

Anna Haładyj

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0002-8827-3657

anna.haladyj@kul.pl

Akt informacji a wykonywanie zadań publicznych w zakresie informowania społeczeństwa o stanie środowiska

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że działalność administracji publicznej opiera się na stałym przetwarzaniu informacji i stanowi jedną z pierwotnych funkcji państwa¹. Funkcjonowanie administracji wymaga stałego przepływu informacji między jej poszczególnymi jednostkami, a także między administracją publiczną a podmiotami wobec niej zewnętrznymi, w tym przede wszystkim podmiotami administrowanymi i właściwie prawie wszystkie zachowania administracji publicznej, z wyjątkiem zupełnej bezczynności, mogą być opisywane jako wynik przetwarzania informacji². Jednocześnie doktryna dostrzega tendencję wzmocnienia zarządzania informacją, jako kluczowej determinanty funkcji państwa³, co widać w ujęciu państwa jako „państwa informacyjnego” i społeczeństwa jako „społeczeństwa informacyjnego”, zaś próby zaznaczenia autorytatywnej pozycji administracji publicznej, połączone z próbą generalnego powrotu do wertykalnych relacji z obywatelami, uznać należy za ostatni paroksyzm dawnego stylu administrowania skazanego współcześnie na niepowodzenie⁴. Zdaniem Ireny Lipowicz model monopolu informacyjnego państwa następował stopniowo na przestrzeni ostatnich dekad wraz z towarzyszącym mu kryzysem autorytetu organów administracji publicznej, powiązany

¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 51.

² N. Rysz-Nowosielska, *Informacja jako pojęcie prawa administracyjnego w ujęciu czynnościowym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, 2021, Lex.

³ I. Lipowicz, op. cit., s. 51.

⁴ Eadem, *Wpływ nowych technologii na procesy decyzyjne w administracji publicznej*, [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 186.

z czysto formalnym, fasadowym wręcz, charakterem konsultacji, stanowiącym rodzaj „rytuału potwierdzenia tego, co organ administracji w istocie już zdecydował”⁵. Rewizja tego trendu wiąże się ze wzrastającą samoświadomością adresatów norm i chęcią uczestniczenia w tych procesach decyzyjnych, które dotychczas zdawały się być w pełni zastrzeżone dla sfery wewnętrznej administracji.

Współcześnie jawność wykracza poza proste komunikowanie zbiorowościom ludzkim działań administracji, a wymaga współdziałania otwierającego przestrzeń do wymiaru informacji, wpływu społeczeństwa na rozstrzygnięcia władz publicznych czy pozyskania (co najmniej) informacji zwrotnej o oczekiwaniach, nastrojach oraz potrzebach społecznych. Towarzyszy jej trend wzrostu aktywności władz publicznych w zakresie zarządzania informacją, w tym potrzeba poprawy efektywności działań administracji i dostosowania do nowych oczekiwań społecznych⁶. Jawność jest wartością psychologiczną, powodującą zwiększenie zaufania obywatela do administracji, której działanie dokonuje się „pod okiem” administrowanych i w konsekwencji jest instrumentem przeciwko arbitralności administracji⁷. Jawności nie można jednak traktować jako procesu jedynie jednostronnego, polegającego na przekazywaniu (najczęściej pasywnemu) społeczeństwu informacji o projektowanych działaniach administracji. Informowanie takie powinno wywoływać społeczną dyskusję, w tym zawierającą elementy krytyki, traktowanej jako ważne źródło wiedzy o preferencjach społecznych, co podnosi skuteczność realizacji zadań administracji, np. w zakresie procesów planowania. Dokonuje się to przez nawiązanie stałych kontaktów z opinią publiczną, m.in. za pośrednictwem biur prasowych, komunikatów, oświadczeń i konferencji prasowych⁸ (choć należy uznać, że jest to nadal kanał informowania, a nie wymiany informacji). Jednocześnie wypada zauważyć, że tendencja do zastępowania typowych dla prawa administracyjnego władczych stosunków podrzędności i nadrzędności formami kooperacyjnymi jest stosunkowo nowym zjawiskiem w krajowym prawie administracyjnym⁹, choć od lat poddawany refleksji prawnej w innych krajach, np. w Niemczech¹⁰.

⁵ Ibidem, s. 185.

⁶ J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 37 i 39.

⁷ E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych*, [w:] J. Supernat (red.), op. cit., s. 591.

⁸ Ibidem.

⁹ T. Bąkowski, *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 33.

¹⁰ J. Rotko, *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6 oraz A. Haładyj, *Formy realizacji zasady kooperacji na poziomie lokalnym w Niemczech*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju*

To rodzi potrzebę redefinicji katalogu prawnych form działania administracji publicznej, uwzględniającej nowe formuły współdziałania kooperatywnego z podmiotami administrowanymi, które odpowiadałyby współczesnym zjawiskom i wyzwaniom w administrowaniu, co autorka obrała za cel niniejszego opracowania.

Analiza ta zostanie przeprowadzona w oparciu o obszar zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Wiodącą metodą badań jest metoda dogmatyczno-prawna, bazująca na analizie tekstu prawnego, a także analiza o charakterze *desk-research* w oparciu o przegląd doczasowych ustaleń doktryny w zakresie kwalifikacji prawnych form działania administracji publicznej. Co do zasady skorzystano z ustaleń krajowej nauki prawa w zakresie nowych propozycji, sięgając jednak do ustaleń niemieckiej nauki prawa administracyjnego.

Rodzaje zadań administracji publicznej w ochronie środowiska

Zadaniem publicznym jest przejęte przez państwo zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, będących rezultatem współżycia ludzi w społecznościach. Tak zdefiniowane zadanie publiczne posiada aspekt materialny (zakres przedmiotowy zadania publicznego), wynikający ze zmiennych w czasie potrzeb indywidualnych i zbiorowych, oraz aspekt formalny, objawiający się w przypisaniu w normie prawnej pewnych działań jako zadań publicznych¹¹. Twórca koncepcji zadań administracji publicznej w ochronie środowiska – Marek Górski – podzielił je na zadania organizatorskie, bezpośrednio-wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne oraz nadzorczo-kontrolne¹².

Zadania organizatorskie polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska podejmowanych przez różne podmioty, a w szczególności przez organy administracji publicznej¹³. Są one wykonywane głównie przez sporządzanie, a następnie ustanawianie aktów planowania, w których wskazywane są cele w zakresie ochrony środowiska oraz środki ich realizacji¹⁴.

zrównoważonego, Białystok 2004, s. 259 i nast., a w najnowszej literaturze przedmiotu: E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 118–120.

¹¹ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), op. cit., s. 158.

¹² M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, uzupełnienie: idem, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 82 oraz idem, *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 885–886.

¹³ M. Górski, *Zarządzanie sprawami...*, s. 82.

¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 171–172.

Zadania o charakterze wykonawczym polegają na wykonywaniu przez organy administracji publicznej działań mających bezpośredni wpływ na środowisko, zmierzających do zapobiegania negatywnym oddziaływaniom na środowisko lub usuwania skutków zanieczyszczenia środowiska. Natomiast zadania zobowiązująco-reglamentacyjne są to takie zadania, których celem jest kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów wpływających na środowisko lub z niego korzystających. Ich realizacja odbywa się przez wydanie przez organ administracji decyzji kształtującej prawa i obowiązki podmiotu, którego działalność ma określony wpływ na środowisko, lub ustalenie zakresu dozwolonego korzystania z dóbr środowiska wskutek ograniczenia tego dostępu lub ustalenia warunków, po których spełnieniu taki dostęp będzie dozwolony¹⁵. Z kolei zadania nadzorczo-kontrolne polegają na badaniu stanu środowiska i kontroli przestrzegania przepisów o jego ochronie przez określone podmioty¹⁶.

Podział zaproponowany przez M. Górskiego, choć powszechnie akceptowany w doktrynie, nie obejmuje jednak nowego obszaru aktywności organów administracji wykonujących zadania w zakresie ochrony środowiska, tj. zadań w zakresie informowania o środowisku i jego stanie. Jest to funkcja gwarantowana przez przepisy prawa publicznego międzynarodowego, w tym zwłaszcza wynika z zasady 10 deklaracji z Rio¹⁷ oraz przepisów 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.¹⁸, a także idei społeczeństwa informacyjnego promowanej na poziomie UE i – co najważniejsze – gwarantowanej także poprzez art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”¹⁹.

¹⁵ M. Górski, *Zarządzanie sprawami...*, s. 82.

¹⁶ A. Barczak, *Zadania kontrolno-nadzorcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, „Eksperytyzy i opracowania NIST” 2019, nr 96, s. 1.

¹⁷ Zgodnie z jej brzmieniem „zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa poprzez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze” – za: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 32.

¹⁸ Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706, dalej jako konwencja z Aarhus.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 783 ze zm. i ze sprost.). W artykule tym zostało ustanowione publiczne prawo podmiotowe, którego refleks stanowi obowiązek władz publicznych obejmujący gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji o środowisku. Więcej zob. J. Trzewik, *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2013, nr 1, s. 135.

W praktyce jednak odróżnić należy jawność informacji o stanie środowiska i informowanie o stanie i zagrożeniach środowiska, z perspektywy trybu ich rozpowszechniania. Dostęp do informacji o środowisku obejmuje zarówno udostępnianie informacji o środowisku na zasadach i w trybach, wynikających przede wszystkim z art. 8–21 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 środowisko²⁰, jak i realizowanych na podstawie innych ustaw, w tym zwłaszcza z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²¹. Ta pierwsza regulacja przewiduje udostępnianie informacji na trzy sposoby: aktywnie, w sposób bierny oraz mieszany. Aktywne udostępnianie informacji o środowisku obejmuje obowiązek czynnego rozpowszechniania informacji przez władze publiczne będące w ich posiadaniu (biuletyny, komunikaty, konferencje prasowe). Współcześnie obejmuje także publikowanie w „elektronicznych bazach danych” (za pośrednictwem sieci Internet) także całych dokumentów, np. treści polityki ekologicznej państwa czy programów ochrony środowiska, raportów o stanie środowiska oraz treści aktów prawnych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 24 uoiś) oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przeprowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko (art. 128 uoiś). Biernie udostępnianie oznacza udostępnianie informacji będącej w posiadaniu władz publicznych (lub przeznaczonej dla władz publicznych) na wniosek złożony przez osobę zainteresowaną dostępem do niej. Z kolei gwarancje rozpowszechniania informacji w sposób mieszany, za pośrednictwem „publicznie dostępnych wykazów, rejestrów lub zbiorów danych” ustanowione zostały w art. 21 uoiś. Wykazy stanowią zestawienie informacji o tym, że określone dokumenty zawierające informacje o środowisku istnieją i możliwy jest dostęp do nich w uproszczonej procedurze i w sposób wolny od opłat²².

Z kolei przepisy uIOŚ przewidują, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej jako GIOŚ) opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z państwowego monitoringu środowiska, a także zapewnia informowanie społeczeństwa o stanie środowiska oraz nieodpłatnie udostępnia organom administracji publicznej informacje o stanie środowiska.

Choćby te dwa przykłady – podobne zawierają przepisy ustaw: z dnia 17 lipca 2017 r. Prawo wodne²³, ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym sys-

²⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029, dalej jako uoiś.

²¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1070, dalej jako uIOŚ.

²² A. Haładyj, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach*, Wytyczne przygotowane na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021, s. 7, http://www.ekoportal.gov.pl/fileadmin/Ekoportal/PDWD/Wytyczne_w_zakresie_prowadzenia_publicznie_dostepnych_wykazow_danych_o_dokumentach_2.pdf (data dostępu: 25.06.2022).

²³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.

temie ekozarządzania i audytu (EMAS)²⁴, ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym²⁵ itp. – wskazują, że istnieje katalog zadań o charakterze informacyjnym, wykonywanych przez organy administracji publicznej, które nie mieszczą się w podziale zaproponowanym przez M. Górskiego. Oznacza to, po pierwsze, że istniejący podział zadań warto rozszerzyć o zadania z zakresu informowania o stanie i ochronie środowiska; po drugie, że należy przyporządkować im odpowiednie prawne formy działania administracji.

Prawne formy działania administracji w prawie ochrony środowiska

Nie sposób w tak krótkim opracowaniu zaprezentować szczegółową ewolucję i koncepcję prawnych form działania administracji proponowanych przez naukę prawa administracyjnego w Polsce; w tym zakresie należy odesłać czytelnika do bogatej literatury przedmiotu, wskazując jednak zasadnicze ustalenia nauki prawa, które mogłyby zostać wykorzystane w związku z realizacją zadań z zakresu informowania o stanie środowiska.

Należy wyjść od stwierdzenia, że prawne formy działania organów administracji publicznej zostały doktrynalnie sformułowane ponad 60 lat temu²⁶. Prawna forma działania administracji publicznej – według Jerzego Starościana – oznacza „określony prawnie typ konkretnej czynności organu administracyjnego”²⁷. Truizmem jest także stwierdzenie, że z powodów, o których była mowa wcześniej, dotychczas wyodrębnione prawne formy działania administracji nie przystają do współczesnych zadań administracji publicznej. Dotychczasowe prawne formy działania organów administracji podlegają ewolucji nie tylko w tym sensie, że działania dotychczas niesformalizowane stają się formami zinstytucjonalizowanymi (np. przyrzeczenie publiczne²⁸), ale także w tym sensie, że pojawiają się przykłady działań, których nie da się zakwalifikować do żadnej ze znanych dotychczas form działania. Oczywiście pamiętając, że „państwo nie może nigdy określić wyczerpująco *a priori* wszystkich przypadków w których pojedynczy organ administracji winien

²⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 634 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1092 ze zm.

²⁶ J. Starościan, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

²⁷ Idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 230.

²⁸ Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005, s. 377. Jako przykład przyrzeczenia publicznego w prawie ochrony środowiska zob. art. 412 ustawy Prawo wodne.

działać, tudzież sposobów jego działalności. Stąd wypływa, że każdy organ musi do pewnego stopnia być samodzielnym, to jest posiadać prawo określania sobie samemu w danych wypadkach granic kompetencji”²⁹. Dlatego postulować należy wypracowywanie nowych kategorii prawnych form działania administracji, których określoność służyć będzie przede wszystkim realizacji funkcji stabilizacyjnej prawa i ochrony praw podmiotowych. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w tych działach prawa administracyjnego, które ulegają dynamicznej ewolucji, zwłaszcza pod wpływem prawa UE; należy do nich także prawo ochrony środowiska. Wprawdzie regulacje prawne z zakresu prawa ochrony środowiska od początku jego istnienia bazują przede wszystkim na władczych działaniach organów administracji w postaci zezwoleń, pozwoleń i innych form reglamentacji mieszczących się tzw. prawie emisyjnym, ale w ostatnich dwóch dekadach coraz silniej obserwowane jest zjawisko wprowadzania norm, które wymagają kooperacji między organem administracji a podmiotami administrowanymi, w tym społeczeństwem jako niesprecyzowaną personalnie grupą potencjalnych adresatów działań administracji publicznej. Z przyczyn wskazanych już wcześniej pojawia się potrzeba nie tyle odejścia od władczych form rozstrzygania o prawach i obowiązkach adresatów norm prawa ochrony środowiska, co ich uzupełnianie przez działania społeczno-organizatorskie i materialno-techniczne, w tym przyjmujące postać działań faktycznych.

Działania faktyczne są dopuszczalną i niewadliwą kategorią działań administracji publicznej uzupełniającą jej działania prawne podejmowaną w występujących w administracji publicznej procesach stosowania prawa. Są one podejmowane zawsze na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Od działań prawnych różnią się tym, że w ogóle nie są określone prawem lub są określone w sposób niewyczerpujący, pomijający takie elementy owych działań jak warunki ich podejmowania, treść, formę i tryb, zasady kontroli prawidłowości³⁰. Jeżeli przyjąć, że wyczerpująca regulacja prawna działań administracji wyraża się w określeniu działań administracji publicznej normami prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, to należy stwierdzić, że działania faktyczne znajdują regulację prawną co najwyżej w normach ustrojowych. Od norm składających się na regulację prawną tych działań należy odróżnić normy, które mogą stanowić podstawę prawną owych działań – są nią najczęściej normy prawne o charakterze materialnym (np. normy prawne ustanawiające zadania dla administracji), normy prawne ustrojowe (np. normy strukturalno-organizacyjne) oraz normy prawne o charakterze procesowym (np. art. 7 k.p.a.). Podstawa prawna w tym przypadku jest rozumiana szeroko,

²⁹ A. Okolski, *Wykład z prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 55, za: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 305.

³⁰ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), op. cit., s. 331.

jako upoważnienie udzielone do pełnego skonkretyzowania norm materialnych ustrojowych i procesowych³¹.

Początkowo doktryna zakładała, że działania faktyczne administracji obejmują czynności organizatorskie w szerokim rozumieniu (np. inicjowanie podejmowania przez ludność czynów społecznych) czy czynności o charakterze technicznym (np. organizacja biurowości)³². Objęcie nimi działalności społeczno-organizacyjnej stanowiło rewizję dotychczasowych poglądów i potwierdzenie, że jakość organizowania zaczyna stopniowo wypełniać prawne ramy działania administracyjnego³³. Naturalnym dalszym etapem była koncepcja działań niewładczych, czyli uznanie konieczności „wyprowadzania” elementu władztwa z działania administracji, ponieważ rolą administracji stało się także współdziałanie administracji i obywatela³⁴.

Z perspektywy kwalifikacji najbardziej problematyczne w definiowaniu są działania faktyczne podejmowane poza postępowaniem administracyjnym, niezwiązane z decyzjami administracyjnymi, a więc niezwiązane z konkretyzacją norm procesowych, w tym w szczególności normy realizujące zadania dla administracji. Chodzi tu zwłaszcza o faktyczne konkretyzacje takich norm materialnych, jak np. normy ustanawiające zadania dla administracji oraz normy strukturalno-organizacyjne ustanawiające podział pracy, zależności organizacyjne, sposoby porozumiewania się organów administracyjnych itp.³⁵ Do form działań faktycznych w stosowaniu prawa Adam Błaś zaliczył³⁶ ustalenie przez organ administracyjny niektórych celów i działań (obejmujące np. gromadzenie danych, sporządzanie prognoz); ustalenie przez organ administracji niektórych sytuacji faktycznych (zbieranie informacji, ocena zebranych informacji oraz podjęcie wiążącego ustalenia); tworzenie sytuacji faktycznych; przeprowadzanie ocen przez organ administracyjny; dokonywanie wyboru przez organ, obejmujące m.in. dokonywanie wyboru formy działania spośród form prawnie dopuszczalnych i możliwych do zastosowania; dokonywanie wyboru treści rozstrzygnięcia w granicach dopuszczonych normą prawną o charakterze blankietowym; dokonywanie kryteriów działania spośród wielu dopuszczalnych prawnie i możliwych do zastosowania; dokonanie wyboru między różnymi sposobami zachowania się; dokonywanie wyboru odpowiedniego momentu podjęcia działania spośród wielu możliwych w praktyce określić momentu podjęcia działania (np. moment rozpoczęcia procedury z udziałem społecznym czy aktywnego rozpowszechnienia informacji); tworzenie kryteriów oceniania i wyboru; projektowanie wariantów działań faktycznych (propozycje

³¹ Ibidem.

³² A. Błaś, *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1973, Prawo XL, nr 202, s. 79.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, s. 80.

³⁵ A. Błaś, *Prawne formy...*, s. 333.

³⁶ Całość za: ibidem, s. 334 i nast.

rozstrzygnięć różnej treści przygotowane ze względu na możliwość wystąpienia różnych okoliczności i warunków w jakich będzie wykonana dana norma prawna); tworzenie norm organizacyjnych (ustalanie reguł zachowania się wewnątrzorganizacyjnego pracowników administracji publicznej – np. wskazanie osoby odpowiedzialnej za udzielenie informacji o środowisku) i podejmowanie decyzji organizacyjnych (decyzje kształtujące organizację wewnętrzną aparatu administracyjnego np. wskazanie pełnomocnika wojewody informującego o zagrożeniach środowiska podczas sytuacji kryzysowych).

Co godne podkreślenia, A. Błaś w ramach działań faktycznych podejmowanych poza postępowaniem administracyjnym – obok działań związanych z gromadzeniem informacji – wyodrębnił także działania informacyjne administracji polegające na podejmowaniu aktywności związanej z informowaniem obywateli o stanie spraw dotyczących ich żywotnych interesów, służące m.in. ochronie ich praw podmiotowych³⁷. Wprawdzie w prawie krajowym brak jest ogólnej normy prawnej nakazującej informowanie obywateli o działaniach administracji, aby mogli oni jak najwcześniej przygotować się do tych działań, jednak jak wykazano powyżej, właśnie w prawie ochrony środowiska istnieją przepisy określające tego rodzaju obowiązki informacyjne.

Osobną kategorię wśród działań faktycznych stanowią działania nieformalne, wyodrębniane początkowo głównie w niemieckiej doktrynie prawa ochrony środowiska, która rozumie je jako tę część działań faktycznych, które występują w stosunkach administracji z obywatelem i nie są działaniami materialnymi ani ciągiem działań³⁸. Obejmują one działania jednostronne (urzędowe informacje, apele i ostrzeżenia) oraz kooperatywne formy związane ze współpracą państwa i podmiotów prywatnych (np. nieformalne porozumienia). Są one podejmowane zamiast działań proceduralnych albo rozstrzygnięć opartych na ustawach. Odrębną grupę działań nieformalnych stanowi tolerowanie przez administrację działań sprzecznych z prawem³⁹.

Po krótkiej prezentacji koncepcji działań faktycznych, jako prawnej formy działania administracji, należałoby rozważyć, czy działania informacyjne (a jeśli, to które) mogą się w nich mieścić, a także czy nie rozsadzają one dotychczasowego podziału, umożliwiając wykreowanie nowej formy prawnej działania administracji, którą stanowiłby tzw. akt informacji.

³⁷ Ibidem, s. 335.

³⁸ J. Rotko, op. cit., s. 53.

³⁹ Więcej o działaniach nieformalnych w prawie ochrony środowiska: A. Haładyj, *Działania faktyczne w prawie ochrony środowiska na przykładzie uspołeczniania planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2012, nr 1, s. 143–160.

Akt informacji jako prawna forma działania administracji w ochronie środowiska

W ujęciu tradycyjnym informowanie włączane jest w jedną z dotychczasowych prawnych form działania administracji publicznej, tj. przede wszystkim w czynności materialno-techniczne lub działanie społeczno-organizatorskie; przyjmuje się także, że może stanowić element ciągu działań prawnych podejmowanych w celu realizacji określonego zadania publicznego lub oznaczonej kompetencji. Dopiero z czasem zostało ono wyróżnione jako nowa, zasługująca na wyodrębnienie prawna forma działania administracji publicznej⁴⁰.

Informacja jako odrębna prawna forma działania administracji publicznej pojawiła się m.in. w opracowanej przez Małgorzatę Stahl klasyfikacji szczególnych prawnych form działania administracji i funkcjonuje tam pod nazwami „akt informacji” oraz „akt wiedzy”. Aktami informacji M. Stahl określa „wszelkie dokumenty urzędowe (w szerokim rozumieniu tego pojęcia), wytworzone i zebrane przez administrację publiczną w sprawach z zakresu administracji publicznej, niezależnie od formy, jaką przyjmują oraz wszelkie czynności związane z gromadzeniem, wykorzystywaniem i udzielaniem informacji publicznej, niezależnie od ich formy i stopnia związania prawem”⁴¹. Akty te mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny oraz przybierać formę działań niewładczych, a rzadziej działań władczych, będąc środkiem reglamentacji dostępu do informacji. Jeśli natomiast chodzi o akty wiedzy, to według M. Stahl od aktów informacji odróżnia je to, że „stanowią wyraz wiedzy posiadanej przez administrację”⁴². W ramach tej grupy mieszczą się przede wszystkim zaświadczenia, ale również certyfikaty, aprobaty, instrukcje wykonawcze, urzędowe poświadczenia, komunikaty czy obwieszczenia. Również Agnieszka Piskorska-Ryń określa tę prawną formę działania jako „akt informacji” będący zbiorem działań administracji publicznej o pewnych swoistych cechach wynikających ze szczególnego przedmiotu działań, jakim jest informacja. A. Piskorska-Ryń uznaje akt informacji za działanie jednostronne o domniemaniu legalności stanowiące czynność faktyczną o charakterze działań materialno-technicznych, wywołującą skutki faktyczne (ogłoszenie informacji) oraz prawne (w przypadku gdy udostępnienie dokonuje się w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴³, wyłącza ono

⁴⁰ N. Rysz-Nowosielska, *Informacja jako pojęcie prawa administracyjnego w ujęciu czynnościowym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, 2021, Lex.

⁴¹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 5, Warszawa 2013, s. 381.

⁴² Ibidem, s. 383.

⁴³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

wnioskowy tryb udostępniania informacji, gdy jest ona „dostępna w inny sposób”⁴⁴.

Z kolei zdaniem Pawła Daniela i Filipa Geburczyka akt informacji jest rodzajem formy działania administracji publicznej, a ściślej – szczególnym rodzajem czynności materialno-technicznej (jako czynności faktycznej), który polega na obowiązku informowania obywateli o działaniach władzy publicznej, połączonym z wywołaniem określonego skutku prawnego (w tym przypadku aktualizuje się obowiązek uzasadnienia w decyzji uznania lub odrzucenia uwag i wniosków wyrażonych w postępowaniu z udziałem społecznym⁴⁵). Autorzy podkreślają także, że celem aktu informacji jest przekazywanie do publicznej wiadomości informacji o działaniach z zakresu zadań publicznych realizowanych przez organy administracji oraz zagwarantowanie obywatelom czynnego udziału w tym procesie⁴⁶ i w tym zakresie koncepcja ta jest nośna i możliwa do wykorzystania na potrzeby analiz, kiedy mamy do czynienia z aktem informacji w prawie ochrony środowiska.

Akt informacji w prawie ochrony środowiska – wybrane przykłady

Realizacja zadań związanych z informowaniem społeczeństwa o stanie środowiska (oraz stanie spraw dotyczących środowiska i jego ochrony) pozwala na wyodrębnienie aktu informacji w ramach i poza postępowaniem administracyjnym.

W ramach postępowania administracyjnego przykładem jego zastosowania jest podanie do publicznej wiadomości, jako jedno z ogniw ciągu działań prawnych składających się na instytucję udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (przy wydawaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa). Poza procedurą administracyjną (ten obszar jawi się jako ciekawszy z uwagi na mniejsze związanie formalizmem procedury administracyjnej, a tym samym potencjalnie mniejszymi gwarancjami procesowymi ochrony praw podmiotowych) akt informowania może zachodzić np. w przypadku podania do publicz-

⁴⁴ A. Piskorz-Ryń, *Prawne formy działania administracji w ustawie o dostępie do informacji publicznej w trybie bezwioskowym*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), op. cit., s. 696 i 701.

⁴⁵ W swoich dotychczasowych publikacjach autorka wyrażała pogląd, że udział społeczeństwa w ochronie środowiska uznać należy za ciąg działań, a nie prawną formę działania administracji, lecz – ponownie – analiza tego zagadnienia w kontekście zadań kooperacyjnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Więcej zob. A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 17 i 25.

⁴⁶ P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 97.

nej wiadomości w postępowaniu uchwałodawczym zmierzającym do przyjęcia projektu dokumentu, publikowaniu raportów o stanie środowiska oraz aktywnym udostępnianiu informacji o środowisku. Pomijając pierwszy z tych przypadków, jako szeroko analizowany w literaturze przedmiotu⁴⁷, skupiono się na dwóch pozostałych, uznając, że akt informacji zachodzący poza postępowaniem administracyjnym w prawie ochrony środowiska, to prawna forma działania administracji obejmująca czynności nakierowane na osiągnięcie efektu edukacyjnego bądź zobowiązujące do powstrzymania się od pewnych działań, mogąca wywołać skutki w sferze faktów, a pośrednio także – skutki prawne.

Informowanie o stanie środowiska jako zadanie organów Inspekcji Ochrony Środowiska

Jak wynika z art. 25b uIOŚ, GIOŚ opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej jako PMS)⁴⁸. Raporty te ze swej istoty mają więc charakter następczy: opisują stan środowiska wynikający z prowadzonych badań i danych gromadzonych przez GIOŚ. PMS „wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie społeczeństwa i organów administracji publicznej o:

a) stanie elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami prawa i poziomów, o których mowa w art. 3 pkt 28 lit. b i c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów i poziomów;

b) występujących zmianach stanu elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych”.

Nie przeceniając jego znaczenia dla sumarycznego określenia stanu środowiska i jego komponentów, należy podkreślić, że publikowanie raportu, poza elementem sumarycznej oceny, jest nieco archaiczne, zwłaszcza gdy nie opisuje tendencji zmian, a jedynie prezentuje takie dane. Dlatego należy przywrócić się innym obowiązkom informacyjnym organów Inspekcji Ochrony Środowiska, które wynikają z zadania związanego z prowadzeniem państwowego monito-

⁴⁷ J. Jendrośka, *Instytucja powiadomienia społeczeństwa w świetle wymagań prawa wspólnotowego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora J. Sommera*, Wrocław 2008, s. 119 oraz A. Haładyj, *Udział społeczeństwa...*, passim.

⁴⁸ O różnicy między gromadzeniem zasobów danych a ich udostępnianiem zob. B. Fischer, *Akty informacyjne administracji i ich identyfikacja przez środki masowego komunikowania*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2016, nr 1, s. 37.

ringu środowiska, obejmującym bieżące dane na temat stanu środowiska. Analiza ta zostanie przeprowadzona na przykładzie pomiarów jakości powietrza.

Monitoring jakości powietrza

W odróżnieniu od raportów wyniki monitoringu jakości powietrza stanowią zasób informacyjny na bieżąco udostępniany społeczeństwu w ramach programów wieloletnich. Działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w tym zakresie obejmują opracowywanie przez regionalne wydziały monitoringu środowiska systemu monitoringu jakości powietrza w danym województwie⁴⁹. System ten w głównej mierze opiera się na sieciach stacji pomiarowych rozmieszczonych w miarę potrzeb w newralgicznych punktach województwa, głównie miastach, gdzie analizy wykazują wysokie stężenia zanieczyszczeń⁵⁰.

Aktualnie w Polsce pomiary jakości powietrza prowadzone są na 1895 stanowiskach pomiarowych, w tym na 1079 stanowiskach automatycznych, co stanowi 57% wszystkich stanowisk i na 816 stanowiskach manualnych (43% wszystkich stanowisk). Łączna liczba stacji pomiarów jakości powietrza w Polsce wynosi 285, w tym 209 stacji automatycznych lub automatyczno-manualnych⁵¹, z których jednogodzinne dane pomiarowe udostępniane są na bieżąco na portalu *Jakość powietrza* i w aplikacji mobilnej *Jakość powietrza w Polsce* oferowanej bezpłatnie na smartfony. Aplikacja automatycznie wyszukuje i prezentuje dane z najbliższej stacji pomiarowej w czasie rzeczywistym, oraz prezentuje prognozy zanieczyszczeń⁵². W tym zakresie mamy do czynienia zarówno z aktem informacji, jak i ostrzeżeniem, o czym mowa w dalszej części artykułu.

Informacje o zagrożeniu – alarm smogowy

Skutkiem prowadzenia pomiarów emisji jest inicjowanie przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska procedury przyjęcia tzw. alarmu smogowego, czyli programu działań krótkoterminowych, stanowiącego uchwałę sejmiku województwa, której celem jest zmniejszenie ryzyka wystąpienia ta-

⁴⁹ Strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza określa aktualnie załącznik do ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1576).

⁵⁰ Kryteria lokalizacji stanowisk pomiarowych określają przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu, w szczególności załączniki nr 2 i 3 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2279).

⁵¹ https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/measuring_air_assessment_meamurings (data dostępu: 25.06.2022).

⁵² https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/mobile_app (data dostępu: 25.06.2022).

kich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń. Po przyjęciu uchwały aktualizują się jej ustalenia dotyczące ostrzegania społeczeństwa przed ryzykiem wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych poziomów oraz towarzyszące im zalecenia dotyczące np. pozostawania w domach czy zaniechania aktywności fizycznej na zewnątrz oraz ostrzeżenia kierowane np. do osób przewlekle chorych, seniorów czy opiekunów małych dzieci, jako najbardziej narażonych na skutki zanieczyszczeń powietrza.

Wypada uznać, że działania te stanowią akt informacji przyjmujący postać ostrzeżenia publicznego⁵³, tj. komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów obywateli (a szerzej: każdego), z których wynikają skutki faktyczne, związane z ograniczeniem aktywności „na zewnątrz” podczas trwania alarmu smogowego, a potencjalnie także skutki prawne, związane z ograniczeniem aktywności podmiotów korzystających ze środowiska. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁵⁴ plan działań krótkoterminowych powinien w szczególności zawierać listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza. Jako akt prawa miejscowego stanowi akt powszechnie obowiązujący, z którego wyprowadzane są te ograniczenia, ale – co istotne – konkretyzują się one nie z chwilą wejścia w życie uchwały w sprawie planu, lecz z chwilą, gdy zgodnie z art. 92 ust. 1d ustawy Prawo ochrony środowiska wystąpi w danej strefie przekroczenie poziomu alarmowego, a wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego poinformuje właściwe organy o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkoterminowych.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wykazuje, że akt informacji jest uznawany przez doktrynę za nową formę działania administracji. Może on mieć zastosowanie jako prawna forma realizacji zadań publicznych w prawie ochrony środowiska, przyjmując postać odrębną od instytucji dostępu do informacji o środowisku. Podkreślić jednak wypada, że ma on wspólny z tą instytucją korzeń – działania faktyczne związane z pozyskiwaniem, gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o środowisku są wspólne dla instytucji dostępu do informacji o środowisku, oraz dla działań informacyjnych przyjmujących postać aktu informacji.

⁵³ Szerzej zob. W. Berka, *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 33 i nast.; M. Stahl, *Szczególne prawne formy...*, s. 377 i nast.

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

Jednocześnie należy uznać, że wyodrębnienie prawnej formy działania administracji ochrony środowiska, którą stanowi akt informacji w prawie ochrony środowiska, pełni zasadniczą rolę jako gwarancja realizacji funkcji ochrony interesu publicznego przez władze publiczne⁵⁵. Służyć też może zabezpieczeniu praw podmiotowych, zwłaszcza podmiotów korzystających ze środowiska. Umożliwia także informowanie o zagrożeniach dla dobra chronionego przez prawo innych niż środowisko *per se*, np. zdrowia.

Wykaz literatury

- Barczak A., *Zadania kontrolno-nadzorcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, „Eksperytyzy i opracowania NIST” 2019, nr 96.
- Bąkowski T., *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Jana Zimmermanna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Berka W., *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.
- Blicharz J., *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Błaś A., *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1973, Prawo XL, nr 202.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2015.
- Daniel P., Geburczyk F., *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Fischer B., *Akty informacyjne administracji i ich identyfikacja przez środki masowego komunikowania*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2016, nr 1.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.
- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 1992.

⁵⁵ A. Kalinowska-Sługocka, J. Sługocki, *Obowiązki informacyjne w warunkach prywatyzacji zadań publicznych (wybrane przykłady)*, [w:] B. Jaworska-Dębska i in. (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 269.

- Górski M., *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Górski M., *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.
- Haładyj A., *Działania faktyczne w prawie ochrony środowiska na przykładzie uspołecznienia planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2012, nr 1.
- Haładyj A., *Formy realizacji zasady kooperacji na poziomie lokalnym w Niemczech*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
- Haładyj A., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach*, Wytyczne przygotowane na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021, http://www.ekoportal.gov.pl/fileadmin/Ekoportal/PDWD/Wytyczne_w_zakresie_prowadzenia_publicznie_dostepnych_wykazow_danych_o_dokumentach_2.pdf.
- Haładyj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Wyd. KUL, Lublin 2015.
- Jendrośka J., *Instytucja powiadomienia społeczeństwa w świetle wymagań prawa wspólnotowego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora J. Sommera*, Wyd. Tow. Nauk. Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008.
- Kalinowska-Sługocka A., Sługocki J., *Obowiązki informacyjne w warunkach prywatyzacji zadań publicznych (wybrane przykłady)*, [w:] B. Jaworska-Dębska i in. (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, Wyd. UŁ, Łódź 2017.
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UW, Wrocław 2009.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4.
- Lipowicz I., *Wpływ nowych technologii na procesy decyzyjne w administracji publicznej*, [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16 listopada 2005*, TNOiK, Toruń 2005.
- Piskorz-Ryń A., *Prawne formy działania administracji w ustawie o dostępie do informacji publicznej w trybie bezwioskowym*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Jana Zimmermanna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Rotko J., *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6.
- Rysz-Nowosielska N., *Informacja jako pojęcie prawa administracyjnego w ujęciu czynnościowym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, 2021, Lex.

- Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Starościan J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977.
- Starościan J., *Prawne formy działania administracji*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1957.
- Trzewik J., *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2013, nr 1.

Summary

The act of information and the performance of public tasks in the field of informing society about the state of the environment

Keywords: environmental law, public task, act of information, informing the public about the state of the environment.

Since the activity of public administration is based on the constant processing of information and it is one of the primary functions of the state, it is necessary to define new areas of activity of public authorities in the field of informing the public about the situation concerning them, including those affecting the protection of values protected by law. From the perspective of environmental law, the information activities of public authorities significantly go beyond the actual activities to date. My goal is to redefine the catalogue of legal forms of public administration operation, considering new formulas of cooperative cooperation with administered entities, which would correspond to contemporary phenomena and challenges in administration, taking the form of an act of information.

This analysis was carried out based on the area of public tasks related to the environment and its protection. The leading research method is the dogmatic and legal method, based on the analysis of the legal text, as well as desk-research analysis based on the review of the temporal findings of the doctrine in the field of legal qualifications of public administration activities. The study is based on the findings of the national science of law, but in terms of new proposals, I refer to the findings of the German science of administrative law.

