób, aby dotyczył tylko udostępnienia informacji do wglądu na miejscu albo też, aby było możliwe jego przedłużenie (choć być może nie aż do dwóch miesięcy).
40. Ustawa dip jako podstawowy termin udostępnienia informacji określa 14 dni, przy czym również w tym przypadku możliwe jest przedłużenie tego terminu **maksymalnie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku** (art. 13 Ustawy dip).

D. Charakter wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew (czy są informacją publiczną)

41. Zakwalifikowanie wniosku o wydanie decyzji jako informacji publicznej jest dość wątpliwe.
42. Zgodnie z przeważającym chyba orzecznictwem sądów administracyjnych wniosek o wydanie decyzji informacją publiczną nie jest.
W wyroku z dnia 13 października 2011 r. WSA w Warszawie stwierdził, że:
„Wniosek strony inicjujący postępowanie administracyjne jest dokumentem prywatnym zawierającym oświadczenie woli strony, który nie został ani wytworzony przez organ administracji publicznej, ani też stworzony na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych, nie stanowi tym samym informacją publiczną” (II SAB/Wa 211/11).
Analogiczne stanowisko WSA w Warszawie zajął w wyroku z dnia 15 lutego 2005 r. (I SA 2888/03).
43. Z drugiej jednak strony odnaleźć można i takie orzeczenia, w których wskazano, że informacją publiczną jest całość akt sprawy administracyjnej – w ten sposób orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 września 2013 r.:
„Akta spraw administracyjnych – z wyjątkiem części podlegających wyłączeniom wynikającym z ochrony danych osobowych czy objętych tajemnicą ustawowo chronioną – stanowią informacją publiczną. Tak samo kwalifikowane są decyzje o pozwoleniu na budowę oraz projekty budowlane podlegające zatwierdzeniu w decyzjach organów architektoniczno-budowlanych”. (I OSK 894/13)
Złożyć więc można, że skoro informacją publiczną jest całość akt, a wniosek o wydanie decyzji jest ich częścią, to także i on stanowi informacją publiczną.

44. Niemniej jednak dla przedmiotu niniejszej opinii istotne jest to, że wniosek o wydanie decyzji z zakresu ochrony środowiska (w tym wypadku: zezwalającej na usunięcie drzewa) bez wątpienia stanowi informację o środowisku. W związku z tym dokument taki powinien być udostępniony w trybie Ustawy ooś, nawet gdyby żądanie udostępnienia informacji powoływało się na Ustawę dip. Jak bowiem wskazano wyżej (w pkt III 1–3 opinii), nawet w przypadku, gdy dana informacja stanowi jednocześnie informację publiczną i informację o środowisku, zastosowanie powinien mieć tryb udostępniania informacji z Ustawy ooś. Tym bardziej więc, gdyby okazało się, że danego dokumentu nie można udostępnić na podstawie Ustawy dip (bo nie jest informacją publiczną), pozostaloby jego udostępnienie na podstawie Ustawy ooś.

E. Kwestia umieszczania informacji w publicznie dostępnych wykazach

45. Obecnie ani Ustawa ooś, ani żaden inny akt prawny nie określają terminu na umieszczenie danych w pdwp. W związku z tym nie można stwierdzić, że organ, publikując dane z opóźnieniem, nawet znacznym, narusza jakiś konkretny przepis. Sytuacja ta ma się zmienić po uchwaleniu zapowiadanej od dłuższego czasu przez Ministerstwo Środowiska nowelizacji Ustawy ooś (do dnia 7 grudnia 2014 r. jej projekt nie został upubliczniony). Z informacji przekazywanych przez Ministerstwo wynika jednak, że planuje się nałożenie w ustawie obowiązku na umieszczenie w pdwd danych o dokumencie w terminie 14 dni od przyjęcia lub uzyskania tego dokumentu.
46. Całkowite zaniedbanie obowiązku publikacji danych w wykazie (nieopublikowanie w ogóle) może być podstawą jedynie do odpowiedzialności dyscyplinarnej danego urzędnika. Przepisy nie przewidują obecnie żadnych innych sankcji za niedopełnienie tego obowiązku. Nie należy się też raczej spodziewać, aby wprowadziła je planowana nowelizacja Ustawy ooś.
47. Wypełnienie obowiązku umieszczania danych w wykazie może polegać na umieszczeniu na BIP danego organu samego wykazu lub bezpośredniego linku do portalu, gdzie wykaz jest prowadzony. Portalem tym może być zarówno Ekoportal, jak i jakikolwiek inny portal (Ekokarty lub inny).

Magdalena Bar
Radca prawny

OPINIA PRAWNA

dotycząca zasad wydawania decyzji w sprawie usuwania drzew

sporządzona dnia 6 września 2014 r.
przez dra Jana Jerzmańskiego
z kancelarii Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska Sp. z o.o. we Wrocławiu
na zlecenie Fundacji EkoRozwoju we Wrocławiu

Spis treści:

- I. Przedmiot opinii
- II. Ważniejsze akty prawne i dokumenty będące podstawą opinii
- III. Analiza prawna
- IV. Wnioski

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza zakresu uprawnień i obowiązków organu administracji w zakresie ukształtowania treści decyzji zezwalającej na usunięcie drzew. W istocie dotyczyć ona będzie przede wszystkim problematyki uznania administracyjnego oraz kompensacji przyrodniczej.

II. Ważniejsze akty prawne i dokumenty będące podstawą opinii

Akty prawne

- Konstytucja RP
- Ustawa OP – ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody (DzU z 2013 r., poz. 627 ze zm.)
- Ustawa POŚ – ustawa z 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
- Ustawa OOS – ustawa z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)
- k.p.a. – Kodeks postępowania administracyjnego

III. Analiza prawna

1. Decyzja w sprawie usunięcia drzew

Przypomnijmy kluczowe przepisy:

Art. 83. 1. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza

albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, do wniosku dołącza się zgodę jej właściciela.

(...)

- 2c. *Organ właściwy do wydania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.*
3. *Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.*
4. *Wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać:*
 - 1) *imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości;*
 - 2) *tytuł prawny władania nieruchomością;*
 - 3) *nazwę gatunku drzewa lub krzewu;*
 - 4) *obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;*
 - 5) *przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;*
 - 6) *przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;*
 - 7) *wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;*
 - 8) *rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.*

- Art. 84. 1. Posiadacz nieruchomości ponosi opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.*
2. *Opłaty nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.*
 3. *Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów oraz termin ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew lub krzewów ustala się w wydanym zezwoleniu.*
 4. *Organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami.*
 5. *Jeżeli przesadzone albo posadzone w zamian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat od dnia ich przesadzenia albo posadzenia lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu przez organ właściwy do naliczania i pobierania opłat.*

Na tle zacytowanych przepisów nie ma żadnych wątpliwości, iż mamy do czynienia z tzw. decyzją uznaniową. Nie budzi to również raczej sporów ani w orzecznictwie, ani w doktrynie (np. komentarze do Ustawy o ochronie przyrody W. Radeckiego z 2008 r. – wyd. Difin; czy też K. Gruszeckiego z 2010 r. – wyd. ABC).

Z uwagi na dość ogólne sformułowanie należy jednakże dokonać starannej wycładni owych przepisów. Uznaniu podlega przede wszystkim zasadność uwzględnienia wniosku o zezwolenie na usunięcie drzewa w całości (lub w części, o ile oczywiście dotyczy to więcej niż jednego drzewa). *Prima facie* uznaniu podlega również ustalenie potencjalnego wpływu na obszar Natura 2000 (art. 96 ust. 3 Ustawy OOS mówi o „uznaniu”). W rzeczywistości chodzi tu jednak jedynie o ocenę stanu faktycznego, co jest zagadnieniem odrębnym (zob. szerzej: J. Jerzmański, Ustalenie wpływu na obszar Natura 2000 – Przegląd Komunalny nr 5/2008).

Ponadto uznaniu podlega zastąpienie opłaty obowiązkiem przesadzenia lub zasadzenia. Jest to w istocie swoboda w skorzystaniu z możliwości nałożenia warunku (a ściślej zlecenia). Trzeba przyjąć, że może to nastąpić zarówno wskutek uwzględnienia wniosku strony, jak i wskutek własnej inicjatywy organu. Trzeba również przyjąć, że obowiązek przesadzenia lub zasadzenia zastępczego może dotyczyć zarówno wszystkich drzew objętych wnioskiem, jak i ich części. Pewien margines swobody pojawia się również przy ustaleniu liczby i rodzaju drzew (w wypadku zasadzeń zastępczych).

Dalsze konsekwencje takich wyborów są już określone jako obligatoryjne. O wysokości opłaty przesądza art. 85 Ustawy OP (a w zasadzie rozporządzenie wykonawcze). Przy skorzystaniu z możliwości nałożenia obowiązku przesadzenia lub zasadzeń zastępczych organ zobowiązany jest odroczyć termin zapłaty na okres 3 lat (obligatoryjny element decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa). W wypadku zachowania żywotności nastąpić powinno umorzenie należności (odrębna decyzja administracyjna o charakterze konstytutywnym). W wypadku niezachowania żywotności powstaje *ex lege* obowiązek zapłaty odroczonej opłaty (jak również obowiązek jej ściągnięcia – bez konieczności wydania dodatkowej decyzji). Nigdy nie wydaje się przy tym decyzji przewidzianej w art. 162 § 1 pkt 2 lub § 2 k.p.a. Pojawi się ona jednakże w wypadku braku zasadzeń (przesadzeń) w terminie przewidzianym w zezwoleniu. Można mieć przy tym wątpliwości, czy powinno to być wygaszenie zezwolenia (art. 162 § 1 pkt 2; tak np. W. Radecki), czy też jego uchylenie (art. 162 § 2 – osobiście przychylam się do tego rozwiązania). Różnica jest dość istotna, bowiem wygaszenie zezwolenia rodzi skutki *ex tunc* – tj. powoduje to konieczność uznania, że drzewo (drzewa) były usunięte bez zezwolenia z wszystkimi tego konsekwencjami. W drugim wypadku można założyć dwa warianty. Pierwszy to wdrożenie mechanizmów egzekucji w celu wymuszenia zasadzeń (przesadzeń). Drugi to uchylenie zezwolenia w części dotyczącej odroczenia opłaty i wyegzekwowanie tej należności.

2. Granice swobody organu

Ustawa OP praktycznie nie zawiera jednoznacznych wskazówek co do kryteriów, jakie powinien brać pod uwagę organ podejmujący omawianą decyzję (zezwole nie na usunięcie drzewa), a w zasadzie dokonujący szeregu rozstrzygnięć w ramach postępowania w sprawie jej wydania. Tym samym należy w pierwszym rzędzie odwołać się do zasad ogólnych.

Przez uznanie administracyjne rozumie się na ogół takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne. Uznanie administracyjne oznacza wobec tego przewidziane obowiązującymi przepisami uprawnienie organu administracji wydającego decyzję do wyboru rozstrzygnięcia. Uznanie administracyjne zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy (tak np. J. Borkowski, Komentarz do art. 104 k.p.a. – wspólnie z B. Adamiak, wyd. Beck, Warszawa 2000).

Z kolei w orzecznictwie sądowym stwierdza się, że: „1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Za-

kres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. 2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną. 3. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całości kształtu przepisów prawnych służących „załatwieniu sprawy”. 4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków” – wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57; OSP 1982, z. 1–2, poz. 22 z głosem J. Łętowskiego; GAP 1986, nr 1, s. 45. Trzeba uznać, że wyrok ten zachował w pełni aktualność mimo zmian ustrojowych.

Powyższe zasady potwierdza w całej pełni nowsze orzecznictwo administracyjne, w szczególności zaś wyroki dotyczące granic uznania administracyjnego analizowanego w związku z wycinką drzew:

- *Norma (...) nie określa żadnych kryteriów oraz przesłanek określających przyładki, które obligują organ administracji do udzielenia takiego pozwolenia lub odmowy jego wydania. Rozstrzygnięcie sprawy odbywa się w tym przypadku w granicach tzw. uznania administracyjnego, w zależności od konkretnego stanu faktycznego sprawy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lutego 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 1043/11, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2337/11).*
- *Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, winien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. W judykaturze przyjmuje się, iż granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 k.p.a., co oznacza, że organ administracyjny, podejmując rozstrzygnięcie, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela (wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wa 175/12).*
- *W przypadku rozstrzygnięcia zawierającego elementy uznania administracyjnego kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy organ przed wydaniem decyzji prawidłowo przeprowadził postępowanie, czy podjął wszystkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, czy organ właściwie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i nie przekroczył granic swobodnego uznania administracyjnego, czy rozstrzygnięcia takie nie posiadają cech dowolności, czy w sposób należyty zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy stron postępowania (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r. sygn. II SA 303/99, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2001 r. sygn. V SA 2135/00).*

W kontekście powyższych ustaleń na plan pierwszy wysuwa się sprawa prawidłowego ustalenia stanu faktycznego występującego w każdym konkretnym przypadku. Organ administracji ma obowiązek szczególnie wnikliwie dokonać ustalenia zarówno sytuacji w terenie, jak i przeanalizować przyczyny, które przywołał zainteresowany w celu uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia. W art. 83 ust. 4 pkt 6 UO

wskazano, iż wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą UO ochrony drzew. Zakłada to istnienie obowiązku uzasadnienia – zarówno zasadności żądania uprawnionej strony (dokonywanego we wniosku o wydanie decyzji), jak i końcowego rozstrzygnięcia (zarówno uznającego żądanie, jak i odmownego).

Wnioski powyższe wspierają następujące tezy:

- *Analiza przepisów Ustawy o ochronie przyrody prowadzi do wniosku, że przewidziane w art. 83 ust. 1 ustawy zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Tym samym uzyskanie decyzji w tym przedmiocie winno poprzedzać wszechstronne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy (art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a.), a następnie wyjaśnienie stanowiska organu poprzez sporządzenie stosownego uzasadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem wyważenia dwóch interesów przeciwstawnych sobie – interesu wnioskodawcy oraz publicznego wynikającego z prawnego obowiązku ochrony elementów przyrody (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2014 r. sygn. akt IV SA/WA 450/14).*
- *Artykuł 83 powyższej ustawy wprowadza określone wymogi w odniesieniu do treści wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew. Na wnioskodawcy ciąży zatem nie tylko wymóg wykazania się uprawnieniem do występowania z wnioskiem (pkt 1 i 2 art. 83 ust. 4), ale także wskazania pozostałych informacji wymienionych w ust. 4, przede wszystkim przyczyny i terminu zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu. W każdym wypadku szeroko rozumiana ochrona przyrody wymaga uzasadnienia przyczyny zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 1133/09, dostępny w CBOSA pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), które powinny zostać wnikliwie i wyczerpująco rozważone przez organ administracyjny (wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 652/13).*
- *Sąd administracyjny, badając legalność decyzji uznaniowej, zobowiązany jest do oceny, czy nie naruszono przepisów postępowania w sposób, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także czy decyzja mieści się w wyznaczonych przez prawo granicach uznania i nie jest przejawem arbitralności działania organów administracji. Uznanie administracyjne wymaga wskazania przesłanek korzystania z niego i fakt ten poddany jest kontroli sądu administracyjnego, podobnie jak spójność argumentacji przytoczonej w rozstrzygnięciu indywidualnym opartym na uznaniu administracyjnym. Z kolei braki w uzasadnieniu decyzji okoliczności faktycznych, mogące mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarzają przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy (por. orzecznictwo przywołane w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2005 r. OSK 1702/04).*
- *Na wnioskodawcy ciąży nie tylko wymóg wykazania się uprawnieniem do występowania z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, ale także wskazania pozostałych informacji, przede wszystkim przyczyny i terminu zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu. W każdym wypadku szeroko rozumiana ochrona przyrody wymaga uzasadnienia przyczyny zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Po 294/13).*

Zagadnienie granic swobody uznania administracyjnego ma przy tym przebogatą literaturę i w niniejszej opinii nie może być ona dokładniej prezentowana (zob. komentarze do k.p.a. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Z. Janowicza, Cz. Martysza czy też M. Jaśkowskiej). Podsumowując, można jednakże podkreślić, że owe granice wyznaczają zarówno przepisy proceduralne (przede wszystkim art. 7 k.p.a. – słuszny interes), jak i materialno-prawne. Warto to dodatkowo rozważyć, bowiem ten aspekt jest często pomijany (choć również mieści się w dyspozycji art. 7 k.p.a. pod postacią „straży praworządności”).

3. Granice materialno-prawne

W omawianej sprawie najistotniejsze znaczenie ma wyjaśnienie dwóch podstawowych zagadnień:

- granice uznania administracyjnego w wypadku decyzji w sprawie usuwania drzew,
- granice uznania administracyjnego w wypadku wniosku o ustalenie tzw. zasadzeń zastępczych.

3.1. Pierwszym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest dopuszczalność odmowy wydania zezwolenia. Ustawowy zakaz usuwania drzew i krzewów jest bez wątplenia ograniczeniem prawa własności (a w konsekwencji ograniczeniem praw pochodnych). Zgodnie z art. 31 Konstytucji RP ograniczenie takie może być ustanowione tylko w ustawie oraz nie może naruszać istoty wolności i prawa. Trzeba więc wyraźnie zaznaczyć, że prawo własności w odniesieniu do zasobów środowiska (w tym drzew) nie pozwala jednostce na wyłączne korzystanie z nich. Zgodnie z art. 4 POŚ należy uznać, że prawo takie przysługuje również innym podmiotom korzystającym z tego samego elementu środowiska w tym samym czasie (tak P. Bojarski, *Własność zasobów przyrodniczych* [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska*, red. W. Radecki, Difin 2010, s. 33 i n.). Jest przy tym oczywiste, że nie jest to własność w sensie cywilistycznym. Prawo do korzystania z zasobów przyrodniczych nie oznacza w szczególności nabycia prawa do dysponowania rzeczą (*ius disponendi*) przez inne podmioty. Jednakże właściciel (w sensie cywilistycznym) może zostać pozbawiony *ius disponendi* (lub ograniczony w tym zakresie), o ile wyraźnie wynika to z ustawy. Należy jednocześnie przyjąć, że nie może to być arbitralne rozstrzygnięcie, nawet w wypadku ustawodawcy. Innymi słowy, nie wystarczy tu powołanie się na istnienie przepisu art. 83 ust. 1 OP (jest to pozornie rozstrzygnięcie arbitralne).

Zauważyć przede wszystkim można, że ochrona zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień mieści się w katalogu zagadnień objętych terminem „ochrona przyrody” (art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 OP). Ponadto jednym z celów ochrony przyrody jest właśnie ochrona walorów krajobrazowych, zieleni oraz zadrzewień (art. 2 ust. 2 pkt 5 UO). Ponieważ jednocześnie dbałość o przyrodę jest obowiązkiem organów administracji (art. 4 ust. 1 OP) to nie ulega wątpliwości, iż organ „może najzupełniej zgodnie z prawem zezwolenia odmówić”, o ile uzna, że byłoby to sprzeczne z celami ochrony przyrody (zob. komentarz do Ustawy o ochronie przyrody W. Radeckiego z 2008 r., wyd. Difin, s. 246). Koresponduje to z poruszonym wcześniej zagadnieniem wyważenia interesu społecznego (czy też publicznego). Cała przyroda (w tym nawet pojedyncze drzewa) jest uznana za „dziedzictwo i bogactwo narodowe” (art. 4 OP). Stanowisko takie wymaga oczywiście uzasadnienia w decyzji (rozstrzygnięcie indywidualne).

W związku z powyższym wyrażono następujący pogląd:

Najracjonalniejszym rozwiązaniem w tym zakresie powinno być rozważenie przez organ administracji wydający zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów, czy bez tego konkretnego obiektu przyrodniczego nie da się zrealizować przedsięwzięcia stanowiącego przyczynę wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie, z jednoczesnym ustaleniem, jakie zmiany może to ewentualnie wywołać w środowisku przyrodniczym oraz czy dostateczną rekompensatą (o czym w dalszej części) dla środowiska nie będzie zastąpienie usuwanych drzew lub krzewów nowymi, i dopiero w przypadku stwierdzenia braku takich możliwości będzie można podjąć decyzję odmowną. Natomiast wystarczającą przesłanką do wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów nie będzie sam walor przyrodniczy obiektu objętego wnioskiem (A. Majewski, Kryteria wydawania przez organy gmin zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, Sam. Teryt. 1996, nr 11, s. 57 oraz komentarz K. Gruszeckiego do art. 83 OP). Trudno się w pełni zgodzić z powyższymi wnioskami. Oczywiście jest, że organ jest zobowiązany rozważyć wskazane zagadnienia. To niezbędne przede wszystkim dla wyważenia interesu indywidualnego. Musi być udowodnione, że w danym wypadku ów interes indywidualny przeważa interes publiczny, a jest nim bezwzględnie zachowanie istniejącego waloru przyrodniczego. Sytuacja taka zachodzi również wówczas, gdy wnioskodawcą (interes indywidualny) jest podmiot realizujący zadania publiczne (inne niż ochrona przyrody, np. budowa drogi). Jednakże to po stronie wnioskodawcy leży ciężar dowodu i to on jako pierwszy powinien uzasadnić konieczność usunięcia drzewa.

Jednocześnie uzasadnienia wymaga udzielenie zgody na usunięcie drzewa. Można nawet przyjąć, że w tym ostatnim wypadku uzasadnienie powinno być szczególnie staranne, skoro zasadą jest zachowanie zasobów przyrodniczych.

Udzielenie zgody na wycięcie drzewa podlegać musi surowszym regułom niż jej odmowa. Przesądza o tym sam ustawodawca, wprowadzając w przepisach szczególnych szereg dodatkowych ograniczeń. W szczególności można przywołać tu przepis art. 125 OP:

Rośliny, zwierzęta lub grzyby, a także ich siedliska nieobjęte formami ochrony przyrody mogą być niszczone lub zabijane jedynie w związku z:

- 1) realizacją zadań uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody,
- 2) prowadzeniem badań naukowych lub edukacją,
- 3) racjonalną gospodarką,
- 4) amatorskim połowem ryb,
- 5) zbiorom na własne potrzeby,
- 6) prowadzeniem akcji ratowniczej,
- 7) bezpieczeństwem powszechnym,
- 8) bezpieczeństwem sanitarnym i weterynaryjnym,
- 9) ochroną życia i zdrowia ludzi,
- 10) zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniem.

Należy przyjąć, że jest to zamknięty katalog przyczyn uzasadniających niszczenie (w tym usuwanie) drzew i krzewów. Oczywiście też jest, iż wskazanie jednej z powyższych przyczyn nie przesądza samodzielnie o możliwości wyrażenia zgody, zwłaszcza w niektórych wypadkach, jak np. amatorski połów ryb. Niemniej jednak każda analiza musi rozpoczynać się od stwierdzenia zaistnienia jednej z powyższych przesłanek.

Ponadto można wskazać szereg innych przepisów szczególnych, które ograniczają możliwość usuwania drzew:

- Art. 75 POŚ:
 1. *W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych.*
 2. *Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji.*

- Art. 82 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko:
 1. *W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ:*
 - 1) *określa:*
 - a) *rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia,*
 - b) *warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich*

- Art. 15 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
 2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo:*
 - (...)
 - 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; (...)*
 - 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.*

W tych dwóch ostatnich przypadkach ograniczenia w usuwaniu drzew mogą wynikać z ustaleń dokonanych przez organy administracji w okresie wcześniejszym. Mogą to być zarówno decyzje administracyjne, jak i akty prawa miejscowego.

Wnioski powyższe wspiera następujące orzeczenie:

„1. Orzeczenie w przedmiocie usunięcia drzew ma charakter uznaniowy. Organ orzekający musi kierować się w pierwszym rzędzie zasadami ogólnymi wskazanymi w k.p.a., a więc dążyć do załatwienia sprawy, uwzględniając interes publiczny oraz słuszny interes strony (art. 7). Określając ramy interesu publicznego, trzeba mieć na względzie, iż w świetle regulacji normatywnych rośliny nieobjęte formami ochrony przyrody mogą być niszczone m.in. jedynie w związku z racjonalną gospodarką (art. 125 pkt 3 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody). We wskazanym przepisie prawodawca posłużył się określeniem „niszczenie”. W kontekście wymienionych w przepisie enumeratywnie przypadków, gdy dopuszcza się niszczenie roślin, trzeba stwierdzić, iż pojęcie to występuje w znaczeniu odnoszącym się do wszystkich przypadków unicestwienia czy przetwarzania zasobów przyrodniczych, także w związku z ich prawidłową eksploatacją, w tym usuwaniem drzew. 2. Brak jest podstaw do twierdzenia, iż istnieje generalny prymat swobodnego dostępu światła do nowo realizowanych budynków nad względami ochrony zasobów przyrody, w tym drzew. 3. Względy estetyczne nie zostały zaliczone do przesłanek ingerencji w zasoby przyrodnicze wskazanych w art. 125 Ustawy o ochronie przyrody. Nie uzasadniają one także wykorzystywania czy przekształca-

nia elementów przyrodniczych w procesie budowlanym (art. 75 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 21 kwietnia 2001 r.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2006 r., IV SA/Wa 2237/05).

Na zakończenie tej części rozważań można przytoczyć pogląd *de lege ferenda*: *Brak jednoznacznych kryteriów określających przesłanki upoważniające właściwe organy do wydania zezwolenia powoduje, że praktyka w tym zakresie jest bardzo różna, co niekiedy nie sprzyja poprawie bezpieczeństwa prawnego. Dlatego też przy najbliższej nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody wskazane byłoby wprowadzenie przesłanek pozwalających organom administracji wydać np. decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia (zob. K. Gruszecki, Praktyka usuwania drzew i krzewów, Zieleń Miejska 2009, nr 3, s. 48–49).*

Trzeba jednakże zaznaczyć, że mimo wskazanych trudności praktycznych obecny stan prawny nie stoi na przeszkodzie starannej analizie każdego przypadku zamiaru usunięcia drzewa. Jest to ustawowy obowiązek organów administracji.

3.2. Analizując przepisy ustawy OP dotyczące usuwania drzew w zakresie zasadzeń zastępczych, można dojść do wniosku, iż mamy w istocie do czynienia z pewnym wariantem instytucji kompensacji przyrodniczej. Można przypomnieć, że pojęcie to zostało zdefiniowane w ustawie POŚ (art. 3 pkt 8). Regulacja odwołująca się do tej definicji dotyczy przede wszystkim ocen oddziaływania na środowisko (art. 82 ustawy OOS oraz art. 34 ustawy OP) oraz ochrony parków i rezerwatów przyrody (art. 15 ustawy OP). Ponadto (bez użycia nazwy kompensacja) podobne rozwiązania można odnaleźć w innych regulacjach (np. w ustawie z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie). Wszystko to skłania do uznania, że mamy do czynienia z jednolitą instytucją prawną (zob. szerzej J. Jerzmański, Kompensacja przyrodnicza, Przegląd Komunalny nr 11/2007.)

Regulacja dotycząca zasadzeń zastępczych nieco odbiega od ogólnego wzorca. Zasadą jest swoiste pierwszeństwo zastosowania instrumentu finansowego – opłaty. Podlega to jednak ocenie organu – ocena ta nie może być swobodna. Musi uwzględniać zarówno charakter i cel wprowadzenia obowiązku naliczania opłat, jak i charakter oraz cel kompensacji przyrodniczej.

Odnośnie opłat można przytoczyć następujący pogląd:

Zgodnie z postanowieniami art. 84 ust. 1 ustawy regułą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew lub krzewów na podstawie stosownego zezwolenia. W przepisie tym nie określono precyzyjnie, jaki charakter mają te opłaty. Biorąc jednak pod uwagę postanowienia zarówno art. 86 Ustawy o ochronie środowiska i kształtowaniu środowiska, jak i art. 47f „starej” Ustawy o ochronie przyrody, zawierających analogiczne rozwiązanie jak obecne, należy stwierdzić, że są to opłaty za korzystanie ze środowiska, które jednak nie podlegają regułom określonym w prawie ochrony środowiska. Ich zasadniczą funkcją jest zapewnienie środków finansowych mających rekompensować zmianę w środowisku, jakie powstały na skutek działalności podmiotu zobowiązanego do ich ponoszenia. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że brak negatywnego oddziaływania na środowisko powinien zwalniać z obowiązku ponoszenia opłat (komentarz do art. 84 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, [w:] K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, ABC, 2010, wyd. II).

Z poglądem powyższym trudno się zgodzić. Potwierdza to również W. Radecki: *Oplaty za usuwanie drzew i krzewów przewidziane w Ustawie o ochronie przyrody są prawnie opłatami za korzystanie ze środowiska w rozumieniu ustawy [z 2001 r.] Prawa ochrony środowiska. Oplaty te, jako pobierane na podstawie przepisów szczególnych (w tym wypadku na podstawie Ustawy o ochronie przyrody), wchodzą w zakres przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, a jeżeli tak, to nie ma żadnych wątpliwości, że także przychody z opłat za usuwanie drzew podlegają rozliczeniom przewidzianym w art. 404 Prawa ochrony środowiska z tego oczywistego powodu, że ten przepis odsyła do art. 401 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, ten ostatni zaś – zgodnie z art. 273 ust. 3 Prawa ochrony środowiska – obejmuje także przychody z opłat za usuwanie drzew, wymierzanych na podstawie Ustawy o ochronie przyrody (W. Radecki, Rozliczanie opłat za usuwanie drzew, Nowe Zeszyty Samorządowe nr 2010/1/15).*

Zasady pierwszeństwa opłaty nie można traktować jako bezwzględnej, uwarunkowanej jedynie uznaniem organu (bowiem to uznanie ma wyraźne granice). Można wyrazić żal, że polski ustawodawca nie poszedł śladem Czechów i Słowaków. Przyjęli oni dokładnie odwrotną zasadę – opłata jest naliczana jedynie wtedy, gdy nie są możliwe zasadzenia zastępcze. Zgodnie z orzecznictwem sytuacja taka zachodzi bez wątpliwości jedynie wtedy, gdy w danej jednostce administracyjnej (gminie) nie ma faktycznie miejsca na dokonanie nowych zasadzeń (szerzej zob. W. Radecki, Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji, Wolters Kluwer, Warszawa 2010).

W niektórych przepisach ustawy OP odnajdziemy podobny sposób myślenia: *Art. 84 ust. 6. Oplaty za usunięcie drzew lub krzewów, związane z budową dróg publicznych, pomniejsza się o koszty poniesione na tworzenie zadrzewień w miejscach usuniętych drzew lub krzewów, w granicach pasa drogowego.*

Art. 86 ust 1. Nie pobiera się opłat za usunięcie drzew:

- 10) topoli o obwodzie pnia powyżej 100 cm, mierzonego na wysokości 130 cm, nie należących do gatunków rodzimych, jeżeli zostaną zastąpione w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków.*

Jak się jednak wydaje wniosek, że ustawodawca – ustanawiając powyższe wyjątki – potwierdził tym samym pierwszeństwo opłaty przed zasadzeniami zastępczymi, w pozostałych przypadkach wydaje się zbyt daleko idący.

Odnośnie znaczenia kompensacji przyrodniczej (w tym wypadku w postaci zasadzeń zastępczych) można natomiast – z pełną aprobatą – przytoczyć następujący pogląd:

Uwarunkowanie zezwolenia na usunięcie drzew od dokonania nasadzenia zastępczego nowych drzew w liczbie nie mniejszej niż drzew wyciętych (art. 83 ust. 3 Ustawy o ochronie przyrody) jest prawidłowe także w takiej sytuacji, kiedy usuwanie drzew jest normatywnie zwolnione z obowiązku poniesienia opłat ze względu na regulację art. 86 ust. 1 pkt 4 Ustawy o ochronie przyrody (W. Radecki, Nasadzenia zastępcze przy usuwaniu drzew bez konieczności ponoszenia opłat, Nowe Zeszyty Samorządowe nr 2006/2/25).

Wynika z powyższego, że oceny, czy kryteria lub zasadzenia zastępcze są celowe czy nie, należy dokonać w oderwaniu od zagadnień finansowych. Decydować powinny względy przyrodnicze, co potwierdza również następujący pogląd:

Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów powinno być uzależnione od nowych nasadzeń lub też od przeniesienia drzew i krzewów na inne miejsce. [...] Organ gminy przy wyborze nałożenia obowiązku nasadzenia nowych drzew lub przeniesienia usuniętych drzew na inne miejsce albo też rezygnacji z nałożenia jakiegokolwiek obowiązku na podmiot występujący o zezwolenie powinien się kierować zasadami racjonalnego kształtowania i gospodarowania tymi zasobami, zwłaszcza nie pogarszania stanu środowiska (A. Majewski, Kryteria wydawania przez organy gmin zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, Samorząd Terytorialny, nr 1996/11/57).

Dla porządku należy przytoczyć również pogląd przeciwny – przynajmniej w zakresie, w jakim dotyczy priorytetu, który powinien brać pod uwagę organ:

Jedynym warunkiem określonym przez ustawodawcę jest liczba drzew lub krzewów posadzonych w miejsce tych usuwanych. Liczba drzew lub krzewów posadzonych nie może być mniejsza od usuwanych. Wydaje się, że nałożenie tego obowiązku będzie uzasadnione wówczas, gdy z analizy stanu środowiska przyrodniczego w miejscu, gdzie rosły drzewa lub krzewy objęte wnioskiem o wydanie zezwolenia na ich usunięcie, wynikać będzie, że usunięcie drzew lub krzewów wywoła poważny uszczerbek w środowisku, to oczywiście uzasadnione będzie nałożenie tego obowiązku. Natomiast jeżeli straty w środowisku nie będą znaczące, to nie powinno się nakładać takiego obowiązku. Kolejną okolicznością mogącą mieć wpływ na nałożenie zobowiązania do dokonania nowych nasadzeń jest obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. W przypadku bowiem, gdy usunięcie drzew lub krzewów podlega obowiązkowi opłatowemu (a taka jest reguła), to uszczerbek w środowisku będzie wyrównany. Natomiast jeżeli usunięciu mają podlegać drzewa lub krzewy w warunkach określonych w art. 86 ust. 1 ustawy, gdy nie pobiera się opłat za ich usunięcie, to nałożenie obowiązku dokonania nowych nasadzeń jest bardziej uzasadnione, gdyż jest to wówczas jedyna forma wyrównania uszczerbku w środowisku, poza tym okoliczność ta może mieć wpływ również na wielkość nowych nasadzeń (szerzej K. Gruszeki, Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju („nasadzenia zastępcze”), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 5–6, s. 37 i n.).

IV. Wnioski

Zasada zachowania zasobów przyrodniczych jest priorytetowa. Zgoda na usunięcie drzewa jest wyjątkiem od owej zasady. Jest to tym samym sytuacja nadzwyczajna i nie ma mowy o bezwzględnym roszczeniu wnioskodawcy.

Uznanie administracyjne polega w omawianym wypadku na wyważeniu interesu indywidualnego i interesu publicznego. Bezwzględnym interesem publicznym jest zachowanie drzewa, nawet jeżeli wnioskodawca realizuje inny cel publiczny.

Interes indywidualny musi zostać wskazany i uzasadniony. Mieścić się on musi w zamkniętym katalogu przyczyn uzasadniających możliwość niszczenia (usunięcia) roślin (art. 125 OP). Nie przesądza to jednak o możliwości uzyskania zgody.

Każda decyzja (odmowna i pozytywna) powinna zostać starannie uzasadniona.

Odmowa nałożenia obowiązku zasadzeń zastępczych powinna być również starannie uzasadniona. Przede wszystkim wynikać ona powinna z wyraźnie wskazanych względów przyrodniczych.

Możliwość powołania się na interes społeczny nie oznacza możliwości automatycznego uznania, opłata jest lepszym środkiem zagwarantowania rekompensaty za usunięcie drzewa niż zasadzenie zastępcze. Można natomiast próbować skutecznie uzasadnić to względami wynikającymi z prowadzenia racjonalnej polityki.

Nałożenie zlecenia w postaci zasadzeń zastępczych nie ma żadnego związku z sytuacją materialną wnioskodawcy. Odroczenie opłaty jest obligatoryjne.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby zróżnicować w decyzji obowiązki dotyczące poszczególnych drzew. Można tym samym określić obowiązek opłatowy (może on też być rozłożony na raty lub odroczony w odrębnej decyzji z art. 87 ust. 6 ustawy OP) obok zlecenia zasadzeń zastępczych.

Jan Jerzmański

miejsowość, data

nazwa i adres organu

WNIOSEK

o udostępnienie informacji publicznej

Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) proszę o udostępnienie

.....

.....

(opisać, jakich dokumentów / informacji żądamy).

Jednocześnie na podstawie art. 14 ust. 1 ww. ustawy wnioskuję o udostępnienie ww. informacji w formie

(np. papierowej, elektronicznej) i przesłanie jej na adres

.....

.....

(jeśli wnioskujemy o informację w formie elektronicznej, można podać adres mailowy).

podpis

miejsowość, data

nazwa i adres organu

WNIOSEK

o udostępnienie informacji o środowisku

Na podstawie art. 8, art. 9 ust. 1 i art. 12 ust. 1 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 (DzU nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) proszę o udostępnienie

.....
.....
.....

(opisać, jakich dokumentów / informacji żądamy).

Na podstawie art. 15 ust. 1 ww. ustawy wnioskuję o udostępnienie ww. informacji w formie

(np. papierowej, elektronicznej) i przesłanie jej na adres

.....
.....

(jeśli wnioskujemy o informację w formie elektronicznej, można podać adres mailowy).

podpis