

ANNA HAŁADYJ*

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH I INNE PRZESŁANKI ODMOWY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI O ŚRODOWISKU ZAWARTYCH W PROTOKOŁACH POKONTROLNYCH

Wstęp

Kontrola działalności wpływającej na środowisko stanowi jeden z elementów służących zapewnieniu jego skutecznej ochrony, zaś realizacja postulatów *good governance* i idei społeczeństwa obywatelskiego wymaga jawności określonych kategorii danych pochodzących od władz publicznych, choć jawność ta nie ma charakteru bezgranicznego. Jej ograniczenia stanowi m.in. konieczność ochrony danych osobowych. Konflikt pomiędzy tymi wartościami, jakimi są jawność życia publicznego i prawo do prywatności, w szczególny sposób dotyczy protokołów obrazujących przebieg i efekty kontroli prowadzonej przez organy administracji, zwłaszcza wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. W tym przypadku pojawia się konieczność ważenia pomiędzy dwiema wartościami: ochroną środowiska i zasadą jawności danych o emisjach oraz ich źródłach a ochroną innych tajemnic ustawowo chronionych. Jednocześnie jednak zakres udostępnianych informacji będzie różny w zależności od tego, kto i w jakim zakresie żąda ich udostępnienia.

Celem niniejszego opracowania czynię analizę przepisów prawa krajowego, poglądów doktryny i judykatury pod kątem weryfikacji kryteriów i zasad odmowy udostępniania danych stanowiących informacje

* Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e – mail: anna.haladyj@gmail.com

o środowisku zamieszczonych w treści protokołu pokontrolnego, a także obowiązków organów jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, formułowanych wobec „każdego” oraz w sytuacji współdziałania z innymi organami. Stawiam w nim zasadniczą tezę o odmienności zasad udostępniania treści wymienionych protokołów w zależności od zakresu podmiotowego i przedmiotowego żądania dotyczącego udostępnienia protokołu pokontrolnego.

1. Kontrola stanu środowiska przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Jednym z instrumentów służących zapewnieniu właściwego stanu środowiska i jego ochrony jest kontrola przestrzegania przepisów prawa ochrony środowiska. Kontrolę tę sprawują zarówno organy administracji publicznej¹, w ramach przypisanych im ustawowo zadań, jak i społeczeństwo w ramach tzw. kontroli społecznej, za pośrednictwem takich instytucji prawnych, jak dostęp do informacji o środowisku i udział społeczeństwa w ochronie środowiska². Zadania mieszczące się w kategorii nadzorczo-kontrolnych przysługują przede wszystkim organom Inspekcji Ochrony Środowiska³, jednak oscylują one wokół działalności związanej ze szczególnym korzystaniem ze środowiska, a więc objętej wymogiem uzyskania pozwolenia i podejmowane są wobec podmiotów korzystających ze środowiska.

Nie wolno jednak zapominać, że uprawnienia kontrolne realizowane są także wobec podmiotów niemających statusu „korzystających ze środowiska”, a więc osób fizycznych, które albo nie prowadzą działalności gospodarczej w ogóle, albo prowadzą działalność w zakresie zwykłego korzystania ze środowiska. Pojęcie to oznacza takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie

¹ Więcej zob. A. Barczak, *Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym*, [w:] A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 174 i nast.

² A. Haładyj, *Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne*, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, S. Strus, (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 34.

³ Działającym na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.

wprowadza obowiązek uzyskania pozwolenia, oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne⁴ (art. 4 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁵) i *de facto* sprowadza się do działalności osób fizycznych wpływającej na środowisko, a nie powiązanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, lecz innej życiowej aktywności. Może ona obejmować np. magazynowanie odpadów komunalnych lub innych kategorii odpadów oraz postępowania z nimi, w tym pozbywania się w sposób niezgodny z prawem.

Uprawnienia kontrolne w tym zakresie posiadają: marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta), którzy sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379 upoś). Doktryna podkreśla, że owe uprawnienia kontrolne obejmują szeroko rozumiane „przepisy o ochronie środowiska”⁶ (a więc: nie tylko wynikające wprost z przepisów upoś), zaś granice uprawnień kontrolnych wyznacza właściwość rzeczowa i miejscowa oraz instancyjna tych organów⁷. Analiza przepisów upoś wskazuje, że w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w sprawach: wydawania decyzji, o których mowa w art. 150 ust. 1 i art. 154 ust. 1 upoś; przyjmowania wyników pomiarów, o których mowa w art. 149 i 150 upoś oraz przyjmowania zgłoszeń, o których mowa w art. 152 ust. 1 upoś, i może realizować działania kontrolne w zakresie przewidzianym tą właściwością. Inne ustawy sektorowe (np. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸) określają dodatkowe uprawnienia dla organu wykonawczego gminy (i innych organów jednostek samorządu terytorialnego).

Skutkiem podjęcia i przeprowadzenia działań kontrolnych jest sporządzenie protokołu, którego jeden egzemplarz doręcza się kontrolowanej osobie fizycznej (art. 380 ust. 1 upoś); protokół podpisują kontrolujący oraz kontrolowana osoba fizyczna, która może wniesć do protokołu

⁴ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 627, dalej cytowana jako upoś.

⁶ M. Górski, *Kto za to odpowiada?*, „Ekoprofit” 2001, nr 10, s. 17.

⁷ A. Barczak, *Pozycja prawna wójta w ochronie środowiska*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec, (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2014, lex/el 208428.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 250.

zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem lub odmówić jego podpisania. W tym drugim przypadku kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, staroście lub marszałkowi województwa.

W takim protokole znaleźć się mogą informacje stanowiące dane osobowe (w tym dane wrażliwe), jak i (potencjalnie) inne dane objęte różnymi kategoriami tajemnic ustawowo chronionych, w stosunku do których należy ustalić istnienie reżimów ochronnych, wprowadzających ograniczenia ich jawności i dostępności. W tym celu należy rozstrzygnąć, jaki charakter mają protokoły pokontrolne⁹, a więc także – na jakiej podstawie prawnej (ewentualnie) będzie się dokonywało ograniczenie ich jawności.

2. Protokół pokontrolny jako informacja o środowisku

Zgodnie z regulacją konstytucyjną¹⁰ (art. 61), doprecyzowaną na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹, informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 udiip), w tym odnosząca się (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) do danych publicznych obejmujących treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności dokumentacji „przebiegu i efektów kontroli.” Poza sporem pozostaje, że „Informację publiczną stanowi treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej

⁹ W niniejszym opracowaniu rozważam jedynie charakter protokołów pokontrolnych jako informacji publicznej/informacji o środowisku; tę problematykę w kontekście „innego aktu lub czynności” podlegającego zaskarżeniu do sądu administracyjnego poruszają: T. Czech, *Zarządzenie pokontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, B. Draniewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 lutego 2008 r., II OSK 216/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6, ale także P. Kledzik, *Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym*, [w:] E. Koniuszewska (red.), *Szczególny status gminy uzdrowiskowej z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, Szczecin 2016, s. 103-104 i powołana tam literatura przedmiotu.

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

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 z późn. zm.; dalej cytowana jako udiip.

sprawy dotyczą”¹². W tym ujęciu nie ma więc znaczenia, kto jest podmiotem kontrolowanym – istotne jest wskazanie, że opracowania te pochodząc od organów administracji publicznej, stają się informacją publiczną. Tym samym można uznać, że protokoły pokontrolne stanowią informację publiczną.

Jednakże poprzestanie na tym ustaleniu byłoby zbyt wąskim ujęciem prezentowanego zagadnienia. Otóż protokoły z kontroli regulowane przepisami upoś ze swej istoty dotyczą stanu środowiska, a tym samym mieszczą się w szczególnej kategorii informacji, jaką stanowi informacja o środowisku. Prawo gwarantujące udostępnianie informacji o środowisku także zostało zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym (art. 74 ust. 3 Konstytucji); sam fakt wyodrębnienia tych dwóch reżimów prawnych nie sprawia jednak, że mamy do czynienia z dwoma odrębnymi istotowo (przedmiotowo) prawami podmiotowymi, lecz z wyodrębnionym reżimem udostępniania szczególnej kategorii informacji publicznej, jaką stanowi informacja o środowisku – można więc uznać, że przepisy 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 środowisko¹³ stanowią „sektorowy” odpowiednik udip¹⁴. Różnicę między tymi dwoma reżimami można sprowadzić do kwestii proceduralnych: formy wniosku, terminów udostępnienia, sposobu naliczania opłat oraz katalogu przesłanek odmowy udostępnienia. Jednocześnie wzajemną relację tych dwóch reżimów należy rozpatrywać w kategorii *lex generalis – lex specialis*. Taką normę kolizyjną zawiera bowiem art. 1 ust. 2 udip, zgodnie z którym „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Jeżeli zaś obowiązują odmienne regulacje dotyczące zasady i trybu ich udzielania, to będą one miały pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej.¹⁵

Z uwagi na przedmiot protokołu z kontroli, który będąc adresowany do podmiotu kontrolowanego, dotyczy środowiska i wprowadzanych do niego emisji, należy odnieść się do zakresu przedmiotowego pojęcia „in-

¹² Wyrok WSA w Poznaniu V SA/Po 994/06 z dnia 9 lutego 2007 r. oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2012 r., VIII SA/Wa 159/12.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353; dalej cytowana jako uuiś.

¹⁴ T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 74.

¹⁵ Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 2227/05.

formacja o środowisku”. Zakres ten ujęty został w art. 9 uuiś, w swej treści stanowiąc stosunkowo precyzyjne odzwierciedlenie art. 2 ust. 3 Konwencji z Aarhus¹⁶ i dyrektywy 2003/4/WE¹⁷. Przepis ten nie stanowi definicji ustawowej, lecz wskazówkę, jakie informacje podlegają udostępnieniu w tym trybie, tym samym – jakie kategorie informacji uznawane są za informacje o środowisku. Wprawdzie zakres udostępniania nie wskazuje z nazwy protokołów pokontrolnych, co nie zmienia faktu, że protokoły te zawierają informacje o stanie elementów środowiska, oraz – zwłaszcza – o emisjach do nich. Tym samym należy uznać, że protokoły z kontroli, stanowią kategorię informacji o środowisku w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 w zw. z pkt. 1 i 2 uuiś, podlegają udostępnieniu na podstawie art. 8 uuiś, zgodnie z którym „Organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone”. Jednocześnie zaś protokoły pokontrolne nie mieszczą się w kategorii „informacji niewymagającej wyszukiwania”, ponieważ art. 21 ust. 2 uuiś nie wskazuje ich jako tych rodzajów dokumentów, dla których wymagane jest prowadzenie kart informacyjnych; tym samym będą to informacje uzyskiwane w trybie wnioskowym. Jako dokumenty wymagające wyszukania, podlegają one udostępnieniu za opłatą związaną z procesem wyszukania, bez zbędnej zwłoki, w terminie miesiąca od dnia otrzymania wniosku, jednak nie później niż w ciągu dwóch miesięcy – gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana. Ponadto zaznaczyć wypada, że od wnioskodawcy, którym może być „każdy”, tj. każda osoba fizyczna lub prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej – nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu tej informacji.

Po dokonaniu tych ustaleń należy rozważyć, jakie obowiązki spoczywają na organie administracji publicznej dysponującym takimi protokołami w zakresie ich udostępniania jako informacji o środowisku i ewentualnych wyłączeń jawności dokonanych w nim ustaleń.

¹⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

¹⁷ 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. L 41, z 14 lutego 2003 r., s. 26-32.

3. Test szkody i test ważenia interesów jako kryteria wstępne badania przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku

Sposób ukształtowania przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku, zarówno w Konwencji z Aarhus, jak i w prawie UE każdorazowo wymaga oceny interesów stojących za odmową udostępnienia informacji w porównaniu z korzyściami, jakie mogłoby przynieść ich udostępnienie. Zgodnie z art. 4 ust. 4 Konwencji z Aarhus, „powody umożliwiające odmowę będą interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji”. Analogiczne treści zawiera art. 4 dyrektywy 2003/4/WE: „Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2 są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia.”¹⁸. Oznacza to konieczność badania *case by case*, jakie interesy stoją za wyłączeniem jawności informacji o środowisku, a jakie – za ich udostępnieniem.

Kierowana do państw członkowskich, a w gruncie rzeczy do organów stosujących prawo, dyrektywa działania, polegająca na ocenie argumentów przemawiających za udostępnieniem informacji o środowisku lub odmową ich udzielenia, koncentruje się na przyjętym w prawie unijnym za standard rozwiązaniu opartym o koncepcję dwóch testów: „testu szkody” oraz „testu ważenia interesów”¹⁹. Test szkody może być stosowany w przypadkach, w których organ jest zobowiązany ograniczyć dostęp do informacji; jego wynik powoduje utajnienie informacji, jeżeli jej ujawnienie naruszyłoby chociaż jeden z interesów wskazanych w prawie; mamy wówczas do czynienia z tzw. ograniczeniami bezwzględnej dostępności informacji²⁰. Tak ujęty element „szkody” (rozumianej umownie jako „wszelkie negatywne konsekwencje, jakie zaistnieją lub mogą zaistnieć

¹⁸ Podobnie p. 16 preambuły do dyrektywy 2003/4/WE.

¹⁹ P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania*, https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.pdf [dostęp: 06.05.2014].

²⁰ G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434)*, http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/opinie/opinia_druk_4434_07_zqio.2011_wersja_2.pdf [dostęp: 06.05.2014],

z powodu ujawnienia informacji”²¹), musi zostać wzięty pod uwagę przy rozstrzyganiu w konkretnym przypadku. Oznacza to, że adresat normy, kierując się uznanymi przez prawodawcę za doniosłe wartościami, sam ocenia ryzyko ich zagrożenia i podejmuje adekwatne, zgodne z prawem działania²². Typowe dla ograniczeń bezwzględnych sformułowania ustawowe odnoszą się do oceny, że udostępnienie informacji „mogłoby naruszyć”, „spowodować zagrożenie” itp. Jednocześnie judykatura stoi na stanowisku, że wyjątek od prawa do informacji może być zastosowany, gdy ujawnienie mogłoby stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie interesu chronionego przewidzianego w przepisie²³.

Natomiast z ograniczeniami względnymi mamy do czynienia, gdy „pomimo że udostępnienie narusza lub może naruszać określone wartości, należy te wartości zestawić i wyważyć z interesem publicznym przemawiającym za udostępnieniem informacji”²⁴. Przedmiotem ważenia mogą być albo określone wartości, jak np. bezpieczeństwo ekologiczne, albo ogólna kategoria – interes (np. interes przedsiębiorcy). Informacja będzie jawna wówczas, jeżeli interes publiczny w ujawnieniu informacji przeważa nad chronionymi wartościami lub interesami. Tym samym należy uznać, że przesłanki względne opierają się na dwóch testach, jednak ich stosowanie następuje w określonym porządku: w pierwszej kolejności dokonywany jest test szkody, a dopiero w dalszej kolejności drugi test – ważenia interesów²⁵. Podkreślić przy tym należy, że za ujawnieniem muszą przemawiać interesy publiczne, nie zaś prywatne. W praktyce oznacza to konieczność przeprowadzenia testu ważenia „w obrębie ogólnego interesu publicznego”²⁶. Interes publiczny musi się więc wiązać z takim jed-

s. 8. Więcej na ten temat D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 315.

²¹ G. Sibiga, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 99.

²² B. Majchrzak, *Badania podstaw aksjologicznych prawa materialnego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 78.

²³ G. Sibiga, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji...*, s. 98.

²⁴ Tamże.

²⁵ A. Piskorz-Ryń, *Regulacja dostępu do informacji publicznej jako przykład europeizacji polskiego prawa administracyjnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Warszawa 2008, s. 49.

²⁶ E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 151.

nostkowym przypadkiem, który z jednej strony ma znaczenie dla szerszej społeczności, z drugiej zaś strony może mieć również szczególne znaczenie dla samego podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji.²⁷

Wprowadzenie testu ważenia interesów także powinno nastąpić w przepisach wprost, poprzez wskazanie, jakie kategorie interesu publicznego powinny być brane pod uwagę. Pogląd na temat domniemania prawnego na rzecz ujawnienia informacji (choć niemający charakteru bezwzględnie utrwalili się także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w ramach obowiązku wyważenia przez organ krajowy w każdym indywidualnym przypadku „publicznego interesu ujawnienia informacji” z „interese dyktującym odmowę ich udostępnienia”²⁸.

Wzorzec ten formułuje więc pewne zasady uniwersalne, które mogą mieć zastosowanie także wobec krajowych władz publicznych²⁹. Niestety jednak w obowiązującym stanie prawnym krajowy ustawodawca zrezygnował z jego szerokiego wykorzystania. Test szkody występuje w art. 16 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 6 i 7 uuiś (tj. ilekroć ustawodawca stanowi, że udostępnienie informacji mogłoby: „zakłócić”, „naruszyć”, „naruszać”, „spowodować zagrożenie”, „pogorszyć konkurencyjną pozycję”)³⁰. Natomiast w pozostałych przypadkach (w tym także w art. 2 uuiś) mamy do czynienia z decyzją związaną, więc zaistnienie danej okoliczności uzasadnia wyłączenie całości informacji z udostępniania³¹. Co więcej, w dotychczasowym brzmieniu art. 16 uuiś brak jakichkolwiek kryteriów wskazujących na obowiązek przeprowadzania przez organy administracji testu ważenia

²⁷ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 212.

²⁸ Wyrok TS z dnia 15 stycznia 2013 r. C-416/10 w sprawie Jozef Križan i inni v. Slovenská inspekcia životného prostredia (orzeczenie wstępne), LEX nr 1239079. Z głosem B. Iwańskiej, *Prawo dostępu do informacji, prawo udziału oraz prawo dostępu do sądu gwarancją efektywnej ochrony prawnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska – glosa do wyroku TS z dnia 15 stycznia 2013 r., C-416/10 w sprawie Jozef Križan i inni przeciwko Slovenská inspekcia životného prostredia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.

²⁹ T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] W. Góralczyk Jr (red.), *Prawo informacji, prawo do informacji*, Warszawa 2006, s. 22.

³⁰ Test szkody dostrzega także – choć go tak nie nazywa – B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 57.

³¹ J. Jendrośka, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 169.

interesów w następstwie przeprowadzenia testu szkody³². Zdaniem części doktryny odmowa następuje więc automatycznie, w oparciu o przyjętą przez prawodawcę zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, wymagającą dokonania wyboru „pomiędzy dwoma lub więcej dobrami: dobrem poświęcanym w związku z wprowadzeniem danego ograniczenia a dobrem, dla realizacji którego zostało ono ustanowione”³³.

4. Przesłanki odmowy udostępnienia danych ujętych w treści protokołu pokontrolnego

Katalog przesłanek stanowiących podstawę obligatoryjnej odmowy udostępnienia informacji o środowisku został ustanowiony w art. 16 ust. 1 pkt 1-11 uuiś, należy jednak pamiętać, że dodatkowe przesłanki wynikają z przepisów art. 2 uuiś, odnoszącego się do ochrony danych niejawnych („Przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, (Dz. U. Nr 182, poz. 1228)”). Konieczność wyłączenia z udostępnienia katalogu informacji stanowiących tajemnice ustawowo chronione zabezpieczona jest jednocześnie odpowiedzialnością karną z art. 231 Kodeksu karnego³⁴.

Zasadniczy element występujący w treści protokołów, podlegający ochronie na zasadach określonych w przepisach uuiś, to dane osobowe. Warto przy tym przytoczyć dosłowne brzmienie art. 16 ust. 1 pkt 4 uuiś, zgodnie z którym udostępnieniu nie podlega informacja dotycząca: „danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych”. Podstawowa refleksja odnosi się do konstatacji faktu, że odmowa udostępnienia informacji dotyczących danych osobowych osób trzecich w trybie art. 16 ust. 1 pkt 4 nastąpi jedynie w przypadku, „jeżeli udostępnienie informacji mogłoby

³² Tak G. Sibiga, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji...*, s. 107. Dostrzega on jednak elementy testu wagi interesów w art. 17 uuiś (*tamże*, s. 132).

³³ A. Piskorz-Ryń, *Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności ze względu na wymagania konstytucyjne*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 3: *Skuteczność regulacji*, Warszawa 2013, s. 52.

³⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

naruszyć przepisy [podkreślenie – A. H.] o ochronie danych osobowych”. W literaturze przedmiotu trafnie dostrzeżono, że „każde naruszenie prawa jest jednocześnie naruszeniem przepisów, natomiast nie każde naruszenie przepisów aktu prawnego jest naruszeniem prawa”³⁵, co więcej, nie ma znaczenia rodzaj naruszanych przepisów (materialne, procesowe), tak jak nie ma znaczenia stopień tego naruszenia³⁶. W tym przepisie ustawodawca wprowadził test szkody.

Rozwinięcie zasygnalizowanych problemów wymaga jednak dokonania ustaleń związanych z wyjaśnieniem pojęcia „dane osobowe”. Jego definicję zawierają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁷. Zgodnie z art. 6 uodo, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, zaś osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne³⁸. Jednocześnie podkreślić należy, że ochronie podlegają dane osobowe osób fizycznych³⁹. Na tym tle należy podnieść, że regulacja art. 16 ust. 1 pkt 4 uuiś, odwołującego się do pojęcia danych osobowych, wprowadza obowiązek ich ochrony tylko wobec tzw. osób trzecich. Pojęcie to odnosi się do osób, których dane osobowe znalazły się w treści informacji, a które nie są autorami informacji i nie miały obowiązku jej złożenia. Określa się je jako osoby „trzecie” wobec stosunku prawnego dotyczącego udostępnienia informacji, którego stronami są żądający informacji oraz organ znajdujący się w jej posiadaniu⁴⁰. Osobą trzecią może być w szczególności podmiot, którego informacja dotyczy lub który ją dostarczył (np. składając prośbę o przeprowadzenie kontroli na gruncie sąsiada), nie można zaś za oso-

³⁵ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 60.

³⁶ Tamże.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1235, dalej: uodo.

³⁸ Przy czym TS UE uznał, że ustalenie tożsamości osoby fizycznej nie musi polegać na wskazaniu jej nazwiska, wystarczające może być podanie innych okoliczności pozwalających na jej określenie w sposób niepowtarzalny, por. p. 27 uzasadnienia wyroku TS UE z 6 listopada 2003 r., C 101/01, w sprawie *Bodil Lindquist*.

³⁹ W tym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, zob. wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt II SA/Wa 1584/09 i art. 25 w związku z art. 37 ustawy o CEIDG. O braku ochrony prywatności tych osób zob. jednakże M. Górski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 136.

⁴⁰ J. Jendrośka, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska...*, s. 177.

bę trzecią uznać osoby, której działania są źródłem emisji⁴¹, a więc której działalność podlegała kontroli.

Wykładnia gramatyczna treści art. 16 ust. 1 pkt 4 uuiś pozwala na uznanie, że ochronie w jej trybie podlegają tylko dane „osób trzecich”. Jednakże wykładnia systemowa nakazuje refleksję nad taką tezą, której skutkiem byłoby pozbawienie ochrony innych osób fizycznych, niemających wszak takiego statusu! Dlatego też warto powrócić na grunt relacji uuiś wobec przepisów uodo. Reguły wykładni systemowej nakazują przede wszystkim wzięcie pod uwagę faktu, że uodo nie jest ustawą epizodyczną, a jej przepisy adresowane są do wszystkich organów administracji publicznej gromadzących i przetwarzających dane osobowe osób fizycznych. Zdaniem G. Szpor, uodo ma zapewnić przede wszystkim respektowanie przysługującego każdemu prawa do ochrony dotyczących go danych osobowych oraz ograniczyć przetwarzanie danych osobowych przez władze publiczne do zakresu i trybu uznawanego za właściwy w demokratycznym państwie prawnym⁴². Pozostając więc na gruncie samej uodo, można postawić tezę, że dane osobowe wszystkich osób fizycznych, które pojawiłyby się z jakichś przyczyn w protokole pokontrolnym (zgłaszający, świadek itp.), wymagają ochrony⁴³. Innymi słowy, udostępnienie protokołu pokontrolnego powinno nastąpić z racji przeważającego interesu publicznego, jakim jest wiedza o stanie środowiska, zaś dane osobowe powinny podlegać anonimizacji.

Drugim elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest kwestia ochrony danych wrażliwych, jeśli z treści protokołu wynikałyby informacje o nałożonych mandatach. Wówczas mielibyśmy do czynienia z danymi wrażliwymi, których ochronę wprowadza art. 27 uodo. Rodzi to pytanie o udostępnienie protokołu, gdy na jego podstawie skierowano do Policji lub prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa i wszczęto postępowanie. W sukurs tej okoliczności przychodzi kolejna przesłanka odmowy udostępnienia informacji o środowisku, wyrażona

⁴¹ M. Górski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony...*, s. 136.

⁴² G. Szpor, *Ustawa o ochronie danych osobowych*, [w:] G. Szpor (red.), *Przetwarzanie danych osobowych*, Katowice 1998, s. 146.

⁴³ Ku takiemu rozwiązaniu zdaje się skłaniać B. Rakoczy (*Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 228), pisząc, że konflikt pomiędzy prawem ochrony danych osobowych a prawem do informacji o środowisku powinien być rozwiązywany „na korzyść danych osobowych, gdyż nie mają one większego znaczenia dla ochrony środowiska, natomiast łatwo jest naruszyć prawa i wolności w zakresie ochrony danych osobowych”.

w art. 16 ust. 1 pkt 2 uuiś. Zgodnie z jej treścią, nie udostępnia się informacji o środowisku, gdy dane dotyczą spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania. Jej przyjęcie stanowi wynik uznania, że ochrona toczących się postępowań (a ściślej mówiąc: sprawności tych postępowań⁴⁴) może stanowić dobro oczywiście ważniejsze od dostępu do informacji o środowisku.⁴⁵ Zdaniem K. Gruszeckiego, który odnosi się do tego pojęcia w rozumieniu czynnościowym: „w zależności od rodzaju postępowania można mówić, że jest ono prowadzone bądź od chwili wydania postanowienia wszczynającego postępowanie [...]. Nie jest natomiast konieczne, by organ prowadzący postępowanie akurat w tej konkretnej chwili podejmował jakieś czynności w sprawie”⁴⁶. Należy więc uznać, że obejmuje ono sprawy formalnie wszczęte.⁴⁷

Oznacza to, że dostęp do protokołów pokontrolnych zawierających informacje o środowisku może być wyłączony wobec postępowań formalnie wszczętych, o ile spełniają one dalsze kryteria, tj. przede wszystkim ich udostępnienie mogłoby „zakłócić przebieg postępowania”. Pojęcie „zakłócenia przebiegu”, którym posłużono się w art. 16 ust. 1 pkt 2 uuiś, oprócz tego, że wprowadza element charakterystyczny dla testu szkody, jest także klasycznym zwrotem nieostrym, co jednak nie pozwala wnioskować, że można mu nadawać dowolne znaczenie⁴⁸. W takim przypadku interpretator powinien posługiwać się ogólnie przyjętymi regułami wykładni oraz dokonać oceny konkretnej sytuacji na podstawie wszechstronnej i szczegółowej analizy okoliczności danej sprawy.⁴⁹ „Zakłócenie” to można rozumieć jako np. pozyskanie przez jedną ze stron wiedzy możliwej do wykorzystania w postępowaniu dowodowym przeciwko drugiej

⁴⁴ W. Federczyk, *Badania podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 112.

⁴⁵ J. Sommer, *Ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] B. Adamiak, R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 430.

⁴⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2013, nr 144475.

⁴⁷ A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 267.

⁴⁸ K. Gruszecki, *Ustawa...*

⁴⁹ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 382.

stronie w sporze przed sądem – za takim ujęciem przemawia brzmienie art. 4 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4. W praktyce jest to jednocześnie przesłanka ograniczona nie tylko przedmiotowo, ale i temporalnie – do czasu prawomocnego zakończenia danego postępowania, kryterium oceny stanowi tu bowiem fakt, że podanie do publicznej wiadomości niezbędnej dokumentacji sprawy mogłoby mieć wpływ na **wynik** toczącego się postępowania. Po jego prawomocnym zakończeniu (lub umorzeniu⁵⁰) organ traci możliwość wykorzystania tej przesłanki i zastosowania wyłączenia na jej podstawie jakiegokolwiek części protokołu.

5. Wyłączenie z udostępniania danych zawartych w protokole pokontrolnym

Znając zarówno podstawowe zasady, jak i przesłanki dokonania stosownych wyłączeń należy odpowiedzieć na pytanie, w jakiej formie następuje wyłączenie z udostępniania danych osobowych (w tym danych wrażliwych) oraz odmowa udostępnienia informacji z uwagi na toczące się postępowanie.

W odniesieniu do pierwszej przesłanki warto podkreślić, że ochrona danych osobowych powinna polegać na ich anonimizacji, tj. procesie przetwarzania treści w taki sposób, aby uniemożliwić identyfikację osób fizycznych opisanych w udostępnianym dokumencie zawierającym informacje⁵¹. Potocznie określana jako „zabiałkowanie” lub „zaczernienie” danych osobowych, anonimizacja co do zasady przyjmuje postać czynności technicznej niewymagającej wydania decyzji administracyjnej, chyba że „poziom możliwej anonimizacji pozbawia dokument publiczny tego waloru informacyjnego, który jest przedmiotem wniosku”⁵². Oznacza to w praktyce, że organ, czyniąc zadość wnioskowi, udostępni treść protokołu pokontrolnego z zabiałkowanymi danymi osobowymi, o ile treść wniosku nie dotyczyła personaliów osoby fizycznej objętej kontrolą, lecz np. skutków jej działań dla środowiska. Jeśliby jednak treścią wniosku było żądanie ujawnienia danych podmiotu negatywnie oddziałującego na śro-

⁵⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 58.

⁵¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 12 marca 2013 r., IV SAB/GI 115/12.

⁵² P. M. Sitniewski, *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej - uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 32.

dowisko i poddanego kontroli, wówczas organ będzie musiał w drodze decyzji administracyjnej odmówić udostępnienia protokołu *en block*.

Podobnie w drugim przypadku, fakt wszczęcia postępowania w sprawie, zainicjowany działalnością pokontrolną, stanowić będzie przesłankę odmowy udostępnienia protokołu w takim zakresie, w jakim udostępnienie danych mogłoby „zakłócić przebieg postępowania”; założyć należy, że w omawianym przypadku dotyczyć to będzie odmowy udostępnienia całości protokołu.

6. Zmiany w zakresie przesłanek odmowy udostępnienia informacji o środowisku

Omawiane dotąd regulacje odnosiły się do przesłanek obligatoryjnej odmowy udostępnienia informacji regulowanych w obowiązującej wersji uuiś z pominięciem testu szkody i badania interesów, zalecanych do stosowania przez prawodawcę unijnego. Dostrzegając tę niezgodność, prawodawca dokonał stosowanej nowelizacji uuiś, ustawą z dnia 9 października 2015 r.⁵³. Wprowadzono w niej jednolitą podstawę prawną dla stosowania przesłanek odmowy udostępnienia, uchylając art. 17 uuiś, jak również wprowadzono wprost do ustawy test szkody i ważenia interesów jako dyrektyw działania skierowanych do władz publicznych⁵⁴ stosujących te wyłączenia. Nowe brzmienie art. 16 ust. 1 uuiś jest następujące: „Władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć: [...]”. W odniesieniu do zakresu odmowy udostępnienia w nowelizacji zawarto nowy art. 19 ust. 4, zgodnie z którym „Jeżeli jest możliwe oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia z przyczyn, o których mowa w art. 16, udostępnia

⁵³ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1936.

⁵⁴ Nowelizacja w zakresie obowiązków informacyjnych w miejsce pojęcia „organ administracji publicznej” wprowadza pojęcie „władz publicznych”, obejmujące zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15a) „Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa”.

się pozostałą część informacji. Przepis art. 20 ust. 1 stosuje się odpowiednio". Rozwiązania te należy uznać za spełniające wymogi prawidłowej implementacji, choć podkreślić należy, że termin ich wejścia w życie ustawodawca przewidział dopiero na 1 stycznia 2017 r.⁵⁵

7. Udostępnianie protokołów pokontrolnych innym organom

W kontekście obowiązku realizacji działań nadzorczo-kontrolnych podkreślić należy, że organy administracji publicznej wykonują zadania przypisane im ustawowo, lecz w sposób niewyłączny. O ile w ujęciu doktrynalnym można dokonać wyodrębnienia kategorii zadań administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska i przyporządkować je określonym organom ochrony środowiska (czy szerzej: organom administracji) jako zadania organizatorskie, bezpośrednio wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne czy kontrolno-nadzorcze, to podział ten w żadnej mierze nie odnosi się do faktycznego współdziałania organów administracji w realizacji różnorodnych celów formułowanych w przepisach prawa. Dlatego na tym etapie należy odrębnie zanalizować podstawy prawne dla przekazywania wyników kontroli na użytek służbowy organom administracji publicznej i dla przekazywania ich organom ścigania, z uwagi na specyfikę tych dwóch grup podmiotów.

Podstawowy obowiązek współdziałania w tym zakresie wprowadził art. 379 ust. 5 upoś, zgodnie z którym „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy”.

Zauważyć należy, że normy ogólne dotyczące współdziałania „z organami ścigania” dotyczą również Policji i prokuratury. Podstawy prawne współdziałania Policji z organami administracji publicznej zostały uloko-

⁵⁵ Dalszą ocenę tego stanu rzeczy prezentuję w opracowaniu *Dostęp do informacji o środowisku – ewolucja czy rewolucja w przepisach?*, [w:] E. Kruk, B. Jeżyńska (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 139 i nast.

wane w art. 1 ust. 2 p. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵⁶, zgodnie z którym do podstawowych zadań Policji należy „inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi”. Analogiczną regulację zawiera art. 3 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze⁵⁷, zgodnie z którym zadanie ogólne prokuratury, tj. stanie na straży praworządności oraz ściganie przestępstw, jest realizowane m.in. w oparciu o „współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa.”

Istotną kwestię wymagającą doprecyzowania stanowi zakres przekazywania organom administracji publicznej oraz organom ścigania informacji, które w protokołach z kontroli stanowią informacje o środowisku podlegające wyłączeniu w trybie art. 16 uuiś. Dlatego zastrzec należy, że przepisy dotyczące odmowy udostępniania informacji o środowisku odnoszą się do trybu, w którym udostępnianie to następuje na wniosek „każdego”. Organy administracji publicznej pozyskując te dane na użytek służbowy, nie podlegają więc tym ograniczeniom. Są jednak zobowiązane do zachowania tajemnic ustawowo chronionych. Oznacza to, że przekazując protokoły z kontroli na użytek służbowy innym organom, w tym zwłaszcza organom ścigania, organy jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek udostępnić całość protokołu pokontrolnego. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie dysponują uznaniem administracyjnym w zakresie decydowania, które elementy wyników kontroli podlegają przekazaniu. Jednocześnie jednak warto podkreślić, że do przestrzegania tajemnic ustawowo chronionych organy ścigania, tak samo jak organy administracji, są zobowiązane z urzędu.

Zakończenie

Kontrolowanie działań osób fizycznych oddziałujących na środowisko jest obowiązkiem władz publicznych; organy administracji sporządzają

⁵⁶ T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355 z późn. zm.

⁵⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 177.

protokół z takiej kontroli, zawierający – poza danymi o emisjach – także dane osobowe samego podmiotu kontrolowanego oraz tzw. osób trzecich oraz (potencjalnie) dane wrażliwe. Protokoły pokontrolne, stanowiąc informację publiczną, mieszczą się jednak w kategorii informacji o środowisku. Choć dostęp do nich stanowi konstytucyjnie gwarantowane publiczne prawo podmiotowe, to jednak prawo to nie ma charakteru bezwzględnego i uuiś wprowadza katalog przesłanek odmowy ich udostępnienia. Celem niniejszego opracowania uczyniłam weryfikację kryteriów i zasad odmowy udostępniania danych stanowiących informacje o środowisku zamieszczonych w treści protokołu pokontrolnego i obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, formułowane wobec „każdego” oraz w sytuacji współdziałania z innymi organami. Kluczowe zdaje się być dostrzeżenie zróżnicowania uprawnień różnych podmiotów żądających dostępu do danych zgromadzonych w protokole. Nie ulega wątpliwości, że na żądanie innych organów, w tym organów ścigania, straży miejskiej czy organów IOŚ, sformułowane w związku z prowadzonym postępowaniem, należy udostępniać wszelkie dokumenty i dane, które służą przygotowaniu materiału dowodowego bez ograniczeń wynikających z art. 16 ust. 1 art. 17 uuiś, organy te są bowiem zobowiązane z urzędu do przestrzegania przepisów o tajemnicach ustawowo chronionych.

Słowa kluczowe: informacja o środowisku, dane osobowe, protokół pokontrolny

Bibliografia

- Adamski D., *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Aleksandrowicz T. R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.
- Barczak A., *Pozycja prawna wójta w ochronie środowiska*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec, (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2014, lex/el 208428.
- Barczak A., *Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym*, [w:] A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.

- Czech T., *Zarządzenie pokontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3.
- Draniewicz B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 lutego 2008 r., II OSK 216/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6.
- Fajgielski P., Młynarska-Sobaczewska A., Piskorz-Ryń A., Sibiga G., *Ekspertyza prawna „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania*, https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.pdf [dostęp: 06.05.2014].
- Federczyk W., *Badania podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Górski M., *Kto za to odpowiada?*, „Ekoprofit” 2001, nr 10.
- Górzyńska T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] W. Góralczyk Jr (red.), *Prawo informacji, prawo do informacji*, Warszawa 2006.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2013, nr 144475.
- Haładyj A., *Dostęp do informacji o środowisku – ewolucja czy rewolucja w przepisach?*, [w:] E. Kruk, B. Jeżyńska (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Haładyj A., *Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne*, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, S. Strus, (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- Haładyj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015.
- Iwańska B., *Prawo dostępu do informacji, prawo udziału oraz prawo dostępu do sądu gwarancją efektywnej ochrony prawnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska – glosa do wyroku TS z dnia 15 stycznia 2013 r., C-416/10 w sprawie Jozef Krizan i inni przeciwko Slovenská inspekcia zivotného prostredia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.
- Jabłoński M., *Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
- Jendrośka J. (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Kledzik P., *Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym*, [w:] E. Koniuszewska (red.), *Szczególny status gminy uzdrowiskowej z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, Szczecin 2016.
- Majchrzak B., *Badania podstaw aksjologicznych prawa materialnego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.

- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Piskorz-Ryń A., *Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności ze względu na wymagania konstytucyjne*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 3: *Skuteczność regulacji*, Warszawa 2013.
- Piskorz-Ryń A., *Regulacja dostępu do informacji publicznej jako przykład europeizacji polskiego prawa administracyjnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Schmidt-Assmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011.
- Sibiga G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Sibiga G., *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434)*, http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/opinie/opinia_druk_4434_07_zqio.2011_wersja_2.pdf [dostęp: 06.05.2014].
- Sitniewski P.M., *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej - uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4.
- Sommer J., *Ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] B. Adamiak, R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.
- Szpor G., *Ustawa o ochronie danych osobowych*, [w:] G. Szpor (red.), *Przetwarzanie danych osobowych*, Katowice 1998.

**PROTECTION OF PERSONAL DATA AND OTHER REASONS
OF REFUSAL OF SHARING ENVIRONMENTAL INFORMATION
EMBODIED IN POST-CONTROL PROTOCOLS**

S u m m a r y

Controlling of human activity impacting the environment is an obligation of public authorities. After that public authority is obliged to create a post-control protocols, that may consist different types of data: on emission, personal data of the controlled person and of the so called “third party”, but also sensitive personal data. Post-control protocols belong to the legal category of environmental information – a constitutional subjective public right. The scope and borders of that right is limited by the Act on Access to Environmental Information, Public Involvement and Environmental Impact Assessment. The

aim of this paper is verifying of criteria and rules of access to the protocols and the legal obligations of self-government bodies in this field. They differ in scope - public authority (Police etc.) is authorized to get access to the whole documentation, in contrast to the public ("everybody" in polish law system) what may meet some limits in the free access to the post-control protocols, which is the leading thesis of the article.

Key words: environmental information, personal data, post-control protocols

ЗАЩИТА ЛИЧНЫХ ДАННЫХ И ДРУГИЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТКАЗА В ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ ОБ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, СОДЕРЖАЩЕЙСЯ В КОНТРОЛЬНЫХ ПРОТОКОЛАХ

Р е з ю м е

Контроль за действиями лиц, влияющих на окружающую среду, является обязанностью органов государственной власти. Органы администрации составляют протокол такого контроля, содержащий в дополнении к данным о выбросах также персональные данные контролируемого объекта и так называемых третьих лиц, а также конфиденциальные данные. Протоколы размещены в категории информации об окружающей среде, доступ к ним конституционно гарантирует публичное субъективное право. Этот закон не означает, однако, абсолютное и законодательное регулирование - Закон о предоставлении информации об окружающей среде и ее защите, участии общественности в области охраны окружающей среды и оценки воздействия на окружающую среду - вводит перечень оснований для отказа в доступе к определенным данным.

Целью данного исследования является проверка критериев и принципов отказа от совместного использования данных, представляющих информацию об окружающей среде, содержащуюся в тексте контрольного протокола и обязанности органов местного самоуправления в этой области, сформулированы для „каждого” и в ситуации сотрудничества с другими органами администрации. Поставлено основной тезис о различии принципов открывания протоколов в зависимости от субъективных и объективных запросов для доступа к контрольному протоколу.

Ключевые слова: информация об окружающей среде, личные данные, контрольный протокол