ClientEarth

Przewodnik o dostępie do informacji o lasach

Autorstwo: Ewa Dąbrowska, Maja Starosta, Ewelina Tylec-Bakalarz

Podziękowania: Autorki pragną podziękować prof. Jerzemu Jendrośce oraz mec. Magdalenie Bar za cenne uwagi i wskazówki, które przyczyniły się do podniesienia jakości merytorycznej niniejszej publikacji.

Grafika i skład: Jerzy Parfianowicz

Wydawca: Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
ul. Mokotowska 33/35,
00-560 Warszawa

Autorki dołożyły wszelkich starań, aby informacje zawarte w niniejszej publikacji były dokładne, wiarygodne i aktualne na dzień 1 października 2026 r. Żadna część niniejszego dokumentu nie stanowi porady prawnej ani nie zastępuje analizy prawnej konkretnej sprawy. Nie należy podejmować działań prawnych wyłącznie na podstawie niniejszego dokumentu.

Warszawa, październik 2026

ClientEarth

Przewodnik o dostępie do informacji o lasach

Spis treści

	Przedmowa	**7**
1	**Wprowadzenie**	**8**
1.1	Dlaczego jawność w lasach jest ważna	9
1.2	Jak korzystać z tego przewodnika	11
1.3	Rola standardów międzynarodowych	12
2	**Dwie drogi do informacji o lasach – ustawa o dostępie do informacji publicznej czy ustawa środowiskowa?**	**13**
2.1	Równoległość reżimów prawnych – zakres pojęciowy	14
2.2	Kiedy stosujemy ustawę o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.)	15
2.3	Kiedy stosujemy ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku (u.o.o.ś.)	18
2.4	Wzajemna relacja tych ustaw i reguła kolizyjna	20
3	**Kto ma obowiązek udostępnić informację o lasach?**	**23**
3.1	Lasy Państwowe jako podmiot zobowiązany	24
3.2	Inne podmioty zobowiązane do udostępniania informacji o lasach	27
3.3	Informacje znajdujące się u osób trzecich	29
3.4	Do jakiego konkretnie podmiotu skierować wniosek?	32
4	**Jak złożyć wniosek?**	**35**
4.1	Kto może złożyć wniosek?	36
4.2	Czy wnioskodawca musi się identyfikować?	37
4.3	Forma wniosku, w tym w obrocie elektronicznym	40
4.4	Jak precyzyjnie sformułować żądanie?	42
4.5	Kiedy pisemny wniosek nie jest wymagany?	44
5	**Co stanowi informację o środowisku?**	**45**
5.1	Szeroka definicja informacji o środowisku	46
5.2	Przykłady informacji o lasach jako informacji o środowisku	49
5.2.1	PULe, projekty aneksów, ich przygotowanie i realizacja	49
5.2.2	Umowy sprzedaży drewna, informacje o sprzedaży i dane kontrahentów	52
5.2.3	Dane przyrodnicze i wyniki monitoringu lasów	54
6	**Zasady udostępniania informacji**	**57**
6.1	Termin udostępnienia informacji	58
6.2	Forma i sposób udostępnienia informacji	61
6.3	Opłaty	63
6.4	Jak powinna wyglądać prawidłowa odpowiedź	65

7 Kiedy i na jakich zasadach można odmówić udostępnienia informacji? 69

7.1 Jawność jako zasada, odmowa jako wyjątek 70
7.2 Ważenie interesu publicznego 73
7.3 Przesłanki związane z ochroną określonych dóbr i interesów 76
7.3.1 Ochrona danych osobowych 76
7.3.2 Informacje lub dane dobrowolnie dostarczone przez osoby trzecie 79
7.3.3 Ochrona informacji o wartości handlowej 81
7.4 Wyjątek dotyczący informacji o emisjach 85
7.5 Przesłanki związane z charakterem wniosku lub żądanych materiałów 88
7.5.1 Wniosek sformułowany w sposób zbyt ogólny 88
7.5.2 Dokumenty lub dane będące w trakcie opracowywania 88
7.5.3 Dokumenty lub dane przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się 89
7.5.4 Czy można odmówić udostępnienia informacji z powodu „nadużycia prawa"? 90
7.6 Forma odmowy udostępnienia informacji 92

8 Sądowa kontrola udostępniania informacji o środowisku 94

8.1 Co podlega zaskarżeniu? 95
8.2 Wniesienie skargi a administracyjne środki zaskarżenia 97
8.2.1 Skarga na bezczynność – bez wcześniejszego ponaglenia 97
8.2.2 Decyzja odmowna 98

9 Bezczynność w udostępnianiu informacji o środowisku 103

9.1 Brak odpowiedzi na wniosek 104
9.2 Poinformowanie, że żądana informacja nie jest informacją o środowisku 107
9.3 Bezzasadny zwrot lub przekazanie wniosku 109
9.4 Udostępnienie częściowe i niewydanie decyzji w pozostałym zakresie 112
9.5 Przekierowanie do Planu Urządzenia Lasu 115
9.6 Bezczynność z rażącym naruszeniem prawa 117

Załączniki: 119

Załącznik I Wzór wniosku o udostępnienie informacji o środowisku 120
Załącznik II Procedura wnioskowania o dostęp do informacji o lasach 121
Załącznik III Przykładowe sformułowania wniosków dotyczących gospodarki leśnej 122
Załącznik IV Przydatne źródła informacji, bazy danych i narzędzia 127

Przedmowa

Problematyka dostępu do informacji o gospodarce leśnej od dawna jest przedmiotem wielu kontrowersji, a często nawet i sporów, w tym prawnych. Wynika to w dużej mierze z faktu, iż regulacja prawna w tym zakresie jest dość skomplikowana i nie zawsze jednoznaczna, a kluczową rolę w tym zakresie odgrywa istnienie dwóch niezależnych reżimów prawnych – ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Dlatego przyjąć należy z wdzięcznością niniejszy „Przewodnik o dostępie do informacji o lasach", który stanowi próbę praktycznego przedstawienia problematyki dostępu do informacji dotyczących lasów na tle styku tych dwóch reżimów prawnych.

Przewodnik skupiony jest na dostępie do informacji będących w posiadaniu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, które sprawuje bezpośredni zarząd nad obszarem obejmującym kilka milionów hektarów (co stanowi prawie ⅕ całkowitej powierzchni Polski). Z drugiej strony pamiętać jednak należy, że nie obejmuje to całości lasów w Polsce, gdyż około ¼ lasów pozostaje w rękach prywatnych. Nie ma to jednak większego znaczenia praktycznego z punktu dostępu do informacji o gospodarce leśnej, gdzie kluczową rolę odgrywają zagadnienia omówione w Przewodniku. Jak słusznie bowiem jest to w nim podkreślone „jawność gospodarowania zasobami przyrodniczymi stanowiącymi mienie Skarbu Państwa jest jednym z podstawowych warunków przejrzystości działania organów władzy publicznej. Dostęp do informacji w tym zakresie stanowi standard konstytucyjny, którego realizacja służy bezpośrednio interesowi publicznemu".

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż o ile Poradnik wydany zostaje przez organizację społeczną, to jego treść skonsultowana została z panią mecenas Magdaleną Bar z Kancelarii JJB, będącą niekwestionowanym ekspertem prawnym w zakresie dostępu do informacji.

Dr hab. Jerzy Jendrośka
Profesor Uniwersytetu Opolskiego

1 Wprowadzenie

1.1 Dlaczego jawność w lasach jest ważna

Jawność gospodarowania zasobami przyrodniczymi stanowiącymi mienie Skarbu Państwa jest jednym z podstawowych warunków przejrzystości działania organów władzy publicznej. Dostęp do informacji w tym zakresie stanowi standard konstytucyjny, którego realizacja służy bezpośrednio interesowi publicznemu. Szczególnego znaczenia nabiera to w przypadku Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, które sprawuje bezpośredni zarząd nad obszarem obejmującym ponad 7,1 miliona hektarów[1], co przekłada się na około 23% całkowitej powierzchni Polski. Skala odpowiedzialności tego podmiotu za zarządzanie mieniem Skarbu Państwa jest wyjątkowo znacząca na poziomie nie tylko Polski, ale i całej Europy.

Tak ogromny areał oznacza, że Lasy Państwowe odpowiadają za ochronę znacznej części krajowej bioróżnorodności, obejmującej siedliska i gatunki o wyjątkowym znaczeniu w skali kontynentu. Podmiot ten zarządza wieloma obszarami o wysokich walorach przyrodniczych, w tym lasami, w obrębie których wyznaczono liczne rezerwaty przyrody[2], obszary sieci Natura 2000 oraz strefy ochrony gatunkowej[3]. Z tego względu decyzje gospodarcze i planistyczne podejmowane przez Lasy Państwowe mają bezpośrednie przełożenie na stan dziedzictwa przyrodniczego kraju.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe realizuje powierzone mu zadania w specyficznych ramach ustrojowych. Zgodnie z art. 50 ustawy o lasach[4], jednostka ta prowadzi działalność na zasadzie samofinansowania, pokrywając koszty z własnych przychodów, co oznacza, że wykonuje gospodarkę leśną w celu realizacji zadań publicznych, a nie maksymalizacji zysku. W ramach ustawowego zarządu Lasy Państwowe rozporządzają majątkiem państwowym o znaczeniu strategicznym dla środowiska i gospodarki. Każde działanie handlowe czy zarządcze dotyczące tego mienia – powiązane z ustawową zasadą jawności finansów publicznych (art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych[5]) – determinuje skalę ingerencji w przyrodę i jako środek gospodarczo-środowiskowy musi podlegać pełnej kontroli społecznej.

Wszelkie odstępstwa od zasady jawności w reżimie dostępu do informacji muszą być interpretowane wąsko (w prawie polskim przyjęto generalną zasadę zakazującą rozszerzającej interpretacji wyjątków). Ponadto, ze względu na to, że zdecydowana większość informacji posiadanych przez Lasy Państwowe jest informacjami o środowisku i podlega udostępnianiu w trybie 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[6] („u.o.o.ś."),

1 GUS (Główny Urząd Statystyczny), *Leśnictwo w 2025 r.*

2 Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody, *Rezerwaty przyrody*, stan na dzień 4 lutego 2026 r.,

3 Według danych Lasów Państwowych obszary Natura 2000 obejmują prawie 39 proc. gruntów pozostających w zarządzie LP, czyli prawie 2,9 mln ha.

4 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 663).

5 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

6 Dz. U. z 2026 r. poz. 670.

która transponuje unijną dyrektywę 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, należy podkreślić, że zgodnie z tą dyrektywą wyjątki należy interpretować nie tylko nierozszerzająco, ale wręcz w sposób maksymalnie zawężający, a ewentualne wątpliwości rozstrzygane są na rzecz jawności.[7] Odmowa udostępnienia danych nie może mieć charakteru blankietowego – musi być poprzedzona zindywidualizowaną oceną konkretnego żądania i oparta na wyraźnych przesłankach ustawowych. Kontrola społeczna oraz prawo do weryfikacji działań podmiotów publicznych wiążą się bezpośrednio z nadzorem nad dysponowaniem majątkiem wspólnym. Umowy cywilnoprawne, na podstawie których podmioty trzecie nabywają mienie państwowe (w tym drewno), należą do sfery podlegającej społecznej kontroli i zasadzie jawności. Interes społeczny zmierzający do kontrolowania prawidłowości rozporządzania mieniem Skarbu Państwa wyznacza granice, w których ochrona prywatności ustępuje pierwszeństwa zasadzie jawności, o ile ujawniane dane nie wkraczają w sferę uniemożliwiającą ochronę istotnych wartości prywatnych.

7 Zob. np. wyrok TSUE z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie Office of Communications, C-71/10, par. 22.

1.2 Jak korzystać z tego przewodnika

Niniejszy przewodnik ma na celu praktyczne ujęcie skomplikowanej materii dostępu do informacji dotyczących działalności Lasów Państwowych. Choć publikacja ta porusza się na styku dwóch niezależnych reżimów prawnych – ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – jej głównym przedmiotem są informacje o lesie jako informacje o środowisku. Nie zmienia to faktu, iż znaczna część, a niekiedy większość tych danych, stanowi jednocześnie klasyczną informację publiczną.

Należy zaznaczyć, że niniejsza publikacja, analizując jedynie reżimy ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, nie omawia problematyki udostępniania danych na potrzeby innych postępowań, np. postępowania karnego, ani udostępniania danych z rejestrów publicznych podmiotom publicznym.

Przewodnik został przygotowany jako uniwersalne narzędzie, przydatne dla różnych uczestników obrotu prawnego i procesowego, w tym:

- **Dla pełnomocników i organizacji społecznych** – jako kompendium ułatwiające prawidłowe, precyzyjne konstruowanie wniosków oraz pism skargowych.
- **Dla organów administracji i jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych** – jako narzędzie ułatwiające prawidłową interpretację wniosków i wskazujące standardy, jakie należy uwzględniać przy rozpoznawaniu żądań strony społecznej.
- **Dla sądów administracyjnych** – jako pomocnicze, usystematyzowane zestawienie aktualnych linii interpretacyjnych i współzależności pomiędzy prawem krajowym a standardami międzynarodowymi.

Poszczególne rozdziały i podrozdziały zostały skonstruowane tak, by zwięźle przedstawić etapy procedury wnioskowej, zakres informacji, jakich można się domagać, przesłanki odmowy ich udostępnienia, a wreszcie możliwości zaskarżenia. W celu zwiększenia praktycznej użyteczności, w części końcowej przewodnika zamieszczono modelowe narzędzia: uniwersalny wzór wniosku o udostępnienie informacji o środowisku, graficzne podsumowanie procedury wnioskowania o dostęp do informacji o lasach, zestawienia tematycznych pytań problemowych oraz wykaz referencyjnych, publicznych baz danych ułatwiających samodzielne poszukiwanie informacji w ogólnodostępnych portalach.

1.3 Rola standardów międzynarodowych

Polskie przepisy regulujące dostęp do informacji o lasach i środowisku nie mogą być stosowane w oderwaniu od międzynarodowego porządku prawnego. Ponieważ krajowa ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku stanowi implementację prawa unijnego, kluczową dyrektywą interpretacyjną dla organów i sądów są postanowienia Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.[8] („Konwencja z Aarhus") wraz z zaleceniami Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus („Komitet") oraz Dyrektywy 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[9] („Dyrektywa 2003/4/WE") wraz z właściwym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał" lub „TSUE").

Współczesna linia orzecznicza polskich sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje na odchodzenie od wąskiego, formalistycznego rozumienia przepisów proceduralnych na rzecz unijnego standardu transparentności. Standardy międzynarodowe nie stanowią zatem odrębnego, zewnętrznego systemu, lecz bezpośrednie narzędzie wykładni prawa krajowego, niezbędne dla zachowania spójności merytorycznej rozstrzygnięć dotyczących dostępu do informacji.

Warto także nadmienić, iż z uwagi na fakt, że przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku stanowią implementację Dyrektywy 2003/4/WE do polskiego porządku prawnego, sądy administracyjne w razie wątpliwości interpretacyjnych mogą zwrócić się (Naczelny Sąd Administracyjny ma taki obowiązek) z pytaniem prejudycjalnym do TSUE (por. wyrok TSUE z dnia 4 października 2018 r., Komisja p. Francji, C-416/17, par. 110-113).

8 Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 z późn. zm.

9 Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 41, str. 26.

2 Dwie drogi do informacji o lasach – ustawa o dostępie do informacji publicznej czy ustawa środowiskowa?

2.1 Równoległość reżimów prawnych – zakres pojęciowy

Informacje dotyczące gospodarki leśnej oraz funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe mogą podlegać udostępnieniu jako informacja publiczna lub jako informacja o środowisku w zależności od charakteru danej informacji. Każda z tych dróg proceduralnych podlega odrębnemu reżimowi prawnemu: w przypadku informacji publicznej, niebędącej jednocześnie informacją o środowisku, są to przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[10] („u.d.i.p."), natomiast informacja o środowisku – choćby była jednocześnie informacją publiczną – zawsze podlega rygorom 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[11] („u.o.o.ś.").

Kwalifikacja danych pod kątem jednego z tych dwóch reżimów ma kluczowe znaczenie dla podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia przez organ. Zrozumienie tej systemowej różnicy jest istotne zarówno z punktu widzenia wnioskodawcy, jak i organu rozpatrującego wniosek. W obrocie prawnym funkcjonują informacje publiczne, które nie stanowią informacji o środowisku, jak również informacje o środowisku, które nie posiadają waloru informacji publicznej.

Zakres informacji publicznej wiąże się bezpośrednio z publicznoprawnym charakterem działalności podmiotu lub dysponowaniem majątkiem publicznym. Przykładowo, dane dotyczące środowiska, w tym np. zakupu drewna, które pochodzą od podmiotów prywatnych, a zostały ustawowo przekazane organom publicznym, mogą nie zawsze spełniać kryteria informacji publicznej, jednak bezwzględnie stanowią informację o środowisku.

W drugą stronę, definicja informacji o środowisku wypracowana w orzecznictwie krajowym i międzynarodowym jest na tyle szeroka, że w odniesieniu do gospodarki leśnej, obrotu surowcami oraz planowania wycinek trudno wyodrębnić dane, które stanowiłyby wyłącznie informację publiczną, nie dotykając jednocześnie materii środowiskowej. Zgodnie ze standardami międzynarodowymi, ramy prawa środowiskowego obejmują bowiem również mechanizmy gospodarcze, akty zarządcze czy plany operacyjne. U.d.i.p. znajdzie natomiast zastosowanie do tych informacji o funkcjonowaniu jednostek Lasów Państwowych, które mają charakter informacji publicznej, lecz nie są informacjami o środowisku w rozumieniu art. 9 ust. 1 u.o.o.ś. Będą to przykładowo niektóre informacje administracyjne, organizacyjne, logistyczne lub kadrowo-biurowe, przy czym rozstrzygająca jest ich treść, a nie nazwa lub rodzaj dokumentu.

10 Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.
11 Dz. U. z 2026 r. poz. 670.

2.2 Kiedy stosujemy ustawę o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.)

Realizacja konstytucyjnie przysługującego obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) odbywa się co do zasady na zasadach i w trybie określonych w u.d.i.p. Stanowi ona jedno z podstawowych narzędzi kontroli społecznej nad instytucjami publicznymi, mające na celu zapewnienie przejrzystości, transparentności i rozliczalności działań władzy.[12]

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu. Ustawa nie zawiera legalnej definicji „sprawy publicznej", jednak w doktrynie przyjmuje się, że może ona dotyczyć w szczególności: polityki wewnętrznej, zasad funkcjonowania podmiotów zobowiązanych, danych publicznych oraz gospodarki majątkiem publicznym.

Na mocy art. 3 ust. 1 u.d.i.p. prawo to obejmuje w szczególności:

1. uzyskanie informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
2. wgląd do dokumentów urzędowych,
3. dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

W strukturze Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, jako państwowej jednostki organizacyjnej zarządzającej mieniem Skarbu Państwa, istnieje szeroki katalog danych o charakterze czysto instytucjonalnym, administracyjnym i finansowym. Nie wszystkie one są powiązane z ingerencją, działaniami mogącymi wpłynąć na środowisko, w tym ochronę przyrody, przez co nie spełniają kryteriów informacji o środowisku. Ich właściwym reżimem udostępniania są przepisy u.d.i.p. Do kategorii tej należą co do zasady:

- **Wydatki administracyjne i logistyczne:** np. faktury, umowy oraz koszty związane z zakupem floty samochodów służbowych, wyposażeniem biur dyrekcji i nadleśnictw czy zakupem sprzętu informatycznego;
- **Działalność wizerunkowa, promocyjna i marketingowa:** np. koszty organizacji eventów, pikników edukacyjnych, imprez okolicznościowych oraz wydatki na zakup gadżetów promocyjnych, wydatki na reklamę;
- **Dysponowanie funduszami na cele zewnętrzne:** np. umowy darowizn, umowy sponsorskie oraz dotacje celowe przekazywane przez Lasy Państwowe na rzecz podmiotów trzecich, w tym lokalnych parafii, związków wyznaniowych, fundacji czy klubów sportowych;

12 M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 61 [w:] P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023.

- **Sprawy kadrowe i organizacyjne:** np. treść regulaminów pracy, regulaminów organizacyjnych poszczególnych dyrekcji i nadleśnictw, schematy struktury etatów, koszty delegacji służbowych, a także wysokość wynagrodzeń, nagród rocznych i premii przyznawanych osobom pełniącym funkcje publiczne w strukturach leśnych (dyrektorom, nadleśniczym).

W tym reżimie prawnym obowiązuje nadrzędna zasada ustrojowa: jawność jest regułą, a jej ograniczenia są ściśle interpretowanym wyjątkiem. Wszelkie odstępstwa od tego standardu powinny być interpretowane jak najściślej – jako wyjątkowe, zaś ewentualne wątpliwości w tym zakresie rozstrzygane na rzecz zasady jawności[13] Odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna być każdorazowo poprzedzona ostrożną i indywidualną oceną konkretnego żądania oraz uzasadniona wyraźnym wskazaniem ustawowych przesłanek ograniczających dostęp, określonych w art. 5 u.d.i.p.[14]

Zgodne z ustawą możliwa jest także odmowa udzielenia informacji przetworzonej – wymagającej realnego i ponadstandardowego nakładu pracy i konkretnych czynności analitycznych – jednakże tylko w sytuacji, gdy za jej udostępnieniem nie przemawia szczególny interes publiczny (tj. nie spełniona została przesłanka udostępnienia informacji przetworzonej wskazana w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 16 u.d.i.p., odmowa bezwzględnie wymaga zachowania formy decyzji administracyjnej, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego[15] („k.p.a.").

13 Wyrok NSA z 18 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 951/14. Wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2842/19.

14 Por. wyrok WSA w Łodzi z 17 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 801/15.

15 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 października 2023 r., sygn. akt: II SAB/Lu 123/23:

„Nie jest również sporne, że informacje objęte wnioskiem skarżącego Stowarzyszenia mają charakter informacji publicznej. Stowarzyszenie zwróciło się bowiem z wnioskiem o udostępnienie informacji o reklamach i ogłoszeniach wykupionych przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w 2022 r. w mediach, poprzez przesłanie zestawienia zawierającego tytuł czasopisma (radia, telewizji) i zbiorczej kwoty brutto, na którą opiewały umowy na publikację reklam i ogłoszeń w 2022 r. w tych mediach. (...)

W niniejszej sprawie Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych wadliwie przyjął, że objęta wnioskiem informacja ma charakter informacji przetworzonej. W ocenie sądu niezasadne bowiem było uznanie za informację przetworzoną zbioru informacji prostych o reklamach i ogłoszeniach wykupionych przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w 2022 roku w mediach. (...)

Zakwalifikowanie omawianej informacji publicznej do kategorii informacji przetworzonej tylko z uwagi na fakt, że jest ona przygotowywana dla konkretnego podmiotu – w drodze wskazanych wyżej czynności – w sposób oczywisty stanowiło naruszenie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.".

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2025 r., sygn. akt: III OSK 95/24:

„Pogląd Sądu Wojewódzkiego jest w tym zakresie trafny zarówno ze względu na przedmiot wniosku [red. do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych] (proste informacje o kosztach publikacji w mediach), jak i brak dostatecznego uzasadnienia stanowiska organu co do ewentualnego procesu przetworzenia. Samo bowiem powołanie się na szereg orzeczeń sądowych nie może zastąpić argumentów przystających do stanu konkretnej sprawy i możliwości konkretnego podmiotu zobowiązanego".

2.3 Kiedy stosujemy ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku (u.o.o.ś.)

O ile ogólny dostęp do danych publicznych opiera się na u.d.i.p., o tyle udostępnianie szczególnej kategorii informacji, jaką jest informacja o środowisku i jego ochronie, musi odbywać się w oparciu o przepisy u.o.o.ś. jako *lex specialis*, w bezpośrednim nawiązaniu do art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, który ustanawia powszechne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Prawo dostępu do informacji o środowisku jest dodatkowo silnie osadzone w standardach międzynarodowych i unijnych. Konwencja z Aarhus wyznacza ramy w tym zakresie. Na poziomie Unii Europejskiej jej postanowienia wdraża Dyrektywa 2003/4/WE. W przypadku wadliwego lub niepełnego wdrożenia dyrektywy w prawie krajowym, jej jasne i bezwarunkowe przepisy są bezpośrednio skuteczne przed sądami. W polskim porządku krajowym standardy te wdraża u.o.o.ś., wspierana przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi („p.p.s.a.")[16]. Polskie przepisy należy zatem interpretować w świetle Konwencji z Aarhus i prawa UE, co zapewni im możliwie pełną efektywność.

Konwencja z Aarhus (art. 2 ust. 3) oraz Dyrektywa 2003/4/WE (art. 2 ust. 1) ustanawiają szeroką, otwartą definicję informacji dotyczących środowiska. W prawie polskim powtarza ją art. 9 ust. 1 u.o.o.ś., wprowadzający otwarty katalog obejmujący informacje dotyczące:

1. **Stanu elementów środowiska** (m.in. powietrze, woda, powierzchnia ziemi, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, a także rośliny, zwierzęta, grzyby i inne elementy różnorodności biologicznej);
2. **Emisji i zanieczyszczeń** wpływających lub mogących wpłynąć na te elementy;
3. **Środków i działań** (w tym środków administracyjnych, polityk, przepisów, planów, programów oraz umów i działań gospodarczych) wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisje i zanieczyszczenia;
4. **Raportów** z realizacji przepisów o ochronie środowiska;
5. **Analiz kosztów i korzyści** oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach wspomnianych środków i działań;
6. **Stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi** oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych w zakresie, w jakim oddziałują lub mogą oddziaływać na nie wspomniane powyżej elementy środowiska, emisje i zanieczyszczenia oraz środki i działania.

16 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.).

Co do zasady udostępnieniu podlegają wszystkie informacje spełniające te kryteria, a odstępstwa mają charakter wyjątkowy i muszą wprost wynikać z ustawy.[17] Warto zaznaczyć, że polska ustawa u.o.o.ś. implementuje Konwencję z Aarhus oraz Dyrektywę 2003/4/WE. Polskie prawo nie może przewidywać odstępstw innych niż te dopuszczone przez wskazane wyżej instrumenty. Zgodnie z art. 4 ust. 2 zd. 2 Dyrektywy 2003/4/WE, podstawy do odmowy udostępnienia informacji są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. Podobnie, Konwencja z Aarhus w art. 4 ust. 4 zd. 2 przewiduje, że powody umożliwiające odmowę będą interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska. Choć polska ustawa nie powiela zapisu o zawężającej interpretacji, to wymóg takiej interpretacji wynika zarówno z prawa międzynarodowego, jak i prawa unijnego.

Wszelkie zapytania, które dotyczą fizycznego stanu lasów, planowanej gospodarki leśnej, bilansów wycinek oraz ochrony przyrody, podlegają bezwzględnie rygorom u.o.o.ś.. Reżim ten obejmuje nie tylko dane obrazujące aktualny stan środowiska, ale również wszelkie środki, decyzje i mechanizmy gospodarcze, które mogą na ten stan fizyczny choćby pośrednio wpływać. Ustawa ta porządkuje zasady udostępniania danych w sposób odmienny niż ustawa ogólna, dostosowując polskie procedury do wymogów prawa międzynarodowego.

Szczegółowa analiza przesłanek tego artykułu oraz ich zastosowania do wybranych dokumentów związanych z gospodarką leśną (takich jak umowy sprzedaży drewna czy Plany Urządzenia Lasu) w świetle orzecznictwa polskich sądów, Trybunału Sprawiedliwości UE oraz zaleceń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus została przedstawiona w Rozdziale 5 niniejszego przewodnika.

17 por., M. Bar, J. Jendrośka [w:] M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, art. 16, wyd. II, Gdańsk 2024.

2.4 Wzajemna relacja tych ustaw i reguła kolizyjna

Relacja zachodząca pomiędzy omawianymi systemami opiera się na klasycznej regule kolizyjnej przepisów szczególnych (*lex specialis derogat legi generali*), wyrażonej w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem, rygory ustawy ogólnej nie naruszają przepisów innych ustaw, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji. Stosowanie u.d.i.p. jest zatem wyłączone w sytuacji, gdy wnioskowane dane mieszczą się w definicji informacji o środowisku, a zasady ich ujawniania reguluje u.o.o.ś.

W praktyce administracyjnej częstym zjawiskiem jest błędne uznawanie przez organy władzy publicznej, że żądane dane nie stanowią informacji o środowisku, co skutkuje procedowaniem wniosków i wydawaniem rozstrzygnięć odmownych na gruncie u.d.i.p. Bez wątpienia większość informacji o środowisku spełnia jednocześnie kryteria informacji publicznej, niemniej – jak wskazano wyżej – do jej udostępniania zastosowanie ma wyłącznie u.o.o.ś. Warto zauważyć, że wyłącznie informacja o środowisku objęta jest międzynarodowymi standardami Konwencji z Aarhus oraz prawa unijnego, wymagającymi implementacji i interpretacji zgodnej z duchem prawa UE.

Z punktu widzenia ochrony prawnej kluczowe znaczenie ma fakt, że dopuszczalne przyczyny odmowy udostępnienia danych na gruncie obu ustaw znacząco się różnią:

- **Różnica w reżimie informacji przetworzonej**: na gruncie u.d.i.p. udostępnienie informacji przetworzonej jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę szczególnego interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), a sam organ – aby dowieść, że informacja ma charakter przetworzony – musi wykazać ponadstandardowy, analityczny nakład pracy. W reżimie u.o.o.ś. instytucja informacji przetworzonej w ogóle nie istnieje.
- **Przesłanki ochrony danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorstwa pozornie podobne**: na gruncie u.o.o.ś. potencjalne ryzyko ujawnienia danych osobowych (art. 16 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.; analogicznie „prywatność osoby fizycznej" w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) lub informacji o wartości handlowej (art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś.; analogicznie „tajemnica przedsiębiorstwa" w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) nie oznacza automatycznej odmowy udostępnienia informacji. Na gruncie u.o.o.ś. odmowa stanowi jedynie uprawnienie (a nie ustawowy obowiązek) organu, który musi interpretować te przesłanki w sposób skrajnie zawężający oraz obowiązkowo przeprowadzić tzw. test proporcjonalności – czyli zestawić interes publiczny przemawiający za ujawnieniem danych z interesem dyktującym ich ochronę. Ponadto, w reżimie u.o.o.ś. ochrona informacji o wartości handlowej kontrahentów

(tajemnica przedsiębiorstwa) obwarowana jest surowym wymogiem formalnym, na przykład przedsiębiorca, którego dana informacja dotyczy: musi uprzednio złożyć do organu sformalizowany wniosek o wyłączenie danych, zawierający szczegółowe i obiektywnie uprawdopodobnione uzasadnienie wykazujące realne ryzyko pogorszenia jej pozycji konkurencyjnej.[18]

Praktyka polegająca na automatycznym przenoszeniu wniosków środowiskowych na grunt przepisów o informacji publicznej – gdzie katalog odmów nie podlega rygorom Dyrektywy 2003/4/WE – jest zatem rażąco niezgodna z prawem i wymaga eliminacji w drodze kontroli sądowoadministracyjnej.

Dla prawidłowego przebiegu procedury fundamentalne znaczenie ma zasada braku formalizmu po stronie wnioskodawcy. Obywatel lub organizacja społeczna nie mają prawnego obowiązku wykazywać ani znać podstawy prawnej swojego żądania. To na organie administracji publicznej spoczywa bezwzględny obowiązek samodzielnego ustalenia właściwej podstawy prawnej wniosku. Jeśli żądanie dotyczy środowiska, a wnioskodawca błędnie zatytułował pismo, powołując się na u.d.i.p., nadleśnictwo nie może wniosku odrzucić ani pozostawić bez rozpoznania – ma prawny obowiązek nadać mu bieg na podstawie przepisów u.o.o.ś.

18 Patrz: A. Haładyj, Ochrona danych osobowym i inne przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku zawartych w protokołach pokontrolnych, Studia Prawnicze KUL, 1(65)2016.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt: I OSK 2451/11:

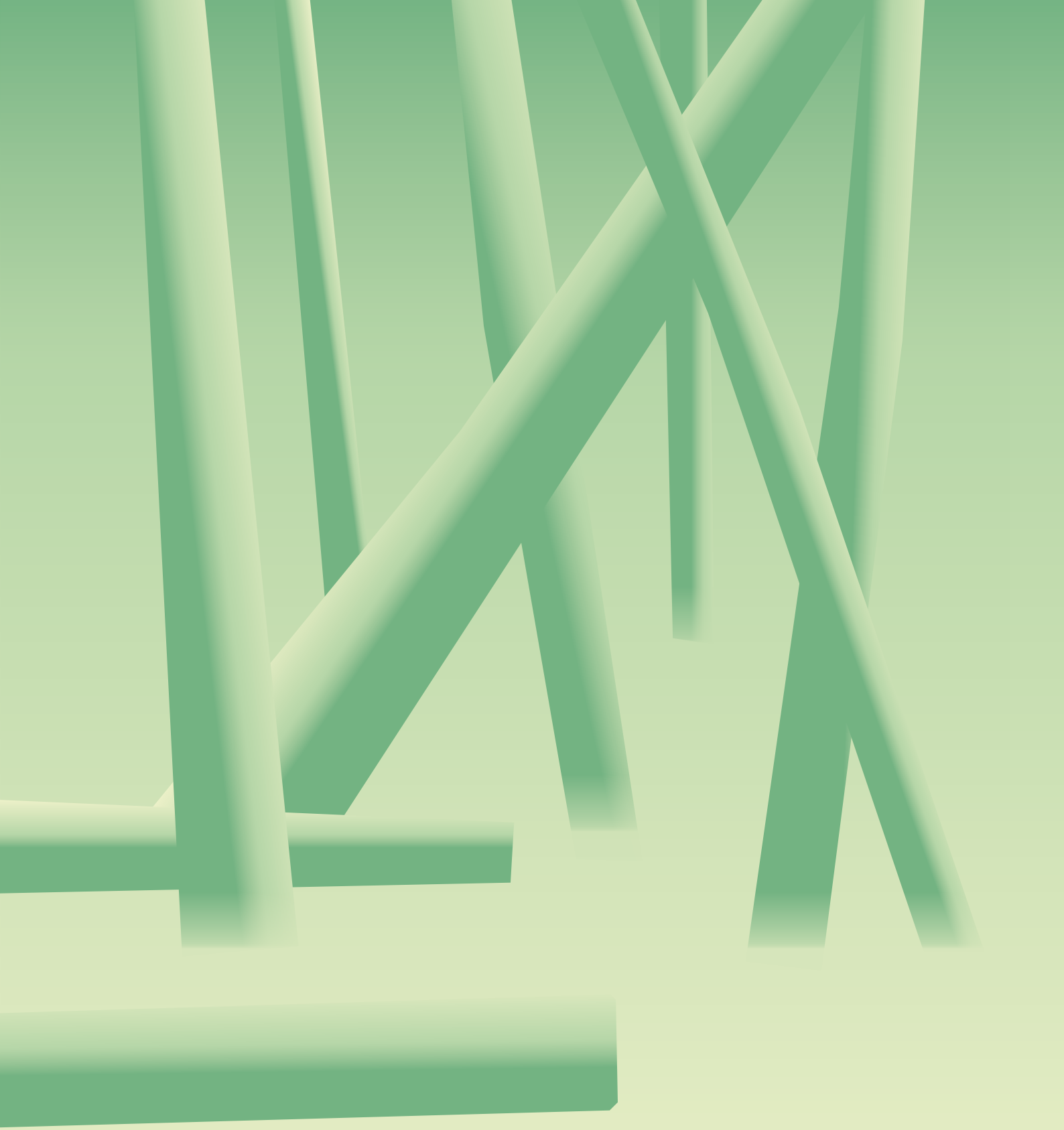
„(…) w przypadku skierowania wniosku o udzielanie informacji publicznej, która dotyczy środowiska lub jego ochrony zastosowanie znajdzie, jako *lex specialis*, tryb udostępniania tej informacji przewidziany w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. (…) wnioskodawca nie ma obowiązku wykazywać podstawy prawnej swojego wniosku. Jeśli więc, (…) wnioskodawca nieprawidłowo uzasadnił podstawę swego żądania wskazując na ustawę o dostępie do informacji publicznej zamiast na ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku, to organ powinien nadać wnioskowi bieg biorąc pod uwagę materię żądania. Niewątpliwie to materialna treść żądania determinuje postępowanie w sprawie i wskazuje, jakie przepisy mają zastosowanie."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 464/17:

„Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Zatem, mimo że żądane informacje odnoszą się do sprawy publicznej ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego, tj. stanowią informacje publiczne, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., to przepisy tej ustawy nie znajdują w tym przypadku zastosowania. (…) Podkreślenia wymaga, że okoliczność, iż wnioskodawca powołał się na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowiła przeszkody do rozpatrzenia przez organ wniosku na podstawie właściwych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 czerwca 2026 r., sygn. akt: II SA/Go 199/26:

„Katalog określony w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ nie może odmówić udostępnienia informacji, jeśli nie potrafi udowodnić, iż w danej sytuacji występuje jeden z wymienionych w tym przepisie wyjątków. Nie jest zatem dopuszczalna – zdarzająca się czasem w praktyce – odmowa udostępnienia informacji ze względu na stwierdzenie (rzeczywiste lub błędne), że w danej sprawie występuje jeden z wyjątków przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Nawet bowiem w przypadku informacji będących jednocześnie informacjami o środowisku i informacjami publicznymi, wyjątki dopuszczalne na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie rozciągają się na informacje podlegające reżimowi udostępniania na podstawie komentowanej ustawy.



3 Kto ma obowiązek udostępnić informację o lasach?

3.1 Lasy Państwowe jako podmiot zobowiązany

Na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku obowiązuje fundamentalna zasada, zgodnie z którą informacje o środowisku i jego ochronie udostępniają władze publiczne (art. 8 ust. 1 u.o.o.ś.). Kluczowe dla praktyki stosowania prawa jest zatem ustalenie, czy Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe mieści się w pojęciu władzy publicznej na gruncie przepisów środowiskowych.

Pojęcie władzy publicznej w u.o.o.ś. (stanowiącej w tym zakresie implementację art. 2 ust. 2 Dyrektywy 2003/4/WE oraz art. 2 ust. 2 Konwencji z Aarhus) jest definiowane bardzo szeroko i obejmuje zarówno ujęcie instytucjonalne, jak i funkcjonalne. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. b u.o.o.ś., pod pojęciem organów administracji (a tym samym władz publicznych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy) należy rozumieć również „inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony".

Fakt, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych stanowią władzę publiczną w rozumieniu u.o.o.ś., wynika bezpośrednio z roli, jaką podmiot ten pełni w zarządzaniu majątkiem Skarbu Państwa oraz w gospodarce leśnej.[19] Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach, Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W strukturze Lasów Państwowych podstawową rolę w terenie odgrywa nadleśnictwo, na którego czele stoi nadleśniczy. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o lasach, nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie Planu Urządzenia Lasu („PUL") oraz odpowiada za stan lasu, reprezentując jednocześnie Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania.

Ustawa o lasach w art. 1 ust. 1 silnie wiąże prowadzenie gospodarki leśnej z ochroną zasobów leśnych. W związku z tym, realizując zadania związane z ochroną i eksploatacją lasów publicznych, nadleśnictwa bezwzględnie wykonują zadania publiczne dotyczące środowiska. W orzecznictwie[20] oraz doktrynie[21] utrwalone jest stanowisko, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych stanowią władze publiczne obowiązane zarówno do udostępniania informacji o środowisku w rozumieniu ustawy u.o.o.ś., jak i informacji publicznych na podstawie u.d.i.p.

19 Por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SAB/Gl 117/17, LEX nr 2349670; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1182/17, LEX nr 2503111; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 123/18, LEX nr 2483813.

20 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

21 M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wyd. II, Gdańsk 2024, art. 8.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 221/22:

„(…) nie można mieć wątpliwości, że nadleśniczy konkretnego nadleśnictwa to podmiot zobowiązany zasadniczo do udostępnienia informacji o środowisku, jako wykonujący zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony. (…)

Wedle art. 35 ust. 1 ustawy o lasach, Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu. W szczególności nadleśniczy: reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania (pkt 1); kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych (pkt 2); bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych (pkt 2a); inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa (pkt 2c); ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczym prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych, oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa (pkt 3); organizuje ochronę mienia i zwalczanie szkodnictwa leśnego (pkt 4). Poza tym, nadleśniczy może na podstawie umowy z właścicielem lasu, organizować wykonywanie zadań gospodarczych w lesie, łącznie ze sprzedażą drewna (art. 35 ust. 4 ustawy o lasach).

Powyższe unormowania dostatecznie uzasadniają tezę, że warunek podmiotowy stosowania w sprawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko został spełniony.”

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. akt: II SA/Wr 591/23:

„(…) nadleśniczy bezspornie cechuje się statusem podmiotu, na którym ciążą obowiązki wynikające z przepisu art. 8 ust. 1 u.o.o.ś., zatem jest zobowiązany do udostępniania posiadanych informacji o środowisku i jego ochronie."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 400/22:

„Sąd nie zgodził się z twierdzeniami organu [red. Nadleśniczego Nadleśnictwa K.], zgodnie z którymi podmiotowo organ ten nie podlega przepisom ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Sąd zgodził się, że literalnie organ nie został wymieniony w art. 3 ust. 1 pkt 15a ww. ustawy, natomiast wskazał na treść art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. b ww. ustawy, zgodnie z którym organami administracji są też „inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony". Pod pojęciem tym rozumieć należy zatem strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej wykonującą zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony. Sąd I instancji stwierdził zatem, że organ należy do podmiotów powołanych do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony."

3.2 Inne podmioty zobowiązane do udostępniania informacji o lasach

Lasy Państwowe nie są jedynym podmiotem, od którego można uzyskać informacje o środowisku dotyczące lasów. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.o.o.ś. obowiązek ich udostępniania spoczywa na „władzach publicznych". Pojęcie to należy rozumieć szeroko.

Do władz publicznych należą przede wszystkim organy administracji publicznej. W sprawach dotyczących lasów mogą to być między innymi minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy jednostek samorządu terytorialnego, dyrektorzy parków narodowych czy organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.[22] Istotne jest przy tym, że obowiązek udostępniania informacji o środowisku nie ogranicza się wyłącznie do organów, których podstawowym zadaniem jest ochrona środowiska. Informacja dotycząca lasu może znajdować się również w posiadaniu innych władz publicznych i w takim przypadku także podlega zasadom określonym w u.o.o.ś.

Ustawa obejmuje ponadto obowiązkiem informacyjnym inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony. Wynika to z art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. b u.o.o.ś., zgodnie z którym również takie podmioty są „organami administracji" w rozumieniu ustawy, a w konsekwencji – władzami publicznymi zobowiązanymi do udostępniania informacji o środowisku.

Katalog takich podmiotów nie jest zamknięty. O tym, czy dany podmiot należy do tej kategorii, należy rozstrzygać na podstawie przepisów określających jego zadania i kompetencje. Znaczenie ma nie tyle jego nazwa czy forma organizacyjna, ile to, czy został powołany z mocy prawa lub na podstawie odpowiedniego porozumienia do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.[23]

Do tej kategorii mogą należeć zatem również podmioty, które nie są klasycznymi organami administracji publicznej. Oprócz omówionych wyżej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych mogą to być przykładowo fundusze ochrony środowiska, niektóre państwowe instytuty badawcze wykonujące ustawowo określone zadania środowiskowe czy inne podmioty, którym powierzono wykonywanie określonych zadań publicznych dotyczących środowiska.[24] W kontekście lasów znaczenie mogą mieć również podmioty wykonujące zadania publiczne związane z gospodarką łowiecką i ochroną zwierzyny.

---

22 Zob. art. 91 oraz art. 8c ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.); art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.); art. 14 ust. 1 pkt 3–6 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.), w związku z art. 3 ust. 1 pkt 9 i 15a u.d.i.ś

23 M. Bar, J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, Dostęp do informacji, [w:] Vademecum przedstawiciela pozarządowych organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska, cz. II pod red. M. Stoczkiewicza, Polska Zielona Sieć, Kraków 2006, s. 43–44, pkt 6.3 „Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji".

24 Zob. art. 400 ust. 1–2 oraz art. 400b ust. 1–2 w zw. z art. 400a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), w związku z art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. b i pkt 15a oraz art. 8 ust. 1 u.d.i.ś.

Nie oznacza to jednak, że każdy prywatny podmiot wykonujący prace związane z lasem jest zobowiązany do udostępniania informacji na podstawie u.o.o.ś. Sam fakt wykonywania usług na rzecz nadleśnictwa czy innej władzy publicznej nie jest wystarczający. Konieczne jest ustalenie, że danemu podmiotowi powierzono wykonywanie zadania publicznego, a nie wyłącznie wykonanie określonej usługi lub czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W przypadku podmiotów, które są objęte ustawą właśnie dlatego, że wykonują określone zadania publiczne, obowiązek udostępniania informacji należy wiązać z zakresem tych zadań. Nie oznacza on automatycznie obowiązku udostępnienia każdej informacji o środowisku, która przypadkowo znajduje się w posiadaniu takiego podmiotu. Istotny jest związek żądanej informacji z wykonywaniem powierzonych mu zadań publicznych.

Przykładowo, jeżeli jednostka badawcza wykonuje powierzone jej ustawowo zadania publiczne dotyczące środowiska, informacje zgromadzone lub wytworzone przy realizacji tych zadań mogą podlegać udostępnieniu na podstawie u.o.o.ś. Nie oznacza to jednak, że w tym samym trybie można uzyskać wszystkie wyniki badań naukowych prowadzonych przez jej pracowników, niezależnie od ich związku z wykonywanymi zadaniami publicznymi.

3.3 Informacje znajdujące się u osób trzecich

Prawo dostępu nie ogranicza się wyłącznie do informacji, które fizycznie znajdują się w siedzibie lub systemie informatycznym danej władzy publicznej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.o.o.ś. udostępnieniu podlegają informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w posiadaniu władz publicznych lub dla nich przeznaczone.

Ustawa definiuje informację przeznaczoną dla władz publicznych jako informację, którą w imieniu władz publicznych dysponują osoby trzecie, w tym również informację, której władze publiczne mają prawo żądać od osób trzecich (art. 3 ust. 1 pkt 2).

W praktyce oznacza to, że odpowiedź „nie posiadamy takiego dokumentu" nie musi być równoznaczna z zakończeniem sprawy. Organ, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji o środowisku powinien sprawdzić czy żądana informacja znajduje się u innego podmiotu, który dysponuje nią w imieniu tego organu, albo od którego dany organ ma prawo zażądać tej informacji.

Przez sytuację, w której „organ władzy publicznej ma prawo żądać informacji od osób trzecich" należy rozumieć sytuację, w której istnieje jakiś przepis (inny niż przepisy o udostępnianiu informacji) dający takiemu organowi podstawę do zażądania danej informacji od osoby trzeciej. Przykładowo może tu chodzić o przepis dający organowi podstawę do wezwania przedsiębiorcy eksploatującego instalację do przedłożenia wyników pomiarów emisji. W takim przypadku organ powinien od takiego przedsiębiorcy odpowiednie dane wydobyć i przekazać je osobie wnioskującej o udostępnienie informacji o środowisku.

Powyższą sytuację należy odróżnić od przypadku, w którym osoba trzecia posiadająca informację sama jest „władzą publiczną" ze względu na wykonywanie powierzonych jej zadań publicznych i przez to sama jest zobowiązana do udostępnienia posiadanej informacji (tak jak opisano to wyżej w rozdz. 3.2).

Z jeszcze inną sytuacją będziemy mieć do czynienia, kiedy organ, do którego wniosek wpłynie nie posiada żądanej informacji, ale wie jaki inny organ władzy publicznej (również zobowiązany do udostępniania informacji) informację posiada. W takim przypadku organ, do którego wniosek o informację wpłynął ma obowiązek przekazać go temu innemu organowi (art. 19 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś.).

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 czerwca 2024 r., sygn. akt: II SAB/Lu 58/24:

„(…) Polski Związek Łowiecki jakkolwiek nie jest organem władzy publicznej (jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych), to bez wątpienia jest podmiotem, który wykonuje zadania publiczne oraz dysponuje środkami publicznymi – w zakresie gospodarki łowieckiej oraz ochrony zwierzyny (art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie; Dz. U. z 2023 r. poz. 1082, z późn. zm.; dalej jako: Pr.łow.). (…) Zadania te Związek wykonuje poprzez swoje organy i jednostki organizacyjne. Organami związku są m.in. zarządy okręgowe jako organy terenowe Zarządu Głównego (art. 32a ust. 1 pkt 8 Pr.łow.). W opisanym zakresie Związek, jego organy i ogniwa organizacyjne w postaci kół łowieckich, mających odrębną osobowość prawną (art. 33 ust. 1 i 2 Pr.łow.) bez wątpienia mieszczą się w katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji (…)".

Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie Fish Legal i Emily Shirley przeciwko Information Commissioner i in., C-279/12, par. 56 – tłumaczenie oficjalne:

„(…) aby ustalić, czy podmioty takie jak będące stroną sporu spółki wodne mogą zostać uznane za podmioty prawne sprawujące na mocy prawa krajowego „publiczne funkcje administracyjne" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4, należy zbadać, czy podmiotom tym przyznano w mających do nich zastosowanie przepisach prawa krajowego uprawnienia wychodzące poza normy obowiązujące w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego".

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2004/1 (Kazachstan), pkt 17 – tłumaczenie własne:

„Krajowa Spółka Atomowa Kazatomprom jest osobą prawną wykonującą na podstawie prawa krajowego funkcje administracyjne, w tym działania związane ze środowiskiem oraz wykonującą funkcje publiczne pod kontrolą władzy publicznej. Spółka jest ponadto w całości własnością państwa. Ze względu na te cechy mieści się ona w definicji „władzy publicznej" określonej w art. 2 ust. 2 lit. b i c Konwencji"

Przydatne orzecznictwo:

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2009/37 (Białoruś), pkt 67 – tłumaczenie własne:

„Komitet uważa, że nie jest sprzeczne z Konwencją powierzenie przez ustawodawstwo krajowe niektórych funkcji związanych z utrzymywaniem i rozpowszechnianiem informacji o środowisku podmiotom prywatnym. Takie podmioty prywatne, w zależności od konkretnych rozwiązań przyjętych w prawie krajowym, powinny być – dla celów dostępu do informacji – traktowane jako mieszczące się w definicji „władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b lub c Konwencji".

Wyrok NSA z dnia 4 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1819/18:

„Skarżąca kasacyjnie nie wskazała jednocześnie żadnego przepisu prawa, który nakładałby na Marszałka obowiązek gromadzenia jak to określiła "surowych informacji" na temat jednogodzinnych pomiarów stężeń substancji emitowanych do środowiska, jak również przepisu prawa, który nakładałby obowiązek przedkładania tego typu danych Marszałkowi. Niewątpliwie zadaniem Marszałka jest kontrola, czy nie zachodzą jakiekolwiek nieprawidłowości w pracy instalacji wymagające reakcji ze strony organu ochrony środowiska oraz oceny dotrzymywania przez prowadzącego instalację określonych w pozwoleniu wielkości dopuszczalnych emisji dla źródeł spalania paliw. W tym celu wskazywane przez prowadzących instalacje średnie jednogodzinne wartości stężeń substancji obejmują wartości maksymalne i minimalne, jakie rejestrowane są w każdym miesiącu w odniesieniu do dwutlenku siarki, tlenków azotu oraz pyłu. Dlatego zgodzić należy się ze stanowiskiem Marszałka, że odnosząc wartość maksymalną średnio godzinną jaka wystąpiła w miesiącu (każdej emitowanej substancji) do wartości dopuszczalnej określonej w pozwoleniu zintegrowanym, można w oczywisty sposób stwierdzić, czy nastąpiło przekroczenie standardu emisyjnego.

[…]

W tej sytuacji wszystkie wyniki pomiarów, które były w posiadaniu Marszałka, zostały przekazane skarżącej Fundacji. Jednocześnie brak jest podstawy prawnej zobowiązującej organ do pozyskiwania informacji, których nie posiada i nie ma obowiązku posiadać, a których żądał wnioskodawca."

3.4 Do jakiego konkretnie podmiotu skierować wniosek?

Nie ma jednego podmiotu właściwego do udostępniania wszystkich informacji dotyczących lasów. Wybór adresata zależy przede wszystkim od rodzaju poszukiwanej informacji oraz od tego, kto ją posiada lub dla kogo jest ona przeznaczona.

W przypadku informacji dotyczących konkretnego lasu pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych pierwszym i najbardziej naturalnym adresatem będzie zazwyczaj właściwy nadleśniczy. To na tym poziomie prowadzona jest bieżąca gospodarka leśna i powstaje znaczna część dokumentacji dotyczącej wykonywania planu urządzenia lasu oraz konkretnych działań prowadzonych w terenie.

Jeżeli poszukiwane informacje dotyczą większej liczby nadleśnictw, działań koordynowanych na poziomie regionalnym albo dokumentacji tworzonej lub gromadzonej na tym szczeblu, właściwym adresatem może być regionalny dyrektor Lasów Państwowych.

W sprawach dotyczących funkcjonowania Lasów Państwowych na poziomie krajowym, centralnych zarządzeń i wytycznych, ogólnopolskich programów lub zbiorczych danych właściwym adresatem może być generalny dyrektor Lasów Państwowych.

Nie każda informacja dotycząca lasu będzie jednak znajdowała się w Lasach Państwowych. W zależności od jej rodzaju właściwym adresatem może być również inna władza publiczna, w szczególności:

1. **minister właściwy do spraw środowiska** – w sprawach związanych z wykonywaniem jego ustawowych kompetencji w zakresie gospodarki leśnej, w tym dotyczących zatwierdzania planów urządzenia lasu;
2. **regionalny dyrektor ochrony środowiska lub Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska** – w sprawach dotyczących między innymi obszarów Natura 2000, ochrony gatunkowej, ocen oddziaływania na środowisko i innych instrumentów ochrony przyrody;
3. **starosta** – w szczególności w sprawach dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa;
4. **dyrektor parku narodowego** – w odniesieniu do lasów znajdujących się na obszarze parku narodowego oraz wykonywanych tam działań ochronnych;
5. **organy Inspekcji Ochrony Środowiska** – jeżeli poszukiwana informacja powstała lub została zgromadzona w związku z wykonywaniem zadań kontrolnych i monitoringowych;
6. **inne władze publiczne lub podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska** – jeżeli ze względu na wykonywane przez nie zadania znajdują się w posiadaniu konkretnej informacji dotyczącej lasu.

Dla prawidłowego określenia adresata wniosku istotne jest w szczególności ustalenie:

- w związku z jakim działaniem lub postępowaniem powstała poszukiwana informacja;
- który podmiot wykonywał w tym zakresie zadania publiczne na podstawie obowiązujących przepisów;
- kto najprawdopodobniej posiada dokument lub dane;
- czy informacja, nawet jeżeli znajduje się u osoby trzeciej, może być informacją przeznaczoną dla konkretnej władzy publicznej.

Nie zawsze będzie możliwe jednoznaczne ustalenie właściwego adresata. Jest to szczególnie częste w sprawach dotyczących obszarów objętych różnymi reżimami ochronnymi, np. gdy las pozostający w zarządzie Lasów Państwowych znajduje się jednocześnie na obszarze Natura 2000. Informacje dotyczące tego samego terenu mogą wówczas znajdować się zarówno w nadleśnictwie, jak i w regionalnej dyrekcji ochrony środowiska („**RDOŚ**"), generalnej dyrekcji ochrony środowiska („**GDOŚ**"), ministerstwie czy innych instytucjach.

Wnioskodawca nie musi jednak samodzielnie i z całkowitą pewnością rozstrzygnąć wszystkich kwestii kompetencyjnych przed złożeniem wniosku.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.o.ś., jeżeli wniosek został skierowany do władzy publicznej, która nie posiada żądanej informacji, władza ta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

- przekazuje wniosek władzy publicznej, w której posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadamia o tym wnioskodawcę, albo
- zwraca wniosek wnioskodawcy, jeżeli nie można ustalić właściwej władzy publicznej.

W przypadku trudności w ustaleniu, czy określony dokument znajduje się np. w nadleśnictwie, RDLP czy RDOŚ, wniosek może zostać skierowany do podmiotu, który ze względu na charakter sprawy najprawdopodobniej znajduje się w posiadaniu żądanej informacji. Błędne wskazanie adresata nie powinno samo w sobie prowadzić do utraty możliwości jej uzyskania. Co więcej, bezzasadne przekazanie wniosku innemu organowi lub zwrócenie go nadawcy, będąc w istocie zobowiązanym do jego rozpoznania, stanowi pozostawanie w bezczynności, które podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (patrz szerzej rozdział 9).

Przydatne orzecznictwo:

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2024 r., sygn. akt: III OW 20/24:

„Z powyższych przepisów wynika więc, że sprawozdania, o których mowa w przedmiotowymi wniosku znajdują się w posiadaniu Burmistrza. Burmistrz powyższej okoliczności nie zaprzecza powołując się na okoliczność, że nie jest administratorem bazy BDO. Skoro więc informacja ta jest w posiadaniu organu, to nie było podstaw do uznania się niewłaściwym do rozpoznania wniosku [red. i przekazania wniosku Marszałkowi Województwa w trybie art. 19 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś.], w konsekwencji stwierdzić należy, że organem właściwym w sprawie jest Burmistrz Miasta Nowy Dwór Mazowiecki."

4 Jak złożyć wniosek?

4.1 Kto może złożyć wniosek?

Prawo dostępu do informacji o środowisku ma charakter powszechny. Zgodnie z art. 4 u.o.o.ś. prawo do informacji o środowisku i jego ochronie przysługuje każdemu, na warunkach określonych ustawą. Realizacją tej zasady jest art. 13 u.o.o.ś., zgodnie z którym od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego ani faktycznego.

Oznacza to, że możliwość wystąpienia z wnioskiem nie zależy od związku wnioskodawcy z terenem, którego dotyczy informacja, udziału w postępowaniu administracyjnym, posiadania prawa własności lub innego prawa do nieruchomości ani wykazania, że określony sposób prowadzenia gospodarki leśnej narusza indywidualne prawa lub interesy wnioskodawcy.

Z wnioskiem może wystąpić zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, w tym organizacja społeczna. Organizacja występująca o informację nie musi wykazywać, że jej działalność statutowa obejmuje ochronę środowiska ani, że posiada szczególny interes w uzyskaniu informacji dotyczącej danego lasu. Prawo do informacji o środowisku przysługuje jej na takich samych zasadach jak każdemu innemu wnioskodawcy.[25]

Nie jest również wymagane wskazanie celu, dla którego informacja ma zostać wykorzystana.[26] Władza publiczna nie może uzależniać jej udostępnienia od wyjaśnienia, dlaczego wnioskodawca interesuje się określonym fragmentem lasu, planowanym pozyskaniem drewna, treścią umowy, danymi przyrodniczymi czy inną informacją objętą wnioskiem. Okoliczność, że informacja ma zostać wykorzystana przykładowo w działalności organizacji społecznej, działalności gospodarczej, publikacji lub postępowaniu sądowym, nie stanowi podstawy ograniczenia prawa dostępu.

Wniosek o udostępnienie informacji o środowisku stanowi bowiem realizację odrębnego prawa do informacji, a nie instrument dostępny wyłącznie osobom posiadającym interes prawny w konkretnej sprawie administracyjnej. Powszechność tego prawa służy, między innymi, umożliwieniu społecznej kontroli działań władz publicznych dotyczących środowiska.

25 M. Bar, J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, Op. Cit., str. 43.

26 Zob. wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2021 r., w sprawie C-619/19, Land Baden-Württemberg, par. 28 oraz wyrok TSUE z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, w sprawie C-204/09, par. 31.

4.2 Czy wnioskodawca musi się identyfikować?

Ani Konwencja z Aarhus, ani Dyrektywa 2003/4/WE nie ustanawiają same w sobie obowiązku podania przez wnioskodawcę prawdziwego imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania.

U.o.o.ś. wymaga w art. 12 ust. 1 pisemnego wniosku, nie określa jednak szczegółowego katalogu jego elementów ani nie stanowi, że wniosek musi spełniać wymagania przewidziane dla podań wszczynających postępowanie administracyjne.

Ma to znaczenie ze względu na szczególny charakter postępowania w sprawach dostępu do informacji o środowisku. Uwzględnienie wniosku i udostępnienie informacji następują w drodze czynności materialno-technicznej. Dopiero w przypadku stwierdzenia podstaw do odmowy udostępnienia informacji zachodzi konieczność wydania decyzji administracyjnej.

Wniosku o udostępnienie informacji nie należy już w chwili jego złożenia poddawać ocenie pod kątem wszystkich wymagań formalnych przewidzianych dla podań w k.p.a. Jeżeli jednak organ stwierdzi, że zachodzi ustawowa podstawa odmowy udostępnienia informacji w całości lub w części, odmowa wymaga wydania decyzji administracyjnej. Dopiero wówczas aktualizują się wymagania formalne niezbędne do przeprowadzenia postępowania oraz wydania i doręczenia decyzji. Jeżeli wniosek nie zawiera danych koniecznych do dokonania tych czynności, organ powinien wezwać wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych na zasadach określonych w k.p.a. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane było również odmienne stanowisko. W wyrokach WSA w Białymstoku z 22 lipca 2021 r., II SAB/Bk 52/21, oraz WSA w Lublinie z 30 lipca 2021 r., II SAB/Lu 70/21, przyjęto, że do wniosku o udostępnienie informacji o środowisku znajdują zastosowanie wymagania dotyczące podań wynikające z art. 63 k.p.a.

Stanowisko to budzi jednak wątpliwości w świetle szczególnego charakteru postępowania w sprawie udostępnienia informacji o środowisku. Prowadzi ono do objęcia wymogami właściwymi dla postępowania administracyjnego również sytuacji, w której postępowanie takie w ogóle nie zostaje wszczęte, ponieważ informacja zostaje udostępniona w drodze czynności materialno-technicznej.[27] Bardziej spójne z konstrukcją u.o.o.ś., a także z celem Konwencji z Aarhus i Dyrektywy 2003/4/WE, jest przyjęcie, że wymagania niezbędne do prowadzenia postępowania administracyjnego aktualizują się dopiero wówczas, gdy sposób załatwienia wniosku wymaga jego przeprowadzenia i wydania decyzji.

Z praktycznego punktu widzenia wnioskodawca może już w chwili składania wniosku podać dane, które byłyby niezbędne w przypadku konieczności wydania decyzji administracyjnej – w szczególności imię i nazwisko albo nazwę organizacji oraz

27 M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie [...], Op. Cit., komentarz do art. 12, pkt 13-14.

adres. Nie oznacza to, że dane te należy traktować jako obligatoryjne elementy samego wniosku o udostępnienie informacji o środowisku. Ich podanie może jednak usprawnić rozpoznanie sprawy: jeżeli władza publiczna stwierdzi podstawy do wydania decyzji odmownej, brak danych wymaganych do prowadzenia postępowania administracyjnego może skutkować koniecznością wezwania wnioskodawcy do ich uzupełnienia, a tym samym wydłużyć czas oczekiwania na rozstrzygnięcie. Nie chodzi przy tym o uzupełnienie braków formalnych samego wniosku o informację, lecz o uzyskanie danych wymaganych do przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji.

W praktyce może się jednak zdarzyć, że władza publiczna wezwie wnioskodawcę do podpisania wniosku, podania dodatkowych danych identyfikacyjnych albo – w przypadku osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej – wykazania umocowania zgodnego z zasadami reprezentacji.[28] Spełnienie takiego wezwania może w konkretnej sprawie pozwolić uniknąć sporu proceduralnego i przyspieszyć uzyskanie informacji. Jeżeli jednak wnioskodawca uważa, że żądany wymóg nie znajduje podstawy prawnej, może go zakwestionować, a w przypadku nieudostępnienia informacji w ustawowym terminie – poddać tę kwestię kontroli sądu administracyjnego w ramach skargi na bezczynność. Sam fakt wystosowania przez władzę publiczną wezwania nie przesądza zatem, że żądany element stanowi ustawowy warunek skutecznego złożenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku.

28 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 lipca 2021 r., sygn. akt: II SAB/Lu 70/21.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie, Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe przeciwko Commissioner for Environmental Information, C-129/24, par. 44 – tłumaczenie oficjalne:

„(…) pojęcie „wnioskodawcy" w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 w związku z Konwencją z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono wymogu, by osoba fizyczna lub prawna była zidentyfikowana na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego, lecz nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, w których wprowadzono obowiązek, by wnioskodawca był tak zidentyfikowany, z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 lutego 2026 r., sygn. akt II SAB/Gl 221/25:

„Prawo do informacji o środowisku przysługuje „każdemu" (...), a cel, dla którego informacja jest pozyskiwana (np. wykorzystanie w procesie sądowym), nie może stanowić podstawy do ograniczenia tego prawa."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 października 2025 r., sygn. akt II SAB/Gd 25/25:

„Artykuł 4 [u.o.o.ś.] statuuje powszechny dostęp do informacji o środowisku, niezależnie od tego czy z wnioskiem występuje obywatel, czy np. organ jednostki samorządu terytorialnego."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3483/18:

„Ustalając zakres informacji o środowisku, które mają być udostępnione, należy mieć na uwadze, że prawo do tych informacji jest gwarantowane konstytucyjnie, co potwierdza art. 4 [u.o.o.ś.], wprowadzając powszechny dostęp do informacji."

4.3 Forma wniosku, w tym w obrocie elektronicznym

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.o.ś. zasadą jest udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie na pisemny wniosek. Ustawa nie ustanawia wzoru wniosku ani katalogu jego elementów.[29]

Wniosek powinien przede wszystkim umożliwiać ustalenie, jakiej informacji dotyczy żądanie, a jeżeli informacja ma zostać przekazana wnioskodawcy – także sposobu lub formy jej udostępnienia oraz danych umożliwiających jej przekazanie.

Wniosek może zostać złożony w postaci papierowej lub elektronicznej. W obrocie elektronicznym należy odróżnić zwykłą pocztę elektroniczną od systemów przeznaczonych do elektronicznej komunikacji z podmiotami publicznymi, w szczególności e-Doręczeń oraz – w zakresie, w jakim system ten pozostaje wykorzystywany – ePUAP.

Wniosek przesłany pocztą elektroniczną

Samo wymaganie „pisemnego wniosku" nie przesądza, że wniosek przesłany drogą elektroniczną musi zostać opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.[30]

Jak wskazano w rozdziale 4.2., szczególny charakter postępowania w sprawie udostępnienia informacji przemawia przeciwko automatycznemu stosowaniu do wniosku wymagań przewidzianych dla podań w art. 63 k.p.a. W orzecznictwie przyjmuje się w związku z tym, że wymóg pisemności określony w art. 12 ust. 1 u.o.o.ś. może zostać spełniony również przez przesłanie wniosku zwykłą pocztą elektroniczną, bez konieczności opatrywania go kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.[31]

Należy jednak uwzględnić wskazaną w rozdziale 4.2. rozbieżność w orzecznictwie dotyczącą stosowania do wniosków o udostępnienie informacji wymogów art. 63 k.p.a.

e-Doręczenia

Od 1 stycznia 2026 r. e-Doręczenia stanowią podstawowy system elektronicznej korespondencji rejestrowanej z podmiotami publicznymi. System umożliwia przesyłanie korespondencji pomiędzy adresami do doręczeń elektronicznych (ADE) oraz zapewnia dowody jej wysłania i otrzymania.

29 M. Bar, J. Jendrośka [w:] M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie [...], Op. Cit., art. 12.

30 Patrz: wyrok WSA w Gdańsku z 15 lutego 2024 r., III SAB/Gd 253/23.

31 Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt: I OSK 1277/08.

Z e-Doręczeń mogą korzystać również osoby prawne, w tym fundacje i stowarzyszenia. Adres do doręczeń elektronicznych jest w takim przypadku adresem organizacji, a dostępem do jej skrzynki zarządza wyznaczony administrator. Uprawnienia administratora obejmują między innymi wysyłanie i odbieranie korespondencji oraz nadawanie odpowiednich uprawnień innym użytkownikom skrzynki.

Należy przy tym odróżnić uprawnienie do wysyłania korespondencji ze skrzynki organizacji od uprawnienia do dokonywania w jej imieniu czynności, dla których przepisy prawa wymagają określonego sposobu reprezentacji lub podpisu. Samo korzystanie z e-Doręczeń nie zastępuje takich wymagań, jeżeli wynikają one z przepisów regulujących daną czynność.

W przypadku zwykłego wniosku o udostępnienie informacji o środowisku u.o.o.ś. nie ustanawia jednak odrębnego wymogu podpisania wniosku przez osoby uprawnione do reprezentacji osoby prawnej zgodnie z zasadami ujawnionymi w Krajowym Rejestrze Sądowym.[32] Przemawia to za przyjęciem, że wysłanie wniosku z ADE organizacji przez użytkownika posiadającego uprawnienie do wysyłania z jej skrzynki korespondencji jest wystarczające do identyfikacji organizacji jako wnioskodawcy. Kwestia prawidłowej reprezentacji może nabrać odrębnego znaczenia, jeżeli dalszy sposób załatwienia sprawy wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji.

ePUAP

Wniosek może być również przekazywany przy wykorzystaniu ePUAP w zakresie, w jakim ten kanał pozostaje dostępny dla komunikacji z danym podmiotem publicznym. Należy jednak uwzględnić, że od 1 stycznia 2026 r. podstawową rolę w formalnej elektronicznej korespondencji z podmiotami publicznymi przejęły e-Doręczenia, a znaczenie ePUAP jako kanału doręczeń zostało ograniczone.

W przypadku korzystania z ePUAP przez osobę fizyczną pismo jest wysyłane z jej własnego profilu. W przypadku organizacji istotne jest natomiast, w jakim kontekście działa zalogowany użytkownik. Osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia do profilu podmiotu może przełączyć kontekst z własnego konta osoby fizycznej na profil organizacji i wysłać pismo jako pochodzące od tej organizacji. Brak takiej zmiany kontekstu może prowadzić do wysłania pisma jako pochodzącego od osoby fizycznej, mimo że zamiarem było złożenie wniosku w imieniu organizacji.

32 Patrz: Wyrok NSA z dnia 13 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 477/23.

4.4 Jak precyzyjnie sformułować żądanie?

Wniosek powinien określać poszukiwaną informację w sposób pozwalający władzy publicznej na ustalenie zakresu żądania i zidentyfikowanie informacji lub dokumentów, których ono dotyczy.

Nie oznacza to obowiązku wskazania konkretnej nazwy dokumentu, jego numeru, daty ani miejsca przechowywania. Wnioskodawca może nie wiedzieć, w jakiej postaci określona informacja została zgromadzona lub utrwalona ani jakim określeniem posługuje się w stosunku do niej dana jednostka organizacyjna. Przedmiotem prawa dostępu jest bowiem informacja o środowisku, a nie wyłącznie konkretny dokument wskazany przez wnioskodawcę według jego formalnej nazwy.

Jednocześnie sposób określenia zakresu żądania może mieć istotne znaczenie dla sprawności jego realizacji. W przypadku informacji dotyczących lasów identyfikację poszukiwanej informacji może ułatwiać wskazanie w szczególności:

- obszaru, którego dotyczy informacja, np. nadleśnictwa, leśnictwa, oddziału lub wydzielenia leśnego;
- okresu czasu objętego żądaniem;
- rodzaju działań, których dotyczą informacje, np. pozyskania drewna, zabiegów gospodarczych, ochrony gatunkowej lub monitoringu;
- rodzaju dokumentacji, jeżeli jest znany;
- określonych kategorii danych, jeżeli żądanie nie dotyczy całego dokumentu;
- preferowanego sposobu i formy udostępnienia informacji.

Od wnioskodawcy nie można natomiast wymagać znajomości wewnętrznej struktury dokumentacji władz publicznych ani specjalistycznego nazewnictwa stosowanego przez Lasy Państwowe, jeżeli z treści wniosku możliwe jest ustalenie, jakiej informacji dotyczy żądanie.

Ma to szczególne znaczenie w świetle art. 8 ust. 2 u.o.o.ś., który nakłada na władze publiczne obowiązek udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie. Ciężar identyfikacji informacji nie może zatem zostać w całości przerzucony na wnioskodawcę.

Należy również odróżnić wniosek sformułowany zbyt ogólnie od wniosku, którego realizacja wymaga wyszukania znacznej liczby informacji lub dokumentów. Są to dwa odrębne zagadnienia. Ogólność wniosku dotyczy możliwości ustalenia, jaka informacja jest przedmiotem żądania, a nie zakresu pracy koniecznej do jej wyszukania.[33]

Jeżeli zakres żądania rzeczywiście nie pozwala na identyfikację poszukiwanej informacji, tzn. wniosek jest zbyt ogólny, u.o.o.ś. przewiduje mechanizm jego

33 Patrz: M. Bar, Wyjątki od zasady udostępniania informacji o środowisku [w:] Internetowy poradnik FER – dostęp do informacji, http://dip.natura2000.pl/poradnik.php?dzial=5

doprecyzowania, połączony z obowiązkiem udzielenia wnioskodawcy odpowiedniej pomocy. Zgodnie z art. 19 ust. 3 władze publiczne niezwłocznie, ale niepóźnej niż w ciągu 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wzywają wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, udzielając wyjaśnień i niezbędnej pomocy i wskazówek co do właściwego sformułowania wniosku.

4.5 Kiedy pisemny wniosek nie jest wymagany?

Zasada pisemności określona w art. 12 ust. 1 u.o.o.ś. nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawa przewiduje dwie sytuacje, w których informacja o środowisku powinna zostać udostępniona bez konieczności składania pisemnego wniosku.

Po pierwsze, zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś. bez pisemnego wniosku udostępnia się informację niewymagającą wyszukiwania. Dotyczy to informacji, które mogą zostać przekazane bez przeprowadzania kwerendy w dokumentacji lub systemach informatycznych, w szczególności, gdy są bezpośrednio dostępne osobie zajmujące się ich udostępnianiem.

Ustawa nie ogranicza tego wyjątku wyłącznie do informacji przekazywanych ustnie. Informacja niewymagająca wyszukiwania może zostać udostępniona także przez okazanie łatwo dostępnego dokumentu albo w innej odpowiedniej formie[34].

Po drugie, art. 12 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś. znosi wymóg pisemnego wniosku w odniesieniu do informacji mogących umożliwić osobom narażonym na skutki klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska podjęcie działań służących zapobieżeniu lub ograniczeniu szkód.

Przepis ten stanowi transpozycję art. 7 ust. 4 dyrektywy 2003/4. Zdaniem M. Bar i J. Jendroński, w transpozycji tej brakuje ważnego elementu, którego zachowania nakazuje Dyrektywa, tj. aktywnego przekazywania informacji zagrożonym osobom przez organ bez konieczności zwrócenia się przez nie z wnioskiem o ich udzielenie.[35] W tych przypadkach szczególne znaczenie ma szybkość dostępu do informacji. Informacje objęte art. 12 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś. udostępnia się w dniu złożenia żądania (art. 14 ust. 4 u.o.o.ś.).

34 M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie [...], art. 12.

35 M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie [...], Ibidem.

5 Co stanowi informację o środowisku?

5.1 Szeroka definicja informacji o środowisku

Pojęcie informacji o środowisku należy interpretować szeroko. Wynika to zarówno z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, jak również z Konwencji z Aarhus, dyrektywy 2003/4/WE oraz art. 9 ust. 1 u.o.o.ś.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.o.ś. udostępnieniu podlegają informacje dotyczące:

1. stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
2. emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;
3. środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
4. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
5. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;
6. stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
   a) stany elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub
   b) przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 – emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3.

Katalog ten należy interpretować szeroko. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że art. 9 ust. 1 u.o.o.ś., odczytywany w świetle art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, nie może być traktowany jako zamknięta lista informacji o środowisku.[36]

Przedmiotem prawa dostępu jest przy tym informacja, a nie określony rodzaj dokumentu. Informacja o środowisku może znajdować się m.in. w decyzji, planie, umowie cywilnoprawnej, mapie, zestawieniu, korespondencji, analizie gospodarczej, bazie danych lub materiale roboczym.[37] Znaczenia nie ma również stopień jej przetworzenia – informacją o środowisku mogą być zarówno końcowe opracowania i raporty, jak i dane surowe.

36 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

37 Por. J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendrośka, S. Stec, F. Marshall, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, wyd. 2, United Nations, New York–Geneva 2014, ECE/CEP/72/Rev.1, s. 51, gdzie wyraźnie odróżniono informację od dokumentu oraz wskazano, że zakres Konwencji obejmuje zarówno dokumenty i pliki komputerowe, jak i dane nieprzetworzone

Szczególne znaczenie w sprawach leśnych ma art. 9 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. Obejmuje on nie tylko środki i działania służące ochronie środowiska, lecz również działania wpływające lub mogące wpłynąć na jego elementy. Nie jest zatem konieczne, aby określone działanie było podejmowane w celu ochrony środowiska ani aby wykazano jego rzeczywisty wpływ na środowisko. Zakresem przepisu objęte są również działania o charakterze gospodarczym, jeżeli wpływają lub mogą wpływać na elementy środowiska.

Art. 9 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. obejmuje natomiast analizy gospodarcze i założenia wykorzystywane w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3. W tym punkcie mieszczą się np. wszelkie dokumenty, które doprowadziły do podjęcia określonego rozstrzygnięcia, czyli – w przypadku wydania decyzji administracyjnej dokumenty znajdujące się w aktach sprawy, a w przypadku przyjęcia dokumentu planistycznego (takiego jak PUL) – analizy i badania poprzedzające przyjęcie tego dokumentu.

O kwalifikacji informacji jako informacji o środowisku rozstrzyga zatem przede wszystkim jej treść oraz związek ze stanem środowiska, działaniem wpływającym lub mogącym na nie wpływać albo działaniem służącym jego ochronie, a nie nazwa dokumentu, jego forma prawna czy gospodarczy charakter.[38]

38 M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie […], op. cit., komentarz do art. 9.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 117/23:

„Ustawa środowiskowa wprowadziła otwartą definicję informacji o środowisku i jego ochronie (...)."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2024 r., sygn. akt III OSK 1200/23:

„(…) art. 9 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku definiuje informację o środowisku poprzez wymienienie rodzajów informacji o środowisku podlegających udostępnieniu. (…) prima facie można odnieść wrażenie, że jest to katalog zamknięty, jednakże z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP (...) wynika, że prawo to ma znacznie szerszy zakres (...). Przyjmuje się zatem, że w prawie do informacji mieści się każda informacja o środowisku, niezależnie od tego, czy jest w ww. przepisie wskazana."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3483/18:

„(...) udostępnienie informacji o środowisku jest regułą, a odstępstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wprost wynikać z przepisów prawa (...)."

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2010/53 (Wielka Brytania), pkt 77 – tłumaczenie własne:

„(…) W odniesieniu do żądanych danych Komitet stwierdza, że Strona, której dotyczy sprawa, nie udostępniając na wniosek wnioskodawcy danych surowych, nie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 Konwencji. Jeżeli organ miał jakiekolwiek zastrzeżenia dotyczące udostępnienia tych danych, powinien był udostępnić dane surowe, wskazując jednocześnie, że nie zostały one przetworzone zgodnie z uzgodnionym i uregulowanym systemem przetwarzania surowych danych środowiskowych. To samo dotyczy danych przetworzonych, przy czym w takim przypadku organ powinien również wyjaśnić, w jaki sposób dane te zostały przetworzone oraz co przedstawiają".

5.2 Przykłady informacji o lasach jako informacji o środowisku

W przypadku gospodarki leśnej zakres informacji mieszczących się w art. 9 ust. 1 u.o.o.ś. jest szczególnie szeroki. Las to złożony ekosystem obejmujący elementy środowiska tj. rośliny, zwierzęta, grzyby, siedliska, powierzchnię ziemi, wody powierzchniowe i gruntowe, krajobraz oraz wzajemne oddziaływania między nimi.

Prowadzenie gospodarki leśnej obejmuje działania mogące wpływać na te elementy. Oznacza to, że informacją o środowisku mogą być nie tylko dane opisujące aktualny stan lasu, lecz również informacje o planowaniu, podejmowaniu, wykonywaniu i ekonomicznych uwarunkowaniach działań gospodarczych prowadzonych w lesie.

W szczególności dotyczy to informacji związanych z planami urządzenia lasu, pozyskaniem i sprzedażą drewna, wykonywaniem zabiegów gospodarczych i ochronnych, stanem siedlisk i gatunków oraz monitoringiem ekosystemów leśnych.

5.2.1 PULe, projekty aneksów, ich przygotowanie i realizacja

Plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej sporządzanym dla określonego obiektu (art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach) – w praktyce dla nadleśnictwa. Zawiera między innymi opis i ocenę stanu lasu oraz określa cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Ze względu na swój przedmiot PUL mieści się wprost w zakresie art. 9 ust. 1 u.o.o.ś. Jednocześnie może zawierać informacje należące do kilku kategorii wymienionych w tym przepisie (tj. dane o stanie elementów środowiska, informacje o planowanych działaniach wpływających lub mogących wpływać na środowisko oraz informacje o działaniach służących jego ochronie).

Charakter informacji o środowisku mają również informacje dotyczące realizacji planu urządzenia lasu. Gospodarka leśna wykonywana na podstawie PUL obejmuje zarówno działania służące ochronie lasu, jak i działania o charakterze gospodarczym, w tym pozyskiwanie drewna. Rozróżnienie to nie przesądza o kwalifikacji informacji. Także działania gospodarcze prowadzone w wykonaniu PUL w oczywisty sposób wpływają lub mogą wpływać na drzewa, siedliska, różnorodność biologiczną, stan wód i inne elementy środowiska.

W konsekwencji zakresem informacji o środowisku mogą być objęte między innymi informacje dotyczące:

- treści PUL i jego części składowych;
- projektów PUL i projektów zmian lub aneksów;

- danych, inwentaryzacji, map, analiz i innych materiałów wykorzystywanych przy przygotowaniu planu lub jego zmian;
- działań podejmowanych w celu realizacji PUL;
- sposobu i zakresu realizacji określonych w nim zadań gospodarczych i ochronnych;
- uwag, wniosków i postulatów zgłaszanych w związku z przygotowaniem albo realizacją PUL;
- sposobu odniesienia się przez właściwe podmioty do takich uwag, wniosków i postulatów;
- konsultacji i innych form udziału strony społecznej dotyczących wykonywania gospodarki leśnej.

Dla kwalifikacji informacji jako informacji o środowisku nie jest konieczne, aby dokument miał charakter ostateczny. Istotne jest to, czy zawarte w nim informacje dotyczą stanu środowiska, działania mogącego na nie oddziaływać albo środka służącego jego ochronie. Projekty dokumentów, materiały przygotowawcze, analizy, korespondencja czy inne materiały robocze mogą zatem zawierać informacje o środowisku podobnie jak dokument końcowy.[39] Jednakże, inaczej może kształtować się obowiązek ich udostępnienia – co zostało opisane szerzej w rozdziale 7.5.

39 Por. J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendrośka, S. Stec, F. Marshall, The Aarhus Convention: An Implementation Guide [...], Op. cit., s. 51.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 6352/21:

„Każde działanie związane z realizacją planu urządzenia lasu, ma więc związek ze środowiskiem oraz jego ochroną. (...) Te działania bowiem, mimo że nie są wprost nakierowane na ochronę środowiska, mają jednak wpływ na stan środowiska."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Wr 3/23:

„Zważywszy, że plan urządzenia lasu to kluczowy dokument nierozłącznie związanej z aspektami środowiskowymi i ochronnymi gospodarki leśnej (...) nie sposób nie zauważyć, że żądane przez skarżącą informacje są informacjami dotyczącymi środowiska."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 605/23:

„Informacje dotyczące wszelkich procesów konsultacji społecznych, zgłaszania uwag i współuczestniczenia strony społecznej w decyzjach o gospodarce leśnej, które odbyły się poza procesem tworzenia planu urządzania lasu (...) mieszczą się w pojęciu informacji o środowisku i jego ochronie."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/Lu 111/22:

„(...) informacje o podjętych przez stronę społeczną działaniach w postaci postulatów, wniosków i uwag (...) dotyczących realizacji planów urządzenia lasów oraz informacje o sprzężonych z nimi działaniach podjętych w ich następstwie przez organ, mieszczą się w pojęciu informacji o środowisku i jego ochronie (...)."

5.2.2 Umowy sprzedaży drewna, informacje o sprzedaży i dane kontrahentów

Sam fakt, że dokument ma charakter cywilnoprawny lub handlowy, nie wyklucza uznania go za źródło informacji o środowisku. Umowy sprzedaży drewna dotyczą gospodarczego wykorzystania zasobów leśnych i pozostają w bezpośrednim związku z pozyskaniem drewna. Z tego względu mogą stanowić informację o działaniach wpływających lub mogących wpływać na elementy środowiska w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.

Informacją o środowisku mogą być w szczególności dane pozwalające ustalić:

- fakt i datę zawarcia umowy;
- strony umowy;
- przedmiot umowy;
- ilość sprzedanego drewna;
- rodzaj lub sortyment drewna;
- pochodzenie sprzedanego drewna;
- obszar jego pozyskania;
- wiek drzewostanu, z którego drewno zostało pozyskane;
- związek pozyskania z obszarami objętymi ochroną, w tym obszarami Natura 2000.

Orzecznictwo sądów administracyjnych[40] potwierdza, że informacje dotyczące stron umów i wolumenu sprzedanego drewna mają charakter informacji o środowisku. Dane te obrazują obrót zasobem pochodzącym bezpośrednio ze środowiska naturalnego oraz pozwalają określić skalę jego wykorzystania.

Podobnej oceny mogą wymagać inne informacje regulujące lub opisujące system sprzedaży drewna, w tym cenniki, zasady sprzedaży czy zestawienia gospodarcze. Ich kwalifikacja zależeć będzie od związku z działaniem polegającym na gospodarczym wykorzystaniu zasobów leśnych. Sam fakt, że informacja ma charakter ekonomiczny, cenowy lub handlowy nie wyłącza jej z zakresu art. 9 ust. 1 u.o.o.ś.

Może mieć tu znaczenie również art. 9 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., zgodnie z którym informacje o środowisku podlegające udostępnieniu obejmują analizy kosztów i korzyści oraz inne analizy gospodarcze i założenia wykorzystywane w ramach środków i działań wpływających lub mogących wpływać na środowisko.

Kwalifikacji danej informacji jako informacji o środowisku nie należy przy tym utożsamiać z oceną ewentualnych przesłanek ograniczenia dostępu. Zagadnienie stosowania przesłanek dotyczących informacji o wartości handlowej zostało omówione w rozdziale 7.

40 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1594/22:

„(...) umowy sprzedaży drewna jako takie, zawierane i wykonywane przez jednostkę, która to drewno pozyskuje ze środowiska, mieszczą się w pojęciu działań wpływających lub mogących wpływać na (...) elementy środowiska. Są to działania o charakterze cywilnoprawnym, które „wpływają lub mogą wpływać" na drzewa, ich liczebność, a szerzej – las znajdujący się w zarządzie Nadleśnictwa."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2024 r., sygn. akt III OSK 1200/23:

„Wniosek dotyczył bowiem (...) konkretnych elementów treści umów, których przedmiotem była sprzedaż drewna, to jest stron umów i ilości sprzedanego drewna (volumen). Trafnie również dostrzegł Sąd pierwszej instancji, że wielkość sprzedaży drewna jest pochodną skali prowadzonego wyrębu drzew."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 219/22:

„(...) informacją o środowisku podlegającą udostępnieniu w trybie u.o.o.ś. są dane na temat działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska (...) czyli m.in. na rośliny. Fundacja domagała się przekazania informacji o umowach sprzedaży drewna (...) Oznacza to, że jej wniosek obejmował informacje na temat działań cywilnoprawnych, które wpłynęły lub mogły wpłynąć na element środowiska jakim jest niewątpliwie las państwowy (...) Przedmiotowe dane obrazują wpływ sprzedaży drewna pochodzącego z wyrębu lasu z obszaru Nadleśnictwa na ogólny stan lasów państwowych."

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/30 (Mołdawia), pkt 29 – tłumaczenie własne:

„Wnioskowane umowy dzierżawy gruntów Państwowego Funduszu Leśnego stanowią »informację o środowisku « w rozumieniu art. 2 ust. 3 lit. b Konwencji".

5.2.3 Dane przyrodnicze i wyniki monitoringu lasów

Oczywistą kategorią informacji o środowisku w sprawach dotyczących lasów są informacje opisujące stan lasu.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. informacja o środowisku podlegająca udostępnieniu obejmuje informacje o stanie obszarów naturalnych, krajobrazu, roślin, zwierząt, grzybów i innych elementów różnorodności biologicznej oraz o wzajemnych oddziaływaniach między tymi elementami.

Do tej kategorii należą między innymi informacje dotyczące:

- wieku i składu gatunkowego drzewostanów;
- zasobności i struktury drzewostanu;
- stanu zdrowotnego i sanitarnego lasu;
- typów siedliskowych lasu;
- siedlisk przyrodniczych;
- występowania gatunków chronionych;
- stanowisk, ostoi i miejsc rozrodu gatunków;
- korytarzy ekologicznych;
- stanu ochrony siedlisk i gatunków;
- zmian zachodzących w ekosystemie;
- szkód powodowanych przez suszę, pożary, gradacje owadów, choroby lub inne czynniki;
- wyników inwentaryzacji i monitoringu przyrodniczego;
- danych dotyczących martwego drewna;
- danych o wpływie prowadzonych działań gospodarczych na siedliska i gatunki.

Informacją o środowisku są nie tylko końcowe opracowania lub raporty sporządzone na podstawie takich danych, ale również same wyniki obserwacji, pomiarów i monitoringu. Brak opracowania lub ostatecznej weryfikacji danych nie pozbawia ich charakteru informacji o środowisku[41].

Zakres ten może obejmować także mapy i inne materiały przestrzenne, jeżeli przedstawiają stan środowiska, lokalizację elementów przyrodniczych albo terytorialny zakres działań wpływających lub mogących wpływać na środowisko.

Informacje dotyczące stosowania w gospodarce leśnej środków chemicznych, oprysków lub innych substancji mogą ponadto mieścić się w art. 9 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., jeżeli dotyczą emisji lub zanieczyszczeń wpływających albo mogących wpływać na elementy środowiska.

W przypadku lasów znajdujących się na obszarach Natura 2000, w parkach narodowych, rezerwatach lub innych formach ochrony przyrody zakresem informacji o środowisku objęte będą również dane dotyczące stanu przedmiotów ochrony, działań ochronnych, wyniki monitoringu ich skuteczności oraz oddziaływania gospodarki leśnej na chronione siedliska i gatunki.

41 Patrz: ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus wskazane w tabeli poniżej.

Należy dodać, że udostępnienie danych pozwalających na ustalenie dokładnej lokalizacji niektórych stanowisk gatunków chronionych może podlegać ograniczeniu. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 6 u.o.o.ś. władza publiczna może odmówić udostępnienia informacji, jeżeli jej ujawnienie mogłoby naruszyć stan środowiska, którego informacja dotyczy, w szczególności przez ujawnienie ostoi lub siedliska roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową. Przesłanka ta, podobnie jak pozostałe wyjątki od zasady dostępu do informacji o środowisku, podlega wykładni zawężającej.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 221/22:

„Jeśli zaś chodzi o dane z pkt 7 wniosku (wolumen sprzedanego drewna ze wskazaniem drewna pochodzącego z drzewostanów ponadstuletnich), to wprawdzie nie są one wprost określone w art. 9 u.o.o.ś. jako stanowiące informację o środowisku, jednak z uwagi na dość szerokie ujęcie tego rodzaju informacji w powołanym art. 9 u.o.o.ś. oraz brzmienie art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska trzeba w ocenie Sądu także i te kwestie zaliczyć do kategorii informacji o środowisku. Również w orzecznictwie sądowym przyjmowane jest szerokie rozumienie przedmiotowego pojęcia (por. wyrok NSA z 9 stycznia 2020 r. I OSK 3483/18)."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2025 r., sygn. akt II SA/Po 672/25:

„(…) mapa sytuacyjno-wysokościowa oraz ewidencyjna, stanowiąca podstawę do określenia zakresu terytorialnego decyzji rekultywacyjnej, stanowi informację o środowisku w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Jej udostępnienie jest niezbędne do społecznej kontroli procesu rekultywacji, a w świetle art. 22 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dokumenty precyzujące obszar rekultywacji nie mogą być traktowane jako materiały dostarczone "dobrowolnie", których ujawnienie zależy od zgody podmiotu prywatnego.

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2010/53 (Wielka Brytania), pkt 75 – tłumaczenie własne:

"Komitet stwierdził, że nieprzetworzone dane o stanie powietrza i atmosfery stanowią informację o środowisku zgodnie z art. 2 ust. 3 lit. a Konwencji."

6 Zasady udostępniania informacji

6.1 Termin udostępnienia informacji

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.o.ś. informację o środowisku i jego ochronie udostępnia się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Termin ten dotyczy zarówno udostępnienia informacji, jak i odmowy jej udostępnienia.

Jeżeli jest to uzasadnione stopniem skomplikowania sprawy, termin może zostać przedłużony do dwóch miesięcy (art. 14 ust. 2 u.o.o.ś.). W takim przypadku stosuje się odpowiednio art. 35 § 5 i art. 36 k.p.a., co oznacza w szczególności obowiązek poinformowania wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.

W przypadku informacji o lasach potrzeba skorzystania z dłuższego terminu może wystąpić zwłaszcza wtedy, gdy wniosek obejmuje obszerną lub rozproszoną dokumentację, np. dokumenty dotyczące realizacji planu urządzenia lasu, działań prowadzonych na wielu wydzieleniach leśnych, pozyskania lub sprzedaży drewna z dłuższego okresu czy dokumentację dotyczącą określonych zabiegów gospodarczych. Duża liczba dokumentów nie zwalnia jednak nadleśnictwa ani innego podmiotu zobowiązanego z obowiązku rozpatrzenia wniosku. Może – jeżeli przekłada się na stopień skomplikowania sprawy – uzasadniać przedłużenie terminu, ale nie pozostawienie wniosku bez odpowiedzi.

Konwencja z Aarhus również przewiduje możliwość przedłużenia podstawowego miesięcznego terminu ze względu na objętość i złożoność informacji (art. 4 ust. 2). Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus podkreślił jednak, że łączny czas rozpatrywania wniosku nie może przekroczyć dwóch miesięcy, niezależnie od liczby dokonywanych przedłużeń.[42] Komitet wskazał ponadto, że duże obciążenie pracą nie stanowi przewidzianej w Konwencji podstawy do niedotrzymania terminów, a w żadnym przypadku nie może uzasadniać całkowitego braku odpowiedzi albo udzielenia jej po upływie dwóch miesięcy.[43]

Szczególne, krótsze terminy dotyczą niektórych kategorii informacji. Dokumenty, o których informacje należy umieszczać w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1 u.o.o.ś., udostępnia się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku (art. 14 ust. 3 u.o.o.ś.)

W dniu złożenia wniosku udostępnia się natomiast:

1. informacje niewymagające wyszukiwania;
2. w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej albo innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska – znajdujące się w posiadaniu władz publicznych lub przeznaczone dla nich informacje umożliwiające osobom, które mogą ucierpieć w wyniku zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód.

42 Patrz poniżej: Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, pkt 74

43 Patrz poniżej: Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2009/36 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, pkt 56.

Upływ terminu nie powoduje, że podmiot zobowiązany zostaje zwolniony z obowiązku załatwienia wniosku. Brak udostępnienia informacji albo wydania decyzji o odmowie w ustawowym terminie może stanowić bezczynność, która podlega kontroli sądu administracyjnego. Dotyczy to również nadleśnictw rozpatrujących wnioski o informację o środowisku. Zasady zaskarżania bezczynności zostały omówione szerzej w rozdziale ósmym.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 219/22:

„Do orzeczenia przez Sąd kwalifikowanej postaci bezczynności organu zobowiązanego do przekazania informacji o środowisku przekonuje to, że zarówno w terminie podstawowym jaki wyznacza art. 14 ust. 1 u.o.o.ś., jak również w terminie wydłużonym przez Nadleśniczego na podstawie 14 ust. 2 ww. ustawy, nie nastąpiło pełne zrealizowanie wniesionego podania dostępowego. Nieuzasadniona prawem opieszałość Organu spowodowała, że od chwili wpływu wniosku do Nadleśnictwa (...) (26 kwietnia 2022 r.) do dnia wniesienia skargi Fundacji do WSA (25 październik 2022 r.), upłynął czas kilkukrotnie przekraczający dopuszczalny ustawą okres, w jakim należało odpowiedzieć Stronie skarżącej."

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, pkt 74 – tłumaczenie własne:

„Komitet zauważa, że art. 4 ust. 2, przewidujący możliwość przedłużenia terminu, jeżeli jest to uzasadnione objętością i złożonością informacji, oznacza, że niezależnie od liczby przedłużeń łączny czas wszystkich przedłużeń nie może przekroczyć dwóch miesięcy od złożenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku. Po upływie tego dwumiesięcznego okresu Strona powinna albo udostępnić żądane informacje, albo odmówić dostępu na podstawie przesłanek przewidzianych w Konwencji."

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2009/36 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, pkt 56 – tłumaczenie własne:

„Chociaż Konwencja nie przewiduje dużego obciążenia pracą jako uzasadnienia dla niedotrzymania terminów udostępnienia informacji o środowisku ani jako jednego z wyjątków wskazanych w Konwencji, Komitet dostrzega, że w pewnych okolicznościach przejściowo duże obciążenie pracą może powodować pewne opóźnienia. W żadnym przypadku nie może ono jednak uzasadniać całkowitego braku odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji ani udostępnienia informacji później niż dwa miesiące po złożeniu wniosku."

6.2 Forma i sposób udostępnienia informacji

Informacje o środowisku mogą być udostępniane w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.o.ś. udostępnienie powinno nastąpić w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje władza publiczna, nie umożliwiają udostępnienia informacji w ten sposób lub w tej formie.

Ma to istotne znaczenie w praktyce dostępu do informacji o lasach. Dokumentacja znajdująca się w posiadaniu nadleśnictw może obejmować zarówno dokumenty elektroniczne, jak i dokumentację papierową, mapy, zestawienia czy inne materiały. Jeżeli wnioskodawca zwraca się np. o przesłanie pocztą elektroniczną dokumentacji dotyczącej realizacji PUL, danych dotyczących wykonanych cięć, dokumentacji szlaków zrywkowych, zestawień dotyczących pozyskania lub sprzedaży drewna albo dokumentów dotyczących działań na określonym obszarze, zasadą jest udostępnienie informacji w żądany sposób i w żądanej formie.

Nie jest zatem co do zasady wystarczające zastąpienie żądanej formy inną, wygodniejszą dla nadleśnictwa – np. zaproszenie wnioskodawcy do zapoznania się z dokumentacją w siedzibie jednostki zamiast przesłania żądanych kopii elektronicznych – chyba. że faktycznie dany organ wykaże, że środki techniczne, którymi dysponuje nie umożliwiają udostępnienia informacji w ten sposób lub w tej formie (np. wnioskodawca prosi o przesłanie plików w określonym formacie, a organ nie ma technicznej możliwości ich przekształcenia w taki format).

Szczególne rozwiązanie przewiduje art. 12 ust. 1 u.o.o.ś. w odniesieniu do informacji znajdujących się w publicznie dostępnej bazie danych o ocenach oddziaływania na środowisko prowadzonej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Jeżeli żądana informacja jest w tej bazie publicznie dostępna, władza publiczna może wskazać wnioskodawcy miejsce, w którym może się z nią zapoznać. U.o.o.ś. nie przewiduje natomiast analogicznego rozwiązania w odniesieniu do innych publicznie dostępnych źródeł informacji. Samo wskazanie, że określone informacje lub dokumenty znajdują się w Planie Urządzenia Lasu, Biuletynie Informacji Publicznej („**BIP**"), Banku Danych o Lasach albo innej internetowej bazie lub na stronie internetowej, nie oznacza zatem automatycznie prawidłowego wykonania wniosku.[44] Należy przy tym odróżnić takie ogólne odesłanie od przekazania bezpośredniego linku do konkretnego dokumentu, jeżeli odpowiada to formie żądanej przez wnioskodawcę. Jeżeli wnioskodawca wnosi o udostępnienie określonego dokumentu w formie elektronicznej, a przekazany link prowadzi bezpośrednio do tego właśnie dokumentu, może to stanowić jego udostępnienie w żądanej formie.

44 Patrz w szczególności: orzecznictwo wskazane w tabeli w rozdziale 9.5. niniejszego przewodnika.

Jeżeli udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych we wniosku jest niemożliwe, władza publiczna powinna w terminie 14 dni od otrzymania wniosku powiadomić wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może zostać udostępniona. Jeżeli wnioskodawca w terminie 14 dni od otrzymania takiego powiadomienia nie złoży wniosku w sposób lub w formie wskazanych przez władzę publiczną, wydawana jest decyzja o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku.

Także standard wynikający z art. 4 ust. 1 lit. b Konwencji z Aarhus zakłada udostępnienie informacji w żądanej formie. Komitet ds. Przestrzegania Konwencji podkreślał w szczególności, że samo umożliwienie zapoznania się z dokumentacją na miejscu nie jest równoznaczne z przekazaniem kopii dokumentów, jeżeli o takie kopie zwrócił się wnioskodawca.[45]

Przydatne orzecznictwo:

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2012/69 (Rumunia), ECE/MP.PP/C.1/2015/10, pkt 55 – tłumaczenie własne:

„Komitet uważa, że zgodnie z art. 4 ust. 1 Konwencji nie jest wystarczające udzielenie odpowiedzi na wniosek o informację poprzez samo umożliwienie bezpłatnego zapoznania się z informacją. Art. 4 ust. 1 wyraźnie wymaga przekazania wnioskodawcy kopii właściwej dokumentacji."

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/24 (Hiszpania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, pkt 70 – tłumaczenie własne:

„Komitet stwierdza, że nie zapewniając, aby władza publiczna przekazała informację o środowisku w żądanej formie (na płycie CD-ROM za opłatą 13 euro zamiast papierowych kopii 600 stron dokumentacji za opłatą 2,05 euro za stronę), Hiszpania nie zastosowała się do art. 4 ust. 1 lit. b Konwencji."

45 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

6.3 Opłaty

Samo udostępnienie informacji o środowisku jest co do zasady bezpłatne w przypadkach określonych w art. 26 u.o.o.ś. Ustawa dopuszcza jednak pobieranie opłat za określone czynności związane z realizacją wniosku, tj. za wyszukiwanie informacji, przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie.

Wysokość opłat nie jest pozostawiona swobodnemu uznaniu podmiotu udostępniającego informację. Art. 27 u.o.o.ś. określa ich górne stawki, natomiast szczegółowe stawki, współczynniki różnicujące, sposób naliczania oraz terminy i sposób uiszczania opłat określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku[46].

Przykładowo, zgodnie z rozporządzeniem, opłata za wyszukiwanie informacji wymagającej wyszukania do dziesięciu dokumentów wynosi 5 zł, a za każdy dodatkowy dokument naliczana jest opłata według zasad określonych w rozporządzeniu. Skanowanie dokumentów kosztuje 0,10 zł za stronę. Rozporządzenie określa również stawki za wydruki, kserokopie, nośniki danych i przesyłkę.

W praktyce dostępu do informacji o lasach kwestia opłat może pojawić się zwłaszcza w przypadku wniosków obejmujących obszerną dokumentację znajdującą się w posiadaniu nadleśnictwa – np. dokumentację dotyczącą wielu wydzieleń, większej liczby umów sprzedaży drewna, danych o pozyskaniu drewna z kilku lat albo licznych dokumentów związanych z realizacją PUL. Liczba dokumentów może wówczas wpływać na wysokość prawidłowo obliczonej opłaty za ich wyszukanie, skanowanie lub sporządzenie kopii. Nie może jednak sama w sobie stanowić podstawy odmowy udostępnienia informacji.

Ma to również oparcie w standardzie Konwencji z Aarhus. Komitet ds. Przestrzegania Konwencji wskazał, że informacja objęta art. 4 Konwencji powinna zostać udostępniona niezależnie od jej objętości.[47] Jeżeli materiał jest obszerny, organ może skorzystać z praktycznych rozwiązań, takich jak udostępnienie go w formie elektronicznej, umożliwienie zapoznania się z nim w określonym miejscu albo pobranie dopuszczalnej opłaty za jego przekazanie. Objętość żądanych informacji jest więc problemem organizacyjnym, który może wpływać na sposób realizacji wniosku i wysokość opłat, ale nie być samodzielną podstawą pozbawienia wnioskodawcy prawa dostępu.

46 Dz. U. z 2022 r. poz. 120.

47 Patrz poniżej: Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2004/3 (Ukraina), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, pkt 33.

Przydatne orzecznictwo:

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2004/3 (Ukraina), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, pkt 33 – tłumaczenie własne:

„Informacja objęta zakresem art. 4 powinna zostać udostępniona niezależnie od jej objętości. W przypadkach, w których objętość jest duża, władza publiczna dysponuje kilkoma praktycznymi możliwościami: może przekazać taką informację w formie elektronicznej albo poinformować wnioskodawcę o miejscu, w którym można się z nią zapoznać, i ułatwić takie zapoznanie się, albo wskazać opłatę za dostarczenie informacji zgodnie z art. 4 ust. 8 Konwencji."

6.4 Jak powinna wyglądać prawidłowa odpowiedź

Udostępnienie informacji o środowisku następuje co do zasady w drodze czynności materialno-technicznej. Odpowiedź powinna rzeczywiście odpowiadać treści wniosku i obejmować informacje znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego lub dla niego przeznaczone. Nie jest wystarczające udzielenie odpowiedzi jedynie pozornie odnoszącej się do żądania – np. przekazanie informacji o charakterze ogólnym, jeżeli wniosek dotyczył konkretnych danych lub dokumentów.

Wskazanie publicznie dostępnego dokumentu lub źródła informacji nie zastępuje odpowiedzi na konkretnie sformułowane pytanie, jeżeli samo zapoznanie się z tym źródłem nie pozwala na uzyskanie żądanej informacji. Dotyczy to w szczególności ogólnego odesłania do Planu Urządzenia Lasu: jeżeli wniosek dotyczy konkretnego sposobu prowadzenia gospodarki leśnej, wykonanych działań lub danych, których PUL bezpośrednio nie zawiera, samo wskazanie tego dokumentu nie stanowi udostępnienia informacji objętej wnioskiem.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku informacji dotyczących gospodarki leśnej, ponieważ wiele informacji może być rozproszonych pomiędzy PUL, dokumentacją jego realizacji, mapami, zestawieniami, dokumentacją poszczególnych działań gospodarczych oraz innymi materiałami znajdującymi się w posiadaniu nadleśnictwa. Fakt, że pewne ogólne informacje o danym obszarze lub działaniu znajdują się w PUL, nie oznacza jeszcze, że w ten sposób udostępniona została bardziej szczegółowa informacja objęta wnioskiem.

Dobrze ilustruje to sprawa rozpoznana przez WSA w Rzeszowie w wyroku z 1 marca 2023 r., II SAB/Rz 220/22. Wnioskodawca żądał informacji dotyczących m.in. wpływu konkretnych szlaków zrywkowych na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. Nadleśnictwo wskazywało na dostępny online PUL. Sąd stwierdził jednak, że plan ten nie zawierał żądanych danych i nie pozwalał ustalić, jak nadleśnictwo oceniało wpływ konkretnych szlaków ani czy przeprowadzono w stosunku do nich ocenę oddziaływania na środowisko. Odesłanie do PUL nie stanowiło zatem odpowiedzi na pytanie o informacje, których PUL w rzeczywistości nie zawierał.

Podobnie w przypadku wniosku np. o informacje dotyczące konkretnych cięć, zabiegów gospodarczych, ilości pozyskanego drewna albo działań podejmowanych na określonych wydzieleniach nie wystarczy ogólne wskazanie, że gospodarka leśna jest prowadzona na podstawie zatwierdzonego PUL. Jeżeli w posiadaniu nadleśnictwa znajdują się bardziej szczegółowe informacje odpowiadające zakresowi wniosku, powinny zostać udostępnione, chyba że zachodzi ustawowa podstawa odmowy.

Nie oznacza to jednocześnie, że podmiot zobowiązany musi zawsze dysponować gotowym dokumentem zawierającym dokładnie takie zestawienie, jakiego oczekuje wnioskodawca. Orzecznictwo dopuszcza dokonywanie prostych zestawień już posiadanych informacji o środowisku, jeżeli umożliwia to uzyskanie danych, o które wnosi wnioskodawca.[48] U.o.o.ś. nie posługuje się natomiast – inaczej niż ustawa o dostępie do informacji publicznej – konstrukcją „informacji przetworzonej", co oznacza, że organ nie może odmówić informacji z tego względu, że wymagane byłoby jej przetworzenie ani też nie może żądać wykazania, że uzyskanie takiej informacji jest „szczególnie istotne dla interesu publicznego" – czego można wymagać na podstawie u.d.i.p.

W praktyce może mieć to znaczenie, np. przy wnioskach o zestawienie ilości pozyskanego lub sprzedanego drewna, wykonanych cięć albo określonych działań prowadzonych w poszczególnych wydzieleniach. Jeżeli żądane dane można uzyskać poprzez proste zestawienie informacji już znajdujących się w posiadaniu nadleśnictwa, sam fakt, że nie istnieje gotowy dokument zawierający dokładnie takie zestawienie, nie musi oznaczać braku obowiązku udostępnienia informacji. Z drugiej strony obowiązek udostępnienia nie obejmuje prowadzenia przez nadleśnictwo kwerendy materiałów znajdujących się w ogólnodostępnych źródłach, które nie znajdują się w jego posiadaniu ani nie są dla niego przeznaczone.[49]

Jeżeli nadleśnictwo lub inny podmiot udostępnia jedynie część informacji, nie może po prostu przemilczeć pozostałego zakresu wniosku. Jeżeli w odniesieniu do części żądanych informacji zachodzi przesłanka odmowy, odmowa powinna nastąpić w przewidzianej prawem formie, umożliwiającej jej zakwestionowanie (formą taką jest wydanie decyzji administracyjnej).[50]

Jednocześnie objęcie określonych danych przesłanką odmowy nie oznacza automatycznie możliwości odmowy udostępnienia całego dokumentu. Jeżeli informacje podlegające ochronie można oddzielić od pozostałej treści, należy udostępnić pozostałą część dokumentu, natomiast w odniesieniu do informacji wyłączonych z udostępniania należy wydać odmowną decyzję administracyjną (art. 19 ust. 4 u.o.o.ś., który dotyczy częściowego udostępniania informacji odsyła do art. 20 ust. 1 wymagającego, aby odmowa udostepnienia informacji miała formę decyzji administracyjnej). Może mieć to praktyczne znaczenie np. w przypadku dokumentów dotyczących sprzedaży drewna, gdy podmiot zobowiązany uzna, że jedynie określone elementy dokumentu są objęte ochroną danych osobowych lub informacji handlowych. Zasady stosowania tych przesłanek oraz częściowego udostępniania dokumentów zostały omówione szerzej w rozdziale 7.

Standard Konwencji z Aarhus idzie, w tym zakresie, w tym samym kierunku. Komitet wskazał, że jeżeli wnioskodawca żąda określonego dokumentu zawierającego informację o środowisku, zasadą jest udostępnienie pełnego tekstu dokumentu, z możliwością usunięcia jedynie tych informacji, które rzeczywiście podlegają jednej z przesłanek odmowy. Nie można również odmówić udostępnienia konkretnego dokumentu tylko dlatego, że te same informacje zostały już ujawnione w innym dokumencie.

48 Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 1859/22, wskazany w tabeli poniżej.

49 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. akt: II SA/Wr 591/23.

50 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt: II SAB/Rz 221/22.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 220/22:

„Dostępny na stronach www Plan Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa (...) nie zawiera żądanych danych, bo nie umożliwia uzyskania wiedzy o tym, w jaki sposób Nadleśnictwo ocenia wpływ konkretnych szlaków zrywkowych na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. Nie można na jego podstawie dowiedzieć się czy przed wykonaniem tego rodzaju szlaków była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i jaka jest treść raportu (ów) o tym oddziaływaniu. Nadleśniczy nie wyjaśnił stosownie do treści wniosku Skarżącej, czy taki raport został sporządzony w odniesieniu do konkretnego szlaku, czy był wymagany prawem i jaka jest jego treść. Udzielenie informacji w tym przedmiocie było konieczne, skoro takie żądanie zostało przez Fundację w jej wniosku wyraźnie sformułowane. Ponieważ dostępny online Plan Urządzenia Lasu nie zawierał żądanych danych, czyli danych o wskazanym we wniosku stopniu szczegółowości, to nie sposób uznać, że w terminie ustawowym Organ udzielił odpowiedzi."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 1859/22:

„Władze publiczne udostępniając informacje o środowisku lub jego ochronie obowiązane są podejmować działania dopuszczalne ustawą (na podstawie przepisów i w ich ramach), zaś w zakresie przekształcania informacji podejmują wyłącznie czynności materialnotechniczne nie ingerujące w treść udostępnionych danych. […] Oczywiście powyższe nie zwalnia organu od dokonania prostych zestawień już posiadanych informacji o środowisku umożliwiających uzyskanie danych o które wnosi wnioskodawca."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 591/23:

„[…] w przeciwieństwie do trybu u.d.i.p., w trybie u.o.o.ś. nie ma mowy o udostępnianiu informacji przetworzonej. Organ nie ma też z pewnością obowiązku prowadzenia kwerendy materiałów znajdujących się w ogólnodostępnych mediach (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2022 r., II SA/Kr 572/22 […])".

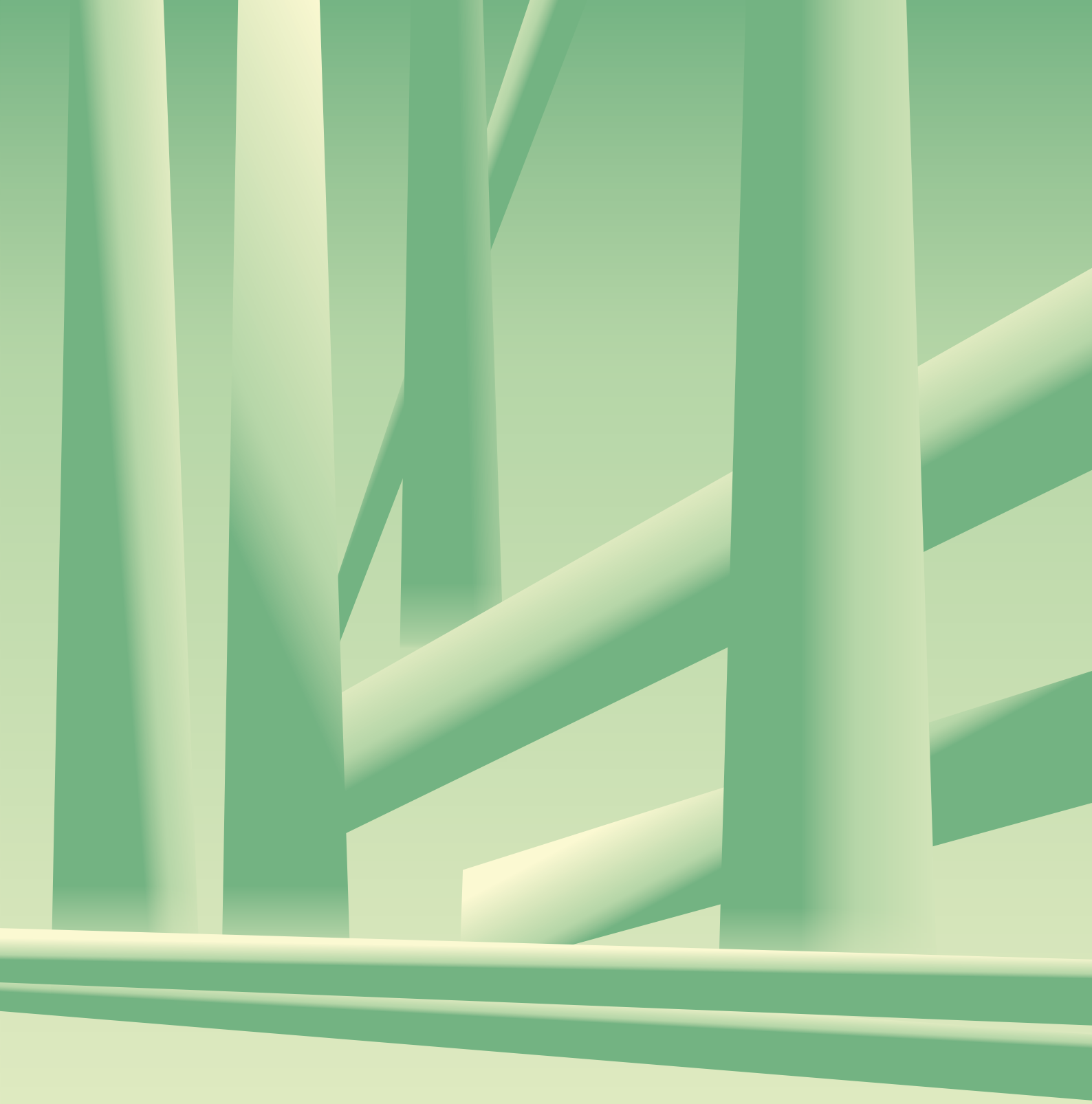
Przydatne orzecznictwo:

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2014/118 (Ukraina), ECE/MP.PP/C.1/2021/18, pkt 109 – tłumaczenie własne:

„Jeżeli członek społeczeństwa występuje o dokument zawierający informację o środowisku w rozumieniu art. 2 ust. 3 Konwencji, należy udostępnić pełny tekst tego dokumentu, z wyjątkiem informacji, których udostępnienia odmówiono na podstawie art. 4 ust. 3 lub 4 Konwencji. W takich przypadkach, zgodnie z art. 4 ust. 6, informacje wyłączone z udostępnienia mogą zostać usunięte. Pozostała część dokumentu musi jednak zostać udostępniona."

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2014/124 (Niderlandy), ECE/MP.PP/C.1/2021/20, pkt 92–93 – tłumaczenie własne:

„ (...) fakt, że określona informacja o środowisku mogła zostać ujawniona w jednym dokumencie, nie oznacza, że nie istnieje obowiązek udostępnienia innego dokumentu, który może zawierać tę samą informację o środowisku. (…) Jeżeli zażądano kopii dokumentacji, zgodności z art. 4 ust. 1 nie można osiągnąć przez 'wyodrębnienie' części lub fragmentów informacji o środowisku z tych dokumentów i udostępnienie wyłącznie wyodrębnionej informacji, bez udostępnienia dokumentu źródłowego. Nie można również odmówić udostępnienia konkretnego dokumentu zawierającego informację o środowisku wyłącznie dlatego, że inny dokument zawierający tę samą informację został już udostępniony publicznie."



7 Kiedy i na jakich zasadach można odmówić udostępnienia informacji?

7.1 Jawność jako zasada, odmowa jako wyjątek

Udostępnienie informacji o środowisku jest zasadą, a odmowa jej udostępnienia – wyjątkiem. Podstawy odmowy mają charakter zamknięty i, jako wyjątki od prawa dostępu do informacji, powinny być interpretowane zawężająco. Organ nie może zatem odmówić udostępnienia informacji z przyczyn innych niż przewidziane prawem.

U.o.o.ś. przewiduje dwa zasadnicze rodzaje podstaw odmowy. Pierwszy obejmuje sytuacje, w których ujawnienie informacji mogłoby naruszyć określone dobra lub interesy chronione prawem, wymienione w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś., m.in. ochronę danych osobowych, ochronę informacji o wartości handlowej, prawa własności intelektualnej czy ochronę środowiska, którego informacja dotyczy.

Drugi rodzaj podstaw odmowy jest związany z charakterem wniosku lub żądanych materiałów. Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.o.o.ś. odmowa może dotyczyć przypadków, w których udostępnienie informacji wymagałoby dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania albo przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, a także gdy wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania lub został sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Rozróżnienie to ma znaczenie również dla sposobu stosowania poszczególnych podstaw odmowy. W odniesieniu do przesłanek określonych w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. ustawa wprost wymaga, aby przed odmową organ rozważył interes publiczny przemawiający za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku. Samo ustalenie, że ujawnienie informacji może naruszać jedno z dóbr wymienionych w tym przepisie, nie przesądza więc jeszcze o dopuszczalności odmowy.

U.o.o.ś. nie przewiduje analogicznego ogólnego obowiązku ważenia interesów w odniesieniu do podstaw odmowy związanych z charakterem wniosku lub materiałów. Szerszy standard wynika jednak z dyrektywy 2003/4/WE. Zgodnie z jej art. 4 ust. 2 podstawy odmowy określone zarówno w ust. 1, jak i w ust. 2 dyrektywy powinny być interpretowane zawężająco, z uwzględnieniem publicznego interesu w ujawnieniu informacji w konkretnym przypadku, a w każdym przypadku interes publiczny przemawiający za ujawnieniem powinien zostać porównany z interesem przemawiającym za odmową.

Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania oraz przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. Jak wskazuje się w doktrynie, mimo braku odpowiedniego wymogu wprost w u.o.o.ś., zgodnie z zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego oraz – gdy jest to zasadne – bezpośredniego stosowania dyrektywy, polskie władze publiczne powinny

dokonywać ważenia interesów również przy stosowaniu tych dwóch podstaw odmowy.[51] Szczegółowe zasady stosowania poszczególnych wyjątków zostały przedstawione w dalszych częściach rozdziału.

20 sierpnia 2026 r. dyrektor generalny Lasów Państwowych wydał Zarządzenie nr 56 w sprawie ustalenia zasad klasyfikacji, ochrony i udostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz danych wrażliwych w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.[52] Zarządzenie posługuje się terminami: TP, tj. „tajemnica przedsiębiorstwa", oraz DW, czyli „dane wrażliwe". Tajemnica przedsiębiorstwa została zdefiniowana przez odwołanie do ustawowej definicji z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Obejmuje ona informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które nie są powszechnie znane ani łatwo dostępne, pod warunkiem podjęcia działań w celu zachowania ich poufności.[53] Odrębną kategorią są „DW". Zarządzenie rozumie przez nie informacje o działalności Lasów Państwowych, których ujawnienie mogłoby spowodować szkodę organizacyjną, finansową, reputacyjną albo związaną z bezpieczeństwem, nawet jeżeli nie spełniają one wszystkich przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa.[54] Kategoria ta ma więc charakter wewnątrzorganizacyjny i nie powinna być utożsamiana ze szczególnymi kategoriami danych osobowych w rozumieniu RODO ani traktowana jako samodzielna ustawowa podstawa odmowy dostępu do informacji.

Warto zauważyć, że § 11 Zarządzenia może wywoływać efekt mrożący dla realizacji prawa do informacji, ponieważ eksponuje odpowiedzialność pracowniczą, cywilną i karną za naruszenie ochrony informacji TP i DW, co w praktyce może zachęcać do nadmiernego oznaczania dokumentów jako chronionych i do ostrożności polegającej raczej na odmowie udostępnienia niż na zastosowaniu ustawowego testu jawności.

Zarządzenie Dyrektora Generalnego LP może mieć znaczenie jedynie jako wewnętrzna procedura klasyfikacji i bezpieczeństwa informacji w jednostkach LP. Nie stanowi ono jednak źródła powszechnie obowiązującego prawa i nie może tworzyć samodzielnej podstawy odmowy udostępnienia informacji o środowisku. W sprawach rozpoznawanych na podstawie u.o.o.ś. organ powinien każdorazowo ustalić, czy żądana informacja jest informacją o środowisku, następnie ocenić, czy zachodzi jedna z ustawowych przesłanek odmowy z art. 16 u.o.o.ś., przeprowadzić ważenie interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem informacji, zbadać możliwość udostępnienia częściowego oraz wydać decyzję w razie odmowy. Oznaczenie dokumentu jako „TP" lub „DW" nie zastępuje tej analizy i nie może odwracać zasady jawności informacji o środowisku.

51 A. Sołtys, Relacja zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 6, str. 5-6. Patrz również: Pfeiffer i in., C-397/01-C-403/01, 5 października 2004, pkt. 113-115.

52 Zarządzenie nr 56 w sprawie ustalenia zasad klasyfikacji, ochrony i udostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz danych wrażliwych w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Znak Sprawy EO.0170..1.2026.

53 Patrz: §2 pkt 1 Zarządzenia.

54 Patrz: §2 pkt 2 Zarządzenia.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 639/23:

„[…] z art. 16 w związku z art. 20 ustawy środowiskowej wynika enumeratywny katalog sytuacji, w których władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji oraz wskazują decyzję administracyjną jako prawną formę odmowy udostępnienia informacji. Jeżeli nie zachodzi żadna przesłanka odmowy, a organ nie odmówił udostępnienia informacji w drodze decyzji, to zastosowanie znajduje art. 14 ust. 1 ustawy środowiskowej. Oznacza to, że organ udostępnia wnioskowane informacje co do zasady bez zbędnej zwłoki, a udostępnienie takie przybiera formę czynności materialno-technicznej."

7.2 Ważenie interesu publicznego

Samo stwierdzenie, że udostępnienie informacji może naruszyć jeden z interesów chronionych w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś., nie jest wystarczające do odmowy jej udostępnienia. **Odmowa może nastąpić dopiero po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku**. Organ powinien zatem zestawić ze sobą dwa interesy: dobro chronione przez daną przesłankę odmowy, np. ochronę danych osobowych lub informacji o wartości handlowej, oraz interes publiczny przemawiający za ujawnieniem informacji.

Oznacza to, że przesłanki określone w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. nie mają charakteru bezwzględnego. Stwierdzenie, że ujawnienie informacji może naruszyć jedno z chronionych dóbr, nie prowadzi automatycznie do odmowy. Organ powinien ocenić, któremu z konkurujących interesów należy w konkretnych okolicznościach przyznać pierwszeństwo. Ustawa stanowi zatem, że władze publiczne mogą, a nie że muszą, odmówić udostępnienia informacji w przypadku wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś.

Interes publiczny w ujawnieniu informacji istnieje niezależnie od indywidualnego interesu wnioskodawcy. Dostęp do informacji o środowisku służy bowiem realizacji jawności i transparentności działania władz publicznych, umożliwia społeczną kontrolę działań mogących oddziaływać na środowisko oraz udział społeczeństwa w jego ochronie. Sama jawność informacji o środowisku stanowi zatem wartość realizującą interes publiczny. Jednocześnie znaczenie tego interesu może być różne w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, w tym charakteru żądanych informacji i znaczenia ich ujawnienia dla ochrony środowiska lub kontroli działalności władz publicznych.

Ważenie interesów powinno być dokonywane indywidualnie w każdym przypadku. Organ nie może poprzestać na stwierdzeniu, że określona informacja należy do kategorii objętej jedną z przesłanek odmowy. Powinien ustalić, jaki konkretnie interes może zostać naruszony przez jej ujawnienie, jaka jest waga potencjalnego naruszenia oraz jaki interes publiczny przemawia za udostępnieniem informacji. Jak wskazał Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, samo stwierdzenie jakiegokolwiek naruszenia chronionego interesu nie wystarcza do odmowy.[55] Jeżeli interes publiczny przemawiający za ujawnieniem informacji jest istotny, a potencjalna szkoda dla chronionego interesu stosunkowo niewielka, informacja powinna zostać udostępniona.

Przeprowadzone ważenie powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji odmownej. Organ powinien wskazać nie tylko przesłankę, na której opiera odmowę, lecz także wyjaśnić, dlaczego w okolicznościach konkretnej sprawy interes chroniony tą przesłanką przeważył nad interesem publicznym przemawiającym za ujawnieniem informacji. Umożliwia to wnioskodawcy zakwestionowanie dokonanej oceny, a organowi odwoławczemu lub sądowi administracyjnemu – jej kontrolę.

55 Patrz poniżej: ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2010/51 (Rumunia), ECE/MP.PP/C.1/2014/12.

Jeżeli ochrony wymaga jedynie część żądanych informacji, należy również rozważyć możliwość udostępnienia pozostałej części, np. po anonimizacji danych osobowych lub wyłączeniu określonych fragmentów dokumentu. Wystąpienie przesłanki odmowy w odniesieniu do części informacji nie uzasadnia automatycznie odmowy udostępnienia całego dokumentu. Jak wskazano wyżej, wyłączenie z udostępniania tylko części dokumentu również wymaga wydania decyzji odmownej.

Obowiązek ważenia interesów został wprost przewidziany w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. w odniesieniu do wskazanych tam przesłanek odmowy. Dyrektywa 2003/4/WE przewiduje jednak szerszy zakres tego obowiązku niż polska ustawa, obejmując nim również niektóre sytuacje uregulowane w art. 16 ust. 2 u.o.o.ś. Znaczenie tej rozbieżności zostanie omówione niżej, w odniesieniu do dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania oraz przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2025 r., sygn. akt III OSK 7437/21 – teza LEX:

„Rozważenie interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku musi znaleźć wyraz w każdej decyzji odmawiającej udostępnienia takiej informacji, ponieważ obowiązek ten wynika wprost z art. 16 ust. 1 ustawy środowiskowej. Potwierdza to nie tylko literalna wykładnia tego przepisu, ale również jego wykładnia systemowa i funkcjonalna, uwzględniając, że dostęp do informacji o środowisku stanowi konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe".

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2025 r., sygn. akt III OSK 2280/22 – teza LEX:

„Interes publiczny przemawia za udostępnieniem informacji wtedy, gdy pozyskanie danej informacji leży nie tylko w interesie wnioskodawcy, ale też innych obywateli, a także może mieć znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych, może wpływać na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego".

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2007/21 (Wspólnota Europejska), ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, pkt 30 lit. C – tłumaczenie własne:

„Wyjątku tego nie można rozumieć w ten sposób, że władze publiczne są zobowiązane do ujawnienia informacji o środowisku jedynie wtedy, gdy nie zostanie stwierdzona żadna szkoda dla chronionych interesów. […] W sytuacjach, w których istnieje znaczący interes publiczny przemawiający za ujawnieniem określonych informacji o środowisku oraz stosunkowo niewielka szkoda dla chronionych interesów, Konwencja wymaga ujawnienia informacji".

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2010/51 (Rumunia), ECE/MP.PP/C.1/2014/12, pkt 94 – tłumaczenie własne:

„Wyjątek należy jednak interpretować zawężająco, z uwzględnieniem interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem informacji. […] Ani w tym dokumencie, ani w żadnym innym dokumencie przedstawionym przez Stronę nie ma wzmianki o uwzględnieniu interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem informacji ani o wyważeniu interesów przemawiających za i przeciw ujawnieniu żądanych informacji […]".

7.3 Przesłanki związane z ochroną określonych dóbr i interesów

Art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. przewiduje szereg przypadków, w których dostęp do informacji o środowisku może zostać ograniczony ze względu na ochronę określonych dóbr i interesów. Nie wszystkie z tych przesłanek mają jednak jednakowe znaczenie w praktyce dostępu do informacji dotyczących lasów.

Na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza ochrona danych osobowych oraz ochrona informacji o wartości handlowej. Na pierwszy rzut oka przesłanki te przypominają ograniczenia znane z u.d.i.p., dotyczące ochrony prywatności osoby fizycznej oraz tajemnicy przedsiębiorcy. Nie są to jednak konstrukcje tożsame. U.o.o.ś. posługuje się odmiennymi przesłankami, określa inne warunki ich zastosowania i – w przypadku informacji o wartości handlowej – przewiduje szczególny mechanizm ich zastrzegania przez podmiot, który informacje przekazał. Z tego względu rozwiązań przyjmowanych na gruncie u.d.i.p. nie należy automatycznie przenosić na postępowania dotyczące informacji o środowisku.

Ponadto, jak wskazano w powyżej w punkcie 7.2, samo stwierdzenie występowania jednej z przesłanek wymienionych w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś. nie oznacza automatycznie, że informacji należy odmówić. Organ powinien najpierw ustalić, czy dana przesłanka rzeczywiście zachodzi, a następnie rozważyć interes publiczny przemawiający za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku.

7.3.1 Ochrona danych osobowych

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. organ może odmówić udostępnienia informacji, jeżeli jej ujawnienie mogłoby naruszyć przewidzianą odrębnymi przepisami ochronę danych osobowych dotyczących osób trzecich. Nie wystarcza zatem samo stwierdzenie, że dokument zawiera dane osobowe – konieczne jest ustalenie, że ich ujawnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie danych osobowych.

Ochrona danych osobowych na gruncie u.o.o.ś. nie jest tożsama z ograniczeniem prawa do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej przewidzianym w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W u.o.o.ś. podstawą odmowy jest możliwość naruszenia ochrony danych osobowych przewidzianej w odrębnych przepisach, a dodatkowo zastosowanie tej przesłanki podlega mechanizmowi ważenia interesu publicznego określonemu w art. 16 ust. 1 u.o.o.ś.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO danymi osobowymi są wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Ochrona ta nie dotyczy osób prawnych, takich jak spółki. Może natomiast obejmować dane osoby prowadzącej

jednoosobową działalność gospodarczą, wspólnika spółki cywilnej czy osoby fizycznej reprezentującej osobę prawną.

Także w przypadku osób fizycznych nie każda informacja dotycząca określonej osoby jest informacją z dziedziny jej życia osobistego. Do takich informacji nie należy m.in. okoliczność zawarcia umowy cywilnoprawnej z jednostką samorządu terytorialnego.[56] Organ powinien przeprowadzić opisane w pkt 7.2 ważenie interesów. Samo RODO przewiduje w art. 86 możliwość ujawnienia danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych w celu pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów z prawem do ochrony danych osobowych.

W praktyce dostępu do informacji dotyczących lasów problem ten może pojawiać się m.in. w odniesieniu do danych osób fizycznych będących kontrahentami Lasów Państwowych. Jeżeli kontrahent jest osobą prawną, dane dotyczące samej spółki nie są danymi osobowymi. Jeżeli natomiast działalność gospodarczą prowadzi osoba fizyczna, informacje dotyczące jej działalności mogą stanowić dane osobowe, jednak środowiskowy i gospodarczy charakter tej działalności może wzmacniać interes publiczny przemawiający za ich ujawnieniem.

Inaczej może przedstawiać się ocena danych dotyczących osób działających wyłącznie w sferze prywatnej, np. osób fizycznych kupujących drewno jako konsumenci. Także w takim przypadku nie można jednak poprzestać na samym stwierdzeniu, że dokument zawiera dane osobowe – konieczne pozostaje przeprowadzenie ważenia w konkretnych okolicznościach sprawy.

Jeżeli w wyniku tego ważenia organ uzna, że ochrona określonych danych powinna przeważyć, powinien rozważyć częściową anonimizację, zamiast odmawiać udostępnienia całego dokumentu. Zakres anonimizacji powinien odpowiadać rzeczywistej potrzebie ochrony danych.[57] Przykładowo możliwe może być usunięcie imienia i nazwiska osoby przy pozostawieniu informacji o lokalizacji działania oddziałującego na środowisko czy wolumenie zakupionego drewna, jeżeli te dane mają znaczenie dla realizacji prawa dostępu do informacji.

56 Patrz poniżej: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12.

57 Wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg, w sprawie C-619/19, par. 66.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Łd 135/18 – wydany na gruncie u.d.i.p.:

„[…] wnioskodawca nie wnioskował o dostęp do danych prywatnych osób fizycznych, ale o dane przedsiębiorców i to w bardzo ograniczonym zakresie […]. Informacje takie związane są z działalnością gospodarczą podmiotów gospodarczych i z ruchem pojazdów na drodze publicznej, a nie ze sferą prywatną osób fizycznych i dotyczy to także sytuacji, gdy działalność gospodarcza jest wykonywana przez osobę fizyczną".

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12 – dotyczący dostępu do informacji publicznej i prawa do prywatności:

„Trudno zatem jednoznacznie przesądzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza jej prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. […] Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. […] W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób […]".

7.3.2 Informacje lub dane dobrowolnie dostarczone przez osoby trzecie

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. organ może odmówić udostępnienia informacji lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te nie miały obowiązku ich dostarczenia i nie mogły być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie oraz nie wyraziły zgody na ich udostępnianie. Warunki te muszą być spełnione łącznie.

Pojęcie „osoby trzeciej" należy rozumieć w odniesieniu do stosunku prawnego związanego z dostępem do informacji: podstawowymi podmiotami są wnioskodawca oraz organ posiadający informację, natomiast osoba, która dostarczyła informację organowi jest wobec tego stosunku osobą trzecią.

Kluczowe znaczenie ma rzeczywista dobrowolność przekazania informacji. Wyjątek nie obejmuje dokumentów ani danych, których dostarczenie wynika z przepisów prawa. Nie można zatem uznać informacji za dobrowolnie dostarczoną tylko dlatego, że sama decyzja o podjęciu określonej działalności czy wszczęciu procedury była dobrowolna. Przykładowo, jeżeli przedsiębiorca dobrowolnie występuje o określoną decyzję, nie oznacza to, że wymagane prawem załączniki do wniosku zostały przez niego „dobrowolnie" dostarczone w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.

Wyjątek może natomiast obejmować dodatkowe materiały, których przekazania prawo nie wymagało i których organ nie mógł zażądać na podstawie obowiązujących przepisów.

Z tego względu również w przypadku informacji przekazywanych Lasom Państwowym przez ich kontrahentów **sam fakt pochodzenia informacji od kontrahenta nie wystarcza do zastosowania art. 16 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.** Należy ustalić, czy przekazanie konkretnej informacji było rzeczywiście dobrowolne oraz czy podmiot nie miał i nie mógł mieć obowiązku jej przekazania.

Również po stwierdzeniu, że przesłanka ta zachodzi, przed odmową udostępnienia informacji konieczne pozostaje przeprowadzenie ważenia interesów zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.o.ś.

Przydatne orzecznictwo:



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2025 r., sygn. akt II SA/Po 684/24:

„Art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy […] normuje sytuację, w której dokumenty i dane dostarczone zostały dobrowolnie przez osoby trzecie. […] Pojęcie to odnosi się do stosunku prawnego związanego z żądaniem dostępu do informacji. W tym stosunku prawnym podstawową rolę odgrywają dwa podmioty: osoba (podmiot) żądająca informacji oraz organ będący w posiadaniu takiej informacji, natomiast podmiot, który ją dostarczył do organu, jest w tym stosunku prawnym »osobą trzecią«. Dla uznania, że omawiany wyjątek w danym wypadku wystąpił, konieczne jest udowodnienie, iż osoba, która dostarczyła informację, zrobiła to dobrowolnie i że nie wyraziła zgody na udostępnianie informacji".

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2014/118 (Ukraina), ECE/MP.PP/C.1/2021/18, pkt 107–108 – tłumaczenie własne:

„Żadna z podstaw określonych w art. 4 ust. 3 i 4 Konwencji nie uprawnia Strony do uzgodnienia z osobą trzecią, że informacje inne niż objęte wyjątkami wymienionymi w tych postanowieniach będą traktowane jako poufne. […] Zamieszczenie w umowie pomiędzy Stroną Konwencji a osobą trzecią postanowienia ustanawiającego generalny zakaz ujawniania warunków tej umowy oraz związanych z nią informacji nie wpływa na obowiązki Strony w zakresie udostępniania informacji o środowisku na wniosek, wynikające z art. 4 Konwencji".

7.3.3 Ochrona informacji o wartości handlowej

Jedną z przesłanek odmowy szczególnie istotnych w praktyce dostępu do informacji dotyczących lasów jest ochrona informacji o wartości handlowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś., organ może odmówić udostępnienia informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli ich ujawnienie mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób, a osoby te złożyły uzasadniony wniosek o wyłączenie informacji z udostępniania.

Omawianej przesłanki nie należy utożsamiać z „tajemnicą przedsiębiorcy" przewidzianą w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś. ustanawia odrębną i bardziej szczegółową konstrukcję. Nie wystarcza samo ustalenie, że określona informacja jest chroniona jako tajemnica przedsiębiorstwa. Konieczne jest również wykazanie jej wartości handlowej, możliwości pogorszenia pozycji konkurencyjnej podmiotu wskutek ujawnienia oraz złożenie przez ten podmiot uzasadnionego wniosku o wyłączenie informacji z udostępniania.

Dla zastosowania tego wyjątku konieczne jest zatem łączne spełnienie kilku warunków:

1. informacja musi mieć wartość handlową i być objęta tajemnicą przedsiębiorstwa;
2. jej ujawnienie musi móc pogorszyć pozycję konkurencyjną podmiotu, który ją przekazał;
3. podmiot ten musi złożyć uzasadniony wniosek o wyłączenie konkretnych informacji z udostępniania.[58]

Zastosowanie tego wyjątku zależy od inicjatywy podmiotu, którego informacje dotyczą. Organ nie powinien z urzędu zwracać się do przedsiębiorcy z pytaniem, czy zgadza się na ujawnienie informacji lub czy chciałby je zastrzec. Jeżeli przedsiębiorca nie złożył wniosku o wyłączenie informacji z udostępniania, brak jest podstaw do zastosowania art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś. wyłącznie z inicjatywy organu.

We wniosku przedsiębiorca powinien wskazać konkretne informacje, które mają zostać wyłączone z udostępniania, i szczegółowo uzasadnić podstawy ich ochrony. W szczególności powinien wykazać zarówno to, że informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, jak i to, w jaki sposób ich ujawnienie mogłoby pogorszyć jego pozycję konkurencyjną. Ogólne powołanie się na „tajemnicę przedsiębiorstwa", „interes handlowy" lub możliwość wykorzystania danych przez konkurencję nie jest wystarczające.

Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa należy oceniać z uwzględnieniem art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ochronie mogą podlegać informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, jeżeli nie są powszechnie znane ani łatwo dostępne dla osób zwykle zajmujących się tego rodzaju informacjami, a podmiot uprawniony podjął, z zachowaniem należytej staranności, działania w celu zachowania ich poufności.

Nie można więc traktować jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji, które są już publicznie dostępne albo które konkurencja może uzyskać w zwykły i zgodny z prawem

58 Patrz poniżej: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 października 2025 r., sygn. akt II SA/Gl 1132/25.

sposób. Przedsiębiorca powołujący się na ten wyjątek powinien również wykazać, jakie działania podjął w celu zachowania informacji w poufności.

Odrębną przesłanką jest możliwość pogorszenia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorcy. Ryzyko to powinno zostać konkretnie i obiektywnie uprawdopodobnione. Może ono występować np. wtedy, gdy wykorzystanie informacji przez konkurencję pozwoliłoby na uniknięcie określonych kosztów, zwiększenie zysków albo uzyskanie innej rzeczywistej przewagi gospodarczej. Nie wystarcza natomiast subiektywne przekonanie przedsiębiorcy, że ujawnienie informacji mogłoby być dla niego niekorzystne.

W praktyce oznacza to również, że **zastrzeżenie całego dokumentu powinno należeć do wyjątków**. Jeżeli ochrony wymagają wyłącznie określone dane lub fragmenty dokumentu, przedsiębiorca powinien je precyzyjnie wskazać, a pozostała część dokumentu powinna podlegać udostępnieniu.

Szczególne znaczenie ma termin na zgłoszenie żądania ochrony. Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.o.o.ś. wniosek o wyłączenie informacji z udostępniania powinien zostać złożony nie później niż w terminie 14 dni od dnia dostarczenia informacji władzom publicznym. Jak wskazuje się w doktrynie, termin ten nie ma jednak charakteru zawitego.[59] Jego upływ nie powoduje definitywnej utraty prawa przedsiębiorcy do złożenia wniosku, a wniosek złożony po tym terminie powinien zostać rozpatrzony przez organ. Termin ten ma zatem przede wszystkim charakter instrukcyjny.

Organ nie jest związany stanowiskiem przedsiębiorcy i powinien samodzielnie ocenić zasadność wniosku o wyłączenie informacji. Jeżeli uzna go za nieuzasadniony, wydaje decyzję administracyjną o odmowie uwzględnienia wniosku (art. 16 ust. 4 u.o.o.ś.). Ustawa nie przewiduje natomiast wydania decyzji w sytuacji, gdy organ uzna wniosek przedsiębiorcy o wyłączenie informacji za zasadny.

Także prawidłowe ustalenie, że spełnione są przesłanki z art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś., nie oznacza jeszcze automatycznie odmowy udostępnienia informacji. Organ musi dodatkowo przeprowadzić opisane w pkt 7.2 ważenie interesów i ocenić, czy w konkretnych okolicznościach interes publiczny przemawiający za ujawnieniem informacji nie przeważa nad interesem przedsiębiorcy w zachowaniu jej poufności.

Kwestia ta ma szczególne znaczenie w przypadku informacji dotyczących sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe, w tym umów zawieranych z przedsiębiorcami, ilości sprzedawanego drewna, warunków sprzedaży lub innych informacji gospodarczych dotyczących obrotu mieniem publicznym i prowadzonej gospodarki leśnej. Sam fakt, że informacja pochodzi z umowy handlowej albo dotyczy kontrahenta Lasów Państwowych, nie przesądza o możliwości jej wyłączenia z udostępniania. Konieczne jest wykazanie wszystkich przesłanek określonych w art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś. oraz przeprowadzenie testu interesu publicznego.

Należy ponadto pamiętać, że omawiany wyjątek nie może być stosowany w przypadkach określonych w art. 18 u.o.o.ś., dotyczących wskazanych tam informacji o emisjach.

59 M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie […], op. cit., komentarz do art. 16.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 29 października 2025 r., sygn. akt III OSK 6839/21-teza Lex:

„Sama możliwość pogorszenia pozycji konkurencyjnej podmiotu, którego dotyczy informacja o środowisku, będąca jednocześnie informacją handlową i tajemnicą przedsiębiorcy nie jest wystarczająca do uwzględnienia wniosku o odmowę jej udostępnienia. Pozytywne rozpatrzenie wniosku wymaga dodatkowo rozważenia, czy za udostępnieniem takiej informacji nie przemawia interes publiczny […]. Wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 7 tej ustawy [red. u.o.o.ś.] nie obliguje organu do ograniczenia prawa do informacji o środowisku".

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gliwicach z dnia 28 października 2025 r., sygn. akt II SA/Gl 1132/25:

„Sam fakt, że informacja ma wartość handlową dla przedsiębiorstwa i objęta jest tajemnicą przedsiębiorstwa nie stanowi wystarczającej podstawy do odmowy udzielenia informacji. Konieczne jest wykazanie, że udzielenie tej informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję podmiotu, od którego ta informacja pochodzi (i go dotyczy). Ocena, czy rzeczywiście informacja mogłaby pogorszyć konkurencyjność podmiotu musi być obiektywnie uprawdopodobniona. Nie wystarczy zatem subiektywne przekonanie podmiotu, iż taki skutek hipotetycznie może nastąpić".

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 25 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2000/21 – teza Lex:

„Nie można objąć wyłączeniem na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy […] działu I sprawozdania, który zawiera dane identyfikujące spółkę".

Wyrok Sądu Najwyższego
z dnia 5 września 2001 r., sygn. akt I CKN 1159/00 – teza Lex:

„[…] ustawa wyklucza objęcie tajemnicą informacji, które osoba zainteresowana może uzyskać w zwykłej i dozwolonej drodze".

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10, Križan i in., pkt 83 – tłumaczenie własne:

„Nawet gdyby nie można było wykluczyć, że wyjątkowo niektóre elementy uzasadnienia decyzji urbanistycznej mogą zawierać poufne informacje handlowe lub przemysłowe, w niniejszej sprawie bezsporne jest, że ochrona poufności takich informacji została wykorzystana, z naruszeniem art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4, w celu odmowy zainteresowanej społeczności jakiegokolwiek dostępu, nawet częściowego, do decyzji dotyczącej lokalizacji instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego".

Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/30 (Republika Mołdawii), ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, pkt 31 – tłumaczenie własne:

„Duża objętość informacji, do których wnioskodawca żądał dostępu, oraz poufny charakter przypisany tym informacjom […] stanowią podstawy odmowy wykraczające poza granice określone w art. 4 ust. 3 i 4 Konwencji. Odmawiając dostępu do umów, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, Moldsilva nie uwzględniła interesu publicznego przemawiającego za ich ujawnieniem".

7.4 Wyjątek dotyczący informacji o emisjach

W odniesieniu do niektórych informacji o emisjach u.o.o.ś. przewiduje szczególnie szeroki dostęp. **Art. 18 u.o.o.ś. stanowi swoisty „wyjątek od wyjątków"**: jeżeli informacja należy do jednej z wymienionych w tym przepisie kategorii, nie można odmówić jej udostępnienia na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4–7 i 10 u.o.o.ś.

Dotyczy to informacji o:

1. ilości i rodzajach pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejscu ich wprowadzania;
2. stanie, składzie i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejscu ich wprowadzania;
3. rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejscu ich wytwarzania;
4. poziomie emitowanego hałasu;
5. poziomie emitowanych pól elektromagnetycznych.

Oznacza to w szczególności, że w odniesieniu do tych informacji organ nie może powołać się na ochronę danych osobowych, ochronę informacji lub danych dobrowolnie dostarczonych przez osoby trzecie ani ochronę informacji o wartości handlowej, omówionej w poprzednim podrozdziale. Nie znajdują do nich zastosowania również przesłanki dotyczące ochrony stanu środowiska oraz tajemnicy statystycznej.

Pojęcia informacji o emisjach nie należy jednak utożsamiać wyłącznie z informacjami dotyczącymi emisji przemysłowych, takich jak zanieczyszczenia odprowadzane z zakładów czy instalacji. Prawo Unii Europejskiej nadaje temu pojęciu szersze znaczenie. Art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE wyłącza możliwość zastosowania szeregu przesłanek odmowy, jeżeli żądane informacje dotyczą emisji do środowiska.

Szczególne znaczenie dla informacji dotyczących lasów ma w tym zakresie orzecznictwo TSUE odnoszące się do środków ochrony roślin i produktów biobójczych. Trybunał uznał, że uwalnianie takich produktów i zawartych w nich substancji do środowiska może stanowić „emisję do środowiska".[60] Chodzi przy tym o emisje rzeczywiste lub przewidywalne w normalnych lub realistycznych warunkach użycia, a nie o emisje czysto hipotetyczne.

Informacjami dotyczącymi emisji mogą być przy tym nie tylko dane o samym fakcie uwolnienia substancji. TSUE zalicza do tej kategorii również informacje dotyczące natury, składu, ilości, daty i miejsca emisji, a także dane o bardziej i mniej długoterminowych skutkach tych emisji dla środowiska, w tym informacje o pozostałościach substancji w środowisku oraz o znoszeniu rozpylanej substancji.

60 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

Warto przy tym zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy literalnym brzmieniem art. 18 u.o.o.ś. a standardem wynikającym z dyrektywy 2003/4/WE i orzecznictwem TSUE. Polski przepis wymienia pięć konkretnych kategorii informacji, podczas gdy prawo Unii posługuje się szerszym pojęciem. Przy stosowaniu art. 18 u.o.o.ś. należy zatem uwzględniać standard wynikający z dyrektywy i dokonywać wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie C-442/14, Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting, pkt 77–78 – tłumaczenie oficjalne:

„Wspomniane pojęcie musi być jednak ograniczone do emisji niehipotetycznych, czyli do rzeczywistych lub przewidywalnych emisji danego produktu lub danej substancji w normalnych lub realistycznych warunkach użycia.

[…] inaczej jest w przypadku produktu takiego jak środek ochrony roślin lub produkt biobójczy, który jest, w ramach normalnego użycia, przeznaczony do uwolnienia do środowiska z racji samej swojej funkcji".

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie C-442/14, Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting, pkt 87 i 96 – tłumaczenie oficjalne:

„[…] pojęcie »informacji dotyczących emisji do środowiska« […] obejmuje […] nie tylko informacje o emisjach jako takich, czyli wskazówki dotyczące natury, składu, ilości, daty i miejsca tych emisji, lecz także dane dotyczące bardziej i mniej długoterminowych skutków owych emisji dla środowiska".

„Z powyższego wynika, że informacje dotyczące pozostałości obecnych w środowisku po zastosowaniu danego produktu oraz badania dotyczące pomiaru znoszenia rozpylanej substancji przy takim zastosowaniu wchodzą w zakres pojęcia »informacji dotyczących emisji do środowiska« […]".

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie C-673/13 P, Komisja przeciwko Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe, pkt 79 – tłumaczenie oficjalne:

„Z uwagi na cel realizowany przez art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1367/2006, tj. zapewnienie, by „informacje dotyczące emisji do środowiska" były co do zasady dostępne, pojęcie to winno być rozumiane jako obejmujące swym zakresem w szczególności dane dające społeczeństwu wiedzę na temat tego, co w rzeczywistości jest odprowadzane do środowiska, lub tego, co będzie do niego odprowadzane w normalnych i realistycznych warunkach użytkowania danego środka lub danej substancji, odpowiadających warunkom, w oparciu o które wydano zezwolenie na wprowadzenie tego środka lub tej substancji do obrotu, i przeważającym na danym obszarze, gdzie ten środek lub ta substancja ma być użytkowana. Tym samym pojęcie to winno być rozumiane jako obejmujące swym zakresem w szczególności wskazówki dotyczące charakteru, składu, ilości, daty i miejsca rzeczywistych lub przewidywalnych emisji wspomnianego środka lub wspomnianej substancji w tych warunkach".

7.5 Przesłanki związane z charakterem wniosku lub żądanych materiałów

Niezależnie od przesłanek związanych z ochroną określonych dóbr i interesów, art. 16 ust. 2 u.o.o.ś. pozwala odmówić udostępnienia informacji, jeżeli:

1. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
2. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
3. wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
4. wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.[61]

Przesłanki te, jako wyjątki od zasady dostępu do informacji o środowisku, powinny być interpretowane zawężająco. Sama duża liczba żądanych dokumentów ani znaczny nakład pracy związany z realizacją wniosku nie stanowią podstawy odmowy udostępnienia informacji.

7.5.1 Wniosek sformułowany w sposób zbyt ogólny

Szeroki zakres wniosku nie oznacza jeszcze, że został on sformułowany „zbyt ogólnie". Należy odróżnić wniosek obejmujący dużą liczbę dokumentów, ale pozwalający ustalić, jakich informacji żąda wnioskodawca, od wniosku sformułowanego w sposób, który nie pozwala na określenie przedmiotu żądania.

Jeżeli wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, organ nie powinien automatycznie odmawiać udostępnienia informacji. Art. 19 ust. 3 u.o.o.ś. przewiduje w takim przypadku obowiązek wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, udzielając stosownych wyjaśnień, w szczególności informując o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów danych.

7.5.2 Dokumenty lub dane będące w trakcie opracowywania

Wyjątek ten dotyczy konkretnego dokumentu lub danych, nad którymi rzeczywiście nadal prowadzone są prace, a nie całego procesu decyzyjnego, na potrzeby którego dokument został przygotowany. Sam fakt, że dokument ma charakter projektu, wersji roboczej lub nie został jeszcze formalnie zatwierdzony, nie przesądza jeszcze o możliwości odmowy jego udostępnienia. Dla zastosowania wyjątku konieczne jest

61 M. Bar, J. Jendrośka [w:] M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie [...], Op. Cit., art. 16.

wykazanie, że dokument pozostaje faktycznie nieukończony i nadal podlega pracom opracowawczym.[62]

Ma to istotne znaczenie w przypadku dokumentacji związanej ze sporządzaniem i zatwierdzaniem **planów urządzenia lasu (PUL)**. Samo trwanie prac nad PUL nie oznacza, że wszystkie dokumenty i opracowania powstałe w ramach tego procesu pozostają „w trakcie opracowywania". Ocena powinna dotyczyć konkretnego dokumentu objętego wnioskiem.

7.5.3 Dokumenty lub dane przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się

Także określenie dokumentu jako „wewnętrznego" lub „roboczego" nie jest wystarczające do odmowy jego udostępnienia. Nawet jeżeli dokument można zakwalifikować jako komunikację wewnętrzną, nie uzasadnia to automatycznie odmowy dostępu. Organ jest zobowiązany wykazać konkretną potrzebę ochrony informacji, przeprowadzić ważenie interesów oraz uzasadnić, że ujawnienie mogłoby w sposób rzeczywisty i dający się racjonalnie przewidzieć naruszyć chroniony interes.[63]

W praktyce Lasów Państwowych kwestia ta może pojawiać się w odniesieniu do projektów, opracowań, uwag i korespondencji związanych z przygotowywaniem PUL. Samo funkcjonowanie dokumentu w wewnętrznym obiegu jednostek Lasów Państwowych nie przesądza o możliwości zastosowania tego wyjątku.

W tym zakresie istotna jest różnica pomiędzy brzmieniem u.o.o.ś. a standardem wynikającym z dyrektywy 2003/4/WE. Art. 16 ust. 2 u.o.o.ś. nie przewiduje wprost obowiązku ważenia interesu publicznego przy stosowaniu omawianych przesłanek. Tymczasem art. 4 ust. 1 lit. e dyrektywy w odniesieniu do komunikacji wewnętrznej wyraźnie nakazuje uwzględnić publiczny interes ujawnienia informacji, a art. 4 ust. 2 dyrektywy wymaga, aby podstawy odmowy były interpretowane zawężająco, z uwzględnieniem publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku.

Jak wskazują M. Bar i J. Jendrośka[64], zgodnie z zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego oraz – gdy jest to zasadne – bezpośredniego stosowania dyrektywy, polskie władze publiczne powinny dokonywać ważenia interesów również w przypadku dokumentów będących w trakcie opracowywania oraz dokumentów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się.

Do sposobu przeprowadzania takiego testu w przypadku komunikacji wewnętrznej odniósł się TSUE w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie C-619/19, *Land Baden-Württemberg*. Trybunał podkreślił, że wyważenie interesów powinno opierać się na rzeczywistym i konkretnym zbadaniu każdej sytuacji. Wymóg ten ma szczególne znaczenie ze względu na szeroki zakres wyjątku dotyczącego komunikacji wewnętrznej.

62 Zob. brzmienie art. 4 ust. 1 lit. d) Dyrektywy 2003/4.Zob. też wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2021 r., w sprawie C-619/19, Land Baden-Württemberg, par. 56.

63 Wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2021 r., w sprawie C-619/19, Land Baden-Württemberg, par. 58-60.

64 M. Bar, J. Jendrośka [w:] M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie […], Op. Cit., art. 16.

7.5.4 Czy można odmówić udostępnienia informacji z powodu „nadużycia prawa”?

U.o.o.ś. nie wymienia „nadużycia prawa do informacji” jako odrębnej przesłanki odmowy. Konstrukcja nadużycia prawa pojawiła się natomiast w orzecznictwie dotyczącym u.d.i.p., mimo że również ta ustawa nie przewiduje takiej przesłanki. Na gruncie dostępu do informacji o środowisku do podobnego problemu odniosła się rzecznik generalna L. Medina w opinii w sprawie C-129/24, *Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe*, dotyczącej przewidzianego w dyrektywie 2003/4/WE wyjątku dla wniosków „oczywiście nieracjonalnych” (*manifestly unreasonable*).

Sama liczba lub objętość wniosków, znaczny nakład pracy związany z ich realizacją ani częstotliwość ich składania nie powinny stanowić uzasadnienia odmowy dostępu. Ewentualne ograniczenie prawa dostępu ze względu na sposób korzystania z tego prawa winno być zatem zarezerwowane dla sytuacji wyjątkowych, a nie służyć jako dodatkowa, szeroko rozumiana podstawa odmowy.[65]

65 Patrz: J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendrośka, S. Stec, F. Marshall, The Aarhus Convention: An Implementation Guide [...], Op. cit., s. 84.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt V SA/Wa 282/21:

„Władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny (art. 16 ust. 2 pkt 4 u.o.o.ś.). Jeżeli wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, władze publiczne niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wzywają wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, udzielając stosownych wyjaśnień oraz niezbędnej pomocy i wskazówek co do właściwego sformułowania wniosku, w szczególności informują o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów, o których mowa w art. 21 ust. 1. Uzupełnienie wniosku nie wyłącza możliwości odmowy udostępnienia informacji na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 (art. 19 ust. 3 u.o.o.ś.)."

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 20 stycznia 2021 r., C-619/19, Land Baden-Württemberg :

Trybunał wskazał, że wyważenie interesów powinno opierać się na rzeczywistym i konkretnym zbadaniu każdej sytuacji. Wśród okoliczności przemawiających za ujawnieniem informacji należy uwzględnić m.in. zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę poglądów, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz poprawę stanu środowiska.

Opinia rzecznik generalnej L. Mediny z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie C-129/24, Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe :

Rzecznik generalna wskazała na wysoki próg zastosowania wyjątku dotyczącego wniosku „oczywiście nieracjonalnego". Sama objętość informacji ani liczba składanych wniosków nie wystarczają do zastosowania tego wyjątku; konieczna jest ocena całokształtu okoliczności konkretnego przypadku.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 2889/23 – wydany na gruncie u.d.i.p.:

NSA dopuścił możliwość uznania sposobu korzystania z prawa do informacji publicznej za jego nadużycie, jeżeli służy ono osiągnięciu celu innego niż realizacja prawa do informacji, w szczególności wywołaniu dolegliwości po stronie adresata wniosku lub zakłóceniu jego funkcjonowania. Jednocześnie NSA wskazał, że odmowa udostępnienia informacji z powodu nadużycia prawa powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

7.6 Forma odmowy udostępnienia informacji

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 1 u.o.o.ś.). Dotyczy to również podmiotów, które wykonują zadania publiczne w zakresie środowiska, choć nie są „typowymi" organami administracji publicznej – w tym jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Decyzja odmowna powinna spełniać wymagania przewidziane w k.p.a. dla decyzji administracyjnej. Powinna zatem zawierać m.in. podstawę prawną rozstrzygnięcia, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o przysługujących środkach zaskarżenia.

Uzasadnienie decyzji ma szczególne znaczenie w przypadku odmowy dostępu do informacji o środowisku. Nie wystarcza samo wskazanie przepisu stanowiącego podstawę odmowy. Organ powinien wyjaśnić, dlaczego w odniesieniu do konkretnych żądanych informacji spełnione są przesłanki zastosowania danego wyjątku. Jeżeli zastosowanie wyjątku wymaga wyważenia interesów, uzasadnienie powinno również przedstawiać wynik tego wyważenia i wyjaśniać, dlaczego w konkretnym przypadku interes chroniony przez wyjątek przeważył nad interesem publicznym przemawiającym za ujawnieniem informacji.

Decyzja jest konieczna także wtedy, gdy odmowa dotyczy jedynie części żądanej informacji. Jeżeli możliwe jest oddzielenie informacji podlegających wyłączeniu od pozostałych informacji, organ powinien udostępnić pozostałą część (art. 19 ust. 4 u.o.o.ś.). W odniesieniu do części nieudostępnionej art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. stosuje się odpowiednio. W praktyce może to oznaczać np. udostępnienie dokumentu po usunięciu określonych danych, przy jednoczesnym wydaniu decyzji w zakresie, w jakim odmówiono dostępu do informacji.

Forma decyzji ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ umożliwia wnioskodawcy zakwestionowanie podstaw odmowy w przewidzianym prawem trybie. Samo poinformowanie wnioskodawcy zwykłym pismem lub wiadomością e-mail, że określone informacje nie zostaną udostępnione, nie zastępuje decyzji administracyjnej, jeżeli w rzeczywistości zachodzi przypadek odmowy udostępnienia informacji na podstawie u.o.o.ś.

Nie każdy przypadek, w którym żądana informacja nie zostaje udostępniona, prowadzi jednak do wydania decyzji odmownej. U.o.o.ś. przewiduje również inne sposoby postępowania z wnioskiem, w szczególności jego przekazanie podmiotowi posiadającemu żądaną informację albo zwrot wniosku, jeżeli takiego podmiotu nie można ustalić. W przypadku wniosku sformułowanego w sposób zbyt ogólny organ powinien natomiast najpierw wezwać wnioskodawcę do jego uzupełnienia, udzielając stosownych wyjaśnień oraz niezbędnej pomocy i wskazówek.

Szczególna sytuacja występuje, gdy organ uznaje, że żądane informacje w ogóle nie stanowią informacji o środowisku. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w takim przypadku organ nie wydaje decyzji na podstawie art. 20 ust. 1 u.o.o.ś., lecz informuje o tym wnioskodawcę pismem.[66] Taki sposób postępowania może jednak rodzić wątpliwości z punktu widzenia art. 9 ust. 1 Konwencji z Aarhus, który wymaga zapewnienia możliwości zakwestionowania również sytuacji, w której wniosek został niesłusznie odrzucony, nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z przepisami dotyczącymi dostępu do informacji. Kwestia ta, w tym możliwość wykorzystania skargi na bezczynność do poddania sądowej kontroli stanowiska organu co do charakteru żądanej informacji, zostanie omówiona w rozdziale dotyczącym środków zaskarżenia i bezczynności.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 578/23:

„Tryb udostępniania informacji o środowisku w całości reguluje Dział II ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...). W związku z tym przepisy k.p.a. mają zastosowanie jedynie w przypadku odmowy udostępnienia informacji o środowisku w trybie art. 20 ust. 1 lub art. 15 ust. 3 u.o.o.ś., co następuje w drodze decyzji oraz w przypadku przekazania wniosku podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja (art. 19 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś.)."

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OW 60/10:

„Ustawa z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko daje podstawę do wyprowadzenia formy udzielenia informacji – jest to czynność materialno-techniczna (...), natomiast odmowa udzielenia informacji następuje w formie decyzji (decyzja o odmowie udostępnienia w sposób lub w formie określonej we wniosku – art. 15 ust. 3, decyzja o odmowie udostępnienia informacji – art. 20 tej ustawy)."

66 Patrz poniżej: Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OW 60/10.

8 Sądowa kontrola udostępniania informacji o środowisku

8.1 Co podlega zaskarżeniu?

Sposób zaskarżenia nieprawidłowego rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku zależy przede wszystkim od tego, w jaki sposób władza publiczna załatwiła wniosek.

Jeżeli władza publiczna uzna, że zachodzi jedna z ustawowych podstaw odmowy udostępnienia informacji, powinna wydać decyzję administracyjną (zob. rozdział 7.6). Od decyzji odmownej przysługuje odwołanie, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeżeli natomiast od decyzji nie służy odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, wnioskodawca może wnieść skargę do sądu administracyjnego bez korzystania z tego wniosku – szerzej zob. rozdział 8.2.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy władza publiczna nie załatwia wniosku w sposób przewidziany przez u.o.o.ś. W szczególności może chodzić o sytuację, w której nie udostępnia żądanej informacji, nie wydaje wymaganej decyzji odmownej albo udostępnia informację jedynie częściowo, nie rozstrzygając o pozostałej części wniosku. W takim przypadku właściwym środkiem jest skarga na bezczynność. Skarga taka służy doprowadzeniu do prawidłowego załatwienia wniosku, a nie uznaniu przez sąd, że żądana informacja powinna zostać udostępniona.

W orzecznictwie przyjmuje się, że dla oceny bezczynności istotne jest, czy podmiot zobowiązany w ustawowym terminie udostępnił żądaną informację w całości, wydał decyzję o odmowie jej udostępnienia albo – jeżeli informacji nie posiada – podjął działania przewidziane w art. 19 ust. 2 u.o.o.ś.[67] Samo udzielenie jakiejkolwiek odpowiedzi nie zawsze wyłącza zatem bezczynność. Odpowiedź musi rzeczywiście odnosić się do treści wniosku i prowadzić do jego załatwienia w sposób przewidziany ustawą.

67 Patrz poniżej: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 220/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 1431/23, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 1431/23.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 220/22:

„Celem skargi na bezczynność jest doprowadzenie do podjęcia czynności lub aktu przez podmiot zobowiązany do działania unormowanego u.o.o.ś. Dla rozstrzygnięcia takiej skargi znaczenie ma zatem kwestia tego, czy podmiot zobowiązany udostępnił żądaną od niego informację w całości, względnie, czy wydał decyzję o odmowie jej udostępnienia bądź w sytuacji, kiedy ich nie posiada podjął działania przewidziane w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.o.ś."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 1431/23:

„Odpowiedź na pytanie powinna być konkretna i dotyczyć treści danego pytania. Tym samym skoro zasadnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że na pytanie nr 4 zawarte we wniosku Fundacji nie została udzielona odpowiedź, to taki stan stanowił bezczynność organu."

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Wr 1582/22 – teza LEX:

„Warunkiem wykluczenia zarzutu bezczynności na gruncie ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest to, aby stosowne działanie podmiotu zobowiązanego podjęte było – w wymaganych przepisami ww. ustawy – terminie i formie."

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 2901/24 – teza LEX:

„Z uwagi na otwarty katalog danych stanowiących informację o środowisku, wynikający z art. 9 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko to władze publiczne muszą przekonująco uzasadnić, dlaczego konkretnych danych nie uznają za taką informację, a uzasadnienie to winno dokonać się w piśmie, niestanowiącym decyzji o odmowie udostępnienia informacji."

8.2 Wniesienie skargi a administracyjne środki zaskarżenia

Możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego zależy od sposobu, w jaki wniosek o udostępnienie informacji został załatwiony. Należy przy tym odróżnić odwołanie od decyzji administracyjnej, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz ponaglenie w przypadku bezczynności. Zasady dotyczące tych środków nie są jednakowe.

8.2.1 Skarga na bezczynność – bez wcześniejszego ponaglenia

W przypadku skargi na bezczynność w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku w orzecznictwie przyjmuje się, że nie jest wymagane wcześniejsze wniesienie ponaglenia na podstawie art. 37 k.p.a.[68]

Wynika to ze szczególnego charakteru postępowania o udostępnienie informacji o środowisku. Dział II u.o.o.ś. kompleksowo reguluje tryb udostępniania tych informacji, a przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Samo rozpatrywanie wniosku o udostępnienie informacji nie jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie k.p.a. Udostępnienie informacji jest czynnością materialno-techniczną, natomiast przepisy k.p.a. mają zastosowanie m.in. w razie wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji.[69]

W konsekwencji do bezczynności polegającej na nierozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji nie stosuje się art. 37 k.p.a. Skarga na bezczynność może więc zostać wniesiona bez uprzedniego ponaglenia. Takie stanowisko jest obecnie szeroko przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Ma to istotne znaczenie praktyczne. Wnioskodawca nie musi przed wniesieniem skargi podejmować dodatkowej próby zmobilizowania podmiotu zobowiązanego do rozpatrzenia wniosku. Jeżeli upłynął termin przewidziany w u.o.o.ś., a wniosek nie został prawidłowo załatwiony, możliwe jest skierowanie skargi na bezczynność bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

68 Postanowienie NSA z 29 czerwca 2016 r. sygn. akt II OSK 1391/16, wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r. sygn. akt IV SAB/Wa 1335/20, wyrok WSA w Opolu z 23 lipca 2020 r. sygn. akt II SAB/Op 39/20 oraz wyrok WSA w Kielcach z 3 października 2018 r. sygn. akt II SAB/Ke 55/18.

69 Patrz poniżej: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2021 r., sygn. Akt IV SAB/Wr 450/20.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2021 r., sygn. Akt IV SAB/Wr 450/20:

„Z jednej strony właściwą proceduralnie formą załatwienia sprawy jest udzielenie żądanej informacji publicznej, którą należy traktować jako czynność materialno-techniczną, z drugiej zaś, w przypadku odmowy jej udostępnienia, jest to decyzja administracyjna w ujęciu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika z brzmienia art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p."

8.2.2 Decyzja odmowna

Inaczej przedstawia się kwestia zaskarżenia decyzji o odmowie udostępnienia informacji.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji. Ustawa nie zawiera jednak odpowiednika art. 17 u.d.i.p., który regulowałby szczególny tryb zaskarżania rozstrzygnięć wydawanych przez podmioty niebędące organami władzy publicznej, a jedynie wykonujące zadania publiczne, np. Lasy Państwowe (por. art. 4 ust. 1 pkt 1 i 5 u.d.i.p. oraz art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. B u.o.o.ś.). W praktyce można spotkać dwa sposoby postępowania.

Pierwszy zakłada potraktowanie decyzji nadleśniczego wydanej na podstawie art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. jak decyzji administracyjnej podlegającej zwykłemu administracyjnemu tokowi instancji. Przy takim założeniu przed wniesieniem skargi do WSA należałoby wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia. W przypadku decyzji nadleśniczego jako organ odwoławczy wskazywany jest dyrektor właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Taka ścieżka jest stosowana w praktyce. Jej wybór ogranicza ryzyko związane z wniesieniem skargi bezpośrednio do WSA bez uprzedniego wykorzystania administracyjnego toku instancji. Jeżeli bowiem sąd uzna, że od decyzji przysługiwało odwołanie, bezpośrednia skarga może zostać uznana za niedopuszczalną z powodu niewyczerpania środków zaskarżenia.

Ustawa o lasach nie wskazuje jednoznacznie jaki organ rozpoznaje odwołania od decyzji nadleśniczego wydanych w sprawie dostępu do informacji o środowisku. Uznanie dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych za organ wyższego stopnia należy potraktować jako rezultat wykładni art. 34 pkt 2c ustawy o lasach w zw. z art. 17 pkt 3 k.p.a.

Drugi sposób postępowania polega na uznaniu, że nadleśniczy nie jest klasycznym organem administracji publicznej funkcjonującym w administracyjnym toku instancji. Oznaczałoby to brak konieczności złożenia odwołania od decyzji nadleśniczego do dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Otwarte pozostaje pytanie, czy rzeczywiście istnieje podstawa prawna do konstruowania w sprawach dostępowych hierarchicznego toku instancji między nadleśniczym a dyrektorem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Jednak, jak zostało to wskazane powyżej, niesie to ze sobą ryzyko odrzucenia skargi.

Problem jest szczególnie widoczny przy porównaniu u.o.o.ś. z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

(i) Inaczej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wprost reguluje sytuację, w której rozstrzygnięcie o odmowie wydaje podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji, który nie jest organem władzy publicznej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.d.i.p. do rozstrzygnięć takich podmiotów o odmowie udostępnienia informacji stosuje się odpowiednio art. 16 u.d.i.p, który reguluje odmowę udzielenia informacji publicznej przez organ władzy publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 17 ust. 2, w przypadku wydania decyzji odmownej, wnioskodawca może wystąpić do tego samego podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Ma to zasadnicze znaczenie z punktu widzenia dostępu do sądu. Zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a., jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie jest konieczne skorzystanie przez nią z tego prawa przed wniesieniem skargi do sądu.

W odniesieniu do rozstrzygnięcia nadleśniczego wydanego na podstawie u.d.i.p. oznacza to zatem, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest fakultatywny i można skierować skargę bezpośrednio do WSA.

Takie stanowisko zostało przyjęte w sprawie rozpoznawanej przez WSA w Rzeszowie, II SA/Rz 756/22[70]. Sąd pierwotnie odrzucił skargę z powodu niewyczerpania administracyjnego toku instancji. Po wniesieniu skargi kasacyjnej dokonał jednak autokontroli na podstawie art. 179a p.p.s.a., uznając podstawy skargi kasacyjnej za oczywiście uzasadnione. Wskazał, że nadleśniczy nie jest organem władzy publicznej w rozumieniu u.d.i.p., a zatem od jego rozstrzygnięcia nie służyło odwołanie do organu wyższego stopnia, lecz fakultatywny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skarga wniesiona bez takiego wniosku była więc dopuszczalna.

(ii) Ten sam podmiot, dwa różne reżimy

Prowadzi to do trudnej do uzasadnienia różnicy pomiędzy obydwoma reżimami prawnymi regulującymi dostęp do informacji

70 Patrz: tabela z orzecznictwem poniżej.

W przypadku decyzji nadleśniczego wydanej na podstawie u.d.i.p. przepisy wprost uwzględniają okoliczność, że rozstrzygnięcie pochodzi od podmiotu niebędącego organem władzy publicznej. Nie konstruują w takim przypadku administracyjnego toku instancji, lecz przewidują możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, z którego skorzystanie nie jest warunkiem wniesienia skargi do sądu.

U.o.o.ś. nie zawiera analogicznej regulacji. Art. 20 ust. 1 stanowi jedynie, że odmowa następuje w drodze decyzji, natomiast art. 20 ust. 2 reguluje szczególne zasady postępowania przed sądem administracyjnym. Nie rozstrzyga natomiast wyraźnie, jaki środek przysługuje od decyzji wydanej przez podmiot wykonujący zadania publiczne w zakresie środowiska, który nie jest typowym organem administracji publicznej.

W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której ten sam podmiot – np. nadleśniczy – może być traktowany odmiennie w zależności od tego, czy rozstrzygnięcie wydano na podstawie u.d.i.p., czy u.o.o.ś.

Problem ma szczególne znaczenie dlatego, że w praktyce obydwa reżimy bywają przez podmioty zobowiązane mylone lub stosowane zamiennie.

(iii) Treść wniosku a tryb udostępnienia informacji

Organ powinien uwzględnić treść wniosku oraz wyraźnie wskazany przez wnioskodawcę tryb uzyskania informacji. W orzecznictwie można znaleźć stanowiska chroniące wnioskodawcę przed arbitralną zmianą kwalifikacji jego pisma.[71] Nie oznacza to jednak, że samo powołanie określonej ustawy przesądza o jej zastosowaniu. Zgodnie z zasadą *da mihi factum, dabo tibi ius*, organ musi również ustalić charakter żądanych informacji i uwzględnić przepisy szczególne regulujące ich udostępnianie.[72]

Warto przytoczyć tutaj wyrok WSA w Rzeszowie z 9 lutego 2023 r., II SA/Rz 1594/22, od którego NSA oddalił skargę kasacyjną. W tej sprawie żądanie rozpoznania wniosku na podstawie przepisów o dostępie do informacji o środowisku odpowiadało także charakterowi żądanych danych o pozyskiwaniu i sprzedaży drewna. Orzeczenie przemawia przeciwko zastępowaniu trybu środowiskowego trybem dostępu do informacji publicznej w takich okolicznościach. Nie należy jednak wywodzić z niego ogólnego prawa do swobodnego wyboru między tymi ustawami. Jeżeli organ uważa, że wskazany tryb jest niewłaściwy, powinien wyjaśnić wnioskodawcy przyczyny tej oceny i wskazać właściwe zasady dostępu, zamiast np. pomijać treść jego żądania.[73]

71 Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 czerwca 2023 r., II SAB/Go 45/23, dotyczący niedopuszczalności potraktowania wniosku o informację publiczną jako wystąpienia w trybie działu VIII k.p.a. lub realizacji uprawnień radnego.

72 Por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt: I OSK 2451/11, w którym Sąd stwierdził, że: „ Jeśli (...) wnioskodawca nieprawidłowo uzasadnił podstawę swego żądania wskazując na ustawę o dostępie do informacji publicznej zamiast na ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku, to organ powinien nadać wnioskowi bieg biorąc pod uwagę materię żądania. Niewątpliwie to materialna treść żądania determinuje postępowanie w sprawie i wskazuje, jakie przepisy mają zastosowanie."

73 Por. wyrok NSA z 22 września 2016 r., I OSK 371/15, oraz wyrok WSA w Gliwicach z 26 czerwca 2024 r., III SAB/Gl 143/24.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok WSA w Rzeszowie
z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1594/22:

„Jeśli żądana informacja jest jednocześnie informacją o środowisku i informacją publiczną, organ nie może, wbrew wyraźnej woli strony, rozpatrywać wniosku w oparciu o inny reżim prawny i inne przepisy prawa, w kontekście których to organ a nie Sąd ma obowiązek rozważyć żądany wniosek. Skoro zaś, co do zasady, rację ma strona skarżąca, że informacje objęte zaskarżonym rozstrzygnięciem to informacje o środowisku, należało wyeliminować z obrotu prawnego to rozstrzygnięcie oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a., gdyż mogło to mieć wpływ na wynik sprawy."

Wyrok WSA w Rzeszowie
z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 221/22:

„Wniesienie skargi [na bezczynność] w sprawie nie musiało być poprzedzone żadnym środkiem zaskarżenia, bowiem nie wynika on z u.o.o.ś. (…) Wprawdzie art. 53 par. 2b p.p.s.a. przewiduje konieczność wcześniejszego złożenia ponaglenia tj. przed skargą na bezczynność, jednak należy go odnieść do tych przypadków, gdy postępowanie administracyjne prowadzone jest w trybie unormowań k.p.a. Tymczasem, przepisy k.p.a znajdują zastosowanie w przypadku spraw o informację o środowisku w sytuacjach określonych w art. 14 ust. 2, art.19 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. (wydanie decyzji o odmowie przekazania informacji, przedłużenie terminu udostępnienia informacji, obowiązek uzasadnienia zawiadomienia o przekazaniu wniosku podmiotowi właściwemu). Tego rodzaju stanowisko jest jednolicie prezentowane w orzecznictwie sądowym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Opolu z 22 listopada 2022 r. II SAB/Op 52/22, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 listopada 2022 r. II SAB/Rz 75/22, wyrok WSA w Lublinie z 27 października 2022 r. II SAB/Rz 100/22)".

Wyrok WSA w Warszawie
z 2 lutego 2022 r., IV SAB/Wa 1599/21:

„W przypadku bezczynności w sprawach dotyczących udzielania informacji o środowisku brak jest podstaw do stosowania art. 37 k.p.a., a co za tym idzie – także wymogu formalnego z art. 53 § 2b in fine p.p.s.a."

Przydatne orzecznictwo:

Postanowienie WSA w Rzeszowie
z 13 grudnia 2022 r., II SA/Rz 756/22:

„Od zaskarżonego rozstrzygnięcia [decyzji o odmowie] nie służyło odwołanie do organu wyższego stopnia, ale wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do tego samego podmiotu – stosownie do art. 17 ust. 2 u.d.i.p. Skorzystanie z tego środka nie stanowiło warunku dopuszczalności skargi."

Wyrok WSA w Krakowie
z dnia 13 września 2022 r., sygn. II SA/Kr 572/22:

„Sąd merytorycznie rozpoznał skargę wniesioną bezpośrednio na decyzję nadleśniczego o odmowie udostępnienia informacji wydaną na podstawie u.o.o.ś., mimo niewniesienia wcześniej odwołania. W uzasadnieniu sąd nie rozważył jednak wprost dopuszczalności takiej skargi w świetle art. 52 p.p.s.a."

Wyrok WSA w Poznaniu
z dnia 28 października 2021 r., IV SA/Po 520/21:

„Skoro żądanie wniosku Stowarzyszenia (...) dotyczyło udostępnienia informacji o środowisku, to jako pozbawione podstawy prawnej jawi się prowadzenie przez Nadleśniczego postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. (…) Jeżeli wnioskodawca uważa, że żądane dane są informacją o środowisku, natomiast nadleśniczy nie rozpoznaje wniosku na podstawie u.o.o.ś., właściwym sposobem poddania tego stanowiska kontroli sądu może być skarga na bezczynność."

9 Bezczynność w udostępnianiu informacji o środowisku

Bezczynność w sprawach dotyczących udostępniania informacji o środowisku nie ogranicza się do sytuacji, w której podmiot zobowiązany w ogóle nie odpowiada na wniosek. Może wystąpić również wtedy, gdy podejmuje on określone działania, ale nie prowadzą one do załatwienia wniosku w sposób wymagany przez u.o.o.ś. Dotyczy to w szczególności częściowego udostępnienia informacji bez rozstrzygnięcia w pozostałym zakresie, nieprawidłowego przekazania lub zwrotu wniosku czy odesłania wnioskodawcy do dokumentu, który nie zawiera żądanej informacji.

Dla stwierdzenia bezczynności nie jest przy tym konieczne wykazanie winy podmiotu zobowiązanego ani przyczyn, dla których wniosek nie został prawidłowo załatwiony. Znaczenie ma to, czy w ustawowym terminie podjęto działanie, które zgodnie z przepisami prowadzi do załatwienia wniosku.

Poszczególne postacie bezczynności zostały omówione poniżej.

9.1 Brak odpowiedzi na wniosek

Najbardziej klasycznym przypadkiem bezczynności jest całkowity brak reakcji na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku w terminie przewidzianym prawem.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.o.ś. władze publiczne udostępniają informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku.

Termin miesięczny nie oznacza, że w każdym przypadku organ może zwlekać z rozpatrzeniem wniosku do jego końca. Podstawową zasadą pozostaje udostępnienie informacji „bez zbędnej zwłoki", a miesiąc wyznacza maksymalny zwykły termin załatwienia wniosku.

Jeżeli ze względu na stopień skomplikowania sprawy konieczne jest wydłużenie tego terminu, art. 14 ust. 2 u.o.o.ś. pozwala na jego przedłużenie do dwóch miesięcy od dnia otrzymania wniosku. W takim przypadku władze publiczne powinny, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku, poinformować wnioskodawcę o przedłużeniu terminu oraz o jego przyczynach. Do zawiadomienia stosuje się odpowiednio art. 36 k.p.a.

Nie jest więc dopuszczalne pozostawienie wniosku bez odpowiedzi przez dwa miesiące, a następnie powołanie się na możliwość jego rozpatrzenia w terminie przedłużonym. Przedłużenie wymaga podjęcia przewidzianego prawem działania i poinformowania o nim wnioskodawcy.

Takie same ramy czasowe wynikają z prawa międzynarodowego i unijnego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Konwencji z Aarhus informacja powinna zostać udostępniona tak szybko, jak to możliwe, nie później niż w ciągu miesiąca od złożenia wniosku. Jeżeli zakres i złożoność informacji uzasadniają przedłużenie tego okresu, termin może zostać wydłużony do dwóch miesięcy, przy czym wnioskodawca powinien zostać poinformowany o przedłużeniu i jego przyczynach.

Analogicznie art. 3 ust. 2 pkt a dyrektywy 2003/4/WE wymaga udostępnienia informacji tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku. Termin może zostać przedłużony do dwóch miesięcy, jeżeli uzasadniają to zakres i złożoność żądanej informacji, a o przedłużeniu i jego przyczynach wnioskodawca powinien zostać poinformowany możliwie szybko, a w każdym razie przed upływem pierwszego miesiąca (art. 3 ust. 2 pkt b dyrektywy 2003/4/WE).

Jeżeli zatem upłynął miesięczny termin, a informacja nie została udostępniona, nie wydano przewidzianego prawem rozstrzygnięcia ani nie podjęto innego działania prowadzącego do prawidłowego załatwienia wniosku, a termin nie został zgodnie z prawem przedłużony – podmiot zobowiązany pozostaje w bezczynności.

Podobnie będzie po upływie prawidłowo przedłużonego terminu dwumiesięcznego. Samo zawiadomienie o przedłużeniu terminu nie pozwala na dalsze odsuwanie rozpatrzenia wniosku. Po upływie dwóch miesięcy od jego otrzymania dalsze milczenie stanowi bezczynność.

Skarga na bezczynność może zostać wniesiona po bezskutecznym upływie terminu na załatwienie wniosku. Jak wskazano w rozdziale 8, jej wniesienie nie wymaga uprzedniego złożenia ponaglenia.

W praktyce leśnej będzie to przykładowo sytuacja, w której nadleśniczy otrzymuje wniosek o udostępnienie informacji dotyczących planowanych lub wykonanych prac leśnych, ochrony określonych siedlisk lub gatunków albo dokumentacji związanej z gospodarką leśną i w ustawowym terminie nie udostępnia informacji ani nie podejmuje żadnej z innych czynności przewidzianych w u.o.o.ś.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2021 r., sygn. II SAB/Bd 80/20:

„Z bezczynnością organu w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie mamy do czynienia wówczas, gdy organ 'milczy' wobec tego wniosku poprzez brak udostępnienia wnioskowanej informacji o środowisku i jego ochronie, ewentualnie poprzez niepodjęcie jednej z wymienionych w art. 15 ust. 2 oraz w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy czynności naprawczych, bądź też poprzez niewydanie decyzji o odmowie udzielenia takiej informacji, gdy ustawa przewiduje taką formę załatwienia wniosku."

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2023 r., sygn. II SAB/Wr 1582/22:

„Warunkiem wykluczenia zarzutu bezczynności na gruncie ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest to, aby stosowne działanie podmiotu zobowiązanego podjęte było – w wymaganych przepisami ww. ustawy – terminie i formie."

9.2 Poinformowanie, że żądana informacja nie jest informacją o środowisku

Szczególna sytuacja występuje wówczas, gdy podmiot, do którego skierowano wniosek, odpowiada wnioskodawcy, ale uznaje, że żądane dane nie stanowią informacji o środowisku w rozumieniu art. 9 ust. 1 u.o.o.ś.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w takim przypadku nie wydaje się decyzji o odmowie udostępnienia informacji na podstawie art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. Decyzja odmowna jest bowiem właściwa wówczas, gdy żądane dane są informacją o środowisku, ale zachodzi jedna z przewidzianych ustawą podstaw odmowy ich udostępnienia. Jeżeli natomiast adresat wniosku uznaje, że żądane dane w ogóle nie mieszczą się w pojęciu informacji o środowisku, powinien poinformować o tym wnioskodawcę zwykłym pismem.[74]

Nie oznacza to jednak, że samo wysłanie takiego pisma definitywnie wyłącza możliwość postawienia zarzutu bezczynności. Jeżeli wnioskodawca nie zgadza się z dokonaną kwalifikacją i uważa, że żądane dane są informacją o środowisku, może wnieść do sądu administracyjnego skargę na bezczynność. W takim postępowaniu sąd powinien ocenić, czy żądane dane rzeczywiście mieszczą się w zakresie informacji o środowisku. Jeżeli tak jest, samo pismo informujące o odmiennej ocenie nie stanowi prawidłowego załatwienia wniosku w trybie u.o.o.ś.

Ma to szczególne znaczenie ze względu na szeroką definicję informacji o środowisku. Z uwagi na otwarty charakter katalogu określonego w art. 9 u.o.o.ś. nie wystarczy ogólne stwierdzenie, że określone dane nie są informacją o środowisku. Władze publiczne powinny przekonująco uzasadnić, dlaczego konkretna informacja nie mieści się w zakresie tej definicji. W razie sporu co do środowiskowego charakteru informacji właściwym instrumentem umożliwiającym kontrolę stanowiska nadleśniczego może być właśnie skarga na bezczynność.

Na gruncie Konwencji z Aarhus, zgodnie z art. 9 ust. 1, możliwość uruchomienia procedury kontrolnej powinna przysługiwać osobie, która uważa, że jej wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony – w całości lub w części – nieodpowiednio rozpatrzony albo w inny sposób potraktowany niezgodnie z art. 4 tejże Konwencji. Analogiczny wymóg przewiduje art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE.

„Zwykłe pismo" informujące, że żądane dane nie są informacją o środowisku, nie jest decyzją administracyjną i nie podlega zaskarżeniu w taki sposób jak decyzja. Może to utrudniać realizację wynikającego z Konwencji i Dyrektywy dostępu do procedury odwoławczej.

74 Patrz poniżej: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2025 r., sygn. Akt III OSK 2901/24.

W polskim systemie prawnym możliwość kontroli zapewnia w praktyce skarga na bezczynność. Wnioskodawca, który uważa, że błędnie zakwalifikowano żądaną informację jako niebędącą informacją o środowisku, może więc poddać tę kwestię ocenie sądu administracyjnego właśnie w tym trybie.

Problem ten ma szczególne znaczenie w praktyce Lasów Państwowych, w której zdarzają się przypadki kwalifikowania informacji związanych z gospodarką leśną jako informacji pozostających poza zakresem u.o.o.ś. Jeżeli wnioskodawca nie zgadza się z taką kwalifikacją i uważa, że żądane dane stanowią informację o środowisku, może poddać prawidłowość stanowiska nadleśniczego kontroli sądu administracyjnego w drodze skargi na bezczynność. Taka sytuacja była przedmiotem m.in. wyroku WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. IV SA/Po 520/21.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok NSA
z dnia 3 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 2901/24

„[...] w orzecznictwie wskazuje się, że z uwagi na otwarty katalog danych stanowiących informację o środowisku, wynikający z art. 9 u.o.o.ś. to władze publiczne muszą przekonująco uzasadnić, dlaczego konkretnych danych nie uznają za taką informację, a uzasadnienie to winno dokonać się w piśmie, niestanowiącym decyzji o odmowie udostępnienia informacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 7 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Wr 1163/22). Zatem to na władzach publicznych spoczywa obowiązek określenia czy dane objęte wnioskiem mieszczą się w pojęciu "informacji o środowisku" [...]. Inaczej mówiąc, tylko odmowa udostępnienia informacji, która stanowi ową "informację o środowisku" przybiera formę aktu administracyjnego, jaką jest decyzja. Natomiast jeżeli podmiot, do którego skierowane jest żądanie udostępnienia informacji uzna, że informacja ta nie stanowi informacji o środowisku, winien – w drodze pisma – poinformować wnioskodawcę o zajętym stanowisku (por. wyrok NSA z 18 marca 2025 r., sygn. akt III OSK 6393/21)."

Wyrok WSA w Poznaniu
z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 520/21

„Skoro żądanie wniosku Stowarzyszenia w niniejszej dotyczyło udostępnienia informacji o środowisku, to jako pozbawione podstawy prawnej jawi się prowadzenie przez Nadleśniczego postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej."

9.3 Bezzasadny zwrot lub przekazanie wniosku

Jeżeli żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu władz publicznych, do których skierowano wniosek, nie oznacza to jeszcze, że mogą one pozostawić wniosek bez dalszego biegu. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku określa sposób postępowania w takiej sytuacji.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.o.ś., jeżeli wniosek dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu władz publicznych, powinny one niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

1. przekazać wniosek podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadomić o tym wnioskodawcę, albo
2. zwrócić wniosek wnioskodawcy, jeżeli nie można ustalić podmiotu posiadającego żądaną informację.

Podobną konstrukcję przewiduje art. 4 ust. 5 Konwencji z Aarhus. Jeżeli władza publiczna nie posiada żądanej informacji, lecz wie, że znajduje się ona w posiadaniu innej władzy publicznej, powinna możliwie szybko przekazać jej wniosek i poinformować o tym wnioskodawcę albo wskazać wnioskodawcy właściwy podmiot. Zbliżony obowiązek wynika z art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy 2003/4/WE.

Przekazanie albo zwrot wniosku są zatem dopuszczalne tylko wówczas, gdy władze publiczne rzeczywiście nie posiadają żądanej informacji. Nie mogą natomiast służyć uchyleniu się od rozpatrzenia wniosku dotyczącego informacji znajdującej się w ich posiadaniu.

W praktyce Lasów Państwowych szczególnej ostrożności wymaga przekazywanie wniosków pomiędzy nadleśniczym, dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, dyrektorem generalny Lasów Państwowych oraz innymi podmiotami administracji. Sam fakt, że określony dokument został sporządzony przez inny podmiot albo że również inny podmiot nim dysponuje, nie oznacza jeszcze, że nadleśnictwo, do którego skierowano wniosek, nie posiada żądanej informacji w rozumieniu u.o.o.ś.

Szczególne znaczenie ma przy tym rozróżnienie pomiędzy nieposiadaniem konkretnego dokumentu a nieposiadaniem żądanej informacji. Wniosek o informację o środowisku nie musi bowiem dotyczyć istniejącego dokumentu jako takiego. Jeżeli wnioskodawca pyta przykładowo, czy przed wykonaniem określonych działań w lesie przeprowadzono ocenę ich wpływu na obszar Natura 2000, samo stwierdzenie, że nadleśnictwo nie posiada odrębnego raportu, nie musi stanowić odpowiedzi na zadane pytanie.

Ma to dodatkowe znaczenie w świetle art. 5 ust. 1 lit. a Konwencji z Aarhus, zgodnie z którym władze publiczne powinny posiadać i aktualizować informacje o środowisku istotne z punktu widzenia wykonywanych przez nie funkcji. Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus podkreślił w sprawie ACCC/C/2009/37 (Belarus), że możliwość przekazywania wniosków innym podmiotom należy oceniać właśnie w świetle tego obowiązku. Przekazanie wniosku nie może prowadzić do obejścia obowiązku zapewnienia, aby właściwe władze publiczne posiadały informacje środowiskowe związane z wykonywanymi przez nie funkcjami.

Problem ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do informacji dotyczących działalności samego nadleśnictwa. Jeżeli żądanie dotyczy np. tego, czy określone działanie zostało przeprowadzone, czy dokonano jego oceny albo jakie środki ochronne zastosowano, odpowiedź powinna odnosić się konkretnie do treści wniosku. Samo odesłanie do innego dokumentu, wskazanie innego podmiotu albo stwierdzenie, że określonego dokumentu nie ma, nie załatwia wniosku, jeżeli nie pozwala uzyskać żądanej informacji.

Bezzasadne przekazanie wniosku może zatem prowadzić do bezczynności podmiotu, który powinien był sam rozpatrzyć wniosek. Podobnie należy oceniać zwrot wniosku dokonany mimo tego, że żądana informacja pozostaje w posiadaniu adresata albo powinien on dysponować informacją relewantną dla wykonywanych przez siebie funkcji.

Problem zaskarżalności zwrotu wniosku

Szczególny problem dotyczy zwrotu wniosku na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś. Ustawa nakazuje w takiej sytuacji „zwrócić wniosek wnioskodawcy", nie określa jednak formy prawnej tego zwrotu ani nie przewiduje wprost środka jego zaskarżenia.

Rozwiązanie to budzi wątpliwości z punktu widzenia Konwencji z Aarhus i dyrektywy 2003/4/WE. Nieposiadanie żądanej informacji jest bowiem na gruncie art. 4 ust. 3 lit. a Konwencji oraz art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy jednym z dopuszczalnych powodów odmowy jej udostępnienia. Jednocześnie art. 9 ust. 1 Konwencji i art. 6 dyrektywy wymagają zapewnienia możliwości zakwestionowania sytuacji, w której wniosek został zignorowany, niesłusznie odrzucony, nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z przepisami dotyczącymi dostępu do informacji. Jak wskazuje Magdalena Bar, rozwiązaniem zgodnym z tymi wymaganiami byłoby nadanie zwrotowi formy zaskarżalnego postanowienia, analogicznie do art. 66 § 3 k.p.a.[75]

Choć obecne brzmienie art. 19 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś. takiej formy wprost nie przewiduje, należy zalecić jej stosowanie przez organy, jako wynikającej z prounijnej wykładni tego przepisu.

75 M. Bar, Dostęp do procedur odwoławczych w sprawach udostępniania informacji o środowisku, prezentacja wygłoszona podczas seminarium „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska", Wrocław, 28 maja 2019 r., slajdy 58–60.

Jeżeli wnioskodawca uważa, że zwrot był bezzasadny, ponieważ adresat w rzeczywistości posiada żądaną informację albo powinien był rozpatrzyć wniosek w inny sposób, możliwe jest poddanie tej kwestii kontroli sądu w ramach skargi na bezczynność, oczywiście o ile organ nie zastosował wskazanej wyżej wykładni prounijnej i nie dokonał zwrotu wniosku w formie postanowienia (wówczas służyłoby na nie zażalenie, a dopiero w dalszej kolejności skarga do sądu). Natomiast w przypadku braku takiego postanowienia, tj. gdyby konieczne było złożenie skargi na bezczynność, sąd rozpoznający skargę badałby, czy podmiot zobowiązany prawidłowo załatwił wniosek w jednej z form przewidzianych przez u.o.o.ś.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 220/22:

„Dla rozstrzygnięcia takiej skargi znaczenie ma zatem kwestia tego, czy podmiot zobowiązany udostępnił żądaną od niego informację w całości, względnie, czy wydał decyzję o odmowie jej udostępnienia bądź w sytuacji, kiedy ich nie posiada podjął działania przewidziane w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.o.ś."

ACCC/C/2009/37 (Belarus), ECE/MP.PP/2011/11/Add.2 z dnia 12 maja 2011 r., pkt 69 – tłumaczenie własne:

„Możliwość powierzenia podmiotom prywatnym niektórych funkcji związanych z przechowywaniem i rozpowszechnianiem informacji o środowisku należy rozpatrywać w świetle art. 5 Konwencji, w szczególności obowiązku zapewnienia, aby władze publiczne posiadały informacje o środowisku istotne z punktu widzenia wykonywanych przez nie funkcji."

9.4 Udostępnienie częściowe i niewydanie decyzji w pozostałym zakresie

Bezczynność może wystąpić również wtedy, gdy władze publiczne odpowiadają na wniosek, ale udostępniają jedynie część żądanych informacji, nie wyjaśniając w przewidzianej prawem formie, co stało się z pozostałą częścią wniosku.

Samo udzielenie odpowiedzi na wniosek nie wyklucza więc bezczynności. Dla oceny, czy wniosek został prawidłowo załatwiony, konieczne jest ustalenie, czy został rozpoznany w całym zakresie.

Jeżeli część żądanych informacji podlega jednej z przesłanek wyłączenia określonych w art. 16 u.o.o.ś., zastosowanie znajduje art. 19 ust. 4 u.o.o.ś. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli możliwe jest oddzielenie informacji podlegających wyłączeniu od pozostałych informacji, należy udostępnić pozostałą część. Jednocześnie przepis odsyła odpowiednio do art. 20 ust. 1 u.o.o.ś., co oznacza, że w zakresie informacji nieudostępnionej konieczne jest wydanie decyzji odmownej.

Obowiązek częściowego udostępnienia informacji wynika również z art. 4 ust. 6 Konwencji z Aarhus oraz art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4/WE. Jeżeli informacje objęte podstawą odmowy mogą zostać oddzielone od pozostałych żądanych informacji bez naruszenia poufności informacji wyłączonych, pozostała część powinna zostać udostępniona.

Oznacza to, że władze publiczne nie mogą poprzestać na przekazaniu tych informacji, które uznają za „możliwe do udostępnienia", pozostawiając pozostałą część wniosku bez rozstrzygnięcia. W zależności od przyczyny nieudostępnienia informacji powinny zastosować odpowiednią procedurę przewidzianą w u.o.o.ś., w szczególności wydać decyzję odmowną, jeżeli zachodzi jedna z przesłanek określonych w art. 16.

W praktyce leśnej może to dotyczyć przykładowo sytuacji, w której nadleśnictwo przekazuje część żądanych danych dotyczących wykonanych prac, umów, sprzedaży drewna lub działań z zakresu ochrony przyrody, wskazując jedynie, że udostępnia informacje „możliwe do udostępnienia", bez wyjaśnienia, dlaczego pozostałe informacje nie zostały przekazane. Samo częściowe wykonanie wniosku nie usuwa bezczynności w zakresie, w którym wniosek nie został prawidłowo załatwiony.[76]

Ma to istotne znaczenie także z punktu widzenia prawa do sądu. Jeżeli władze publiczne przekazują część informacji, ale w pozostałym zakresie nie wydają decyzji, wnioskodawca zostaje pozbawiony aktu, którego legalność mógłby zakwestionować. Tymczasem art. 9 ust. 1 Konwencji z Aarhus oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE

76 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

wymagają zapewnienia możliwości zakwestionowania także sytuacji, w której wniosek został niesłusznie odrzucony w części.

Niepełne udostępnienie informacji nie może zatem służyć obejściu obowiązku wydania decyzji odmownej. Jeżeli część wniosku pozostaje nierozpoznana w jednej z form przewidzianych przez ustawę, władze publiczne pozostają w tym zakresie w bezczynności.

Dotyczy to również sytuacji, w której dokument został udostępniony po anonimizacji. Jeżeli określone informacje zostały usunięte ze względu na ochronę danych osobowych, w odniesieniu do tej części wniosku konieczne jest wydanie decyzji na podstawie art. 19 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.o.o.ś. Samo przekazanie zanonimizowanego dokumentu nie oznacza załatwienia wniosku w zakresie informacji usuniętych. Obowiązek oddzielenia informacji podlegających ochronie i udostępnienia pozostałej części wynika również z art. 4 ust. 6 Konwencji z Aarhus oraz art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4/WE.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 221/22:

„Już z samego tego sformułowania wynika, że część danych nie została Wnioskodawcy przekazana, jednakże nie zostały podane przyczyny takiego postępowania."

„Nie jest zatem jasne, czy nieprzekazanie części informacji było wynikiem tego, że adresat wniosku ich nie posiadał czy też uznał, że nie stanowią one informacji o środowisku albo wreszcie stwierdził, że zachodzą w tym zakresie ograniczenia, o których mowa w art. 16 u.o.o.ś."

„Tymczasem, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przewiduje w tych wypadkach określoną procedurę."

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 219/22:

„Dla rozstrzygnięcia takiej skargi znaczenie ma zatem kwestia tego, czy podmiot zobowiązany udostępnił żądaną od niego informację w całości, względnie, czy wydał decyzję o odmowie jej udostępnienia bądź w sytuacji, kiedy ich nie posiada podjął działania przewidziane w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.o.ś."

ACCC, ustalenia z dnia 26 czerwca 2015 r., ACCC/C/2012/69 (Rumunia), ECE/MP.PP/C.1/2015/10, pkt 68 – tłumaczenie własne:

„Nieudostępnienie części informacji nieobjętej poufnością stanowi naruszenie art. 4 ust. 6 Konwencji z Aarhus."

9.5 Przekierowanie do Planu Urządzenia Lasu

Podczas rozpoznawania wniosków dotyczących gospodarki leśnej zdarza się, że w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie konkretnych informacji nadleśnictwo wskazuje, że informacje znajdują się w Planie Urządzenia Lasu, prognozie oddziaływania na środowisko albo innych dokumentach opublikowanych w Internecie, i odsyła wnioskodawcę do miejsca ich publikacji.

Samo wskazanie PUL lub linku do dokumentu nie zawsze oznacza jednak prawidłowe załatwienie wniosku.[77] Decydujące znaczenie ma to, czy wskazany dokument rzeczywiście zawiera informacje objęte wnioskiem i pozwala uzyskać je w żądanym zakresie i stopniu szczegółowości.

U.o.o.ś. przewiduje szczególną możliwość wskazania miejsca, w którym żądana informacja jest dostępna, jeżeli znajduje się ona w publicznie dostępnej bazie danych o ocenach oddziaływania na środowisko prowadzonej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (art. 12 ust. 1 u.o.o.ś.). Ustawa nie przewiduje analogicznego rozwiązania w odniesieniu do innych publicznie dostępnych źródeł informacji. Nie można zatem przyjmować, że samo odesłanie do PUL, Banku Danych o Lasach, BIP albo innej strony internetowej jest z tego tylko względu równoznaczne z udostępnieniem informacji. W takich przypadkach należy ocenić, czy odpowiedź rzeczywiście umożliwiła uzyskanie informacji objętej wnioskiem.

Jeżeli wnioskodawca pyta przykładowo o konkretne działania podjęte przy wykonywaniu PUL, sposób uwzględnienia wymogów ochrony przyrody przy określonych pracach leśnych albo ocenę wpływu konkretnych działań na przedmioty ochrony obszaru Natura 2000, samo odesłanie do PUL może nie stanowić odpowiedzi na takie pytanie. Plan może określać podstawy i sposób prowadzenia gospodarki leśnej, ale nie musi zawierać informacji o tym, jakie konkretne działania zostały wykonane, jakie oceny poprzedziły ich wykonanie albo jakie środki ochronne rzeczywiście zastosowano.

Problem ten wystąpił w sprawach dotyczących udostępniania informacji przez nadleśnictwa rozpoznawanych przez WSA w Rzeszowie.[78]

Sądy wskazywały, że należy porównać treść wniosku z treścią informacji, do której odesłało nadleśnictwo. Jeżeli PUL nie zawiera danych odpowiadających na konkretne pytanie, wskazanie miejsca jego publikacji nie zastępuje udzielenia żądanej informacji.[79]Stanowisko to potwierdził NSA, podkreślając, że odpowiedź powinna być konkretna i odpowiadać treści danego pytania. Jeżeli zatem wniosek dotyczy

77 Patrz: orzecznictwo wskazane w tabeli poniżej.

78 Patrz poniżej: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 221/22 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 marca 2023 r., sygn. II SAB/Rz 220/22.

79 Ibidem.

informacji bardziej szczegółowej niż zawarta w PUL, samo przekierowanie do tego dokumentu nie powoduje ustania bezczynności.[80]

Nie oznacza to oczywiście, że wskazanie informacji opublikowanej w Internecie nigdy nie może stanowić prawidłowej odpowiedzi. Jeżeli wskazany dokument rzeczywiście zawiera całość informacji objętej wnioskiem i pozwala ją zidentyfikować, nie ma potrzeby ponownego tworzenia ani przesyłania tej samej informacji. Bezczynność występuje wtedy, gdy odesłanie do PUL jedynie pozornie odpowiada na wniosek, ponieważ wskazany dokument nie zawiera żądanej informacji albo nie odpowiada zakresowi i szczegółowości żądania.

W praktyce leśnej ma to szczególne znaczenie, ponieważ PUL jest dokumentem planistycznym. Nie można zakładać, że sam fakt uregulowania określonego zagadnienia w PUL oznacza, że dokument ten zawiera również informacje dotyczące konkretnych czynności podejmowanych następnie przy jego wykonywaniu.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok WSA w Rzeszowie
z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 221/22:

„Skoro bowiem dane, które chciała uzyskać Fundacja miały dotyczyć działań podjętych w celu ograniczenia niekorzystnych konsekwencji zawartych w PUL określonych rozwiązań, to odesłanie do samej tylko treści tego Planu stanowiło uchylenie się od udzielenia wnioskowanych informacji."

Wyrok WSA w Rzeszowie
z dnia 1 marca 2023 r., sygn. II SAB/Rz 220/22:

„Ponieważ dostępny online Plan Urządzenia Lasu nie zawierał żądanych danych, czyli danych o wskazanym we wniosku stopniu szczegółowości, to nie sposób uznać że w terminie ustawowym Organ udzielił odpowiedzi."

Wyrok NSA
z dnia 28 maja 2024 r., sygn. III OSK 1431/23:

„Odpowiedź na pytanie powinna być konkretna i dotyczyć treści danego pytania."

„Sam Plan Urządzenia Lasu nie zastępuje odpowiedzi na zagadnienia zawarte w pytaniu nr 4 objętym wnioskiem Fundacji."

80 Patrz poniżej: wyrok NSA z dnia 28 maja 2024 r., sygn. III OSK 1431/23.

9.6 Bezczynność z rażącym naruszeniem prawa

Nie każda bezczynność stanowi jednocześnie rażące naruszenie prawa. Uwzględniając skargę na bezczynność, sąd administracyjny ma jednak obowiązek stwierdzić, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Rażące naruszenie prawa jest kwalifikowaną postacią bezczynności. Samo przekroczenie ustawowego terminu na udostępnienie informacji nie jest jeszcze wystarczające do jego stwierdzenia. W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie powinno mieć szczególnie duży ciężar gatunkowy: opóźnienie musi być znaczące i oczywiste, a zarazem pozbawione racjonalnego usprawiedliwienia.[81] Ocena ta wymaga uwzględnienia całokształtu okoliczności konkretnej sprawy, w tym przede wszystkim długości bezczynności, działań podejmowanych przez podmiot zobowiązany oraz przyczyn opóźnienia. Należy zaznaczyć, że mająca charakter długotrwałego nierozpoznania wniosku mimo ustawowych terminów uzasadnia stwierdzenie rażącego naruszenia prawa.[82]

W sprawach dotyczących udostępniania informacji o środowisku przez nadleśniczych sądy administracyjne stwierdzały bezczynność z rażącym naruszeniem prawa w przypadkach, w których wniosek przez wiele miesięcy nie został w pełni załatwiony, mimo upływu zarówno podstawowego terminu określonego w art. 14 ust. 1 u.o.o.ś., jak i terminu przedłużonego na podstawie art. 14 ust. 2 u.o.o.ś.

W wyroku z dnia 28 maja 2024 r., sygn. III OSK 1431/23, NSA oceniał sprawę, w której odpowiedź na część wniosku z dnia 26 kwietnia 2022 r. została udzielona dopiero 21 listopada 2022 r., już po wniesieniu skargi na bezczynność. Nadleśniczy wskazywał, że brak wcześniejszej odpowiedzi wynikał ze „zwykłego przeoczenia". NSA uznał jednak, że okoliczność ta nie podważa kwalifikacji bezczynności jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Samo powołanie się na przeoczenie nie stanowi zatem wystarczającego usprawiedliwienia wielomiesięcznego niewykonania obowiązku udostępnienia informacji.

Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa nie wymaga przy tym wykazania, że podmiot zobowiązany celowo ignorował wniosek. Istotna jest ocena całokształtu okoliczności sprawy. Z drugiej strony, samo błędne zastosowanie lub błędna wykładnia przepisów nie musi automatycznie oznaczać rażącego naruszenia prawa, jeżeli okoliczności sprawy nie wskazują na kwalifikowaną postać bezczynności.

Stwierdzenie przez sąd rażącego naruszenia prawa należy odróżnić od zastosowania dodatkowych środków przewidzianych w art. 149 § 2 p.p.s.a. Uwzględniając skargę na bezczynność, sąd może – z urzędu albo na wniosek skarżącego – wymierzyć organowi grzywnę albo przyznać skarżącemu sumę pieniężną. Zastosowanie tych środków jest fakultatywne i zależy od okoliczności konkretnej sprawy.

81 Patrz poniżej: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2026 r., sygn. III SAB/Wr 113/26.

82 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt: II SAB/Rz 221/22.

Przydatne orzecznictwo:

Wyrok NSA
z dnia 28 maja 2024 r., sygn. III OSK 1431/23:

„Okoliczność, że dopiero na skutek wniesionej skargi strona skarżąca udzieliła (…) odpowiedzi nie może stanowić okoliczności, która co do zasady miałaby pozbawiać stan bezczynności jej postaci kwalifikowanej, tj. rażącego naruszenia prawa."

„Ponadto strona skarżąca kasacyjnie poza argumentem wskazującym na »najzwyklejsze przeoczenie« nie wskazała na inne okoliczności, które miałyby prowadzić do zakwestionowania tego stanu bezczynności."

Wyrok WSA w Rzeszowie
z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 219/22:

„Nieuzasadniona prawem opieszałość Organu spowodowała, że od chwili wpływu wniosku do Nadleśnictwa (...) (26 kwietnia 2022 r.) do dnia wniesienia skargi Fundacji do WSA (25 październik 2022 r.), upłynął czas kilkukrotnie przekraczający dopuszczalny ustawą okres, w jakim należało odpowiedzieć Stronie skarżącej."

Wyrok WSA we Wrocławiu
z dnia 8 lipca 2026 r., sygn. III SAB/Wr 113/26:

„Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli również terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Poza tym, rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach winno być w oczywisty sposób pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia."

Załączniki:

Załącznik I	**Wzór wniosku o udostępnienie informacji o środowisku**
Załącznik II	**Procedura wnioskowania o dostęp do informacji o lasach**
Załącznik III	**Przykładowe sformułowania wniosków dotyczących gospodarki leśnej**
Załącznik IV	**Przydatne źródła informacji, bazy danych i narzędzia**

Załącznik I
Wzór wniosku o udostępnienie informacji o środowisku

[miejscowość, data – opcjonalnie]

Do:
[Nadleśnictwo / inny podmiot, do którego kierowany jest wniosek]
[adres lub adres poczty elektronicznej – jeżeli potrzebny]

Wnioskodawca:
[imię i nazwisko / nazwa organizacji – opcjonalnie]
[adres do korespondencji – opcjonalnie]
[adres poczty elektronicznej, na który ma zostać przesłana informacja – jeśli taka jest preferowana forma otrzymania informacji]

WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU

Na podstawie art. 4 i art. 8 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 zwracam się o udostępnienie następujących informacji o środowisku:

[należy możliwie precyzyjnie opisać żądane informacje lub dokumenty, np.:]

1. [informacja / dokument]
2. [informacja / dokument]
3. [informacja / dokument]

Proszę o udostępnienie informacji **[np. w formie elektronicznej poprzez przesłanie jej na adres e-mail: … / poprzez przesłanie kopii dokumentów / poprzez umożliwienie wglądu do dokumentacji]**.

Jeżeli udostępnienie informacji wiązałoby się z opłatą, proszę o wcześniejsze poinformowanie o jej wysokości i sposobie jej obliczenia.

[opcjonalnie: imię i nazwisko / nazwa wnioskodawcy]

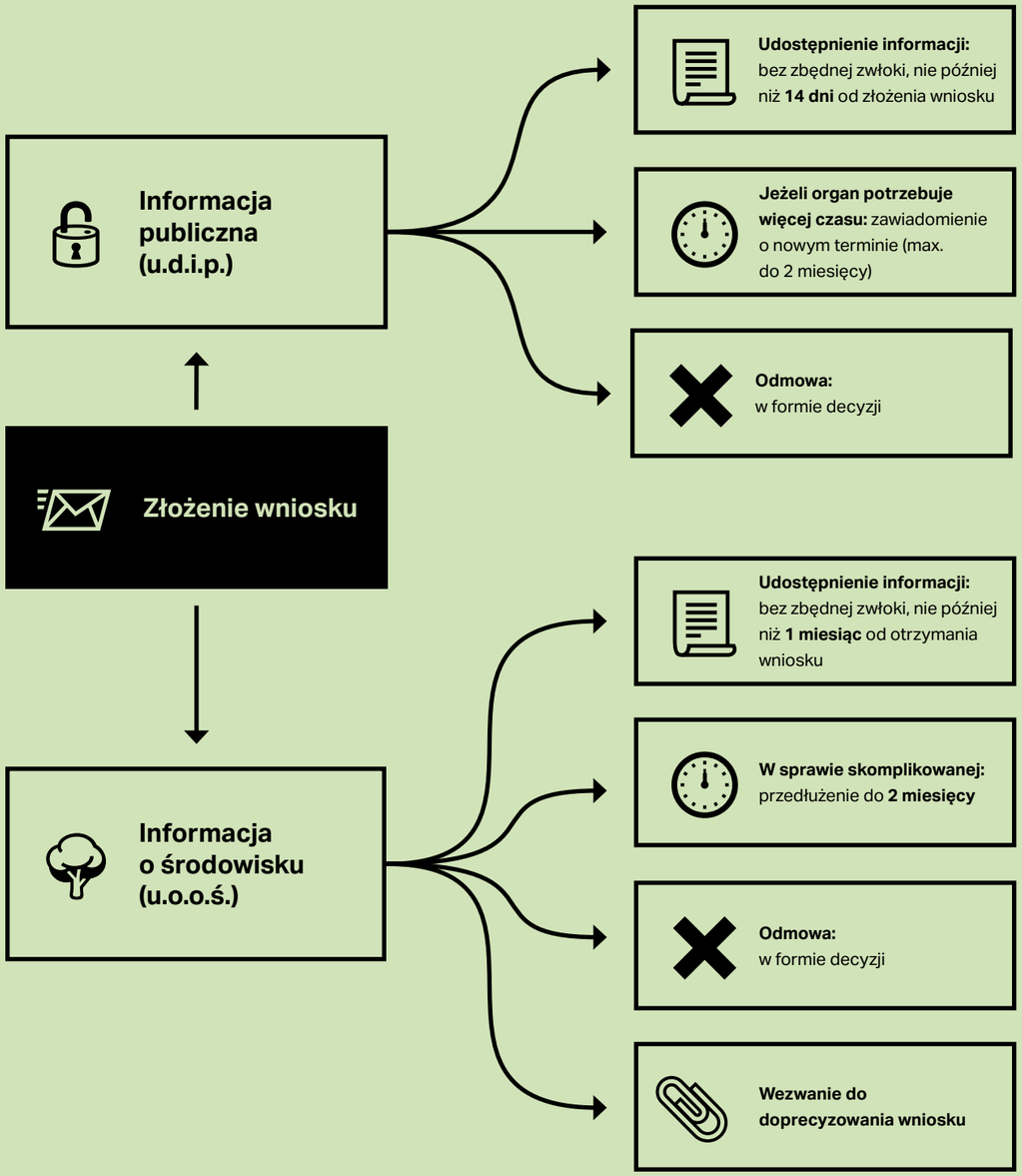
[opcjonalnie: podpis]

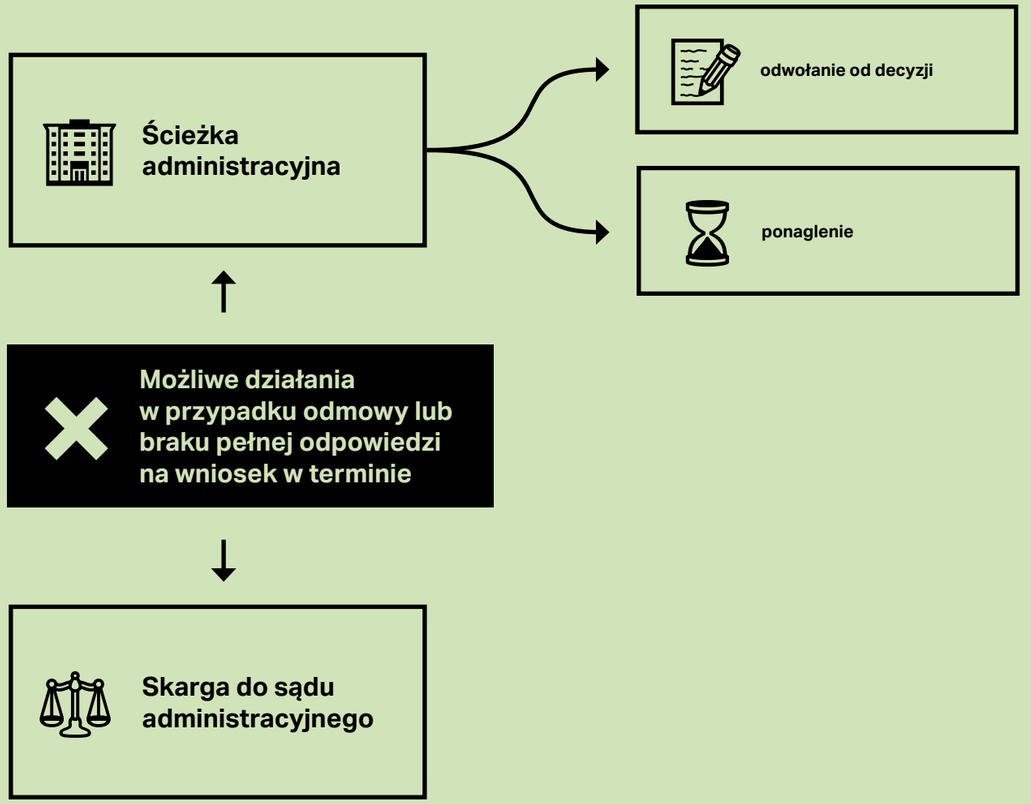
Ważne:
Wzór zawiera elementy, których podanie może ułatwić komunikację z podmiotem rozpatrującym wniosek, ale nie oznacza to, że wszystkie są ustawowymi warunkami skutecznego złożenia wniosku. W szczególności podanie imienia i nazwiska lub nazwy wnioskodawcy, danych kontaktowych oraz podpisanie wniosku nie powinno być traktowane jako warunek skorzystania z prawa dostępu do informacji o środowisku. Jeżeli rozpatrzenie wniosku ma prowadzić do wydania decyzji administracyjnej, może być natomiast konieczne podanie danych pozwalających na prawidłowe oznaczenie jej adresata.

Więcej informacji o tym, kto może złożyć wniosek oraz jakie dane, forma i podpis mogą być wymagane, znajduje się w rozdziale 4 przewodnika.

Załącznik II

Procedura wnioskowania o dostęp do informacji o lasach





Załącznik III
Przykładowe sformułowania wniosków dotyczących gospodarki leśnej

Poniższe przykłady ilustrują możliwe sposoby formułowania wniosków o udostępnienie informacji dotyczących gospodarki leśnej. Nie stanowią zamkniętego katalogu informacji o środowisku ani gotowych wzorów wymagających dosłownego wykorzystania. Zakres żądania powinien zostać każdorazowo dostosowany do informacji poszukiwanej w konkretnej sprawie. Wskazówki dotyczące sposobu formułowania przedmiotu wniosku znajdują się w rozdziale 4.3 przewodnika.

1. Pozyskanie drewna – dane ilościowe

Proszę o udostępnienie informacji o ilości drewna pozyskanego na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data], ze wskazaniem:

- ilości drewna pozyskanego w poszczególnych latach objętych wnioskiem;
- obszaru pozyskania [np. leśnictwo, oddział i pododdział leśny];
- informacji pozwalających na ustalenie wieku drzewostanów, z których pochodziło pozyskane drewno.

2. Dokumenty stanowiące podstawę pozyskania drewna

Proszę o udostępnienie dokumentów określających lub stanowiących podstawę prowadzenia pozyskania drewna na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data], w szczególności właściwego Planu Urządzenia Lasu oraz jego aneksów, decyzji, zarządzeń, dokumentów planistycznych lub wykonawczych odnoszących się do objętych wnioskiem działań.

W odniesieniu do każdego dokumentu proszę o wskazanie jego daty i oznaczenia oraz o udostępnienie jego kopii.

3. Działania ograniczające negatywne oddziaływanie gospodarki leśnej na środowisko

Proszę o udostępnienie informacji dotyczących działań przewidzianych lub podjętych w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania realizacji Planu Urządzenia Lasu

dla [Nadleśnictwa] na gatunki, siedliska przyrodnicze lub inne elementy środowiska, w szczególności:

- informacji o działaniach ochronnych lub minimalizujących wskazanych w prognozie oddziaływania PUL na środowisko;
- informacji o tym, które z tych działań zostały wykonane;
- informacji o miejscu, terminie i zakresie ich wykonania;
- dokumentów zawierających informacje dotyczące przyczyn odstąpienia od wykonania przewidzianych działań ochronnych lub minimalizujących, jeżeli od ich wykonania odstąpiono.

4. Ocena oddziaływania prac leśnych na środowisko i obszary Natura 2000

Proszę o udostępnienie dokumentów zawierających informacje dotyczące oceny możliwego wpływu na środowisko prac związanych z pozyskiwaniem drewna na terenie [obszar] w okresie od [data] do [data], w tym prac związanych z pozyskaniem drewna oraz wyznaczeniem, budową lub użytkowaniem szlaków zrywkowych.

Proszę również o udostępnienie informacji, czy przed przystąpieniem do wskazanych działań przeprowadzono ocenę ich oddziaływania na obszar Natura 2000 lub dokonano oceny potrzeby przeprowadzenia takiej oceny, a jeżeli tak – o udostępnienie dokumentacji dotyczącej tej oceny, w szczególności analiz, raportów, stanowisk, uzgodnień oraz rozstrzygnięć właściwych organów.

5. Umowy sprzedaży drewna

Proszę o udostępnienie umów sprzedaży drewna zawartych przez [Nadleśnictwo] w okresie od [data] do [data] lub informacji wynikających z tych umów, obejmujących w szczególności:

- datę zawarcia umowy;
- strony umowy;
- przedmiot umowy, w tym ilość lub wolumen drewna;
- informacje pozwalające na ustalenie obszaru, z którego pochodziło drewno [np. leśnictwo, oddział i pododdział leśny, obszar Natura 2000, rezerwat przyrody];
- informacje pozwalające na ustalenie wieku drzewostanów, z których pochodziło sprzedane drewno.

6. Drewno pozyskane z obszarów Natura 2000

Proszę o udostępnienie informacji o ilości drewna pozyskanego na obszarach Natura 2000 znajdujących się na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data], ze wskazaniem:

- ilości drewna pozyskanego w poszczególnych latach;
- obszaru Natura 2000, z którego drewno pochodziło;
- oddziałów i pododdziałów leśnych, z których drewno zostało pozyskane.

Jeżeli wniosek ma dotyczyć sprzedaży, można dodatkowo wskazać:

Proszę również o udostępnienie informacji o ilości sprzedanego drewna pochodzącego z tych obszarów w poszczególnych latach objętych wnioskiem.

7. Pozyskanie i sprzedaż drewna z drzewostanów ponadstuletnich

Proszę o udostępnienie informacji o ilości drewna pozyskanego z drzewostanów w wieku powyżej 100 lat na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data], ze wskazaniem ilości pozyskanej w poszczególnych latach oraz obszaru pozyskania [np. leśnictwo, oddział i pododdział leśny].

Proszę również o udostępnienie informacji o ilości sprzedanego drewna pochodzącego z tych drzewostanów w poszczególnych latach objętych wnioskiem.

8. Pozyskanie drewna ze względów sanitarnych lub bezpieczeństwa

Proszę o udostępnienie informacji o ilości drewna pozyskanego na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data] w związku ze względami sanitarnymi lub zapewnieniem bezpieczeństwa osób lub mienia, ze wskazaniem:

- ilości drewna pozyskanego w poszczególnych latach;
- obszaru pozyskania;
- dokumentów określających przyczynę lub podstawę przeprowadzenia tych prac;
- informacji, czy pozyskane w ten sposób drewno zostało przeznaczone do sprzedaży, a jeżeli tak – informacji o ilości sprzedanego drewna i sposobie jego sprzedaży.

9. Pozyskanie drewna w strefach przypotokowych

Proszę o udostępnienie informacji o ilości drewna pozyskanego w strefach przypotokowych na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data], ze wskazaniem:

- ilości drewna pozyskanego w poszczególnych latach;
- lokalizacji prac [np. leśnictwo, oddział i pododdział leśny];
- dokumentów zawierających informacje o sposobie uwzględnienia ochrony cieków, stref przypotokowych lub związanych z nimi siedlisk przy prowadzeniu tych prac.

10. Szlaki zrywkowe

Proszę o udostępnienie informacji dotyczących szlaków zrywkowych wyznaczonych, wykonanych lub użytkowanych na terenie [Nadleśnictwa / wskazanego obszaru] w okresie od [data] do [data], obejmujących:

- lokalizację szlaków;
- ich łączną długość;
- ich szerokość lub informacje pozwalające na jej ustalenie;
- dokumentację dotyczącą ich wyznaczenia lub wykonania;
- dokumenty zawierające informacje o ocenie ich możliwego oddziaływania na środowisko, jeżeli taka dokumentacja została sporządzona.

Opcjonalne klauzule praktyczne

W zależności od przedmiotu i celu wniosku można rozważyć dodanie jednej lub kilku poniższych klauzul. Nie stanowią one warunku skutecznego złożenia wniosku ani nie zastępują obowiązków władz publicznych wynikających z u.o.o.ś.

Informacje lub dokumenty dostępne online

Jeżeli dokument objęty wnioskiem jest już publicznie dostępny w Internecie, dopuszczam udostępnienie go poprzez przesłanie bezpośredniego adresu URL prowadzącego do konkretnego dokumentu i umożliwiającego jego pobranie. Jeżeli dokument nie jest dostępny w taki sposób, proszę o przesłanie jego kopii w formie elektronicznej.

Forma udostępnienia

Wnioskowane informacje proszę przesłać w formie elektronicznej na adres [adres e-mail / adres do e-Doręczeń / inny wskazany kanał].

Opłaty

Jeżeli udostępnienie informacji miałoby wiązać się z opłatą, proszę o uprzednie poinformowanie o jej wysokości i sposobie obliczenia, tak aby możliwe było podjęcie decyzji o ewentualnej zmianie sposobu lub zakresu udostępnienia informacji.

Częściowe udostępnienie i anonimizacja

Jeżeli dokumenty objęte wnioskiem zawierają informacje podlegające wyłączeniu z udostępnienia na podstawie u.o.o.ś., proszę o udostępnienie pozostałej części dokumentów, w razie potrzeby po anonimizacji lub wyłączeniu informacji chronionych, oraz o wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji w zakresie objętym wyłączeniem.

Załącznik IV
Przydatne źródła informacji, bazy danych i narzędzia

Poniższe źródła mogą być pomocne w wyszukiwaniu informacji i dokumentów dotyczących lasów i gospodarki leśnej, identyfikowaniu właściwych jednostek i obszarów, a także w poszukiwaniu aktów prawnych, orzecznictwa i materiałów dotyczących dostępu do informacji o środowisku.

1. Informacje o lasach i gospodarce leśnej

Bank Danych o Lasach (BDL) – źródło danych opisowych i przestrzennych dotyczących lasów. Umożliwia m.in. identyfikację nadleśnictw, oddziałów i wydzieleń leśnych oraz uzyskanie informacji dotyczących drzewostanów, zasobów leśnych i wybranych elementów gospodarki leśnej. Portal udostępnia również mapy i dane przestrzenne.

Bank Danych o Lasach

Biuletyny Informacji Publicznej i strony internetowe jednostek Lasów Państwowych – mogą zawierać m.in. Plany Urządzenia Lasu, prognozy oddziaływania na środowisko, informacje dotyczące konsultacji, zarządzenia oraz inne dokumenty dotyczące działalności poszczególnych jednostek.

Informacje statystyczne i raporty Lasów Państwowych – źródło raportów i danych dotyczących m.in. stanu lasów, działalności Lasów Państwowych oraz danych ekonomicznych.

Informacje statystyczne i raporty Lasów Państwowych

Leśnictwo – dane i publikacje Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) – źródło danych statystycznych dotyczących m.in. powierzchni i zasobów lasów, pozyskania drewna, ochrony lasów oraz gospodarki leśnej.

Dane GUS dotyczące leśnictwa

2. Informacje i dokumenty dotyczące środowiska i ochrony przyrody

Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie – umożliwia wyszukiwanie informacji o dokumentach środowiskowych objętych obowiązkiem ujawnienia w publicznie dostępnych wykazach.

Publicznie dostępny wykaz danych

Baza danych o ocenach oddziaływania na środowisko – prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska baza zawierająca informacje dotyczące postępowań w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

Baza danych o ocenach oddziaływania na środowisko

Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody (CRFOP) i Geoserwis GDOŚ – źródła przydatne do ustalenia położenia i granic form ochrony przyrody, w szczególności obszarów Natura 2000, rezerwatów przyrody i parków narodowych.

Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody
Geoserwis GDOŚ

Monitoring Lasów w Polsce – źródło danych dotyczących stanu zdrowotnego lasów i zmian zachodzących w ekosystemach leśnych.

Monitoring Lasów w Polsce

3. Dodatkowe narzędzia i źródła dotyczące lasów

Mapa „Zanim Wytną Twój Las" – Fundacja Lasy i Obywatele – interaktywna mapa przedstawiająca pododdziały leśne, w których w obowiązujących Planach Urządzenia Lasu zaplanowano rębnie. Narzędzie wykorzystuje m.in. dane Banku Danych o Lasach oraz informacje pochodzące z dokumentów dotyczących gospodarki leśnej. Przy korzystaniu z mapy należy uwzględniać wskazany przez jej autorów zakres i ograniczenia prezentowanych danych.

Mapa „Zanim Wytną Twój Las"

Monitoring nadleśnictw – Sieć Obywatelska Watchdog Polska – baza materiałów zgromadzonych w ramach monitoringu nadleśnictw, umożliwiająca zapoznanie się m.in. z korespondencją dotyczącą realizacji wniosków o udostępnienie informacji przez poszczególne jednostki.

Monitoring nadleśnictw

Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) – baza wyników kontroli, w której można wyszukiwać materiały dotyczące m.in. gospodarki leśnej, ochrony przyrody oraz działalności Lasów Państwowych i organów administracji.

Wyniki kontroli NIK

4. Akty prawne, orzecznictwo i materiały prawne

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 (u.o.o.ś.) – podstawowy akt prawa krajowego regulujący dostęp do informacji o środowisku.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku – ISAP

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska – podstawowy akt prawa Unii Europejskiej dotyczący dostępu do informacji o środowisku.

Dyrektywa 2003/4/WE – EUR-Lex

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus) – międzynarodowa podstawa prawa dostępu do informacji o środowisku.

Konwencja z Aarhus – tekst w języku polskim (UNECE)

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) – oficjalna baza orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Umożliwia wyszukiwanie orzeczeń m.in. według sygnatury, daty, sądu i słów występujących w treści orzeczenia.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

InfoCuria – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – oficjalna baza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Unii Europejskiej. Umożliwia wyszukiwanie m.in. wyroków, postanowień i opinii rzeczników generalnych, w tym orzecznictwa dotyczącego dyrektywy 2003/4/WE i dostępu do informacji o środowisku.

InfoCuria

Digest of the Aarhus Convention Compliance Committee's findings and advice – opracowanie UNECE systematyzujące ustalenia i stanowiska Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus według poszczególnych postanowień i zagadnień Konwencji. Ułatwia odnalezienie ustaleń Komitetu dotyczących m.in. dostępu do informacji o środowisku.

Digest of the Committee's findings and advice

„Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych. Przewodnik prawny" – ClientEarth – przewodnik dotyczący instrumentów prawnych służących dostępowi do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych z ochroną środowiska.

„Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych. Przewodnik prawny"

„Konwencja z Aarhus. Przewodnik wdrażania" – ClientEarth – polska wersja przewodnika dotyczącego wykładni i wdrażania Konwencji z Aarhus. (ClientEarth)

„Konwencja z Aarhus. Przewodnik wdrażania"

5. 5. Wybrane publikacje ClientEarth dotyczące lasów i ochrony przyrody

„Analiza implementacji i stosowania rozporządzenia EUTR w Polsce" – materiał dotyczący stosowania przepisów regulujących legalność pozyskania drewna i wprowadzania drewna do obrotu.

„Analiza implementacji i stosowania rozporządzenia EUTR w Polsce"

„Polskie Parki Narodowe" – publikacja dotycząca funkcjonowania systemu ochrony parków narodowych w Polsce.

„Polskie Parki Narodowe"

„Publiczne lasy poza kontrolą, ClientEarth idzie do sądu" – materiał dotyczący dostępu do informacji o gospodarce leśnej oraz sporów związanych z udostępnianiem informacji przez Lasy Państwowe.

„Publiczne lasy poza kontrolą, ClientEarth idzie do sądu"

„Zielona Tarcza Wschód" – materiały dotyczące znaczenia lasów i mokradeł dla bezpieczeństwa i odporności obszarów przygranicznych.

„Zielona Tarcza Wschód"

ClientEarth