



Warszawa, dnia 27-01-2017 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZŚ-IV.465.112.2016.JM
262370.774912.587106

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016r. poz. 23 ze zmianami), w związku z art. 127 § 3 tej samej ustawy oraz w związku z art. 16 ust. 1 pkt 2, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.), zwanej dalej „ustawą ooś”, w związku z art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Stowarzyszenia „Sieć Obywatelska Watchdog – Polska” (KRS: 0000181348; NIP: 5262842872) z dnia 28 listopada 2016 r. na decyzję z 10 listopada 2016 r. znak: DZŚ-IV.465.133.2016AB

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję

UZASADNIENIE

Pan Szymon Osowski i Pani Katarzyna Batko-Tołuć, Członkowie Zarządu reprezentujący Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (dalej także Wnioskodawca, Stowarzyszenie) wystąpili do Ministra Środowiska z wnioskiem o udostępnienie informacji w postaci odpowiedzi Ministra Środowiska na zarzuty formalne Komisji Europejskiej w sprawie zwiększenia pozyskania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej – postępowanie w sprawie potencjalnego naruszenia dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywy 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

Minister Środowiska rozpatrując wniosek Stowarzyszenia stwierdził, że w przedmiotowym postępowaniu znajdują zastosowanie przepisy ustawy ooś. Organ uzasadnił swoje stanowisko poprzez wskazanie, że ustawa ooś zawiera przepisy szczególne wobec ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), zwanej dalej „ustawą dip”. Art. 1 ust. 2 ustawy dip stanowi, że jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W dalszej części uzasadnienia Minister Środowiska wskazał dlaczego w przedmiotowej sprawie powinny znaleźć zastosowanie przepisy ustawy ooś. Zdaniem organu informacje żądane przez Wnioskodawcę dotyczą elementów środowiska, a zatem stanowią informacje o środowisku i jego ochronie, zgodnie z art. 9 ust. 1

ustawy ooś. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy ooś, udostępnianiu podlegają informacje dotyczące środków, takich jak środki administracyjne w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska (takie 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 na emisje i zanieczyszczenia (które wpływają lub mogą wpłynąć na ww. elementy środowiska), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów. Informacje, których ujawnienia żąda Wnioskodawca dotyczą pisma stanowiącego odpowiedź na zarzuty formalne Komisji Europejskiej wystosowane w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Zarzuty formalne dotyczyły potencjalnie nieprawidłowego wdrożenia zobowiązań wynikających z dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory („dyrektywy siedliskowej”) oraz dyrektywy 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa („dyrektywy ptasiej”) na obszarze SCI i SPA PLC200004 Puszcza Białowieska. Minister Środowiska w związku z tym uznał, że pismo to spełnia przesłanki określone w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy ooś, które kwalifikuje ww. dokument jako środek administracyjny, a tym samym co do zasady są to informacje o środowisku, które podlegają udostępnieniu.

W dalszej części swojego wywodu organ stwierdził, że dostęp do informacji, której udostępnienia żąda Wnioskodawca, podlega ograniczeniu ze względu na przepisy art. 16 ust. 1 ustawy ooś. Zgodnie z pkt 2 przywoływanego ustępu, organ administracji nie udostępnia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli informacje dotyczą spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania. Zdaniem Ministra Środowiska postępowanie prowadzone na podstawie art. 258 TFUE zdanie pierwsze jest w istocie fazą administracyjną postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stronami są Komisja Europejska oraz Państwo Członkowskie. Etapy zarzutów formalnych, uzasadnionej opinii oraz odpowiedzi Państwa Członkowskiego mają na celu rozwiązanie sprawy naruszenia prawa Unii Europejskiej przed skierowaniem sporu do Trybunału. Skierowanie skargi do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE zdanie drugie powoduje wszczęcie sprawy sądowej sensu stricto, natomiast skarga nie może wykraczać poza zakres fazy administracyjnej tego postępowania. Trybunał bada tożsamość skargi z zarzutami formalnymi i uzasadnioną opinią. A zatem uznać należy, iż zarzuty formalne i odpowiedź na nie są dokumentami opracowanymi w ramach postępowania sądowego sensu largo.

Minister Środowiska uznał, że ujawnienie odpowiedzi Państwa Członkowskiego na zarzuty formalne mogłoby naruszyć przebieg tego postępowania, ponieważ jedynymi jego stronami są, zgodnie z art. 258 TFUE, Komisja Europejska i Państwo Członkowskie, między którymi toczy się dialog mający na celu usunięcie potencjalnego naruszenia prawa Unii Europejskiej. Dostęp podmiotów trzecich do dokumentów w ramach tego postępowania utrudniłby ten dialog, mógłby podważyć ugodowe rozstrzygnięcie sporu oraz niekorzystnie wpłynąć na postępowanie stron, tym bardziej, że sprawa gospodarki leśnej na obszarze Puszczy Białowieskiej znajduje się w centrum zainteresowania mediów zarówno polskich, jak i zagranicznych. Udostępnienie pism wymienianych w ramach tego postępowania przez jedną ze stron (odwołujących się bezpośrednio do treści pism drugiej strony) byłoby sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy, zawartej w art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

Organ powołał się w uzasadnieniu swojej decyzji na wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w analogicznych sprawach C-514/11 P i C-605/11 P¹. Komisja Europejska

w tych dwóch sprawach przedstawiła stanowisko, zgodnie z którym w ramach postępowania w sprawie uchybienia powinna panować atmosfera wzajemnego zaufania pomiędzy Komisją i zainteresowanymi Państwami Członkowskimi, tak aby pozwolić im na wszczęcie procedury negocjacyjnej i osiągnięcie kompromisu w celu polubownego rozstrzygnięcia sporu bez potrzeby wszczynania postępowania przed Trybunałem. W sprawie Puszczy Białowieskiej także procedura negocjacyjna między Komisją a władzami polskimi jest w toku oraz doszło i najprawdopodobniej dojdzie do kilkukrotnej wymiany stanowisk i spotkań w celu jej rozstrzygnięcia. W ww. sprawie C-514/11 P i C-605/11 P Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego jest traktowane jako rodzaj postępowania, które jako takie posiada cechy sprzeciwiające się temu, by istniała w tej dziedzinie pełna przejrzystość². Orzecznictwo TSUE potwierdzające brak zasadności udostępniania dokumentów w sprawach dotyczących naruszeń prawa UE jest utrwalone i dotyczy nie tylko spraw środowiskowych, jak chociażby wyrok w sprawie T-191/99³.

Zdaniem Ministra Środowiska z powyższego wynika, że spełnione zostały przesłanki warunkujące odmowę dostępu do wnioskowanego dokumentu na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś w związku z art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Dalej organ stwierdził, że za ujawnieniem dokumentu nie przemawia nadrzędny interes publiczny z kilku powodów: po pierwsze z pisma Ministra Środowiska do Komisji Europejskiej nie wynikają żadne prawa i obowiązki dla osób trzecich, w szczególności dla obywateli czy organizacji pozarządowych. Prawa i obowiązki dla nich wynikają jedynie z obowiązujących i opublikowanych przepisów prawa, natomiast korespondencja między Ministrem Środowiska a Komisją Europejską dotyczy różnic w interpretacji dyrektyw siedliskowej i ptasiej przy ich stosowaniu. Po drugie, dokument ten nie zawiera nawet żadnych zobowiązań politycznych Rzeczypospolitej Polskiej wobec Komisji Europejskiej, jedynie odpowiedzi na jej zarzuty. Po trzecie, Trybunał Sprawiedliwości UE⁴ stwierdził, że zasada przejrzystości nie posiada szczególnej wagi, która mogłaby przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia dokumentów dotyczących postępowania naruszeniowego. Po czwarte wreszcie, wnioskodawcy nie wykazali istnienia takiego nadrzędnego interesu publicznego.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację Minister Środowiska wydał decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie.

Dnia 29 listopada 2016 r. Stowarzyszenie wniosło do Ministra Środowiska wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W swoim wniosku Stowarzyszenie podniosło następujące kwestie:

1. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku narusza konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej. Zdaniem Stowarzyszenia art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa przesłanki, ze względu na które może dojść do ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Dalej Stowarzyszenie twierdzi, że nie sposób określić, która z wymienionych w powyższym przepisie przesłanek zaszła przy wydaniu przez Ministra Środowiska decyzji w przedmiocie odmowy dostępu do informacji.

¹ Wyrok TSUE z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie C-514/11 P i C-605/11 P, par. 20

² Wyrok TSUE w sprawie C-514/11 P i C-605/11 P, par. 55

³ Wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie T-191/99, par. 68-69

⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-514/11 P i C-605/11 P, par 93

2. Wnioskowana informacja nie jest informacją o środowisku i jego ochronie. Wnioskowany dokument jest związany z wyjaśnieniem działań władz publicznych, które nie mają bezpośredniego związku ze środowiskiem i jego ochroną.
3. Przepis art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie ponieważ nie sposób wykazać, że obecne postępowanie, jakie toczy się przed Komisją Europejską jest postępowaniem sądowym.

Odnosząc się do zarzutów Stowarzyszenia Minister Środowiska, zgodnie z przepisami wskazanymi na wstępie, stwierdza co następuje:

1. Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazuje, że ograniczenia w dostępie do informacji publicznej są określone w ustawach. Zatem, żeby podać przesłankę do odmowy udostępnienia informacji, należy powołać się na konkretny przepis rangi ustawy, a nie jedynie na bardziej ogólną normę Konstytucji. W tym wypadku będą to przepisy ustawy ooś, zasadność których zastosowania wyjaśniono poniżej. Organ w sposób wyczerpujący określił w decyzji z dnia 10 listopada 2016 r. znak: DZŚ-IV.465.133.2016AB, jakie przepisy i dlaczego zostały wzięte pod uwagę przy rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że poza przepisami ustawowymi w przedmiotowej sprawie znajduje zastosowanie także prawo wspólnotowe, a konkretnie rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Uznać zatem trzeba, że organ należycie wskazał w uzasadnieniu decyzji podstawy prawne dla odmowy udostępnienia informacji i Stowarzyszenie miało świadomość, jakie przesłanki zostały wzięte pod uwagę przy wydawaniu przedmiotowej decyzji. Należy nadto w wyniku ponownego rozpoznania sprawy wskazać, że odpowiedzi Ministra Środowiska na zarzuty Komisji Europejskiej dotyczące spraw związanych ze środowiskiem i jego ochroną zostały sporządzone przez Ministra Środowiska na potrzeby postępowania prowadzonego przed Komisją Europejską przeciwko Polsce w trybie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej są dokumentami instytucji unijnej i znajdują do nich zastosowanie przepisy rozporządzenia 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Rozporządzenie jest szczególną formą pochodnego prawa wspólnotowego, którego cechami są bezpośrednia stosowalność i bezpośrednie obowiązywanie (Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. red. A. Wróbel. Kraków 2005 str. 95). Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 zawiera konkretne regulacje określające przesłanki uzasadniające odmowę dostępu do informacji publicznej również w odniesieniu do dokumentów otrzymywanych przez instytucje unijne. Wskazać należy że zgodnie z art.19 tego rozporządzenia wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Przepis art. 2 ust. 3 stanowi, że niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje unijne, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej. Zatem dokumenty wytworzone przez Ministra Środowiska na potrzeby prowadzonego przed Komisją postępowania pozostają w gestii tej Komisji, co oznacza, że Minister Środowiska nie jest ich dysponentem i nie może ujawnić ich treści, choć jest mu ona znana z tego względu, że jest ich autorem. Taka konkluzja wynika nie tylko z cytowanego powyżej art. 2 ust. 3, ale także z punktu 10 preambuły do w/w rozporządzenia, który stanowi, że dla zapewnienia większej przejrzystości w pracach

instytucji dostęp do dokumentów powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję nie tylko w przypadku dokumentów sporządzanych przez instytucje, lecz również dokumentów przez nie otrzymywanych. Korespondencja znajdująca się w aktach Komisji Europejskiej prowadzącej postępowanie przeciwko Polsce, już z racji wskazanych powyżej przepisów nie może zostać udostępniona przez Ministra Środowiska Stronie. Przepisy ustawy ooś nie zawierają regulacji, które pozwalałyby na przyjęcie, że wobec dostępu do dokumentów wytworzonych przez organy Państwa Polskiego i kierowanych do instytucji Unii Europejskich należy stosować dwa odrębne reżimy prawne, w zależności od tego, do którego z organów skierowany zostanie wniosek o udostępnienie. Przepisy w/w rozporządzenia, jako szczególne, znajdują zastosowanie do wszystkich dokumentów objętych przedmiotowym zakresem jego regulacji, bez względu na to, czy wniosek o ich udostępnienie skierowany został do instytucji unijnej, czy do organu administracji polskiej.

2. Tak jak zostało to wyraźnie wskazane w decyzji z dnia 10 listopada 2016 r., art. 1 ust. 2 ustawy dip stanowi, że przepisy ustawy dip nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Organ słusznie wskazał, że treść odpowiedzi Ministra Środowiska na zarzuty Komisji Europejskiej dotyczyły spraw związanych ze środowiskiem i jego ochroną. W przedmiotowej korespondencji znalazły się kwestie związane z działaniami Ministra Środowiska dotyczącymi zapewnienia wdrożenia dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory („dyrektywy siedliskowej”) oraz dyrektywy 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa („dyrektywy ptasiej”) na obszarze SCI i SPA PLC200004 Puszcza Białowieska. Wyczerpuje to przesłanki określone w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy ooś. Co więcej, dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG w art. 2 ust. 1 lit c), wskazuje że „informacje o środowisku” oznaczają informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące środków (łącznie ze środkami administracyjnymi), takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska, oraz **działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a) i b)**, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów. Art. 2 ust. 1 lit a) tej samej dyrektywy mówi m.in., że informacjami o środowisku są informacje dotyczące stanu obszarów naturalnych. Samo Stowarzyszenie wskazuje, że wnioskowany dokument dotyczy wyjaśnienia działań władz publicznych. Nie można się zatem zgodzić ze stwierdzeniem Stowarzyszenia, że wnioskowana informacja nie jest informacją o środowisku i jego ochronie.
3. Organ w uzasadnieniu do decyzji odmownej dowiódł, że w przedmiotowej sprawie istnieją przesłanki, które wskazują, że obecne postępowanie przed Komisją Europejską może mieć wpływ na potencjalne postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wynika to ze specyfiki przepisów wspólnotowych w tym zakresie. Procedura określona w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że jeśli Komisja Europejska stwierdzi, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które ciąży na nim na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swoich uwag. Jeśli Państwo Członkowskie nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może

ona wnieść sprawę do Trybunału. Należy uznać, że w przypadku gdyby tak się stało, argumenty użyte zarówno przez Komisję, jak i przez Państwo Członkowskie zostałyby użyte w postępowaniu przed Trybunałem. Zatem ich ujawnienie już na obecnym etapie mogłoby zakłócić przebieg tego postępowania. Rozumowanie to wydaje się znajdować potwierdzenie w stanowisku Komisji Europejskiej, która w sprawach C-514/11 P i C-605/11 P stwierdziła, że w ramach postępowania w sprawie uchybienia powinna panować atmosfera wzajemnego zaufania pomiędzy Komisją i zainteresowanymi Państwami Członkowskimi, tak aby pozwolić im na wszczęcie procedury negocjacyjnej i osiągnięcie kompromisu w celu polubownego rozstrzygnięcia sporu bez potrzeby wszczynania postępowania przed Trybunałem. Należy zatem uznać, że Komisja uznała, że ujawnienie informacji pochodzącej z korespondencji w sprawie potencjalnego naruszenia przepisów wspólnotowych mogłoby spowodować brak zaufania pomiędzy Komisją a Państwem Członkowskim, czyli mieć negatywny wpływ na postępowanie we wczesnej jego fazie, jeszcze przed wszczęciem postępowania bezpośrednio przed Trybunałem. Zatem jeśli uznać, że konsekwencją procedury wszczętej przez Komisję może być wniesienie przez nią sprawy przed Trybunał, to obecna faza postępowania jest z zasady z tym postępowaniem ściśle powiązana. Wobec powyższego zasadnym wydaje się przytoczone w decyzji Ministra Środowiska stanowisko, w którym wskazuje on, że w przedmiotowej sprawie może dojść do zakłócenia toczącego się postępowania sądowego.

Na końcu, przy okazji ponownego rozpatrzenia sprawy, uznać należy, że Minister Środowiska w uzasadnieniu decyzji odmownej słusznie wskazał, że za ujawnieniem informacji nie przemawia nadrzędny interes publiczny. W tym względzie Minister Środowiska w całej rozciągłości podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w decyzji będącej przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Mając na uwadze powyższe argumenty należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Na decyzję może być wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Środowiska w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej decyzji.

Z upoważnienia Ministra

Otrzymują:

1. Pan Szymon Osowski, Pani Katarzyna Batko-Tołuć, Członkowie Zarządu, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska, ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
2. A/a