

**UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU**

**WYDZIAŁ PRAWA**

Martyna Kropiewnicka

**Normatywny model udziału społeczeństwa w  
sprawach dotyczących organizmów genetycznie  
zmodyfikowanych**

Praca doktorska napisana

pod kierunkiem dr hab. Ewy Katarzyny Czech, prof. UwB,

**Białystok 2018**

# Spis treści

Wstęp.....	7
<b>I Założenia koncepcyjne i historyczna ewolucja normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.....</b>	<b>17</b>
1.1. Uwagi wstępne.....	17
1.2. Ewolucja prawa krajowego w zakresie tworzenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych - rys historyczny.....	19
1.3. Podstawowe założenia konstrukcji normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.....	27
1.4. Uwagi końcowe.....	44
<b>II Udział społeczeństwa w ochronie środowiska jako podstawa do tworzenia struktury normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Analiza udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego.....</b>	<b>47</b>
2.1. Uwagi wstępne.....	47
2.2. Koncepcja udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa międzynarodowego.....	49
2.3. Podstawy funkcjonowania modelu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa Unii Europejskiej.....	62
2.4. Gwarancje udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. ze szczególnym uwzględnieniem prawa jednostki do środowiska oraz prawa do informacji o środowisku.....	71
2.5. Dostęp do informacji o środowisku na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jako jeden z filarów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.....	79

2.6.    Udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jako istotny przejaw partycypacji społecznej w ochronie środowiska i szczególny rodzaj procedury administracyjnej.....90

2.7.    Rola i pozycja prawna organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa.....103

2.8.    Uwagi końcowe.....123

### **III Założenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych.....133**

3.1.    Uwagi wstępne.....133

3.2.    Przepisy prawa międzynarodowego w sprawach dotyczących GMO jako podstawa ustalenia istnienia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO w prawie krajowym.....137

3.3.    Ramy prawne udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych stworzone na gruncie przepisów prawa Unii Europejskiej – dyrektywy unijne jako wyznaczniki normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.....149

3.4.    Uwagi końcowe.....161

### **IV Dostęp do informacji o środowisku jako zasadniczy element normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO – formy realizacji konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku.....165**

4.1.    Uwagi wstępne.....165

4.2.    Spójność przepisów z zakresu dostępu do informacji o ochronie środowiska, w tym w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako gwarant istnienia podstaw do funkcjonowania normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.....168

4.3.    Problematyka rejestracji odmian roślin genetycznie modyfikowanych na gruncie ustawy z dnia 28 stycznia 2013 r. o nasiennictwie – skuteczność

pozyskiwania przez społeczeństwo informacji o uprawach genetycznie modyfikowanych.....	186
4.4.    Znakowanie produktów GMO w strukturze normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.....	194
4.5.    Uwagi końcowe.....	197
<b>V Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych na gruncie prawa krajowego – specyfika postępowań z punktu widzenia konieczności zapewnienia w prawie krajowym skuteczności stosowania przepisów z zakresu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.....</b>	<b>204</b>
5.1.    Uwagi wstępne.....	204
5.2.    Problematyka postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych – charakter prawny i wpływ na skuteczność realizacji normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.....	210
5.3.    Organizacje ekologiczne w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako reprezentant społeczeństwa posiadający efektywne instrumenty prawne w postępowaniach z udziałem społeczeństwa - uwarunkowania prawne.....	255
5.4.    Rola Komisji do spraw GMM i GMO w strukturze normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.....	261
5.5.    Uwagi końcowe.....	269
<b>Zakończenie.....</b>	<b>282</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>291</b>

## Wykaz skrótów

<b>GMO</b>	organizmy genetycznie zmodyfikowane
<b>GMM</b>	mikroorganizmy genetycznie zmodyfikowane
<b>GM</b>	genetycznie modyfikowany
<b>LMO</b>	żywe modyfikowane organizmy
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>OOŚ</b>	ocena oddziaływania na środowisko
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TFUE</b>	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny
<b>u.m.o.g.z.</b>	ustawa z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 2134 z późn. zm.)
<b>u.u.i.ś.</b>	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 (Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.)
<b>p.o.ś.</b>	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.)
<b>k.p.a.</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.)
<b>Konstytucja</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

- u.n.** ustawa z dnia 9 listopada 2013 r. o nasiennictwie  
(Dz. U. tj. z 2017 r. poz. 633 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o  
postępowaniu przed sądami administracyjnymi  
(Dz. U. tj. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.)

## WSTĘP

Wiek XXI charakteryzuje silne nastawienie gospodarki na przyspieszenie i ułatwienie produkcji różnego rodzaju towarów i usług. Dzieje się tak również w dziedzinie produkcji żywności i gospodarczego wykorzystywania roślin, zwierząt, grzybów i bakterii. Rozwój nauki i technologii w znacznym stopniu przyczynił się do urzeczywistnienia tych zamierzeń poprzez genetyczne modyfikacje organizmów, które pozwalają w swobodny sposób kierować procesami wytwarzania i produkcji, a tym samym dynamicznie wpływać na rozwój gospodarki.<sup>1</sup>

Dziedziną nauki, która zajmuje się genetycznie modyfikowanymi organizmami<sup>2</sup> jest biotechnologia - dyscyplina nauk technicznych, wykorzystująca procesy biologiczne na skalę przemysłową.<sup>3</sup> Bezspornie biotechnologia jest dziś jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin nauki i gospodarki.<sup>4</sup> Dynamiczny postęp wiąże się jednocześnie z obawami, co do bezpieczeństwa stosowania nowoczesnych metod dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także środowiska. Temat ten budzi wiele kontrowersji, a świat podzielony jest na dwie grupy: państw które od wielu lat z przekonaniem stosują GMO (przedstawicielem tej opcji są m.in. Stany Zjednoczone<sup>5</sup>), i państw które podchodzą do stosowania GMO z rezerwą i ostrożnością, w obawie przed niesprecyzowanymi do tej pory konsekwencjami stosowania GMO (są to przede wszystkim państwa Unii Europejskiej<sup>6</sup>).<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> A. Jurkiewicz, *Genetyczne modyfikacje organizmów – biotechnologiczny eksperyment na organizmach żywych*, [w:] *Medycyna ogólna i nauki o zdrowiu*, 2012, Tom 18, nr 3, s. 237-241.

<sup>2</sup> dalej zwane „GMO”

<sup>3</sup> W świetle Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. 2002 nr 184 poz. 1532) biotechnologia to zastosowanie technologiczne, które używa systemów biologicznych, organizmów żywych lub ich składników, żeby wytwarzać lub modyfikować produkty lub procesy w określonym zastosowaniu.

<sup>4</sup> Por. T. Twardowski, *Rozwój biotechnologii. Projekt rozwiązań prawnych dotyczących stosowania genetycznie zmodyfikowanych organizmów*, Poznań 1997, s. 20.

<sup>5</sup> M. Talik, *Wspólnotowy system śledzenia i znakowania GMO*, *Prawo i Środowisko*, nr 3/06, s. 60.

<sup>6</sup> zwana dalej „UE”

<sup>7</sup> Por. T. Twardowski, A. Michalska, *Dylematy współczesnej biotechnologii*, Toruń 2000, s. 59., M. Sękowski, B. Gworek, *Genetycznie modyfikowane organizmy w środowisku*, Warszawa 2008, s. 7.

Wykorzystywanie GMO ma tylu zwolenników, ilu przeciwników. Zwolennicy GMO wyliczają szereg korzyści, jakie płyną z wykorzystywania GMO m.in. w zakresie produkcji żywności i upraw roślin. Podkreśla się, iż wprowadzanie GMO do środowiska jest praktycznie nieodwracalne i z biologicznego punktu widzenia zuboża globalną bioróżnorodność i naturalną pulę genową biosfery.<sup>8</sup> Dotyczy to zwłaszcza oddziaływań długoterminowych i kumulatywnych. Naukowa niepewność co do GMO dotyczy zwłaszcza takich kwestii, jak skutki transferu GMO do innych, niemodyfikowanych odmian i gatunków, szkodliwość GMO o modyfikacji nadającej im właściwości pestycydalne (dla organizmów nie będących szkodnikami), czy problem koegzystencji upraw genetycznie modyfikowanych<sup>9</sup> z roślinami i uprawami niemodyfikowanymi.<sup>10</sup> Współcześnie na milionach hektarów pól rosną rośliny poddane modyfikacjom, a w obrocie w znacznej części znajduje się żywność zawierająca genetycznie zmodyfikowane organizmy. Z tego też względu problem modyfikacji genetycznych od wielu lat nie jest już tylko problemem naukowców, ale stał się zagadnieniem bliskim każdemu człowiekowi.<sup>11</sup> Nie można również pominąć faktu, iż podejście do GMO kształtowane jest także pod wpływem poglądów natury etycznej i społeczno-ekonomicznej.<sup>12</sup>

Organizmy genetycznie zmodyfikowane (z ang. *Genetically Modified Organism*) są to takie organizmy, które charakteryzują się zmienionym materiałem genetycznym, skutkiem czego uzyskują nowe cechy, odmienne od naturalnie występujących w środowisku. Ich materiał genetyczny jest zmieniony w taki sposób, że wyposaża się je w obce geny, pochodzące od innego organizmu.<sup>13</sup> Są one nazywane inaczej organizmami transgenicznymi (przenoszony gen to tzn. transgen).<sup>14</sup> Modyfikacja genetyczna jest to ściśle

---

<sup>8</sup> L. Tomiałojć, *GMO – zagrożenia dla gatunków i ekosystemów*, źródło: <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/gmo-zagrozenia-dla-gatunkow-i-ekosystemow/> z dnia 20.02.2016 r.

<sup>9</sup> zwane dalej „uprawy GM”

<sup>10</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Centrum Prawa Ekologicznego 2008, s. 281.

<sup>11</sup> M. Sękowski, B. Gworek, *Genetycznie modyfikowane organizmy w środowisku*, Warszawa 2008, s. 7.

<sup>12</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska...*, s. 281.

<sup>13</sup> [www.gmo.pl](http://www.gmo.pl) z dnia 20.04.2013 r.

<sup>14</sup> <http://www.biotechnolog.pl/co-to-jest-gmo-organizmy-transgeniczne> z dnia 20.04.2013 r.



określone i kontrolowane działanie człowieka, polegające na chemicznej zmianie fragmentów DNA w organizmie.<sup>15</sup> Modyfikacjami organizmów zajmuje się inżynieria genetyczna, która na dzień dzisiejszy stanowi główne narzędzie w rozwiązywaniu problemów XXI wieku, takich jak głód na świecie, nadmierne stosowanie środków chemicznych w produkcji rolnej, ochrona zdrowia, usuwanie zanieczyszczeń występujących w środowisku itd.<sup>16</sup> Genetyczne modyfikacje wykonywane są głównie na roślinach o dużym znaczeniu gospodarczym tj. kukurydza, soja, rzepak, ziemniaki, pomidory, pszenica, tytoń, bawełna i buraki cukrowe.<sup>17</sup> Ponad 90% rolników uprawiających rośliny genetycznie zmodyfikowane gospodaruje na małych działkach w krajach rozwijających się.<sup>18</sup> Łączny obszar takich upraw wynosi już ok. 180 milionów hektarów.<sup>19</sup> W Unii Europejskiej można uprawiać jeden gatunek roślin transgenicznych – kukurydzę MON810, która stanowi poniżej 1% areału upraw kukurydzy w Europie i uprawia się ją głównie w Hiszpanii.<sup>20</sup> W 2013 roku Europejski Trybunał Sprawiedliwości unieważnił zezwolenie na uprawę na obszarze Unii Europejskiej zmodyfikowanego genetycznie ziemniaka Amflora firmy BASF.<sup>21</sup> To właśnie z możliwością wprowadzenia w Europie komercyjnej uprawy GMO na szeroką skalę wiąże się aktualnie szczególnie wiele obaw i kontrowersji.<sup>22</sup>

Niewątpliwie w analizowanej problematyce istotna jest opinia przedstawicieli nauki dotycząca potrzeby stosowania genetycznych modyfikacji, jednak niemniej ważne są poglądy społeczeństwa, którego aprobata może doprowadzić do stosowania GMO na szeroką skalę. Ograniczenie źródeł uzyskania wiedzy o GMO głównie do środków masowego przekazu skutkuje wzrostem obaw społeczeństwa, co może prowadzić do braku akceptacji dla

---

<sup>15</sup> M. Sękowski, B. Gworek, *Genetycznie modyfikowane organizmy w środowisku*, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>16</sup> Por. S. Michalczyk, *Inżynieria genetyczna*, <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/inzynieria-genetyczna> z dnia 20.04.2013 r.

<sup>17</sup> Horoś M., *GMO-szansa czy zagrożenie?*, Warszawa 2008, s. 10.

<sup>18</sup> <http://csr.forbes.pl/uprawy-gmo-na-swiecie,artykuly,190614,1,1.html> z dnia 31.08.2016 r.

<sup>19</sup> <http://www.farmer.pl/agroskop/analizy-i-komentarze/po-raz-pierwszy-mniej-upraw-gmo-na-swiecie,63804.html> z dnia 31.08.2016 r.

<sup>20</sup> <http://www.greenpeace.org/poland/pl/co-robimy/stop-gmo/Sytuacja-GMO-w-Polsce-a-prawo-krajowe-i-unijne/> z dnia 31.08.2016 r.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> T. Twardowski *Legal and social aspects of biotechnology in Poland*, Acta Biochimica Polonica, vol. 52, no. 3/2005, s. III; M. Talik, *Czarna biotechnologia - prawo międzynarodowe wobec zagrożeń związanych z jej rozwojem*, Prawo i Środowisko, nr 2/207, s. 73-85.

działań władzy publicznej w zakresie stanowienia i stosowania prawa regulującego wykorzystywanie GMO.

Podstawową ustawą, która reguluje sprawy związane z GMO jest ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>23</sup>. W świetle art. 3 pkt 13 u.m.o.g.z. organizm genetycznie zmodyfikowany to organizm inny niż organizm człowieka, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób nie zachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji. Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych określa podstawy następujących procedur z użyciem mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych<sup>24</sup> i GMO:

- 1) procedury związanej z uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej (art. 3 pkt 19 u.m.o.g.z.);
- 2) procedury związanej z uzyskaniem zgody na zamknięte użycie GMM i GMO; (art. 3 pkt 21 i 22 u.m.o.g.z.);
- 3) procedury związanej z uzyskaniem zgody na zamierzone uwalnianie GMO do środowiska (art. 3 pkt 20 u.m.o.g.z.);
- 4) procedury związanej z uzyskaniem zezwolenia na wprowadzenie produktu GMO do obrotu (art. 3 pkt 18 u.m.o.g.z.).

Należy zauważyć, iż rozwój systemu prawa ochrony środowiska spowodował nagromadzenie nowych metod i technik prawodawczych oraz wzrost liczby regulacji prawnych. Dzieje się tak również w sferze regulacji spraw związanych z GMO. Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych łączy elementy regulacji horyzontalnej z regulacjami normowanymi w innych aktach prawnych, w związku z czym zawarte są w niej również przepisy odsyłające, w tym do 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.<sup>25</sup> W tym kontekście zasadniczym dostrzeżonym problemem jest brak kompatybilności

---

<sup>23</sup> Dz. U. tj z 2017 r. poz. 2134 z późn. zm., zwana dalej „u.m.g.o.z.”

<sup>24</sup> dalej zwane „GMM”.

<sup>25</sup> dalej zwana „u.u.i.ś.”

pomiędzy przepisami obu wskazanych ustaw, co ostatecznie powoduje, że owa specyfika przedmiotu regulacji nie jest uwzględniana. W konsekwencji powoduje to powstawanie kwestii spornych, które uniemożliwiają osiągnięcie celu w postaci zagwarantowania społeczeństwu skutecznego dostępu do informacji oraz udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Z uwagi na istniejące na tej płaszczyźnie problemy, należy rozważyć, czy na gruncie obowiązującego prawa występuje normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach organizmów genetycznie zmodyfikowanych, który pozwoli zapewnić w dostatecznym stopniu ochronę wartości gwarantowanych zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, jak i Konstytucji RP z 1997 r.<sup>26</sup>, w tym m.in. prawa do zdrowia i życia, prawa do informacji, czy też dostępu do wymiaru sprawiedliwości, odzwierciedlonych następnie w postanowieniach ustaw zwykłych.

W niniejszej dysertacji autorka pragnie postawić hipotezę badawczą, iż na gruncie obowiązującego prawa normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO nie istnieje, chociaż były podejmowane próby jego stworzenia, zaś obowiązująca metoda legislacyjna przyjęta przez ustawodawcę nie uwzględnia szczególnego charakteru przedmiotu regulacji, jakim są organizmy genetycznie zmodyfikowane. W konsekwencji wpływa to negatywnie na skuteczność stosowania instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w sprawach dotyczących organizmów genetycznie modyfikowanych.

Przeprowadzone w rozprawie rozważania przyczynią się do weryfikacji powyższej hipotezy, w oparciu o dokonaną analizę instrumentów prawnych udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W celu ustalenia zasadności przyjętej hipotezy autorka pragnie także sformułować hipotezę szczegółową, iż kwestie sporne, istniejące na gruncie przepisów, w których unormowane zostały instrumenty prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska uniemożliwiają osiągnięcie celu w postaci zagwarantowania społeczeństwu skutecznego dostępu do informacji oraz udziału

---

<sup>26</sup> Konstytucja RP Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483, zwana dalej: „Konstytucją”.

w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a ponadto, iż normy prawne, które odnoszą się do tego przedmiotu regulacji nie są kompatybilne ze sobą. Zweryfikowanie przyjętych w rozprawie hipotez będzie miało miejsce poprzez ustalenie elementów modelu normatywnego, a następnie zidentyfikowanie problemów prawnych występujących na gruncie wskazanych powyżej przepisów prawa. Autorka podejmie także próbę ustalenia czy obowiązujące przepisy prawa tworzą normatywny model oraz czy zapewniają skuteczne wykorzystywanie instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W oparciu o prowadzone rozważania autorka sformułuje wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Celem rozprawy jest tym samym ustalenie, czy na gruncie obowiązującego prawa istnieje normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W przypadku ewentualnego ustalenia, że takiego modelu nie ma, celem jest podjęcie próby oceny, czy zasadne jest jego stworzenie i jakie winny być jego elementy. Aby określić normatywne składniki modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, niezależnie od uznania czy model ten już funkcjonuje, czy powinien być stworzony, zasadnym będzie rozważenie, jak taki model winien być zbudowany, i na jakich podstawach. W kontekście rozważań zawartych w niniejszej pracy, autorka przyjmuje, że ów model normatywny powinien zapewnić uzyskanie, pożądanego w świetle podstawowych zasad prawa tj. prawa do zdrowia i życia, prawa do informacji, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, poziomu świadomości społecznej w ochronie środowiska, przy jednoczesnym przyjęciu w prawie kryteriów umożliwiających realizację celów zakładanych przez ustawodawcę w przedmiocie stosowania i wykorzystywania GMO.

Czynnikiem pozwalającym na ocenę skuteczności regulacji normujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO będzie ocena istnienia integralności tych norm prawnych dokonana poprzez ustalenie elementów, które mogą w założeniu składać się na normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach GMO.

Obszary badawcze, które pozwolą na sformułowanie ostatecznych wniosków obejmować będą problematykę związaną z dostępem do informacji o środowisku oraz udziałem społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska, zaś zagadnienia udziału społeczeństwa w przygotowywaniu dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska oraz dostępu społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości w przedmiocie ochrony środowiska zostaną poruszone w sposób szczątkowy, gdyż jak wynika z dokonanej analizy treści aktów prawnych i poglądów zawartych w literaturze przedmiotu, na gruncie prawa polskiego uprawnienia te po części nie istnieją bądź konstrukcja przepisów nie pozwala na ich realizację.

Gruntowne poszukiwania dostępnej w przedmiotowym zakresie literatury wykazały, iż wskazana materia nie została do tej pory w sposób wszechstronny i kompleksowy zbadana i opracowana. Należy przypuszczać, iż wątpliwości interpretacyjne i powstałe kwestie sporne, istniejące na gruncie przepisów, w których unormowany został udział społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, wynikają z faktu, iż materia ta uregulowana jest w rozległej ilości aktów prawnych.

Problematyka objęta niniejszą pracą została ujęta w pięciu rozdziałach. Rozdział pierwszy otwiera rys historyczny ewolucji regulacji prawnych normujących kwestię wykorzystywania GMO, pod kątem nadania ram prawnych roli społeczeństwa w sprawach związanych z GMO oraz w zakresie prawnego kształtowania zjawiska wykorzystywania GMO w Polsce. Ukazanie historii prawodawstwa w tym zakresie ma znaczenie z uwagi na możliwość wskazania kontekstu problemów poruszanych w kolejnych rozdziałach pracy. Następnie wyjaśnieniu poddane zostanie pojęcie „normatywnego modelu” oraz podjęta zostanie próba stworzenia założeń koncepcyjnych normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, w oparciu o dotychczas ustanowione regulacje prawne z zakresu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. Założenia te stanowią punkt wyjścia dla dalszych prowadzonych rozważań nad ustaleniem istnienia bądź możliwości

sformułowania normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.

Rozdział drugi obejmuje swym zakresem problematykę udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Rozdział ten ma na celu wskazanie modelowych założeń udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, aby następnie móc wykazać, czy zostały one również sformułowane na płaszczyźnie postępowań związanych z wykorzystywaniem GMO. Powyżej wskazane rozdziały będą stanowiły swoistą płaszczyznę odniesienia do analizy prawnej unormowań obejmujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO i ich konstruktywnej oceny.

W rozdziale trzecim i czwartym przeprowadzona zostanie analiza prawna prawa krajowego w zakresie regulacji prawnych normujących dostęp społeczeństwa do informacji oraz udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Rozważania na tym gruncie przyczynią się do wykazania elementów normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, które składają się bądź mogą się na ten model składać.

W obrębie prowadzonych analiz wykorzystana zostanie metoda formalno-dogmatyczna, a częściowo także historyczno-porównawcza. Zastosowanie tych metod nastąpi poprzez analizę aktualnie obowiązujących przepisów regulujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych zawartych w kluczowych aktach prawnych regulujących omawianą problematykę, począwszy od przepisów prawa międzynarodowego, poprzez przepisy prawa Unii Europejskiej, Konstytucji, oraz ustaw krajowych, pod kątem zbadania, czy metoda legislacyjna przyjęta przez ustawodawcę, polegająca na stosowaniu odsyłania do odrębnej ustawy, uwzględnia szczególny charakter przedmiotu regulacji, jakim są organizmy genetycznie zmodyfikowane. Zidentyfikowanie problemów i sformułowanie wniosków na gruncie niniejszej rozprawy nastąpi poprzez wykazanie czy obowiązujące regulacje krajowe gwarantują realizację praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zostanie

również poruszona kwestia udziału społeczeństwa w sprawach GMO na gruncie przepisów niektórych innych ustaw tj. ustawy o nasiennictwie z dnia 9 listopada 2012 r.<sup>27</sup> a także ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z dnia 25 sierpnia 2006 r.<sup>28</sup> Z uwagi na obszerność regulacji prawnych normujących wykorzystywanie GMO, autorka przyjęła określone sfery graniczne podejmowanej analizy, odnosząc się do tych regulacji prawnych znajdujących się na gruncie prawa międzynarodowego, Unii Europejskiej i prawa krajowego, które stanowią będą podstawę do weryfikacji postawionych hipotez, z pominięciem natomiast regulacji prawnych odnoszących się do GMO normujących obszar innych obszarów stosunków społecznych (np. prawo rolne czy prawo farmaceutyczne).

W rozprawie zostanie dokonana analiza stanowisk nauki prawa i judykatury. Autorka analizując poszczególne problemy będzie także na marginesie odnosić się niekiedy do historycznej ewolucji danej instytucji prawnej, aby wykazać kierunek zmian i ocenić jego zasadność. Należy także dodać, że w niniejszej pracy autorka nie zastosowała metody prawnoporównawczej, z uwagi na obszerność tematyki oraz mając na względzie fakt, iż celem pracy jest przede wszystkim ustalenie istnienia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO, nie zaś ocena kształtu tego modelu, w stosunku do innych funkcjonujących na świecie tego typu modeli. Dokonywanie porównania tego modelu z modelami stosowanymi w innych krajach wymaga odrębnej szczegółowej analizy, wykraczającej poza tematykę niniejszej pracy doktorskiej. Jednocześnie realia społeczno-gospodarcze innych krajów mogą także potencjalnie narzucać odmienne uwarunkowania prawne. Mnogość czynników w tym zakresie powoduje, iż niniejsza praca byłaby zbyt rozległa i odbiegałaby od zasadniczych przyjętych w niej założeń, zaś autorce mógłby być postawiony zarzut braku umiejętności selekcjonowania problemów.

Należy podkreślić, iż w Polsce, jak i w całej Europie, biotechnologię oraz inżynierię genetyczną traktuje się jako pewne potencjalne zagrożenie. Tym samym ich bezpieczne wykorzystywanie wymaga stworzenia kompleksowej regulacji

---

<sup>27</sup> Dz.U. tj. z 2017, poz. 633, z późn. zm.

<sup>28</sup> Dz. U. tj. z 2017, poz. 149 z późn. zm.

prawnej, tak aby zapewnić odpowiednie środki kontroli, procedury zabezpieczające, nadzór ze strony właściwych służb i urzędów, a także instrumenty prawne pozwalające na sankcjonowanie naruszeń tych przepisów obejmujących swym zakresem poszczególne sektory działań związanych z GMO. Legislacja unijna, a także polska, uznała, że istotny jest sam proces modyfikacji genetycznej, a nie jedynie jego efekt w postaci produktu.<sup>29</sup> Ważne więc, aby już na etapie procedur związanych z wykorzystywaniem GMO prawo mogło w istotny sposób ingerować w te mechanizmy. Dotychczasowa ścieżka legislacyjna, jaką podążał polski ustawodawca wskazuje na dążenie do urzeczywistnienia podejścia horyzontalnego w analizowanej materii.<sup>30</sup> Badany na gruncie niniejszej pracy model normatywny osadzony jest wyraźnie w systemie prawa administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska, w związku z czym to przepisy wynikające z tej gałęzi prawa stanowią będą główny kontekst rozważań. Wyprowadzone z rozważań wnioski pozwolą uporządkować zagadnienia, do tej pory nie poddanej głębszej analizie w literaturze przedmiotu.

---

<sup>29</sup> J. Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO* [w:] *Genetycznie modyfikowane organizmy. Kto ma rację?* autor K. Kamieniecki i in., Wydawnictwo Fundacji na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa oraz Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001, s. 73.

<sup>30</sup> Dla porównania warto wspomnieć o prawodawstwie USA, gdzie przyjmuje się odmienną strategię i stosuje się podejście sektorowe. W USA GMO poddane są kontroli w ramach istniejących odrębnych systemów dotyczących żywności, środków ochrony roślin, kontroli fitosanitarnej itp. Oparte są one na odmiennych mechanizmach działania, a stworzone zostały jeszcze zanim pojawił się problem GMO. Z punktu widzenia legislacji polskiej, jak podkreśla się w literaturze, prawo USA z racji wertykalnego podejścia jest niespójne i niepełne, *źródło*: J. Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...*, s. 73.



# **1. Założenia koncepcyjne i historyczna ewolucja normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.**

## **1.1. Uwagi wstępne.**

Sformułowanie założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO stanowi wyraz dążenia do ujęcia w prawne ramy skomplikowanego i dynamicznie rozwijającego się obszaru regulacji prawnych chroniących środowisko. Historia podejmowanych działań prowadzących do zapewnienia spójności przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska, w tym regulacji normujących kwestie wykorzystywania GMO oraz ocena aktualnego stanu prawa w tym przedmiocie jest niewątpliwie tematem, nad którym warto się pochylić. Proces tworzenia prawa i jego stosowania winien opierać się na modelach, które urzeczywistniać będą pewien zakres wartości, poprzez odzwierciedlenie tych wartości w przepisach prawa.

Zasadnicze podstawy prawne, z których można wyodrębnić elementy koncepcyjne normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO w pierwszej kolejności wyprowadzone zostaną z unormowań prawnych będących podstawą do tworzenia regulacji na gruncie prawa krajowego – będzie to więc prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej. Ponadto, udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO na płaszczyźnie prawa krajowego regulowany jest, poprzez odpowiednie odesłania, przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko co *de facto* oznacza, iż do udziału społeczeństwa w sprawach GMO stosuje się przepisy ogólne o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, uwzględniając konieczne odrębności.

Należy podkreślić, iż zarówno w prawie międzynarodowym, w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie polskim, sygnalizuje się istotną rolę społeczeństwa w zapewnieniu właściwej ochrony środowiska. Udział społeczeństwa wpływa bowiem na wzrost społecznej świadomości w zakresie zagadnień ochrony środowiska, zwiększenie zaufania obywateli do organów administracji publicznej i odpowiednio wzrost poczucia odpowiedzialności organów administracji publicznej za dokonywane czynności. Ostatecznie wpływa

to na zwiększenie jakości działań administracji publicznej. Realizacji tych celów służyć ma ustanowienie w prawie instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.

Autorka rozprawy w celu przyjęcia określonego kierunku wnioskowania, potrzeba podjęła się próby ustalenia definicji pojęć, kluczowych dla weryfikacji hipotez sformułowanych na gruncie tej pracy. Analiza wartwy terminologicznej umożliwi ustalenie kierunku, w jakim podążać powinna prowadzona analiza prawa. W rozdziale tym autorka dokona interpretacji takich pojęć, jak: norma prawna, model normatywny, instrumenty prawa ochrony środowiska. Niezbędnym w tym kontekście jest ponadto wyjaśnienie takich terminów, jak: społeczeństwo, organizacja społeczna, organizacja ekologiczna, informacja, partycypacja społeczna. Bazując na przytoczonych definicjach, w dalszych częściach pracy dokonana zostanie ocena obowiązujących norm prawnych regulujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO i na tej podstawie wskazane zostaną rozwiązania i kierunki działania, które mogą w konsekwencji wyznaczyć określony sposób postępowania, możliwy do odzwierciedlenia w przepisach prawa.

Na gruncie niniejszego rozdziału warto przytoczyć na początek szereg faktów historycznych, które wskazują, jaki był kierunek ustawodawcy polskiego w tworzeniu podstaw prawnych służących regulacji działań związanych z wykorzystywaniem GMO. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na podstawowe pytanie - czy dotychczas ustawodawca tworzył rozwiązania prawne prowadzące do prawnego modelowania problematyki wykorzystywania GMO.

## **1.2. Ewolucja prawa krajowego w zakresie tworzenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych - rys historyczny.**

Pierwsze regulacje dotyczące GMO pojawiły się w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.<sup>31</sup> Zostały one wprowadzone w wyniku nowelizacji tej ustawy w 1997 r. Do tego roku w prawie polskim problematyka GMO nie była normowana w żadnych regulacjach sektorowych, gdyż nie istniały takie akty prawne, których przepisy uwzględniałyby dynamiczny postęp naukowo-techniczny.<sup>32</sup> Ponadto, organy administracji publicznej prowadzące kontrole w ramach poszczególnych sektorów działania administracji nie posiadały dostatecznej wiedzy i środków, aby sprawować kontrolę nad GMO. W niedługim czasie pojawiły się sygnały o zupełnie niekontrolowanym uwolnieniu GMO do środowiska na obszarze Polski, w celach eksperymentalnych, oraz o wprowadzaniu do obrotu produktów GMO nigdy nie sprawdzanych przez wyspecjalizowane w tym zakresie podmioty.<sup>33</sup>

Regulację w zakresie wykorzystywania GMO określono w treści art. 37a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wprowadzono w nim obowiązek uzyskania zezwolenia Ministra Środowiska na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska w celach eksperymentalnych lub wprowadzenie do obrotu produktu GMO. Przepis był sformułowany w sposób horyzontalny i miał na celu wdrożenie zasad Dyrektywy Rady 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwalniania genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska.<sup>34</sup> Jednakże, z racji swojej fragmentaryczności, wprowadził tylko niewielką część tej regulacji do prawa polskiego. Należy dodać, iż celem ustawodawcy było jedynie wprowadzenie tej problematyki do prawa ochrony środowiska, bowiem zaczęły być już dostrzegalne w Polsce negatywne tendencje w podejściu do wykorzystywania GMO.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Dz.U. tj. z 1994 r., Nr 49, poz. 196, ze zm.

<sup>32</sup> J. Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...*, s. 74.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Dz. Urz. WE L 117 z 8.5.1990, zwana dalej „Dyrektywą 90/220/EWG”.

<sup>35</sup> Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...*, *op.cit.*, s. 74.

Kolejnym przełomowym aktem prawnym dotyczącym problematyki GMO było rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8 października 1999 r. w sprawie organizmów genetycznie zmodyfikowanych<sup>36</sup>. Dopiero wejście w życie tego rozporządzenia pozwoliło na urzeczywistnienie regulacji zawartych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.<sup>37</sup> Podobnie jak art. 37a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, opisane rozporządzenie również miało horyzontalny charakter. Oba akty prawne powstały w oderwaniu od regulacji sektorowych. To właśnie brak powiązań prawnych i instytucjonalnych z regulacjami sektorowymi, w których to unormowane są kompetencje organów administracji publicznej sprawujących kontrolę na działalnością podmiotów spoza administracji, w sposób i w formach tam ustanowionych, spowodował, iż kontrola GMO w Polsce była nieskuteczna i niespójna.<sup>38</sup> Potrzeba stworzenia kompleksowej regulacji była nieodzowna, a owocem tego stała się wspomniana ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z 2001 r.

Ważnym „głosem społeczeństwa” odnoszącym się do GMO było sporządzone w 2006 r. Ramowe Stanowisko Polski dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych<sup>39</sup>, opracowane przez Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Sanitarny oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zostało ono przyjęte przez Radę Ministrów dnia 18 listopada 2008 r. Z dokumentu tego wynika, iż ówczesna Rada Ministrów miała podzieloną opinię co do działań, w których wykorzystywane jest GMO. Rada Ministrów popierała prowadzenie prac zamkniętego użycia GMO odbywających się zgodnie z warunkami określonymi w przepisach prawa, ale już w przypadku zamierzonego

---

<sup>36</sup> Dz.U. tj. z 1999 r. nr 86, poz. 962 z późn. zm.

<sup>37</sup> Rozporządzenie ustanowiło:

1) wymagania, jakim powinny odpowiadać wnioski o wydanie zezwoleń na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska w celach eksperymentalnych lub wprowadzenie do obrotu produktu zawierającego organizmy genetycznie zmodyfikowane lub składającego się z takich organizmów albo ich części;

2) wymagania, jakim powinna odpowiadać ocena zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi załączona do wskazanych powyżej wniosków, oraz zakres badań i analiz niezbędnych do jej sporządzenia;

3) wymagania, jakim powinny odpowiadać oznakowanie i opakowanie produktu wprowadzonego do obrotu zawierającego GMO lub składającego się z takich organizmów lub ich części.

<sup>38</sup> Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...*, op. cit., s. 75.

<sup>39</sup> źródło: [http://icppc.pl/antygmo/pliki/gmo\\_ramowe\\_stanowisko\\_polski.pdf](http://icppc.pl/antygmo/pliki/gmo_ramowe_stanowisko_polski.pdf)

uwolnienia GMO do środowiska w celach doświadczalnych oceniała przepisy je regulujące jako mało precyzyjne. Rada Ministrów podkreślała, iż wszelkie dążenia władz publicznych mają na celu podtrzymanie statusu Polski jako „kraju wolnego od GMO”, zaś procesy, które ingerowałyby w środowisko naturalne są *a priori* negowane. Tożsame stanowisko Rada Ministrów przyjęła w stosunku do pozostałych procesów z użyciem GMO m.in. w stosunku do wprowadzania GMO do obrotu jako produktu lub w produktach. Negatywną ocenę w tym przedmiocie argumentowano tym, że GMO wprowadzone do obrotu może być następnie dowolnie przetwarzane i wykorzystywane we wszystkich gałęziach przemysłu. Rada Ministrów poinformowała, iż dopuszcza możliwość importu żywności GMO spoza Unii Europejskiej oraz sprowadzania jej z krajów członkowskich Unii Europejskiej pod warunkiem wyraźnego jej znakowania i bez dalszej możliwości jej przetwarzania w Polsce. Natomiast zdecydowanie skrytykowano pomysł wprowadzania do obrotu pasz genetycznie modyfikowanych czy upraw roślin genetycznie modyfikowanych. Ramowe Stanowisko Polski w sprawie GMO było odzwierciedleniem negatywnego podejścia przedstawicieli społeczeństwa do prawie wszystkich procesów wykorzystujących GMO, jednak nie stanowiło ono źródła powszechnie obowiązującego prawa i nie mogło być podstawą orzekania o prawach i obowiązkach obywateli.<sup>40</sup>

Na chwilę obecną za zasadne uznaje się przede wszystkim wykonywanie doświadczeń mających na celu uzyskanie wyników rolno-środowiskowych dotyczących wpływu organizmów genetycznie zmodyfikowanych na środowisko w warunkach klimatycznych Polski, prowadzonych przez jednostki naukowe i szkoły wyższe.<sup>41</sup> Należy dodać, iż w stosunku do ustawodawstwa Unii Europejskiej polska regulacja jest bardziej restrykcyjna w zakresie kontroli GMO. Wynika to przede wszystkim z faktu niewielkich doświadczeń Polski w dziedzinie GMO, braku zaufania obywateli oraz uwarunkowań przyrodniczych w Polsce -

---

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.11.2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1356/08, LEX nr 548115.

<sup>41</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2394, s. 22, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2394> z dnia 06.09.2016 r.

cechą charakterystyczną polskiego rolnictwa jest jego tradycyjny, proekologiczny charakter.<sup>42</sup>

W 2009 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt nowej ustawy, kompleksowo regulującej problematykę GMO - ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, która uchylałaby obowiązującą ustawę o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z 2001 r.<sup>43</sup> Również w 2012 r. podjęto próbę uchwalenia Prawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.<sup>44</sup> Asumptem do stworzenia nowej ustawy była potrzeba pełnego transponowania dyrektyw unijnych regulujących zagadnienia dotyczące GMO oraz zapewnienia stosowania na terytorium RP przepisów rozporządzeń Unii Europejskiej w tym zakresie. W Projekcie z 2009 r. zdecydowano się również na uwzględnienie projektach wytycznych zawartych w opisanym powyżej Ramowym Stanowisku Rządu RP z 2006 r. dotyczącym GMO. Nowa ustawa miała również na celu doprecyzowanie przepisów już istniejących na gruncie obowiązującej ustawy, a budzących wątpliwości interpretacyjne. Z powodu zakładanej znacznej ilości zmian oraz ich wpływu na charakter i kształt instytucji prawnych istniejących na gruncie u.m.o.g.z. ograniczenie się jedynie do nowelizacji ustawy nie gwarantowałoby realizacji przyjętych przez organy władzy publicznej zamierzeń i celów. Projekt ustawy zakładał przede wszystkim zmiany w zakresie zasad i trybu działania organów kontrolnych, precyzując zakres zadań tych organów w ramach kontroli i nadzoru przestrzegania przepisów o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Dezaprobatą społeczeństwa wobec upowszechniania działań wykorzystujących organizmy genetycznie zmodyfikowane, za wyjątkiem ich zamkniętego użycia, która została uwzględniona w Ramowym Stanowisku Rządu z 2006 r. miała swoje odbicie we wprowadzonych w projektach regulacjach dotyczących systemu kontrolnego, będącego gwarantem bezpieczeństwa w dziedzinie wykorzystywania GMO. Projekty zakładały precyzyjne rozdzielanie

---

<sup>42</sup> A. Zyśk, *O GMO u Prezydenta*, Środowisko nr 4/2012

<sup>43</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z dnia 24.11.2009 r. (druk nr 2547).

<sup>44</sup> Uzasadnienie projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z dnia 20.12.2012 r. (druk nr 2995).

kompetencji właściwych inspekcji<sup>45</sup>, co do zakresu przeprowadzanej kontroli. Zamiarem projektodawcy było stworzenie efektywnego i koherentnego systemu kontrolnego w obszarze organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Projekty zakładały również zmiany w przepisach z zakresu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, które miały być umiejscowione w odrębnym dziale ustawy, a także odrębną regulację w przedmiocie dostępu społeczeństwa do informacji w sprawach GMO. Argumentowano, iż takie rozwiązanie ułatwi społeczeństwu dotarcie do odpowiednich przepisów i procedur, a tym samym zwiększy kontrolę społeczną w dziedzinie organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Treść projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z 2009 r. spotkała się z licznymi głosami krytyki. Wskazywano się iż, podstawą tworzenia ustawy były przesłanki ideologiczne, a nie merytoryczne, co istotnie odróżnia polskie unormowania od unijnych, które powstały w oparciu o przesłanki naukowe.<sup>46</sup> Pomimo powtórzenia procedury uchwalenia ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych w 2012 r. (głównie z uwagi na liczne błędy we wdrożeniu przepisów Unii Europejskiej), ustawa ta dotąd nie weszła w życie. Tym samym, kwestia zmiany ustawodawstwa regulującego sprawę GMO pozostaje nadal otwarta.

Z dniem 15 czerwca 2015 r. obowiązująca ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z 2001 r. uległa nowelizacji z uwagi na potrzebę transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie<sup>47</sup>, regulującej zamknięte użycie mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych. W zakresie wykonania odpowiednich przepisów rozporządzeń Unii Europejskiej, przepisy powoływanej ustawy wprowadzają regulacje prawne mające na celu zapewnienie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w

---

<sup>45</sup> W szczególności między Państwową Inspekcją Pracy, Państwową Inspekcją Sanitarną, Inspekcją Ochrony Środowiska, Inspekcją Handlową, Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcją Weterynaryjną.

<sup>46</sup> Por. E. Lubiatońska-Krysiak, T. Twardowski, „GMO A. D. 2009”, *Agroprzemysł*, 6/2009, 1/2010, s. 26-31.

<sup>47</sup> Dz. Urz. UE L 125 z dnia 21.05.2009 r., str. 75.

sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.<sup>48</sup> Ze względu na zakres regulacji objęty u.m.o.g.z. niezbędne było dokonanie nowelizacji szeregu ustaw szczególnych, w celu dostosowania ich treści do nowych lub zmienionych przez u.m.o.g.z. instytucji prawnych i zapewnienia spójności w ramach całego systemu prawnego. Dotyczyło to m.in. ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>49</sup>, ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>50</sup>, czy 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.

Dostrzegalna jest więc ustawiczna zmiana przepisów prawa regulujących problematykę GMO, ich ewolucja i dostosowywanie do obowiązujących wymogów Unii Europejskiej. Z pewnością rozwój technologiczny i zwiększanie zapotrzebowania na wykorzystywanie GMO w różnych dziedzinach życia wpłynie na powiększanie sfery prawnej, w której działania z użyciem GMO winny być uregulowane.

Powyższa dotychczasowa ścieżka prawna w tej dziedzinie wskazuje na dążenie do ciągłego dopasowywania przepisów prawa w przedmiotowym zakresie do zmieniających się warunków prawnych. Historia pokazuje, że proces udoskonalania przepisów prawa regulujących problematykę GMO jest dynamiczny i podlega ciągłym przemianom. Jest to więc wyraźny sygnał, że ta sfera wciąż się rozwija, zaś umieszczenie jej w określonych ramach prawnych wymaga poddawania obowiązujących przepisów prawa dogłębnej analizie. Świadczy o tym przede wszystkim fakt podjęcia przez ustawodawcę próby stworzenia „prawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych”, a więc potrzebę konsolidacji norm prawnych regulujących działania związane z wykorzystywaniem GMO. Poprzez konsolidację należy rozumieć zespolenie w jednym nowym akcie normatywnym dwu lub więcej uchylonych aktów

---

<sup>48</sup> Dz. Urz. UE L 287 z dnia 05.11.2003 r., str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 650.

<sup>49</sup> Dz.U. z tj. z 2017 r. poz. 1261 ze zm.

<sup>50</sup> Dz.U. z tj. z 2016 r. poz. 1688 ze zm.



normatywnych, regulujących określoną dziedzinę stosunków społecznych.<sup>51</sup> Zjednoczenie w określonym akcie prawnym obowiązujących dotychczas przepisów prawa normujących daną dziedzinę stosunków społecznych prowadzi do uporządkowania redakcyjnego przepisów, według określonej kolejności, ale przede wszystkim jest krokiem ku ich kodyfikacji, a więc najwyższej formie systematyzacji przepisów.<sup>52</sup> Dążenia organów władzy publicznej do stworzenia prawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych wskazują na chęć ujęcia regulacji prawnych w tym przedmiocie jako odrębnego działu prawa, a więc ujęcie tych regulacji jako części całego systemu prawa rozumianego jako *„całokształt gałęzi prawa zróżnicowanych ze względu na właściwe im cechy odpowiadające specyfice stosunków społecznych (...)”*<sup>53</sup>.

Należy zauważyć, że ukształtowanie szeregu przepisów prawa w sposób, który formułuje je jako wyodrębnioną przedmiotowo część systemu prawa prowadzi do potwierdzenia jego odmiennego od innych grup przepisów prawa charakteru. O.S. Joffe i M. Szargorodski wskazywali, że gałęzie prawa są *„wydzielone i odgraniczone ze względu na cechy obiektywne, charakterystyczne dla danych stosunków społecznych”*. W ich przekonaniu, najważniejsze znaczenie posiada tutaj treść normowanych stosunków. Uważali oni, iż *„poprzez kierowanie się treścią tych czy innych stosunków społecznych, to znaczy przedmiotem unormowania, można byłoby stworzyć wiele różnorodnych gałęzi, np. prawo wodne, leśne, górnicze (...), bowiem klasyfikowany przedmiot można dzielić bez końca”*.<sup>54</sup> Na chwilę obecną w polskim ustawodawstwie istnieje szereg tego typu aktów prawnych, klasyfikowanych w ten sposób, jak przykładowo wskazali to powołani Autorzy. Tym samym zauważalne jest dążenie ustawodawcy do takiego właśnie szeregowania, czy też klasyfikowania regulacji prawnych, aby ujmowały one kompleksowo dany przedmiot regulacji. Należy zauważyć, że kluczowe jest nie sumaryczne połączenie pewnej grupy przepisów prawa ale stworzenie kompleksu norm, którym przyświecają określone wartości. Chodzi więc o powołanie „nowej jakości” korelującej z innymi zbiorami przepisów.

---

<sup>51</sup> H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 157.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 157-158.

<sup>53</sup> O.S. Joffe, M. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1963, s. 298.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 304.

Dążenie do stworzenia „prawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych” wskazywać może na fakt podjęcia próby, niesfinalizowanej jednak, wyodrębnienia tej dziedziny stosunków społecznych od pozostałych dziedzin stosunków społecznych na płaszczyźnie: przedmiotowej (bowiem reguluje dziedzinę stosunków społecznych w ochronie środowiska w trybie szczególny, odmiennym od trybów uregulowanych w innych ustawach z zakresu ochrony środowiska), podmiotowej (bowiem dotyczy szczególnej grupy podmiotów tych stosunków społecznych, tj. użytkowników GMO) i funkcjonalnej - kwestia GMO odnosi się jednocześnie problematyki związanej z prowadzeniem badań naukowych, rolnictwem, bezpieczeństwem żywności, środkami żywienia zwierząt, farmaceutyków itd., jak również dotyczy zagadnień gospodarczych w ochronie środowiska. Przedmiot regulacji ma więc wpływ jednocześnie na ochronę zdrowia, życia ludzi oraz środowiska (przede wszystkim pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego) ale także na rozwój zarówno w aspekcie przyrodniczym, jak i naukowym, w tym medycznym.

### 1.3. Podstawowe założenia konstrukcji normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.

W celu zdefiniowania pojęcia normatywnego modelu należy w pierwszej kolejności wyjaśnić znaczenie pojęcia „normy prawnej”. Norma prawna rozumiana jest jako „rodzaj reguły postępowania, czyli wypowiedzi wskazującej komuś, jak powinien postąpić w określonej sytuacji, obowiązująca na tej podstawie, że została ustanowiona lub uznana przez państwo (kompetentny organ), mająca przeważnie sformalizowaną postać przepisu prawnego”.<sup>55</sup>

Na gruncie doktryny prawa mają miejsce obszernie rozważania nad pojęciem, funkcją i konstrukcją normy prawnej. W tym miejscu warto przywołać kilka jej definicji. Z. Ziemiński uznał normę za generalną i abstrakcyjną regułę postępowania rozumianą jako znaczenie przepisów prawnych.<sup>56</sup> Istnieje szereg poglądów, które wskazują na potrzebę wyraźnego rozróżnienia przepisu prawa i normy prawnej, a przy tym postrzeganie normy prawnej jako „*określonego znaczenia zwrotów prawnych zawartych w obowiązujących aktach normatywnych*”<sup>57</sup>. Niektórzy przedstawiciele nauk prawnych za praktyczniejszą teorię normy prawnej uznali zaś przyjęcie koncepcji terminologicznej, wedle której normą prawną nazywa się „*pewien rodzaj wypowiedzi*”.<sup>58</sup> W świetle tej idei normy prawne są „*zakodowane*” w przepisach prawnych, natomiast „*wykładnia zespołu przepisów polega na odkodowaniu zawartych w tych przepisach norm*”.<sup>59</sup> Jednakże również i w tej koncepcji ostatecznie jako efekt „*dekodowania*” przepisu prawnego następuje ustalenie (wybór) „*znaczenia*” interpretowanego tekstu prawnego.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> U. Kalina-Prasznica, *Encyklopedia prawa*, Wrocław, s. 374.

<sup>56</sup> Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny, 1960 r., z. 1 s. 105

<sup>57</sup> J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961 r., s. 12-13

<sup>58</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1996 r., s. 122

<sup>59</sup> Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1972, s. 30, 95, podobnie Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1966, s. 158.

<sup>60</sup> J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988, s. 61.

Norma prawna pojmowana jest wielopłaszczyznowo, bądź to jako reguła zachowania dana w naturalnym porządku świata<sup>61</sup>, bądź też jako reguła - uogólnienie wyprowadzana z naturalnej egzystencji człowieka<sup>62</sup>, jak również jako wytwór procesów historycznych, świadomości lub ducha narodu<sup>63</sup>, a niekiedy jako przejaw pewnej regularności czy prawidłowości zachowań<sup>64</sup>. Analiza poglądów przedstawicieli nauk prawnych pozwala na sformułowanie wniosku, iż pomimo występującego w doktrynie prawa zróżnicowania koncepcji dotyczącej zdefiniowania normy prawnej, w poglądach tych norma prawna przejawia się jako reguła ustalająca należny (powinny) sposób postępowania, jest więc rozumiana jako dyrektywa zachowania się.

W miarę postępu cywilizacyjnego dostrzegalna jest tendencja powstawania norm prawnych nakazujących osiągnięcie, przez odpowiednio dobrane działania, wyznaczonych do zrealizowania stanów rzeczy, nie zaś tylko nakazujących wykonywanie pewnych ściśle wskazanych czynności.<sup>65</sup> Jak wskazał Z. Ziemiński, konwencja terminologiczna, wedle której za normy prawne uważa się w określony sposób ustanowione lub uznane normy generalne i abstrakcyjne, a odpowiadające im normy indywidualne i konkretne uważa się za konsekwencje norm prawnych, jest przejawem ideologii postulującej równość wobec prawa i dążenie do przeciwstawiania się prawu ustanawiającemu szczególne obowiązki wobec poszczególnych osób i dla poszczególnych osób.<sup>66</sup> Określenie adresatów i okoliczności, w których norma prawna ma zastosowanie w sposób generalny, a przy tym rodzajowe określenie osób, wobec których wyznacza ona obowiązki, stwarza formalną równość wobec prawa.<sup>67</sup>

Analiza pojęcia normy prawnej prowadzi również do rozważań na temat samego pojęcia „*normatywności*”, które niewątpliwie ma istotne znaczenie w

---

<sup>61</sup> G. Cohn, *Existenzialismus und Rechtswissenschaft*, Basel 1955, s. 36 i n., 51-59, cyt. za J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988, s. 61.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> F.K. von Savigny, *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, Warszawa 1964 r., s. 56 i n.

<sup>64</sup> Por. K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974 r., s. 226

<sup>65</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1966, s. 153

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

kontekście zdefiniowania, czym jest „*normatywny model*”. Termin „*normatywność*” pojmowany jest w rozmaity sposób. Przypisuje się mu takie cechy, jak nadawanie określonym stanom rzeczy, które w okolicznościach pozaprawnych mogą mieć charakter neutralny, znaczenia ukierunkowanego na realizację określonych roszczeń. Jeżeli więc dana reguła czy przyjęty standard ma charakter normatywny, to oznacza, że zgłasza wobec określonych podmiotów roszczenia: rozkazuje, zobowiązuje, rekomenduje, kieruje.<sup>68</sup> Tym samym, poprzez słuszność jakiegoś działania winno się rozumieć powinność postąpienia w określony sposób; poprzez uznanie czegoś za właściwe, winno się rozumieć zarekomendowanie tego. Jak stwierdza Ch.M. Korsgaard „*pojęcia takie jak wiedza, piękno i znaczenie, a także cnota i sprawiedliwość mają wymiar normatywny, bo mówią nam jak mamy myśleć, co lubić, co powiedzieć, co zrobić i czym być*”.<sup>69</sup>

Istotne jest również zdefiniowanie pojęcia modelu. Na gruncie współczesnej nauki pojęcie „*modelu*” i „*modelowania*” jest wykorzystywane w rozmaitych kontekstach, w związku z czym pojęciom tym nadawane są niejednorodne znaczenia, w zależności od dziedziny nauki, w ramach której dokonuje się analizy (pojęcie te wykorzystywane jest np. w metodologii<sup>70</sup>, logice<sup>71</sup>, naukach społecznych i humanistycznych<sup>72</sup>). W znaczeniu słownikowym „*model*” to konstrukcja, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu.<sup>73</sup> Modelem określa się więc system założeń, pojęć i zależności między nimi, pozwalający opisać (modelować) w przybliżony sposób jakiś aspekt rzeczywistości. Modelem określa się również próbny egzemplarz, prototyp czy szablon.<sup>74</sup> Pojęcie modelu rozprzestrzeniło się

---

<sup>68</sup> Ch. M. Korsgaard, *The Sources of Normativity*, Cambridge University Press 1996, s. 8-9, cyt. za M. Hohol, *Naturalne podstawy normatywności: Hobbes i Hume*, [w:] *Naturalizm prawniczy: Stanowiska* (22-33) red. J. Stelmach, B. Brożek, Ł. Kurek, K. Eliaz, Warszawa 2015

<sup>69</sup> *Ibidem*; patrz też W. Załuski, *Three Senses of Moral and Legal Normativity* [w:] *Studies in the Philosophy of Law: The Normativity of Law*, red. J. Stelmach, B. Brożek, Kraków 2011, s. 51-62.

<sup>70</sup> W. Sztoff, *Modelowanie i filozofia*, Warszawa 1971, rozdz. 1.

<sup>71</sup> R. Suszko, *Logika formalna a niektóre zagadnienia teorii poznania*, [w:] *Logiczna teoria nauki*, red. T. Pawłowski, Warszawa 1966

<sup>72</sup> S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970, rozdz. 7 pkt 9.

<sup>73</sup> <http://sjp.pwn.pl/slowniki/model.html> z dnia 25.04.2013 r.

<sup>74</sup> M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, PWN, t. II, Warszawa 1979, s. 199.

w metodologii badań naukowych za sprawą m.in. Kartezjusza czy I. Newtona.<sup>75</sup> Jak twierdzi J. Supernat, model przedstawia określony fragment rzeczywistości w uproszczony, ale zorganizowany sposób, zaś w konkretnym przypadku relewantne informacje mogą zostać poddane strukturalizacji i formalizacji.<sup>76</sup> Model normatywny należy zdaniem J. Supernata pojmować jako poddany formalizacji, poprzez system norm prawnych, precyzyjnie wyznaczony fragment rzeczywistości, z pominięciem mniej istotnych elementów tej rzeczywistości.<sup>77</sup> Model normatywny, w opinii J. Supernata, służy ocenie dostępnych kierunków działania i wskazaniu tego, który w danej sytuacji jest najlepszy, czyli optymalny, co odróżnia go od modelu opisowego, który ogranicza się do przedstawienia fragmentu rzeczywistości z pominięciem próby jej oceny.<sup>78</sup> Modele opisowe to inaczej modele teoretyczne, które stanowią opis generalizujący tworzenie prawa, w którym rozważania pomijają aspekty uznane z punktu widzenia modelowania za nieistotne (modele generalizująco-opisowe), lub też opis tworzenia prawa jako elementu funkcjonującego systemu, czy też stanowią typ procesów decyzyjno-informacyjnych (modele teoretyczne *sensu stricte*).<sup>79</sup> Przeciwnieństwem modelu opisowego jest zaś model normatywny, który wskazuje jak powinno się tworzyć prawo z punktu widzenia określonych wartości i reguł.<sup>80</sup> Owe reguły i wartości mogą być zawarte np. w przepisach obowiązującego prawa (normatywny model prawny), w określonej ideologii politycznej (normatywny model polityczny), czy też formułowane przez doktrynę (normatywny model doktrynalny).<sup>81</sup> Jednocześnie nie jest wykluczone, że dany model będzie miał cechy zarówno teoretycznego, jak i normatywnego, jeśli jednocześnie będzie on spełniał zarówno funkcje poznawcze, jak i praktyczne. Oznacza to ujęcie w jednym modelu

---

<sup>75</sup> K. Duraj-Nowakowa, *Modelowanie w badaniach pedagogicznych*, [w:] Podstawy badań w pedagogice, red. S. Pałka, Gdańsk 2010, s. 146.

<sup>76</sup> J. Supernat, *Modelowanie i modele*, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski. [www.supernat.pl/wyklady/plk/i\\_9\\_0\\_Modelowanie\\_i\\_modele.ppt](http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_9_0_Modelowanie_i_modele.ppt) z dnia 25.04.2013 r.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 66-67.

<sup>80</sup> T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006, s. 19.

<sup>81</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, op. cit., s. 66-67.

wskazówek, jak powinno się tworzyć prawo w ramach analizowanego przedmiotu regulacji, a przy tym zawarcie w nim opisu o charakterze teoretycznym.<sup>82</sup>

Możemy też mówić o podziale modeli na proceduralne i materialne, w zależności od tego, czy model odnosi się do treści tworzonych norm prawnych, czy do procedur tworzenia prawa.<sup>83</sup> W niniejszej dysertacji modelowanie odnosić się będzie do aspektów materialnych prawa, a więc analiza skupiać się będzie na ocenie treści norm prawnych, które tworzą standardy prawne określające uprawnienia społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO oraz sankcje za ich nieprzestrzeganie.

Zdaniem K. Opalka modelowy opis rzeczywistości nie oznacza prostego jej odwzorowania. Twierdzi on, iż model odzwierciedla „*pewne konstrukcje myślowe, porządkujące i segregujące w określony sposób zjawiska rzeczywistości – nie wnoszące niczego nowego do rzeczywistości, lecz dające jej skoordynowany obraz w celu lepszego objęcia jej myślą i poznania*”.<sup>84</sup> W ocenie M. Sawczuka, „*model*” winno się rozumieć „*istotę procesu*” (w rozumieniu procesu prawnego) czyli pewien spójny zbiór twierdzeń idealizujących, charakteryzujących i wyodrębniających jego cechy i właściwości.<sup>85</sup>

Konstruowanie określonych modeli ma też pewien swój cel. Możemy mówić o funkcjach poznawczych modeli i funkcjach praktycznych, co jest adekwatne do podziału modeli na teoretyczne i normatywne.<sup>86</sup> Jak stwierdził J. Wróblewski, funkcja praktyczna modeli normatywnych przejawia się w tym, że „*modele te dostarczają kryteriów oceny praktyki prawodawczej i jej wytworów; określają wartości, które po przyjęciu przez prawodawcę, wyznaczają cele i częściowo sposoby jego działania. Formułują warunki minimalne, które prawodawstwo powinno spełniać i (...) podają konkretne kierunki rozwiązań, gdy*

---

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> *Ibidem.*

<sup>84</sup> K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 164

<sup>85</sup> M. Sawczuk, *Modele kodeksów prawa sądowego cywilnego o znaczeniu międzynarodowym (proces i ustrój)*, [w:] Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa p.o.s.święcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko, (oprac. M. Banach) Kraków 1995, s. 169

<sup>86</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, op.cit. s. 74.

zakładają przyjęcie określonych wartości w ujęciu materialnym”.<sup>87</sup> Należy zauważyć, że model jako rezultat poznania pozwala uzyskać pewną sensowną idealizację badanej rzeczywistości.<sup>88</sup> Przyjmując szeroką koncepcję modelu zaczerpniętą z nauk humanistycznych, model winno się traktować jako pewien obiekt odwzorowujący, obrazujący, opisowo-wyjaśniający, dający w miarę możliwości pełny obraz badanej rzeczywistości, przy którego budowaniu stosuje się optimum informacyjne.<sup>89</sup> Jednocześnie, w naukach humanistycznych ani sam opis, ani wyjaśnienie nie wyczerpują jeszcze badanej rzeczywistości. Równie istotne jest wartościowanie. Model normatywny będzie się przejawiał właśnie poprzez owe wartościowanie.

Na gruncie niniejszej rozprawy nie można wykluczyć występowania również elementów perspektywy opisowej modelu, w celu podjęcia próby zrozumienia i wyjaśnienia istoty danego zjawiska, poprzez przeciwstawienie go wolnemu od założeń czystemu opisowi. W literaturze przedmiotu utrzymuje się bowiem, że dokonanie opisu zjawiska nie jest możliwe bez jego zrozumienia, a zrozumienie bez wiedzy dotyczącej jego faktycznego przebiegu.<sup>90</sup> Można też utrzymywać, że sformułowanie norm byłoby trudne do wykonania bez zrozumienia istoty zjawiska, i odwrotnie, aspekt normatywny wydaje się niezbędny do ustalenia istoty zjawiska, do jej zrozumienia i wyciągnięcia wniosków.<sup>91</sup> Tym samym, normatywno-opisowe modele są obecnie powszechnie stosowane.

Powstaje pytanie w jaki sposób instytucje prawne łączą lub wiążą przepisy w całość, która dzięki nim tworzy jedność zebranych w ten sposób elementów składowych. W tak postawionym pytaniu chodzi o ustalenie, czy zbiór norm prawnych odnoszących się do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i regulujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO wykazuje

---

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> K. Duraj-Nowakowa, *Modelowanie w badaniach pedagogicznych*, op.cit., s. 16 i n.

<sup>89</sup> R. Frigg, S. Hartmann, *Models in Science*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Spring 2012 Edition, s. 201, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/models-science>, cyt. za T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 19.

<sup>90</sup> K. Pleszka, *Uzasadnienie decyzji interpretacyjnych poprzez ich konsekwencje*, Kraków 1996, s. 31 i n.

<sup>91</sup> T. Spyra, *Granice wykładni prawa*. op. cit., s. 21.



cechy normatywnego modelu oraz czy zbiór elementów składających się na ten potencjalny normatywny model ze względu na ich charakter, przesądza o przyjęciu twierdzenia o istnieniu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO. Konieczne jest również w tym kontekście ustalenie roli zasad prawa w konturowaniu normatywnych modeli, co z pewnością nie jest obojętne dla przyjętego w tej rozprawie toku rozważań, rozpoczynającego się od analizy podstawowych aktów prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Z analizowanych aktów prawnych zostanie wyprowadzony bowiem szereg zasad mających znaczenie dla ukształtowania regulacji z zakresu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO na gruncie prawa krajowego.

R. Dworkin ujął zasady jako nie tylko reguły, dyrektywy o charakterze funkcjonalnym, ale też wartości o istotnym znaczeniu na płaszczyźnie logiki w stosowaniu prawa.<sup>92</sup> R. Dworkin wywodził swe rozważania z rzeczywistości społecznej. Nie ograniczał się więc jedynie do badania zjawisk na płaszczyźnie prawnej. Wskazywał, że zasady prawa niejako wypełniają w praktycznym stosowaniu prawa te miejsca, w których potrzebne jest zastosowanie właśnie logiki.<sup>93</sup> Sąd badając trudny przypadek i nie znajdując wzorca rozstrzygnięcia wśród reguł prawnych, ma obowiązek sięgnąć po stosowaną zasadę, gdyż jest nią tak samo związany jak normami, które przeszły pozytywistyczny test *rule of recognition*.<sup>94</sup> Zasady w ujęciu R. Dworkina, chroniąc określone prawa jednostki, nakładają powinności osiągnięcia pewnych stanów rzeczy, tylko w takim zakresie, w jaki nie narusza to równowagi w systemie albo jego fragmencie, w szczególności poprzez wkraczanie w sferę praw innych podmiotów.<sup>95</sup> R. Alexy przedstawia z kolei zasady jako „*nakazy optymalizacyjne o charakterze idealizacyjnym*”.<sup>96</sup> Zasady prawa nie są więc jeszcze jednym rodzajem norm, a stanowią pewną postać zbioru elementów należących do odmiennej kategorii ontologicznej, do kategorii wartości. Jak stwierdziła M. Kordela, wartości wprowadzane do systemu prawa, wyraźną bądź dorozumianą wolą prawodawcy,

---

<sup>92</sup> H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford 1994, s. 94-95.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*, cyt. za M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny 2006, zesz. 1, s. 39-40.

<sup>96</sup> R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, cyt. za M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny 2006

nadają zasadom kształt normatywny, które pojawiają się wtórnie wobec istniejących już unormowań i są reakcją porządku normatywnego na swoistą nowość, która wymaga normatywnego uznania.<sup>97</sup> Oznacza to więc, że jeżeli wartość danego rodzaju zostanie uznana przez prawodawcę za konieczny element porządku prawnego, włączy on do systemu prawa taką wypowiedź doktrynalną, która następnie przybierze postać zasady i zostanie niejako odtworzona przez podmiot interpretujący i stosujący prawo.<sup>98</sup>

Rozpatrywane na gruncie niniejszej rozprawy wartości umiejscowione są w ramach tzw. sfery publicznej rozumianej jako „*obszar działań wielu ludzi, grup, instytucji dla przedyskutowania i rozwiązywania wspólnych problemów*”, do której to można stosować kryteria aksjologiczne lub normatywne.<sup>99</sup> To wartości właśnie warunkują ustanawianie konkretnych celów działań ludzi oraz wybór sposobów ich osiągnięcia, przybierającą m.in. normatywną postać poprzez uznanie ich za ważne i obowiązujące.<sup>100</sup>

T. Buksiński wyróżnia wartości konstytutywne, które stanowią wartości najwyższe dla danej dziedziny, określające jej tożsamość i specyfikę. Jako podstawową definicyjną wartość w sferze publicznej wyróżnia suwerenność obywateli.<sup>101</sup> Kolejną podgrupą wartości wyróżnioną w ramach tej koncepcji są wartości naczelné, które precyzują treść znaczeniową wartości konstytutywnych i same konstytuują różne części wspólnego obszaru aksjologicznego wyznaczone przez pojęcie wartościujące nadrzędne. W ramach tej kategorii podstawowymi wartościami w sferze publicznej będą m.in. wolność zewnętrzna, równość, pokój wewnętrzny.<sup>102</sup> Wartości naczelné stanowią podstawę aksjologiczną dla formowania norm regulujących współdziałanie oraz celów ważnych dla życia publicznego. Wartości te stanowią płaszczyznę do tworzenia struktur normatywnych i zasad działania publicznego. Stoją one w opozycji do wartości

---

<sup>97</sup> M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny 2006, zesz. 1, s. 42.

<sup>98</sup> Por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, op. cit., s. 22-23.

<sup>99</sup> T. Buksiński, *Podstawy aksjologiczne sfery publicznej*, Filo-Sofija, nr 24 (2014/1), s. 21.

<sup>100</sup> *Ibidem.*, s. 24.

<sup>101</sup> *Ibidem.*, s. 28.

<sup>102</sup> *Ibidem.*, s. 30

osobistych, prywatnych.<sup>103</sup> W sferze publicznej realizacja wartości prowadzi do wytwarzania dóbr ważnych publicznie. Mają one charakter pochodny od wartości konstytutywnych i naczelnych. Pozwalają na ich urzeczywistnienie w określonej postaci materialnej bądź duchowej. Dobra mogą przybrać postać norm, reguł, przepisów prawnych, instytucji. T. Buksiński określa je mianem struktur organizacyjnych.<sup>104</sup> W związku z tym, iż proces wytwarzania dóbr publicznych skorelowany jest z wartościowaniem, na najniższym poziomie można wyróżnić tzw. publiczne wartości operacyjne (takie jak: jawność życia publicznego, demokratyczne podejmowanie decyzji itp.).<sup>105</sup> Jednym z założeń tej koncepcji jest uznanie, że „każda instytucja, organizacja i osoba publiczna posiada swoistą istotę (czyli swoiste wartości ją konstytuujące) oraz związany z nią zbiór funkcji i zadań głównych, do których realizacji jest powołana. Ta istota to model idealny, wyrażony za pomocą pewnych pojęć charakteryzujących daną strukturę organizacyjną”.<sup>106</sup> Oczekiwania społeczeństwa wyrażane są za pomocą zasad normatywnych, poprzez żądanie zapewnienia uprawnień należnych społeczeństwu w danej kulturze. O ile w społeczeństwach nie prowadzi się polemiki co do wartości konstytutywnych i naczelnych, o tyle ustalenie ich zgodnej interpretacji i implementacji w zastosowaniu do określonych instytucji czy organizacji, przejawiające się w formie wartości operacyjnych, stwarza problem.<sup>107</sup> Warto wspomnieć, iż teoria publicznych wartości powstała jako reakcja przeciwko ekonomizacji życia publicznego. W świetle tej teorii, struktury organizacyjne życia publicznego muszą być oceniane za pomocą innych kryteriów niż przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą. Nie oznacza to deprecjonowania podmiotów należących do sfery gospodarczej, ale wymaga się od nich, że będą bardziej efektywnie niż instytucje publiczne i zgodnie z wartościami publicznymi dostarczali usług publicznych. Wymaga to jednak

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 31-32.; por. T. Pangle, *Uszlachetnienie demokracji: wyzwania epoki postmodernistycznej*, przeł. M. Klimowicz, Kraków 1994.

<sup>104</sup> T. Buksiński, *Podstawy aksjologiczne sfery publicznej*, op. cit., s. 35-36.

<sup>105</sup> R.S. Hartman, *The Structure of Value: Foundations of Scientific Axiology*, Wipf of Sock Publishers, Washington 2011; J. Alexander, *The Civil Sphere*, Oxford University Press, New York 2006.

<sup>106</sup> T. Buksiński, *Podstawy aksjologiczne sfery publicznej*, op.cit., s. 35-36.

<sup>107</sup> Por. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002, za T. Buksiński, *Podstawy aksjologiczne sfery publicznej*, op.cit., s. 39.

kontroli publicznej.<sup>108</sup> Należy podkreślić, iż w dzisiejszych czasach, w dobie rozwoju kapitalizmu, istnieje silny związek polityki z ekonomią, przy jednoczesnym umniejszaniu sfery etyki. Wskazuje się więc na doniosłą rolę opinii publicznej w zachowaniu harmonii w działalności chociażby państwa w sferze publicznej.<sup>109</sup>

Formułowanie założeniem normatywnego modelu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska nie może odbyć się bez wyjaśnienia pojęcia „społeczeństwo”. Tradycyjnie rozumiane pojęcie „społeczeństwo” oznacza ogół mieszkańców danego kraju lub jego wyróżnionego obszaru. Tak społeczeństwo postrzegane jest w publicystyce i w takim znaczeniu posługujemy się nim w mowie potocznej.<sup>110</sup> Natomiast w socjologii społeczeństwo rozumie się jako zorganizowaną zbiorowość, którą charakteryzuje stosunkowo wysoki stopień złożoności, poczucie odrębności oraz względna intensywność oddziaływań wzajemnych pomiędzy jego członkami, połączonymi podobieństwem warunków życia, podziałem pracy, normami postępowania.<sup>111</sup> Termin „społeczeństwo” niejednokrotnie bywa uzupełniany określeniami go wartościującymi. Takim określeniem jest m.in. „społeczeństwo obywatelskie”. Ideę społeczeństwa obywatelskiego opracował w swoim czasie John Locke<sup>112</sup> i David Hume<sup>113</sup>, podążając za wzorcami myśli starożytnej. Następnie idea ta była rozwijana przez kolejnych myślicieli i filozofów prawa, przede wszystkim Georga Wilhelma Friedricha Hegel’a<sup>114</sup> (1770-1831), a później Włocha Antonio Gramsci<sup>115</sup> (1891-1937). Ich wspólną cechą jest koncepcja względnej samodzielności społeczeństwa w relacji z państwem. W myśl tej idei społeczeństwo zachowuje swą podmiotowość, niezależnie od podmiotowości państwa, ma też zdolność do samoorganizacji - bez względu na to, jaki panuje system władzy (czy to

---

<sup>108</sup> T. Buksiński, *Podstawy aksjologiczne sfery publicznej*, op. cit., s. 41-42.

<sup>109</sup> E. Nowak, K.M. Cern, *Ethos w życiu publicznym*, Warszawa 2008, s. 53

<sup>110</sup> encyklopedia.pwn.pl z dnia 31.03.2013 r.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> zob. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, przeł. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 21.

<sup>113</sup> H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, *Economy nad Managment* nr 1/2012, s. 31.

<sup>114</sup> zob. G.W.F. Hegel, *Wykłady z filozofii dziejów*, Warszawa 1958, przeł. T. Kroński, s. 181 i n.

<sup>115</sup> Łączył on społeczeństwo obywatelskie z nadbudową oraz tworzy z niego stopień pośredni między bazą ekonomiczną a państwowymi instytucjami politycznymi, A. Szczap, *Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu*, praca doktorska, Zielona Góra 2016, s. 81.

monarchia, czy republika) interesy społeczeństwa są zawsze nadrzędne. Jak wskazuje H. Sasinowski, warunkiem powstania i prawidłowego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa obywatelskiego jest istnienie efektywnych mechanizmów zapewniających równowagę społeczną i kulturę obywatelską.<sup>116</sup> Co istotne, mechanizmy zapewniające równowagę społeczną to właśnie regulacje prawne, instytucje, organizacje, których celem jest integracja różnych interesów społeczeństwa. Społeczeństwo może przejąć od państwa pewne prerogatywy poprzez grupowanie się w formie określonych organizacji, stosowanie mechanizmów pozwalających na integrację wspólnych interesów. Będą to samorządy lokalne, czy organizacje pozarządowe. Kluczowe jest przyjęcie, że skuteczne i efektywne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego może mieć realnie miejsce wtedy, gdy państwo wypełnia swoje konstytucyjne zadania.<sup>117</sup> W kontekście prowadzonych na gruncie tej rozprawy rozważań, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, ma o tyle znaczenie, iż współcześnie w państwach demokratycznych społeczeństwo obywatelskie stanowi pewien wzór, do którego państwa te dążą, czego wyrazem są również postanowienia Konstytucji. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są uznawane za najlepsze podłoże rozwoju współczesnej demokracji. Stanowią one nie tylko wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, ale również umożliwiają właściwe wypełnianie ról społecznych oraz samorealizację we wszystkich sferach życia.

Pojęcie społeczeństwo można zdefiniować w zestawieniu z określeniem „społeczność” czy „grupa społeczna”. „Społeczność” oznacza zbiorowość ludzi należących do pewnego środowiska społecznego i powiązanych ze sobą np. wspólnym obszarem zamieszkania (społeczność lokalna) czy wyznawanymi wartościami (społeczność chrześcijańska).<sup>118</sup> Różnica pomiędzy społeczeństwem a społecznością polega więc przede wszystkim na tym, że społeczność jest pojęciem węższym i charakteryzuje się pewnym szczególnym, typowym dla danej grupy ludzi, rodzajem więzi. „Grupa społeczna” oznacza z kolei zbiorowość ludzi

---

<sup>116</sup> H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, *Economy nad Managment* nr 1/2012, s. 31-32.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Słownik języka polskiego*, sjp.pl z dnia 31.03.2013 r., encyklopedia.pwn.pl z dnia 31.03.2013 r.

zespolonych więzi społeczną, przejawiającą się w poczuciu łączności, przynależności grupowej i działaniu na rzecz realizacji wspólnych celów.<sup>119</sup> Z kolei społeczeństwo to zbiorowość zorganizowana, o stosunkowo wysokim stopniu złożoności.

Reasumując, społeczeństwo postrzega się głównie w kontekście jego relacji z państwem. Niewątpliwie wszelkie analizowane definicje społeczeństwa prowadzą do jednego kluczowego wniosku – społeczeństwo utożsamiane jest z działalnością w tych obszarach, w których państwo winno pozostawiać pewien zakres swobody, w celu urzeczywistniania podstawowych postulatów państwa demokratycznego, opartego na takich wartościach jak wolność, czy równość. Jednocześnie aktywność społeczeństwa gwarantują odpowiednio sformułowane regulacje prawne, prawidłowe działanie struktur państwowych, które jest spójne z wolą społeczeństwa, a nie występuje w opozycji do niej. Społeczeństwo jest swoistą „*materia*”, która w sposób niejako spontaniczny buduje państwo i jednocześnie jest wyrazem woli tego państwa. Jak stwierdza, H. Sasinowski, skuteczność działań struktur państwowych i społecznych może wzajemnie się warunkować, jeżeli nastąpią między nimi właściwe relacje oparte na zasadach: pomocniczości, przejrzystości, sprawności, odpowiedzialności, wiarygodności oraz społecznej partycypacji.<sup>120</sup> Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem, przy czym winno się jednocześnie zauważyć, że już brak realizacji jednej z tych zasad może skutkować uniemożliwieniem osiągnięcia efektów zakładanych przez ustawodawcę w danym obszarze regulacji stosunków społecznych. Istotne jest więc dążenie do podejmowania spójnych i daleko idących działań przez organy stanowiące i stosujące prawo w jego tworzeniu i stosowaniu. Konstruowanie modeli stanowić może uosobienie tworzonych przez państwo koncepcji prawnych.

W kontekście niniejszej pracy i prowadzonej analizy należy pochylić się nad definicją społeczeństwa zawartą w podstawowych aktach prawnych regulujących tematykę udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Aktem prawnym, który taką definicję wprowadził jest Konwencja z Aarhus o Dostępie do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska. i Dostępie do Sprawiedliwości

---

<sup>119</sup> encyklopedia.pwn.pl z dnia 31.03.2013 r.

<sup>120</sup> H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, op. cit., s. 42.

w Sprawach Dotyczących Środowiska<sup>121</sup>. Konwencja z Aarhus w art. 2 ust. 4 definiuje społeczeństwo jako „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia organizacje lub grupy”. Zgodnie więc z definicją zawartą w Konwencji z Aarhus, za społeczeństwo możemy uznać choćby jedną osobę fizyczną lub prawną, abstrahuje ona więc od liczby podmiotów składających się na „społeczeństwo”. Konwencja z Aarhus w art. 2 ust. 5 stworzyła również pojęcie „zainteresowanej społeczności”, które oznacza „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska”. Zgodnie z przepisem, dla potrzeb tej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie. Ustawodawca precyzuje tu krąg podmiotów, które mają prawo brać udział w postępowaniach administracyjnych lub sądowych. Zakres podmiotowy tego pojęcia jest węższy niż pojęcia „społeczeństwo”, a termin ten został wprowadzony w celu ograniczenia liczby potencjalnych uczestników postępowań tylko do tych, które narażone są na negatywne skutki podejmowanej decyzji bądź posiadają w danym postępowaniu inny interes prawny. Co ważne, Konwencja z Aarhus wskazuje, że organizacje pozarządowe, które spełniają wymogi formalne przewidziane prawem krajowym, uznane są za mające interes w tym zakresie.<sup>122</sup>

„Udział społeczeństwa” oznacza natomiast partycypowanie wraz z innymi w sprawach publicznych.<sup>123</sup> Celem wspólnego działania jest potrzeba dbania o środowisko naturalne oraz zdrowie i warunki życia ludzi, potrzeba zapobiegana potencjalnym negatywnym skutkom decyzji podejmowanych przez organy państwowe. „Partycypacja społeczna” jest terminem szerszym niż „udział społeczeństwa”.<sup>124</sup> Oznacza ona udział obywateli w zarządzaniu sprawami

---

<sup>121</sup> Konwencja o Dostępie do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska. i Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska, Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706., zwana dalej „Konwencją z Aarhus”.

<sup>122</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne.*, Toruń 2011, s. 235.

<sup>123</sup> J. Jabłoński, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002, s. 554

<sup>124</sup> A. Haładyj, A. Kozińska, K. Sobieraj, J. Trzewik, *Rozwiązania horyzontalne w prawie ochrony środowiska* [w:] red. M. Rudnicki *Organizacja ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 196.

społeczności, której są członkami.<sup>125</sup> Partycypacja społeczna ujmowana szeroko stanowi podstawę społeczeństwa obywatelskiego, bowiem urzeczywistnianie postulatów dobrowolnego i inicjowanego przez obywateli udziału w sprawach publicznych ich dotyczących, mających wpływ na życie społeczności, w ramach której funkcjonują. Pomocne w zrozumieniu istoty partycypacji będzie odwołanie się do znanego powiedzenia „*nic o nas bez nas*”. W tym rozumieniu partycypacją będzie każde, niewykraczające poza granice prawa działanie organów administracji, które umożliwi społeczeństwu wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Może ono mieć charakter również działania nieformalnego np. przybierać formy edukacji ekologicznej, spotkania, tzw. ekomediacja itp. Dwa ostatnie przykłady stanowią uczestnictwo wykraczające poza standardową, przewidzianą prawem procedurę udziału społeczeństwa.<sup>126</sup> Partycypacja społeczna obejmuje przede wszystkim sprawy o charakterze społecznym, ekonomicznym, gospodarczym, kulturowym, zdrowotnym i środowiskowym.<sup>127</sup> Głównym jej celem jest oferowanie podmiotom, które reprezentują interes społeczeństwa, wpływu na decyzje podejmowane przez organy państwa, a przez to uwzględnienie interesów i perspektyw dotyczących w szczególności przestrzegania i akceptacji ryzyka wynikającego z przyjęcia określonych rozwiązań technicznych.<sup>128</sup> Obowiązek inicjowania partycypacji społecznej spoczywa na władzach publicznych, jednak zdarza się, iż ich aktywność w tym zakresie jest niewielka lub niedostateczna, wobec czego inicjatywę taką podejmują często sami obywatele albo specjaliści w dziedzinach, których w danym przypadku partycypacja dotyczy. Na dzień dzisiejszy, w stosunku do stanu prawnego sprzed kilku bądź kilkunastu lat, nie ulega wątpliwości, iż istnieje znaczna ilość aktów prawnych, które obowiązkiem włączenia społeczeństwa w działania organów administracji uwzględniają. Będzie to chociażby ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

---

<sup>125</sup> J. Hausner, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999, s. 41.

<sup>126</sup> A. Haładaj, A. Kozłowska, K. Sobieraj, J. Trzewik, *Rozwiązania horyzontalne w prawie ochrony środowiska*, op. cit., s. 196.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 379., M. Strumińska, *Konflikty ekologiczne a dostęp do informacji o środowisku i udział społeczny w podejmowaniu decyzji środowiskowych*, [w:] red. C. Starczewski, *Konflikt ekologiczny. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2007, s. 38.



przestrzennym<sup>129</sup>, ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>130</sup>, ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>131</sup>, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>132</sup>. Wskazana tendencja wydaje się być naturalną konsekwencją zwiększonych możliwości szybkiego i efektywnego dostępu do informacji o działaniach organów administracji chociażby za pomocą Internetu, który dodatkowo ułatwił oddolną samoorganizację społeczeństwa.<sup>133</sup> Nie ulega wątpliwości, iż jedną z największych korzyści płynących z partycypacji społecznej jest uniknięcie bądź zminimalizowanie tzw. konfliktów ekologicznych.<sup>134</sup> Zjawisko poszerzenia partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska jest częścią długofalowego procesu tworzenia się tzw. demokracji uczestniczącej. W zakresie prawa ochrony środowiska proces ten nazwać można „upodmiotowieniem” obywateli, w pozytywnym tego słowa znaczeniu. Ich stanowisko staje się istotne w zakresie rozwiązywania problemów związanych z ochroną środowiska.<sup>135</sup>

Czynnikiem warunkującym zaistnienie zjawiska udziału społeczeństwa w postępowaniu jest realność wpływu społeczeństwa na podejmowane decyzje. Pozwala to odróżnić udział społeczeństwa od konsultacji społecznych.<sup>136</sup> Konsultacje społeczne są bowiem procedurą, w której organy administracji przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące zamierzonych działań. Plany tych działań mogą być zawarte w projektach aktów prawnych, programach publicznych czy budżetach jednostek publicznych. W procesie konsultacji obywatele są uprawnieni do przedstawienia opinii na temat proponowanych działań, a następnie wraz z organami administracji rozważają najlepsze w danej sytuacji rozwiązanie. Konsultacja społeczna stwarza podmiotom społecznym

---

<sup>129</sup> Dz. U. tj. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.

<sup>130</sup> Dz. U. tj. z 2018, poz. 21 z późn. zm.

<sup>131</sup> Dz. U. tj. z 2017, poz. 1566 z późn. zm.

<sup>132</sup> Dz. U. tj. z 2018, poz. 142 z późn. zm.

<sup>133</sup> K. Pawłowska, *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście*, Politechnika Krakowska 2009, s. 53

<sup>134</sup> Konflikt ekologiczny to konflikt społeczny, którego przedmiotem jest stan środowiska, a jedną ze stron a zaraz arbitrem jest państwo. cyt. za J. Runc, *Ochrona środowiska a konflikty społeczne w Polsce*, Poznań 1998, s. 23.

<sup>135</sup> M. Strumińska, *Konflikty ekologiczne a dostęp do informacji o środowisku i udział społeczny w podejmowaniu decyzji środowiskowych*, [w:] red. C. Starczewski, *Konflikt ekologiczny. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2007, s. 38.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

możliwość uzyskania wpływu na treść rozwiązań, a administracji szereg możliwości ulepszenia jej działań. Optymalnym zakończeniem konsultacji byłoby podjęcie wspólnej decyzji organu administracji i obywateli, jednak ostateczna decyzja spoczywa w rękach tych pierwszych. Cechą konsultacji, która umożliwia w klarowny sposób odróżnienie jej od partycypacji społecznej jest fakt, iż odpowiedzialność za kształt i treść dokumentu poddanego konsultacji spoczywa na autorze dokumentu - instytucji, a uwzględnienie przekazanych mu opinii nie jest jego obowiązkiem, a jedynie prawem — o ile uzna to za wskazane i cenne dla merytorycznej zawartości dokumentu, bądź jego społecznej akceptacji.<sup>137</sup> Tymczasem, w przypadku udziału społeczeństwa w postępowaniach, określanych mianem partycypacji społecznej, możemy mówić o rzeczywistym wpływie na decyzje organów administracji, z racji istnienia instrumentów prawnych temu służących. Podkreślenia wymaga fakt, iż od momentu uchwalenia ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>138</sup>, pojęcie „udziału społeczeństwa” należy do terminologii prawa ochrony środowiska.<sup>139</sup> Taki kierunek działania ustawodawcy winno się oceniać jako prawidłowy, bowiem partycypację społeczną w ochronie środowiska należy uznać za jeden z podstawowych elementów tworzenia i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Wszelkie podejmowane w tej sferze działania mogą bowiem mieć – pozytywny lub negatywny – wpływ zarówno na stan środowiska, jak i na status obszarów, które dane działanie obejmuje, czy którego dotyczy, a także na życie mieszkańców, przeznaczenie terenów, możliwości inwestycyjne, rozwój społeczno-gospodarczy itp. Dlatego poznawanie opinii mieszkańców w poszczególnych sprawach, czy chociaż umożliwienie im wypowiedzenia się, bądź zasięgnięcia informacji o określonych działaniach, pozwoli na zwiększenie odpowiedzialności społecznej, poczucie wspólności celów pomiędzy państwem i społeczeństwem, a także uniknięcie konfliktów, a co za tym idzie wzmocnienie poczucia podmiotowości społeczeństwa, w tym społeczności lokalnych. Potrzeba stworzenia gwarancji

---

<sup>137</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005

<sup>138</sup> Dz.U. tj. z 2000 r. nr 109 poz. 1157 z późn. zm.

<sup>139</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska...* op.cit. s. 20

prawnych udziału społeczeństwa w ochronie środowiska pojawiła się już kilkadziesiąt lat temu, jednakże skonkretyzowanie przewidzianych przez państwa uprawnień nastąpiło stosunkowo późno z punktu widzenia okresu czasu, w jakim prawo ochrony środowiska się rozwijało.<sup>140</sup>

Normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO winien zakładać realizację społecznej funkcji prawa jako spełniającej rolę ochrony interesów społecznych. Podjęcie próby ustalenia takowego modelu związane jest z ustaleniem elementów tworzących ten model i rzeczywiście funkcjonujących w ramach polskiego porządku prawnego.

---

<sup>140</sup> *Ibidem.*

#### 1.4. Uwagi końcowe.

Powyższe rozważania prowadzą *de facto* do jednego kluczowego wniosku – model normatywny to pewnego rodzaju wyidealizowana struktura, oparta o określone wartości, które uformowane są w zespół powinności i zakazów, tworzących kierunki działania adresatów tych norm w ramach danej dziedziny stosunków społecznych. Biorąc zaś pod uwagę tematykę poruszaną w niniejszej rozprawie, ustalenie założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO stanowić będzie swoistą próbę ustalenia metody harmonizowania czy też systematyzowania regulacji prawnych i stworzonych w oparciu o nie instytucji prawnych, które urzeczywistniać będą przyjęte w ramach tego modelu wartości, poprzez praktyczną i skuteczną ich realizację. Ustalenie założeń tego modelu pozwoli także na wykazanie korelacji pomiędzy obowiązującymi regulacjami prawnymi normującymi sferę wykorzystywania GMO a rzeczywistymi możliwościami realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu, jaki jest skuteczna partycypacja społeczeństwa w sprawach związanych z wykorzystywaniem GMO.

Istnienie normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO powinno w założeniu ograniczać możliwości nadużywania uprawnień ze strony podmiotów, których działania nastawione są na osiągnięcie efektu ekonomicznego. Stosowanie inżynierii genetycznej nie powinno być w znaczącym stopniu podporządkowane regułom rynkowym, a winno podlegać mechanizmom stabilizująco-kontrolnym. Reasumując, modelowanie winno być ukierunkowane na ustalenie rozwiązań, które zapewnią harmonię pomiędzy rozwojem współczesnych technologii, a realizacją uprawnień społeczeństwa ugruntowanych w obowiązującym prawie.

Można *a priori* przyjąć, że sama złożoność struktury prawa administracyjnego czy prawa ochrony środowiska wpłynąć będzie na złożoność czy trudność w ustaleniu szczegółowych założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Niekiedy założenia te przybiorą więc charakter prognoz. Badanie tej dziedziny stosunków społecznych poprzez modelowanie jest oparte o abstrakcyjne wnioskowanie, osadzone w

uwarunkowaniach prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Modelowanie, rozumiane jako symulacja rzeczywistych procesów elementarnych składających się na funkcjonowanie badanej sfery<sup>141</sup>, w przypadku analizowanej problematyki, opierać się będzie o następujące zamierzenia: 1) ustalenie w aktach źródłowych modułów tego modelu, rozpoczynając od zidentyfikowania wartości będących podstawą aktywności społecznej w dziedzinie ochrony środowiska; przyjęte wartości pozwolą na zidentyfikowanie zakresu norm prawnych, które ujmą istotę tych wartości w postaci normatywnej; 2) odniesienie się do treści norm prawnych, które ów model tworzą, w zgodzie z przyjętą ich hierarchią; 3) analizę procesów opartych o ustalone normy prawne wraz z wykazaniem istniejących problemów, konfliktów i luk w prawie; 4) uszeregowanie tych procesów z punktu widzenia ich doniosłości i skuteczności; 5) zbadanie korelacji między poszczególnymi elementami i procesami zawartymi w tym modelu; 6) wskazanie zagrożeń wraz ze sformułowaniem postulatów.

W ramach modelowania winno się postawić pytanie – jakie istnieją możliwości kontroli społecznej wykorzystywania GMO, w sytuacji, gdy z uwagi postęp techniczny niejako narzucona została ingerencja inżynierii genetycznej w środowisko. Ponadto, czy założenia prawidłowego funkcjonowania takiego modelu są realne i dadzą się urzeczywistnić w postaci normatywnej. Nie można bowiem abstrahować od istnienia w tej dziedzinie stosunków społecznych także sfery technicznej i ekonomicznej. Model, który z założenia jest konstrukcją teoretyczną, pozwoli ukazać relacje pomiędzy poszczególnymi aktami regulującymi sferę udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz sferę wykorzystywania GMO. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, analiza założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO powinna umożliwić wyodrębnienie tych elementów prawa ochrony środowiska, w tym regulującego wykorzystywanie GMO, które bądź gwarantują, bądź stają na drodze do realizacji celów urzeczywistniających społeczną aktywność w sprawach dotyczących GMO. Tym samym, w prowadzonych rozważaniach nie można abstrahować od analizy

---

<sup>141</sup> Por. K. Gąska, *Modelowanie zintegrowanych systemów gospodarki odpadami z wykorzystaniem teorii zorientowanej obiektów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, VII Międzynarodowe Forum Gospodarki Odpadami, Kalisz - Poznań, Polska 2007 r., s. 491.

przepisów prawa ochrony środowiska, rozpoczynając jednakże od analizy przepisów prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej.

## **II Udział społeczeństwa w ochronie środowiska jako podstawa do tworzenia struktury normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Analiza udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego.**

### **2.1. Uwagi wstępne.**

Do instrumentów prawnych udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej należą: dostęp społeczeństwa do informacji, udział społeczeństwa w postępowaniach zakończonych wydaniem rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, udział w przygotowywaniu planów, programów, określaniu wytycznych polityki oraz w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a ponadto dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO regulowany jest, poprzez odpowiednie odesłania, przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Na wstępie należy poruszyć ową problematykę, aby zaprezentować zagadnienie w sposób kompleksowy i dokonać próby identyfikacji problemów, które występują na gruncie u.u.i.ś., a które mogą wpływać na skuteczność partycypacji społeczeństwa w sprawach z zakresu GMO.

Należy podkreślić, iż zarówno w prawie międzynarodowym, w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie polskim, sygnalizuje się istotną rolę społeczeństwa w zapewnieniu właściwej ochrony środowiska. Udział społeczeństwa wpływa bowiem na wzrost społecznej świadomości w zakresie zagadnień ochrony środowiska, zwiększenie zaufania obywateli do organów administracji i działań przez nią podejmowanych, i odpowiednio wzrost poczucia odpowiedzialności organów administracji za podejmowane przez nich działania. Ostatecznie wpływa to na zwiększenie jakości działań administracji publicznej. Realizacji tych celów służyć ma ustanowienie w prawie instrumentów udziału

społeczeństwa w ochronie środowiska. Niniejszy rozdział zawierać będzie analizę tych instrumentów prawnych.

W pierwszej kolejności, przedstawione zostaną unormowania udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, zawarte w przepisach prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, co wynika z faktu, iż w hierarchii aktów prawnych są one nadrzędne w stosunku do ustaw krajowych i determinują ich kształt oraz treść. Pełna analiza regulacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wydaje się być niemożliwa bez odwołania się do aktów, które pierwotnie stworzyły instrumenty prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Jednym z celów analiz zawartych w niniejszym rozdziale jest więc wskazanie regulacji prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, które stanowią fundament do tworzenia i stosowania instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Następnie zostanie dokonana charakterystyka regulacji dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska na gruncie prawa krajowego tj. w Konstytucji oraz wspomianej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Reasumując, celem niniejszego rozdziału jest scharakteryzowanie instrumentów prawnych udziału społeczeństwa w zakresie ich wykorzystywania w szeroko rozumianej ochronie środowiska, a także podmiotów, które z tych instrumentów mogą na mocy prawa korzystać, a jednocześnie wykazanie czy wymienione instrumenty rzeczywiście spełniają przypisaną im przez prawodawcę rolę. Analiza w tym zakresie pozwoli na wyodrębnienie podstawowych wartości, które docelowo winny stanowić składniki normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO. Pozwoli to ostatecznie na ustalenie, w oparciu o jakie założenia stworzony został, bądź winien być stworzony normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.



## 2.2. Koncepcja udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa międzynarodowego.

Międzynarodowe prawo ochrony środowiska umożliwia współpracę Państw na poziomie globalnym, a więc niezbędnym z punktu widzenia ochrony środowiska traktowanego jako niepodzielny zbiór elementów przyrodniczych. Przełomem w uznaniu roli i znaczenia społeczeństwa w ochronie środowiska była Konferencja organizowana przez ONZ „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3-14 czerwca 1992 r. Konferencja, z uwagi na jej fundamentalne dla ochrony środowiska znaczenie, określana jest również jako Szczyt Ziemi. Podczas konferencji, w wyniku długotrwałych negocjacji i porozumienia wszystkich uczestniczących stron przyjęto trzy dokumenty o charakterze deklaracyjnym: Deklarację w Sprawie Środowiska i Rozwoju<sup>142</sup>, Agendę 21 (Globalny program działań) oraz Deklarację o lasach, a także dwie umowy o charakterze wiążącym: Konwencję o różnorodności biologicznej<sup>143</sup> oraz Konwencję ramową w sprawie zmian klimatu.<sup>144</sup>

Konferencja stanowiła punkt zwrotny i zapoczątkowała nową epokę w historii ochrony środowiska na świecie. Konferencja uwidoczniała ryzykowny względem środowiska naturalnego kierunek, w jakim podąża społeczeństwo, nastawione na rozwój gospodarczy i technologiczny, w celu zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych ludzkości.<sup>145</sup> Potrzeba sformułowania strategii na rzecz ograniczenia i przeciwdziałania globalnym zagrożeniom środowiska doprowadziła do stworzenia polityki zrównoważonego rozwoju, a na jej gruncie sformułowania zasady zrównoważonego rozwoju, która stanowi, iż „*na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie*”<sup>146</sup>. Prawo do zadowalających

---

<sup>142</sup> zwana dalej „Deklaracją”.

<sup>143</sup> Dz.U. 2002 nr 184 poz. 1532, zwana dalej „Konwencją o różnorodności biologicznej”

<sup>144</sup> J. Ciecchanowicz-McLean, *Międzynarodowe Prawo Ochrony Środowiska* Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> Zdanie to wywodzi się z raportu WECD (Światowa Komisja Środowiska i Rozwoju, zwana też Komisją Bruntland). Komisja wypracowania szerokiej koncepcji politycznej zrównoważonego

warunków życia w środowisku, jako uznawane za jedno z praw człowieka, rozumiane był coraz częściej jako prawo do informacji o stanie środowiska, o jego zagrożeniach istniejących i planowanych, prawo do współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji mających wpływ na wygląd, jakość czy stan środowiska<sup>147</sup>. Wyjątkowe znaczenie Deklaracji przejawia się przede wszystkim w tym, iż sformułowano w niej zasady, które na dzień dzisiejszy stanowią nadrzędne zasady prawa ochrony środowiska m.in. zasada zanieczyszczający płaci, zasada kompleksowości, zasada prewencji, przezorności a także zasada uspołeczniania procesu decyzyjnego w ochronie środowiska<sup>148</sup>.

Deklaracja stanowi zbiór 27 zasad określających prawo narodów do rozwoju oraz ustalających ich zobowiązania chroniące wspólne środowisko. Wśród wszystkich zasad zawartych w Deklaracji zasada 10 odnosi się do dostępu do informacji traktowanego jako udział społeczeństwa w ochronie środowiska, jak i do udziału społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska i stanowi, iż zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli, a państwa powinny zapewnić efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków służących tej idei. Zasada ta, w treści swej, odnosi się do dostępu do informacji dotyczących niebezpiecznych substancji i niebezpiecznej dla zdrowia działalności oraz do możliwości podejmowania decyzji. Równocześnie zadaniem władzy państwowej jest zapewnienie efektywnego dostępu do środków prawnych i administracyjnych w tym zakresie oraz podejmowanie działań mających wpłynąć na zwiększenie świadomości ekologicznej obywateli.<sup>149</sup> Artykuł 10 konstytuuje zasadę uspołeczniania procesu

---

rozwoju oraz opublikowania w kwietniu 1987 roku raportu "Nasza Wspólna Przyszłość". Działalność Komisji przyczyniła się do zwołania Szczytu Ziemi w 1992 w Rio de Janeiro. Raport ów dostrzega, że cywilizacja osiągnęła poziom dobrobytu możliwy do utrzymania, pod warunkiem odpowiedniego gospodarowania. Model takiej gospodarki zakłada odpowiednio i świadomie ukształtowane relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko (nie tylko przyrodnicze, ale także sztuczne – wytworzone przez człowieka) oraz jakością życia (w tym zdrowiem człowieka).

<sup>147</sup> Cyt. za D. Kałuża, M. Płoszka, R. Robaczewska, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, WK2015

<sup>148</sup> *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój"*, przeł. P. Błaszczyk, I. Kulisz, Warszawa 1993, s. 13-18.

<sup>149</sup> „Zagadnienia środowiskowe są na każdym poziomie najlepiej rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie państwa każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu

decyzyjnego w dziedzinie ochrony środowiska i daje wyraz przekonaniu państw, iż szeroko pojmowana i skuteczna partycypacja społeczeństwa w ochronie środowiska stanowi jeden z fundamentów zrównoważonego rozwoju.<sup>150</sup>

Reasumując, podczas Konferencji w Rio de Janeiro stworzono po raz pierwszy zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, tworząc w ten sposób ogólne standardy tego udziału. Należy dodać, iż sformułowano wówczas zarówno zasady odnoszące się do społeczeństwa jako ogółu oraz szczegółowe postulaty mające zastosowanie do konkretnych grup społecznych. W szczególności chodzi tu o organizacje pozarządowe, związki zawodowe naukowców, grupy etniczne, kobiety, dzieci, młodzież i rolników. Szczegółowe rozwiązania odnoszące się do wskazanych grup społecznych zostały sformułowane w treści programu Agenda 21. Natomiast Deklaracja z Rio ustanowiła dwa filary partycypacji społecznej w ochronie środowiska, a mianowicie dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Kolejne międzynarodowe akty prawne stanowiły rozwinięcie zagadnień zawartych w Deklaracji z Rio.<sup>151</sup>

Obok Deklaracji z Rio de Janeiro omawianą tematykę kompleksowo ujmowały ponadto Wytoczne w sprawie dostępu do informacji o ochronie środowiska oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z ochroną środowiska, uchwalone w 1995 r. w Sofii na III Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska odbywającej się w ramach procesu „Środowisko dla Europy”. Jednakże wymienione akty mają charakter instrumentów typu „soft law”.<sup>152</sup> W latach 90. akty prawnie wiążące istniały tylko w zakresie poszczególnych zagadnień ochrony środowiska. Mowa tu np. o

---

*władzy publicznej. Dotyczy to informacji o niebezpiecznych substancjach i niebezpiecznej działalności w rejonie zamieszkiwania społeczności, jak również możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny to ułatwić jak również zwiększyć świadomość społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”.* Tekst w: J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Źródła*, Wrocław 1994 r., 101-105.

<sup>150</sup> *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój"*, przeł. P. Błaszczak, I. Kulisz, Warszawa 1993, s. 13-18.

<sup>151</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 35.

<sup>152</sup> Zob. J. Jerzmański, *Co-operation Between Environmental Authorities and ECOs in the Light of International Instruments* [w:] *Co-operation Between Environmental Authorities and Ecological NGOs. A Comparative Review* (red.) J. Jendrośka, Wrocław 1998 r., s. 11-19.

Konwencji Helsińskiej o ochronie Bałtyku z 1992 r. czy Konwencji o transgranicznych skutkach awarii przemysłowych z 1992 r. Regulowały one jedynie uprawnienia do dostępu do informacji wydawanych na wniosek zainteresowanego podmiotu.<sup>153</sup>

Dokonując analizy regulacji prawa międzynarodowego dostrzec można, iż odmiennie uregulowano w nim udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, w zależności od tego, czy chodziło o decyzje o znaczeniu strategicznym, czyli procedury dotyczące tworzenia prawa, wytycznych polityki, planów, programów itp., czy też chodziło o indywidualne decyzje administracyjne wydawane w konkretnych sprawach. Kwestia partycypacji społeczeństwa w realizacji zadań organizatorskich uregulowana została przede wszystkim poprzez wytyczne bądź zalecenia, przy tym ogólnie sformułowane.<sup>154</sup> Państwa-strony umów międzynarodowych za główny cel przyjęły zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniach w przedmiocie wydania decyzji indywidualnej. W tym zakresie w latach 90. istniał szereg instrumentów międzynarodowych tworzących rozbudowany system procedur. Wciąż jednak były to unormowania tylko w obrębie określonych dziedzin ochrony środowiska (np. Konwencja EKG ONZ o Ocenach Oddziaływania na Środowisko w Kontekście Transgranicznym z 1991 r., tzw. Konwencja z Espoo).<sup>155</sup>

Kompleksową regulację w tym przedmiocie ustanowiono w 1998 r. Jest to wspomniana już w niniejszej rozprawie Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus). Głównym celem stworzenia Konwencji z Aarhus było sprecyzowanie i określenie, w formie wiążących postanowień traktatowych, deklaracji politycznych ogłoszonych w 1995 roku przez Ministrów na III Paneuropejskiej Konferencji „Środowisko dla

---

<sup>153</sup> J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999 r., s. 5.

<sup>154</sup> *Ibidem* s. 6.

<sup>155</sup> J. Jermanski, *Konwencja Espoo a porozumienia międzynarodowe. Konkretyzacja modelowego wzorca ocen oddziaływania na środowisko w porozumieniach międzynarodowych*, Biuletyn Komisji ds. OOS, nr 17, 1995 r., s. 20-21.

*Europy*” w Sofii.<sup>156</sup> W negocjowaniu tekstu Konwencji brały udział pozarządowe organizacje ekologiczne, co stanowiło precedens w dotychczasowej historii prawa ochrony środowiska<sup>157</sup>.

Konwencja z Aarhus normuje trzy typy instrumentów udziału społeczeństwa. Należą do nich dostęp do informacji, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w ochronie środowiska. Natomiast w udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji zostały dodatkowo wyodrębnione: udział społeczeństwa w rozstrzygnięciach dotyczących konkretnych przedsięwzięć, udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska oraz udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych i/lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych. Przedstawiciele literatury międzynarodowej wskazywali, iż Konwencja z Aarhus jest pierwszy w historii aktem prawnym, w którym prawo do życia w zdrowym środowisku zostało ukonstytuowane w sposób wiążący.<sup>158</sup> Winno się w tym miejscu przytoczyć również art. 3 ust. 5 i 6 Konwencji, które umożliwiają Stronom utrzymanie lub wprowadzenie środków przewidujących, w sprawach dotyczących środowiska, swobodniejszy dostęp do informacji, zwiększony udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz szerszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, niż jest przewidywane w Konwencji. Konwencja ustala więc jedynie niezbędne minimalne standardy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.

W ramach pierwszego filaru, Konwencja określa czym jest dostęp do informacji o środowisku, oraz formułuje zasady dostępu do informacji wprowadzając podział na dostęp na bierny i czynny. Należy podkreślić, iż dostęp do informacji traktowany jest jako osobna instytucja prawna. Odnosi się on bowiem do stworzenia gwarancji jawności administracji i stworzenia możliwości dostępu do urzędowych dokumentów bez powiązywania tego z konkretnym

---

<sup>156</sup> Decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz.Urz. z dnia 17.05.2005 r. L 124/1.

<sup>157</sup> REC, IUCN, GLOBE, J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999 r., s. 8.

<sup>158</sup> Por. K. Brady, *New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, Environmental Policy and Law*, Nr 2/28, s.70.

postępowaniem (sądowym czy administracyjnym), bądź łączenia z istnieniem tego typu uprawnień wynikających z członkowstwa w określonym organie czy instytucji.<sup>159</sup>

Z kolei czynne udostępnianie informacji o środowisku nakłada na państwa Strony obowiązek gromadzenia, uaktualniania, opracowywania i udostępniania różnego rodzaju informacji m.in. informacji o zagrożeniach, informacji o planowanych i prowadzonych przedsięwzięciach mających wpływ na środowisko, wytycznych polityki, a także planów i programów itp. Konwencja z Aarhus nakazuje mobilizowanie podmiotów gospodarczych prowadzących działalność mającą znaczący wpływ na środowisko do regularnego informowania społeczeństwa o wpływie ich działalności i produktów przez nich wytwarzanych na środowisko (także w ramach znakowania ekologicznego i przeglądów ekologicznych).<sup>160</sup>

Drugim filarem Konwencji z Aarhus jest udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, pojmowany w sposób szeroki tzn. dotyczy udziału w postępowaniach w przedmiocie wydania przez organ konkretnych rozstrzygnięć oraz udziału w przygotowywaniu planów, programów, określania wytycznych polityki, a ponadto do przygotowywania przepisów aktów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych. Należy podkreślić, iż wśród instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska ten rodzaj partycypacji traktowany jest jako kluczowy, a dostęp do informacji i do wymiaru sprawiedliwości stanowią niejako narzędzia do osiągnięcia głównego celu właśnie w postaci uczestnictwa społeczeństwa w sprawach publicznych.

Na marginesie warto dodać, że przez długi czas udział społeczeństwa w ochronie środowiska kojarzony był w przeważającej mierze z procedurą oceny oddziaływania na środowisko (OOS), natomiast w innych kategoriach pozwoleń nie dostrzegano potrzeby udziału społeczeństwa. Również konstrukcja przepisów Konwencji z Aarhus na pierwszy rzut oka wskazuje że ów akt prawny odnosi się

---

<sup>159</sup> J. Jędrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit. s. 64.; Por. J. Jędrośka, M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002, s. 28.

<sup>160</sup> J. Jędrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 64.

przede wszystkim do procedury OOS.<sup>161</sup> Jak podkreśla J. Jendrońska i W. Radecki jest to wrażenie mylne, albowiem udział społeczeństwa na mocy art. 6 Konwencji z Aarhus wymagany jest w stosunku do określonych tam przedsięwzięć, niezależnie od tego czy prawo krajowe przewiduje jednocześnie w stosunku do nich obowiązek przeprowadzenia procedury OOS. Istnieje natomiast odwrotne powiązanie – postanowienia art. 6 Konwencji należy stosować również do wszystkich nieujętych w niej rodzajów działalności, o ile prawo krajowe przewiduje w stosunku do nich procedurę OOS z udziałem społeczeństwa.<sup>162</sup> Autorka rozprawy uznaj tę koncepcję za trafną. Nie można zaprzeczyć, iż w treści Załącznika numer 1 do Konwencji z Aarhus wymienione są rodzaje przedsięwzięć wymagających udziału społeczeństwa i Załącznik ten obejmuje w większości przedsięwzięcia „inwestycyjne”. Nawet wymienione pozwolenia „środowiskowe” wydawane są głównie na przedsięwzięcia związane z realizacją określonych inwestycji. Jest to wyraz tradycyjnego podejścia ustawodawcy. Niemniej jednak rozwój technologiczny i gospodarczy stwarza nowe wyzwania w zakresie ochrony środowiska i tradycyjne podejście wydaje się być niewystarczające. Twórcy Konwencji postanowili więc zmierzyć się z tym problemem, a wyrazem tego jest ustęp 11 artykułu 6 Konwencji, który stanowi, iż *„Każda ze Stron, w ramach swojego prawa krajowego, w miarę możliwości odpowiednio stosuje postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska.”* Ustawodawca postanowił więc wyodrębnić, a przez to podkreślić znaczenie udziału społeczeństwa w różnego rodzaju procedurach.<sup>163</sup> Tym samym, należy uznać, że udział społeczeństwa na mocy art. 6 Konwencji z Aarhus wymagany jest w stosunku do określonych tam przedsięwzięć, niezależnie od tego czy prawo krajowe przewiduje jednocześnie w stosunku do nich obowiązek przeprowadzenia procedury OOS. Zasadność tego poglądu potwierdza także treść obowiązujących przepisów prawa krajowego regulujących zagadnienia związane

---

<sup>161</sup> J. Jendrońska, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, s. 65.

<sup>162</sup> J. Jędrońska, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 1999, s.86.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

z wykorzystywaniem GMO. Przepis art. 6 Konwencji z Aarhus został sformułowany w taki sposób, w akcie prawnym takiej rangi, że uznać należy za racjonalne i uzasadnione przyjęcie szerokiego zakresu jego stosowania, uwzględniającego zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze, w tym rozwijające się technologie w zakresie ochrony środowiska.

Jednocześnie, można postawić pytanie, dlaczego w pkt 11 art. 6 Konwencji z Aarhus odniesiono się wyłącznie do zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska, zaś pominięto pozostałe procedury z użyciem GMO. Niemniej jednak Konwencja z Aarhus jest aktem stanowiącym pewien wyraz kompromisu pomiędzy szeregiem państw, które ją podpisywały, a tym samym właściwym byłoby przyjęcie, że wytycza ona jedynie kierunek dla państw w tworzeniu prawa krajowego. Z pewnością taka interpretacja pozwala na urzeczywistnienie celów, jakim przyświecało powstanie Konwencji z Aarhus i zwiększa prawdopodobieństwo ochrony interesów społeczeństwa. Potwierdzają to także obowiązujące unormowania zawarte w u.m.o.g.z., co zostanie wskazane w kolejnych rozdziałach pracy.

Odnosząc się zaś do uregulowania procedury udziału społeczeństwa w Konwencji z Aarhus, kładzie ona nacisk na przeprowadzenie kolejnych etapów procedury w terminie dającym możliwość skutecznego poinformowania społeczeństwa o postępowaniu, tj. takiego, które zapewnia czas na odpowiednie przygotowanie się, a w konsekwencji efektywne uczestnictwo w podejmowaniu decyzji. Ponadto Konwencja z Aarhus stanowi, iż organy władzy państwowej winny zachęcać przyszłych wnioskodawców do przeprowadzenia wstępnych konsultacji czy dyskusji publicznej. Artykuł 6 Konwencji stanowi, iż społeczeństwo, w stosunku do planowanych przedsięwzięć może składać wszelkie uwagi, informacje, analizy i opinie, w formie pisemnej lub ustnej, w trakcie rozprawy publicznej albo podczas przesłuchania z udziałem wnioskodawcy. Strony powinny w sposób należyty uwzględnić rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa, tak więc udział ten nie powinien być traktowany jedynie jako formalność, a jako jednakowo ważny w stosunku do innych etap postępowania. Natomiast sama decyzja powinna być niezwłocznie podana do publicznej wiadomości.



Na marginesie, wspomnieć należy, iż w kwestii zakresu podmiotowego udziału społeczeństwa, Konwencja z Aarhus pozostawia jego określenie uznaniu Stron. Nie wymaga ona powszechnego udziału, co oznacza, że przykładowo konsultacja jedynie z organizacją ekologiczną spełniałaby wymogi Konwencji z Aarhus, co jednak wydaje się być niecelowe i nie spełniać idei, jaka przyświecała jej powstaniu. Jednakże jak podkreśla się w literaturze, regulacje zawarte w art. 6 Konwencji z Aarhus stanowią przede wszystkim praktyczne ujęcie problematyki, a mniejsze znaczenie mają tu gwarancje prawne udziału społeczeństwa.<sup>164</sup> Podejście takie wydaje się być zrozumiałe, bowiem cel umów międzynarodowych jest odmienny od funkcji jaką pełni prawo bezpośrednio stosowane w danym państwie. Prawo międzynarodowe ma w tym wypadku nadać kierunek działania stronom Konwencji z Aarhus. Ponadto, pełni ona rolę ukierunkowania również na przyszłość, a więc przy uwzględnieniu zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Konwencja z Aarhus ma więc stanowić swego rodzaju nadrzędną gwarancję i generalne zobowiązanie do uregulowania tej problematyki na gruncie prawa wewnętrznego poszczególnych stron Konwencji. To strony Konwencji mają poprzez sformułowane przez nie instrumenty prawne, zagwarantowane niezbędne środki ustawodawcze, administracyjne, jak również właściwe środki egzekucyjne dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji jej postanowień.

Z kolei udział społeczeństwa w tworzeniu planów, programów, strategii a także w przygotowywaniu przepisów (art. 7 i 8 Konwencji z Aarhus) regulowany jest w sposób niewiążący. Nie wprowadzają one obowiązku podejmowania przez państwa działań legislacyjnych, a skupiają się na wskazaniu odpowiednich działań praktycznych i rozwiązań organizacyjnych, jakie państwa powinny wdrożyć.

Trzecim filarem Konwencji jest dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 9 Konwencji z Aarhus). Z jednej strony stanowi on gwarancję realizacji pozostałych dwóch filarów Konwencji, ponieważ stwarza możliwość ochrony prawnej w przypadku naruszenia przez organy władzy publicznej obowiązków wynikających z Konwencji, z drugiej strony jest swoistą gwarancją realizacji prawa do

---

<sup>164</sup> J. Jędrońska, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji ...*, op. cit., s. 1.

środowiska, ustanowionego w art. 1 Konwencji, ponieważ daje możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym.<sup>165</sup> Bez możliwości egzekwowania przez społeczeństwo przyznanych im uprawnień, organy władzy publicznej, do których skierowane są obowiązki nie miały by w gruncie rzeczy motywacji do zapewnienia społeczeństwu skutecznej realizacji opisywanych instrumentów. O ile więc niniejsza rozprawa skupia się na analizie regulacji w zakresie dostępu do informacji i udziału w postępowaniach, o tyle niezbędnym jest wyjaśnienie, jakie środki prawne przysługują społeczeństwu w przypadku naruszenia przez władze publiczne poszczególnych jego uprawnień.

Kwestię tę reguluje art. 9 Konwencji z Aarhus. Istotne jest, iż powołany art. 9 obejmuje swoim zakresem postępowania w sprawach wynikających z naruszenia prawa do informacji i udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.<sup>166</sup> Dostęp do wymiaru sprawiedliwości docelowo dotyczy sądów, jednak Konwencja z Aarhus nie wyklucza także innego niezależnego i bezstronnego organu powołanego z mocy ustawy. Gwarancje te dotyczą trzech kategorii podmiotów tj. podmiotów, którym odmówiono (w całości lub w części) dostępu do informacji, lub których żądanie udostępnienia informacji nie zostało rozpatrzone, niewłaściwie rozpatrzone czy generalnie załatwione niezgodnie z postanowieniami art. 4 Konwencji; podmiotom, które uczestniczyły bądź mogły uczestniczyć w postępowaniach przewidzianych art. 6 Konwencji, które to podważają legalność podjętego rozstrzygnięcia lub też zgodność z prawem określonego działania lub zaniechania; członkom społeczeństwa spełniającym wymagania określone w prawie krajowym, którzy kwestionują działania lub zaniechania osób prywatnych lub władz publicznych naruszających wymagania prawa krajowego w dziedzinie ochrony środowiska.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 47.

<sup>166</sup> Por. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej: Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 30.; A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska-transpozycja Trzeciego Filaru Konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 1/2014, str. 222.

<sup>167</sup> Por. K. Brandy, *New Convention on Access to Information and Public Participation on Environmental Matters*, „*Environmental Policy and Law*” 1998, nr 2/28, s. 73.

Konwencja zawiera przepisy materialne i proceduralne, co podkreśla wyjątkowy, jak na okres wejścia w życie Konwencji, kompleksowy charakter jej regulacji, nie mający precedensu.<sup>168</sup> Stanowi ona swego rodzaju kodeks demokracji w dziedzinie ochrony środowiska połączony z gwarancjami praw człowieka, które w ówczesnym czasie były już silnie ugruntowane w prawie. Z tych też względów postanowienia Konwencji z Aarhus określane są niekiedy jako „następna generacja” praw człowieka.<sup>169</sup>

Odzwierciedlenie wymogów Konwencji z Aarhus w ustawodawstwie polskim stanowi jeden z gwarantów skutecznego udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, w związku z czym ustalenie czy gwarancje zawarte w Konwencji z Aarhus zostały urzeczywistnione na gruncie prawa krajowego, pozwoli na ocenę, czy w prawie polskim istnieje normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Jednocześnie, dotychczas przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, iż na gruncie prawa międzynarodowego stworzono rozbudowane podstawy zapewnienia społeczeństwu gwarancji udziału w ochronie środowiska. Z zasadami tymi korelują również zasada prewencji i przezorności, które to zostaną omówione w kolejnych rozdziałach dysertacji. Zasady te mogą posłużyć jako nadrzędne założenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO i pozwalają na ustalenie kierunku rozważań prowadzonych w dalszej części niniejszej rozprawy.

Jak zostało wspomniane w tym rozdziale, w celu ustalenia założeń modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO winno się w pierwszej kolejności ustalić moduły tego modelu rozpoczynając od zidentyfikowania wartości będących podstawą aktywności społecznej w dziedzinie ochrony środowiska. Prawo międzynarodowe wychodzi na przeciw tym rozważaniom, bowiem już na obecnym etapie prowadzonej analizy się można wyodrębnić szereg zasad, mogących stanowić wytyczne do dalszych przemyśleń obejmujących przedmiot niniejszej pracy. Do zasad tych należy: zasada zrównoważonego

---

<sup>168</sup> Zob szerzej J. Jendrośka, M. Bar, *Mechanizmy kontroli i egzekwowania Konwencji z Aarhus*, „Prawo i środowisko” 2004, nr 3, s. 43.

<sup>169</sup> J. Jędrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op.cit., s.1.

rozwoju, a także stanowiąca jeden z jej fundamentów, zasada uspołeczniania procesu decyzyjnego w ochronie środowiska.<sup>170</sup> Obecnie uznaje się, że prawo do informacji o środowisku oraz do udziału w podejmowaniu decyzji o środowisku. wchodzi w zakres „prawa do środowiska”.<sup>171</sup> Uznawane jest ono za jedno z praw człowieka. Prawa człowieka są to prawa wynikające z właściwości natury ludzkiej.<sup>172</sup> W świetle Deklaracji Wiedeńskiej z 1994 r.<sup>173</sup> przyjmuje się, iż są to prawa uniwersalne, niepodzielne, wzajemnie zależne i powiązane ze sobą. Istotne jest, iż prawa te istnieją ponad prawem stanowionym, którego zadaniem jest zagwarantowanie możliwości ich realizacji.<sup>174</sup> Prawo do środowiska winno być w prowadzonych rozważaniach swoistym drogowskazem ku opracowaniu założeń modelowych udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Z prawem do środowiska wiąże się jednak wiele dylematów. Po pierwsze, środowisko ma wymiar indywidualny, bowiem poszczególni członkowie społeczeństwa posiadają różne upodobania i potrzeby związane ze swoim otoczeniem, w jego środowiskowym aspekcie.<sup>175</sup> W doktrynie nauki prawa formułuje się więc tezy, w świetle których z uwagi na indywidualizm jednostek ludzkich w sferze potrzeb środowiskowych, system prawa nie jest w stanie zapewnić indywidualnego prawa do środowiska w pełnym zakresie.<sup>176</sup> Wydaje się, iż można rozumieć to w ten sposób, że prawo do środowiska można odnieść w najszerszym zakresie do społeczności międzynarodowej, zaś w najwęższym społeczności lokalnej. To implikuje tezę, iż prawo do środowiska może być urzeczywistnione przede wszystkim wobec ludzi jako gatunku i w założeniu ma stanowić przede wszystkim opozycję wobec działalności gospodarczej, która może naruszać równowagę w środowisku. Prawo do środowiska jest w tym sensie ściśle skorelowane z zasadą zrównoważonego rozwoju. Mając na względzie powyższe, nasuwa się wniosek, iż prawo do środowiska jako takie winno być zrealizowane

---

<sup>170</sup> *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój"*, przeł. P. Błaszczuk, I. Kulisz, Warszawa 1993, s. 13-18.

<sup>171</sup> J. Jendrośka (red.), [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 132 i n.

<sup>172</sup> M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999, cyt. za L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, *Studia Ecologiae et Biothicae* nr 4/2006, s. 309.

<sup>173</sup> Deklaracja Wiedeńska, Wiedeń 9 października 1993 r.

<sup>174</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 30.

<sup>175</sup> B. Hołyst, *Promocja zdrowia psychicznego w zjednoczonej Europie* [w:] *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy: materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 29-30 maja 2003 r.*, B. Sitek i inni (red.), Olsztyn 2004, s. 39-54

<sup>176</sup> L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, *Studia Ecologiae et Biothicae* nr 4/2006, s. 315.

wobec społeczeństwa rozumianego jako zbiór ludzi o indywidualnych potrzebach, któremu nadano normatywną podmiotowość. W nawiązaniu do tej kwestii, autorka rozprawy podziela postulat uznania liberalnej realizacji interesów jednostkowych, w ramach której suma interesów jednostkowych umożliwia realizację interesu ogółu<sup>177</sup>, zaś ochrona środowiska jako dobra wspólnego jest równoznaczna z podejmowaniem jej ze względu na interes publiczny, a nie prywatny.<sup>178</sup>

Na gruncie prowadzonych rozważań jest to o tyle istotne, że zasięg oddziaływania GMO, jako składnika w uprawach bądź jako składnika w produktach żywnościowych, jest niejednorodny i niekiedy niemożliwy do sprecyzowania. Z powyższego wynika, iż prawo do środowiska, mające zapewnić każdemu człowiekowi możliwość zdrowego życia w harmonii ze środowiskiem może być realizowane tylko w takim stopniu, w jakim ustawodawca jest w stanie te prawo do środowiska wdrożyć w istniejące realia społeczno-gospodarcze. W przypadku spraw związanych z wykorzystywaniem GMO, realia te wydają się być szczególnie skomplikowane i wymagające wyjątkowego potraktowania. Należy więc rozważyć, czy w uprawnienia przysługujące społeczeństwu w odniesieniu do udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO zapewniają faktyczne urzeczywistnianie prawa do środowiska, a przynajmniej w stopniu wystarczającym w istniejących uwarunkowaniach środowiskowych.

---

<sup>177</sup> J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza teoretyczno-prawna)* [w:] Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, Rzeszów 2003, cyt. za E. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinant odpowiedzialności administracyjnej za szkodę*, Białystok 2008, s. 173.

<sup>178</sup> B. Rakoczy, *Komentarz do art. 323*, [w:] J. Ciechanowicz McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 515, cyt. za E. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinant odpowiedzialności administracyjnej za szkodę*, Białystok 2008, s. 173.

### **2.3. Podstawy funkcjonowania modelu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie prawa Unii Europejskiej.**

Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej oparta jest przede wszystkim o wieloletnie programy ramowe, które tworzą podstawę działań w tej dziedzinie.<sup>179</sup> Pierwszy program ramowy obejmował okres lat 1973-1975 i został utworzony pod wpływem osiągnięć Konferencji Sztokholmskiej na sesji Rady Ministerialnej EWG w Brukseli w 1973 r. Programy ochrony środowiska są z powodzeniem tworzone do dziś i stanowią odzwierciedlenie przyjętych przez UE idei i celów, a przy tym mają charakter prawotwórczy.<sup>180</sup> Szósty program ramowy, obejmujący lata 2001-2010 podkreślił szczególne znaczenie Konwencji z Aarhus i potrzebę jej pełnego wdrożenia do porządku państw członkowskich.<sup>181</sup>

W niniejszej analizie należy jednak sięgnąć do aktów UE z wcześniejszego okresu, bo już w latach 70. UE ustanowiła dyrektywy, które w sposób cząstkowy odnosiły się do dostępu do informacji. Będzie to m.in. dyrektywa 78/319/EWG z dnia 20 marca 1978 r. w sprawie odpadów toksycznych i niebezpiecznych<sup>182</sup>, czy też dyrektywa 89/369/EWG z dnia 8 marca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe zakłady spalania odpadów komunalnych, która ustanawiała obowiązek udostępniania społeczeństwu wyników pomiarów zanieczyszczenia powietrza.<sup>183</sup> Kompleksowa regulacja w zakresie dostępu do informacji nie pojawiła się w ustawodawstwie UE, aż do końca lat 80, regulacje występowały w sektorowych aktach prawnych.

Natomiast pierwsza taka dyrektywa pojawiła się w 1990 r. Była to dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku.<sup>184</sup> Głównym zadaniem tej dyrektywy było usprawnienie działań na rzecz ochrony środowiska, a jej przyjęcie w wielu

---

<sup>179</sup> Zob. szerzej R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej zarys*, Toruń 1999, s. 36.

<sup>180</sup> Por. *Ibidem* s. 52-53.

<sup>181</sup> Zob. szerzej. A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej: podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 55.

<sup>182</sup> Dz. Urz. L 84 z 31.03.1978 r., s. 43.

<sup>183</sup> Dz. Urz. L 163 z 14.06.1989 r., s. 32, zob. szerzej. J. Jabłoński, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002, s. 111.

<sup>184</sup> Dz. Urz. L 158, z 23.06.1990 r., s. 56-58.

krajach znacznie przyczyniło się do rozwoju instytucji jawności działania administracji.<sup>185</sup> Był to pierwszy akt Unii Europejskiej, w którym zdefiniowano pojęcie informacji o środowisku, a w kontekście obowiązków związanych z udostępnianiem informacji pojęcie władzy publicznej.<sup>186</sup> Ze względu na swój prekursorski charakter, większość jej postanowień zostało przeniesionych do Konwencji z Aarhus.

Konwencja z Aarhus wprowadziła jednak wiele nowatorskich regulacji, w związku z czym zaistniała potrzeba nowelizacji prawa Unii Europejskiej w tym zakresie. Wyrazem tego jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie dostępu społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę 90/313/EWG.<sup>187</sup> Ponadto po 13 latach doświadczeń uznano, że poprzednia dyrektywa obarczona jest wieloma wadami, utrudniającymi stosowanie przepisów w praktyce. Co więcej, dynamiczny rozwój technologii informacyjnych determinował konieczne zmiany w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Zasadniczą zmianą w stosunku do poprzedniej dyrektywy jest nadanie uprawnieniu do dostępu do informacji rangi podmiotowego prawa człowieka, co również miało miejsce na gruncie Konwencji z Aarhus.<sup>188</sup>

W zakresie regulacji normujących udział społeczeństwa w postępowaniach stworzono natomiast odrębne akty prawne. Pierwszą Dyrektywą, która stworzyła w UE model postępowania prowadzonego z udziałem społeczeństwa była dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>189</sup>. Model ten został następnie odzwierciedlony w

---

<sup>185</sup> J. Jędrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s.66.

<sup>186</sup> Dyrektywa definiuje je jako wszelkie organy władzy na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, których obowiązki i posiadane informacje dotyczą środowiska, z wyjątkiem instytucji działających w ramach kompetencji sądowniczych lub ustawodawczych.

<sup>187</sup> Dz.Urz. WE L 41, z 14.02.2003, s.26-32., zwana dalej „Dyrektywa 2003/4”, por. Z. Bukowski, *Nowe przepisy Unii Europejskiej o dostępie do informacji, Ochrona Środowiska. Przegląd 2003*, nr 4, s. 28-37.

<sup>188</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 54.

<sup>189</sup> Dz. Urz. Dz. UE L 175 z 5.7.1985, dalej zwana „Dyrektywą 85/337/EWG”.

Konwencji z Aarhus.<sup>190</sup> Dyrektywa wprowadziła wiele ważnych definicji takich, jak procedura oddziaływania na środowisko, przedsięwzięcie, wykonawca i inne. Z drugiej strony legislator pozostawił niedoprecyzowane takich pojęć, jak „opinia publiczna”, „społeczeństwo”, „społeczność”, pozostawiając inicjatywę w tym zakresie ustawodawcy krajowemu.<sup>191</sup> W dyrektywie tej ustawodawca przede wszystkim nadaje pewien kierunek legislacyjny partycypacji społecznej i tworzy powinność wobec państw członkowskich określania w procedurze takich elementów, jak: wskazanie społeczności, której sprawa dotyczy, miejsca zapoznania się z informacją, sposobu, w jaki społeczeństwo będzie informowane, sposobu konsultowania się ze społeczeństwem, określenie ram czasowych w poszczególnych etapach procedury.

Opisane powyżej akty prawne Unii Europejskiej tworzą model partycypacji społecznej który współgra z modelem skonstruowanym na gruncie Konwencji z Aarhus. Jednakże, jak dotąd Unia Europejska nie przyjęła dyrektywy, która regulowałaby kompleksowo kwestie dostępu do wymiaru sprawiedliwości odnośnie spraw wymagających udziału społeczeństwa. W efekcie stwarza to barierę w pełnym realizowaniu zamierzeń Konwencji z Aarhus, co powoduje swoisty brak efektywności udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Jak twierdzi M. Micińska, wydaje się, iż brak stosownej regulacji w tym zakresie może wynikać z istnienia prywatnych, jednostkowych i finansowych interesów w nie dopuszczaniu do egzekwowania realizacji unormowań prawa ochrony środowiska. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, iż istnieje swoisty konflikt pomiędzy interesami podmiotów gospodarczych, które odzwierciedlają wartości jednostkowe, a ochroną środowiska, które jest dobrem publicznym. Jest to szczególnie widoczne zwłaszcza w obszarze funkcjonowania rynków wewnętrznych, w ramach działalności opartej na konkurencji, gdzie liczy się przede wszystkim zysk, a nie dobro ogółu.<sup>192</sup> Niejednolite unormowania w zakresie ochrony środowiska z pewnością stwarzają korzystne warunki

---

<sup>190</sup> Por. J. Sommer, *Nowelizacja Dyrektywy 85/337/EEC w sprawie ocen oddziaływania na środowisko*, Ochrona Środowiska. Prawo i polityka. 1998, nr 3, s. 59 i n.

<sup>191</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 62.

<sup>192</sup> *Ibidem*.



konkurencji dla podmiotów, które osiągają duże korzyści ekonomiczne, kosztem niespełnienia zobowiązań wynikających z ochrony środowiska.<sup>193</sup>

Próby kompleksowego unormowania tej problematyki zostały podjęte w 2003 r. Komisja Europejska w dniu 24 października 2003 r. przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ostateczną wersję dyrektywy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, jednakże proces decyzyjny dotyczący przyjęcia projektu dyrektywy został wstrzymany w roku 2004. Być może prace nad tego typu aktem prawnym zostały odłożone w czasie, niewykluczone jednak, że na tę chwilę organy Unii Europejskiej całkowicie z nich zrezygnowały.<sup>194</sup>

Wobec tego powstaje pytanie, czy można stosować bezpośrednio prawo międzynarodowe w tym zakresie. Konwencja z Aarhus ma charakter umowy międzynarodowej mieszanej tj. jej stronami są zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to słuszne, z punktu widzenia kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, która zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>195</sup> dzieli uprawnienia prawodawcze w tym obszarze z państwami członkowskimi. W konsekwencji, zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE, jej postanowienia wiążą zarówno instytucje Unii, jak i państwa członkowskie.<sup>196</sup>

Zgodnie z zasadą pomocniczości, określoną w art. 5 ust. 3 TFUE, UE wdrażając postanowienia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania legislacyjne wyłącznie w sytuacji, gdy są one bardziej efektywne niż indywidualne działania państw członkowskich. Tym samym, jeśli jakaś dziedzina stosunków społecznych uregulowana jest na poziomie prawa UE, państwa członkowskie nie mają już *de facto* możliwości autonomicznego uregulowania tego obszaru.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> *Ibidem.*

<sup>194</sup> M. Micińska, *O realizacji trzeciego filaru Konwencji z Aarhus*, Prawo i Środowisko nr 4/2009, s. 25.

<sup>195</sup> zwana dalej „TFUE”

<sup>196</sup> M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004

<sup>197</sup> J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 20.

W doktrynie podnosi się, iż do obszarów, które mogą być efektywniej realizowane na poziomie UE, można także zaliczyć wynikające właśnie z art. 9 Konwencji z Aarhus obowiązki zapewnienia zainteresowanym podmiotom dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu środowiska.<sup>198</sup> Unia Europejska podjęła szereg działań mających na celu wprowadzenie na poziomie unijnym regulacji obejmujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Zobowiązania określone w art. 9 ust. 2 i 4 Konwencji z Aarhus zostały włączone do prawa Unii Europejskiej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. 2003/35/WE<sup>199</sup>. W celu wypełnienia zobowiązań, które wynikają z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus przyjęte zostało natomiast rozporządzenie nr 1367/2006<sup>200</sup>, które obejmuje jednak wyłącznie instytucje Unii Europejskiej. Niemniej jednak największą trudnością wiązało się z przygotowaniem regulacji UE nakładającej analogiczne zobowiązania na państwa członkowskie. W załączonej do Konwencji z Aarhus deklaracji, określającej zasady podziału odpowiedzialności pomiędzy Wspólnotę Europejską a państwa członkowskie za wypełnienie wynikających z niej zobowiązań, wskazano, że *„obowiązujące instrumenty prawne nie obejmują w pełni realizacji obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 Konwencji, jako że odnoszą się one do procedur administracyjnych i sądowych mających na celu kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych innych niż instytucje Wspólnoty Europejskiej objęte art. 2 ust. 2 lit. d) Konwencji (...). W wyniku tego (...) państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków w momencie zatwierdzenia Konwencji przez Wspólnotę Europejską i nie zmieni się to, o ile i do czasu, gdy*

---

<sup>198</sup> M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska ...*, op. cit., s. 119 i n.; A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska-transpocycja trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, Przegląd prawa ochrony środowiska, nr 1/2014 r. s. 223-224

<sup>199</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 156 25.06.2003, s. 17., zwana dalej „Dyrektywą 2003/35/WE”.

<sup>200</sup> Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 264/13 25.9.2006, s. 13), zwane dalej „rozporządzeniem nr 1367/2006”.

*Wspólnota, wykonując swoje uprawnienia na mocy traktatu WE, przyjmie przepisy prawa wspólnotowego obejmujące wykonanie tych obowiązków.*<sup>201</sup>

Mając na względzie powyżej wskazane problemy, powstaje pytanie w jaki sposób rozgraniczyć spoczywające na Unii Europejskiej i ciężące wyłącznie na państwach członkowskich obowiązki zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Szczególnie zaś warto rozważyć, czy postanowienia Konwencji z Aarhus określone w art. 9 mogą wywołać skutek bezpośredni, a w związku z tym, czy jednostka może powołać się na tą regulację przed sądem krajowym.

Ponadto powstaje kolejne trudne zagadnienie - który sąd, czy unijny czy krajowy, ma kompetencję do wykonywania jurysprudencji w odniesieniu do postanowień Konwencji z Aarhus. W tym kontekście kluczowy jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-240/09 Lesoochronárske zoskupenie.<sup>202</sup> Orzeczenie wydane zostało na skutek pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus z którym zwrócił się Słowacki Sąd Najwyższy w ramach rozstrzygnięcia sporu między stowarzyszeniem Lesoochronárske zoskupenie VLK, a Ministerstwem Ochrony Środowiska Republiki Słowackiej. Pod rozważania poddano kwestię uznania legitymacji procesowej stowarzyszenia w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania odstępstw od systemu ochrony niedźwiedzia brunatnego. Stowarzyszenie kwestionowało prawidłowość decyzji wydanej przez Ministerstwo Ochrony Środowiska Republiki Słowackiej, w której odmówiono mu statusu strony postępowania administracyjnego, wywodząc prawo do uczestnictwa w tym postępowaniu bezpośrednio z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, iż art. 9 ust. 3 Konwencji nie może być stosowany bezpośrednio na gruncie prawa UE. Podkreślił natomiast szczególną rolę sądu krajowego, którego zadaniem jest dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni krajowych przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć

---

<sup>201</sup> Załącznik do decyzji 2005/370 zawierający deklarację Wspólnoty (Unii) złożoną zgodnie z art. 19 ust. 5 Konwencji z Aarhus., cyt za. A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska-transpocycja trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, Przegląd prawa ochrony środowiska, nr 1/2014 r. s. 225

<sup>202</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-240/09 Lesoochronárske zoskupenie, Zb. Orz. TE [2011] I-1255.

postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Wykładnia prawa krajowego powinna zatem zapewniać skuteczną ochronę sądową uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej, a w konsekwencji umożliwić podmiotom wskazanym w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z prawem ochrony środowiska UE. Wśród przedstawicieli nauki prawa poglądy na temat słuszności tej tezy są jednak zróżnicowane.<sup>203</sup> Jak zauważyła A Knade-Plaskacz, Trybunał Sprawiedliwości nie wskazał żadnej podstawy prawnej, z której wynikałby tenże obowiązek. Ponadto tak sformułowane stanowisko Trybunału Sprawiedliwości zaciera różnicę pomiędzy bezpośrednią skutecznością normy prawnej a obowiązkiem tzw. zgodnej interpretacji.<sup>204</sup> Trybunał Sprawiedliwości stwierdził także w sposób tak naprawdę skrótowy i zdawkowy, że *„dany przepis może znaleźć zastosowanie zarówno do sytuacji objętych prawem krajowym, jak i do sytuacji objętych prawem Unii, niewątpliwe znaczenie ma to, by w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych ów przepis był interpretowany w jednolity sposób, niezależnie od warunków, w jakich ma być stosowany”*. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości nie określił wprost, do jakiego stopnia wykonywanie kompetencji przez Unię Europejską jest wystarczające, aby uznać, że wydała ona przepisy w danej dziedzinie. Jednocześnie pojawia się wątpliwość, czy ów proces jednolitej wykładni dotyczy tzw. wykładni pronunijnej czy też jest to swoiste przyzwolenie na to, aby bezpośrednio stosować art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus przed sądami krajowymi. Ten pierwszy bowiem może prowadzić do rezultatów sprzecznych z obowiązującym prawem krajowym. Zdaniem M. Woźniak, od strony przedmiotowej Konwencja z Aarhus spełnia wszelkie warunki, aby mogła być bezpośrednio stosowana, składa się bowiem z konkretnych norm prawnych przyznających społeczeństwu dość jasno określone uprawnienia i nakładających

---

<sup>203</sup> D. Krawczyk, *Case Note: The Slovak Brown Bear Case: The ECJ Hunts for Jurisdiction and Environmental Plaintiffs Gain the Trophy*, „Environmental Law Review” 2012, vol. 14, s. 57.; J. H. Jans, *Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order*, „Review of European Administrative Law” 2011, Vol. 4 Issue 1, s. 85–97

<sup>204</sup> A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska-transpocycja trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, Przegląd prawa ochrony środowiska, nr 1/2014 r. s. 228

na organy administracji precyzyjnie sformułowane obowiązki.<sup>205</sup> Przytoczone orzeczenie nie rozwiewa więc jednoznacznie istniejących wątpliwości.<sup>206</sup>

Reasumując, Unia Europejska nie wdrożyła w pełni postanowień Konwencji z Aarhus w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zaś dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnia art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus jest wyrazem dążenia do zwiększenia gwarancji proceduralnych skarżących w postępowaniach przed sądami państw członkowskich. Z pewnością jej stosowanie może w konsekwencji przyczynić się do skuteczniejszego egzekwowania przepisów dotyczących ochrony środowiska, jednak bezsprzecznie ostatecznym zagwarantowaniem społeczeństwu przysługujących mu praw byłoby wprowadzenie odpowiednich regulacji krajowych w tym zakresie.

Pozostaje także jeszcze droga pozalegisłacyjnych działań ułatwiających realizację określonych w niej celów. Szczególną rolę może w tym obszarze odegrać Komisja Europejska, wykorzystując niewiążące instrumenty prawne (*soft law*) w ramach współpracy z sądami krajowymi, podobnie jak to czyni np. w sprawach z zakresu konkurencji.<sup>207</sup> Nie można również pominąć zagadnienia ochrony interesów jednostki bezpośrednio przed organami Unii Europejskiej. Osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym będącym osobami prawnymi przysługuje w tym zakresie prawo do składania petycji i skarg do Komisji Europejskiej i do Parlamentu Europejskiego oraz prawo wystąpienia ze skargą sądową do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Kolejną ewentualność stanowi złożenie petycji do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na mocy art. 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>208</sup>. Podmioty mają również prawo do złożenia skargi bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości (art. 230, 232, 235 TWE). Mogą one również przyczynić się do wszczęcia postępowania na wniosek Komisji Europejskiej. Należy jednak zwrócić

---

<sup>205</sup> M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 158-159, inaczej WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 11 października 2012 w sprawie IV SA/Po 353/12, LEX nr 1242170.

<sup>206</sup> A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska-transpocycja trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, Przegląd prawa ochrony środowiska, nr 1/2014 r. s. 229

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską Dz.Urz. UE 2006 C 321E/3, zwany dalej „TWE”

uwagę na fakt, iż jak stanowi art. 230 TWE, osoba fizyczna może wszcząć postępowanie tylko w wypadku, kiedy decyzja odnosi się bezpośrednio do niej bądź odnosi się do innej osoby, z którą zainteresowany ma bezpośredni i indywidualny związek. Natomiast adresatami dyrektyw, które są podstawowym źródłem regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska są państwa członkowskie, a dyrektywy co do zasady nie mają bezpośredniego skutku wobec jednostek. Omówione powyżej uprawnienia przysługujące jednostkom i organizacjom społecznym są więc w gruncie rzeczy niemożliwe do zrealizowania.<sup>209</sup>

Już na tym etapie rozważań dostrzegalny jest więc brak uregulowań, które pozwoliłyby na uznanie, że na gruncie prawa krajowego istnieje kompleksowy normatywny model udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym w sprawach dotyczących GMO. Przyjmując, że ustawodawca krajowy winien kierować się konsekwencją we wdrażaniu prawa Unii Europejskiej, brak szczegółowych wytycznych w tym przedmiocie może prowadzić do niejednoznacznych wniosków i niespójnych rozwiązań prawnych. Przyjmując ponadto, że działania z wykorzystywaniem GMO charakteryzują się szczególną specyfiką, problem egzekwowania obowiązków w zakresie umożliwiania społeczeństwu dostępu do udziału w sprawach GMO może wrastać.

Analiza prawa krajowego w tym zakresie przeprowadzona w kolejnych rozdziałach pozwoli na ustalenie, czy ustawodawca krajowy potraktował regulację tej dziedziny stosunków społecznych w sposób szczególny, czy nadal jest to sfera wymagająca dopracowania.

---

<sup>209</sup> Por. J. Sommer, *Uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu przed organami Wspólnoty*, Ochrona środowiska. Prawo i polityka 1999, nr 1, s. 56-60.

#### **2.4. Gwarancje udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. ze szczególnym uwzględnieniem prawa jednostki do środowiska oraz prawa do informacji o środowisku.**

W celu zachowania konsekwencji w rozważaniu poszczególnych szczebli aktów prawnych, zanim zostanie dokonana analiza ustaw zwykłych, niezbędne jest omówienie regulacji zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. To właśnie przepisy w niej zawarte determinują kształt ustawodawstwa krajowego w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.

Na wstępie, w nawiązaniu do powyżej prowadzonych rozważań w zakresie prawa do środowiska jako jednego z podstawowych praw człowieka, warto podkreślić, iż, w przeciwieństwie do Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>210</sup> nie zawarto w treści obowiązującej Ustawy Zasadniczej prawa obywatela do „*korzystania z wartości środowiska*”. Tym samym, to ze szczegółowej analizy treści Konstytucji z 1997 r. można ewentualnie wywieść, czy takie prawo na gruncie prawa krajowego istnieje w taki sposób, jak jest ono rozumiane na gruncie prawa międzynarodowego.<sup>211</sup> Natomiast odpowiedź na pytanie, czy w prawie polskim ma ono charakter deklaracyjny, czy też jest traktowane jako rzeczywiście obowiązujące prawo podmiotowe, wymagałaby szerszej analizy, która jednak pozostaje poza zakresem rozważań w niniejszej rozprawie.

Warto jedynie nadmienić, iż już w samej preambule Konstytucji pojawiają się twierdzenia, które świadczą dbałości o prawo przyszłych pokoleń do środowiska – wyrazem tego jest zobowiązanie suwerena, aby przekazać przyszłym pokoleniom „*...wszystko co cenne, z ponad tysiącletniego dorobku...*”. Prawodawca w preambule wzywa również do uznania – zachowania przyrodzonej godności człowieka, czy prawa do wolności, oraz obowiązku solidarności z innymi, co *de facto* byłoby niemożliwe bez poszanowania prawa do czystego,

---

<sup>210</sup> Dz.U. tj. z 1976 r., Nr 7 poz. 36.

<sup>211</sup> Szerzej na ten temat A. Haładyj, *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, Prawo i Środowisko, nr 2/2002.

nieskażonego środowiska.<sup>212</sup> Analiza treści Konstytucji pozwala stwierdzić, iż wiele zawartych w niej zasad można odnieść do prawa człowieka do środowiska m.in. zasadę sprawiedliwości społecznej, przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, czy zasadę zrównoważonego rozwoju, która przez część przedstawicieli doktryny uważana jest za zasadę ustrojową.<sup>213</sup> Jednak chyba najbardziej przekonującym argumentem za uznaniem, iż prawo do środowiska jest pośrednio sformułowane w obowiązującej Konstytucji jest fakt, iż Trybunał Konstytucyjny<sup>214</sup> w orzeczeniu z dnia 17 grudnia 1991 r. uznał, iż: „*Prawo do korzystania przez obywateli ze środowiska naturalnego należy do podstawowych praw obywateli naszego kraju*”.<sup>215</sup>

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest ustalenie, czy poszczególne postanowienia Konstytucji zapewniają ochronę wartości i zasad wykazanych w analizie prowadzonej w poprzednim rozdziale rozprawy. Wśród norm Konstytucji zapewniających jednostkom poszczególne prawa, istotne znacznie ma art. 61 Konstytucji, który uprawnia obywateli m.in. do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie tego prawa „*może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw*”. Prawo dostępu do informacji ustanowione jest także na gruncie art. 74 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia prawo każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska. Dodatkowo należy również wspomnieć o art. 54 Konstytucji, który przewiduje powszechną wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Unormowanie powszechnego prawa do informacji ma więc dość złożoną formę.<sup>216</sup> Należy dodać, iż do czasu uchwalenia Konstytucji, w polskim systemie prawnym nie istniały regulacje zapewniające powszechny dostęp do akt,

---

<sup>212</sup> L. Gardjan-Kajwa, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 24., L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, *Studia Ecologiae et Biothicae* nr 4/2006, s. 322.

<sup>213</sup> M. Kallas, *Konstytucja RP Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 30-31, R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój w prawie i polityce ochrony środowiska Unii Europejskiej oraz jako zadanie państwa polskiego w świetle obowiązującego ustawodawstwa* [w:] *Zeszyty Naukowe WSHE*, tom VI, *Ochrona środowiska*, Włocławek 2000, s. 32.

<sup>214</sup> Zwany dalej „TK”.

<sup>215</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1991 r. Nr U 2/91, OTK 1991/1/10.

<sup>216</sup> Por. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 91 i n.



dokumentów i danych. Wskazane uprawnienia, dzięki temu, iż znalazły się w Ustawie Zasadniczej, mają rangę publicznych praw podmiotowych.<sup>217</sup> Konstytucyjna koncepcja praw jednostki zakłada ich wiodącą rolę w kształtowaniu obiektywnego systemu wartości przyjętego w polskim systemie prawnym i ustroju państwowym.<sup>218</sup> Prawa jednostki, w zakres których wchodzi prawo do informacji, wskazują kluczowe kierunki działalności państwa i jego organów, a także zakreślają granice decyzyjności państwa w procesach społecznych. Jednocześnie stanowią również główne cele państwa (natury politycznej, ekologicznej, socjalnej itp.).<sup>219</sup>

Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż *„obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”*. Przepis ten w swej treści odnosi się do uprawnień o charakterze politycznym i skierowany jest jedynie do obywateli. W literaturze podnosi się jednak, że użycie przez ustrojodawcę w normie konstytucyjnej sformułowania wskazującego, iż dane prawo lub wolność należy do kategorii praw i wolności obywatela, nie oznacza, że ustawodawca nie może rozszerzyć jego zakresu podmiotowego i objąć nim pozostałe kategorie podmiotów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.<sup>220</sup> stwierdził, iż nie można mówić o tym, że prawa obywateli *„charakteryzuje swoista ekskluzywność (...) rozumiana w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane jest obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej. Tak pojmowana „ekskluzywność” konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”*. Z

---

<sup>217</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 91.

<sup>218</sup> Zob. wyrok TK z 12.01.1999 r. sygn. P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2, OTK 1999/1/2.

<sup>219</sup> B. Banaszak, *Konstytucja RP Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 200.

<sup>220</sup> Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

drugiej strony M. Jabłoński zauważa, iż obowiązujący katalog praw i wolności jest tak skonstruowany, iż odnosi się w głównej mierze do tych wolności i praw, które utożsamiane są ze sferą wolności i praw politycznych, czyli takich które zapewniają jednostce możliwość czynnego udziału w rządzeniu państwem.<sup>221</sup> Przyjmując ta koncepcję również prawo do informacji, w tym informacji o środowisku winno się traktować jako prawo polityczne. Niemniej jednak odchodzi się coraz bardziej od takiego pojmowania prawa do informacji na rzecz uznania, że prawo do informacji przysługuje każdemu, kto poddany jest władzy określonego państwa.<sup>222</sup> W ocenie autorki rozprawy, rozwój społeczno-gospodarczy wskazuje na konieczność rozumienia prawa do informacji w tym drugim znaczeniu.

Kolejny aspekt podmiotowy wskazanych uprawnień wymagający rozważenia, to możliwość korzystania z nich przez osoby prawne. Konstytucja RP nie zawiera bowiem regulacji, które uprawnienia te rozciągałyby na osoby prawne.<sup>223</sup> W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 8 czerwca 1999 r.<sup>224</sup> Trybunał uznał, iż osoby prawne również powinny być objęte zakresem podmiotowym praw konstytucyjnych, jako że „*Konstytucja statuuje prawa i wolności podmiotów zbiorowych (np. partii politycznych, związków wyznaniowych)*”. Również Sąd Najwyższy podzielił tę opinię, argumentując ją tym, iż „*tylko taka interpretacja przepisów Konstytucji jest zgodna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego*”<sup>225</sup>. Z drugiej strony, w innym wyroku Sąd Najwyższy<sup>226</sup> stwierdził, iż zasada proporcjonalności określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się wyłącznie do osób fizycznych i nie ma zastosowania do partii politycznych, co wskazuje na znaczne trudności w jednoznacznym ujęciu tej kwestii. *De facto*

---

<sup>221</sup> M. Jabłoński (red.) *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I Warszawa 2010, s. 99.

<sup>222</sup> M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 366., źródło:

[http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53668/22\\_Michal\\_Bernaczyk.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53668/22_Michal_Bernaczyk.pdf)

<sup>223</sup> Tendencja ta występuje np. w Niemczech, gdzie uznaje się, iż służy to nie tylko wzmocnieniu ochrony tych osób, ale także wzmocnieniu ochrony jednostek wchodzących w ich skład, cyt. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Rzeczpospolitej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 204

<sup>224</sup> Wyrok TK z 08.06.1999 r. SK 12/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 96.

<sup>225</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 05.04.2002 r. III RN 133/01, OSNP 2002, Nr 12, poz. 281.

<sup>226</sup> zwany dalej „SN”

uznanie uprawnień konstytucyjnych za przysługujące osobom prawnym zależne jest od rodzaju uprawnienia, jaki poddany jest rozważaniom.

Drugie ze wspomnianych uprawnień, uregulowane jest w art. 74 ust. 3 Konstytucji i brzmi następująco: „*Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska*”. Ów przepis znajduje się w rozdziale obejmującym wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Informacji o środowisku, zgodnie z przepisem, może domagać się „*każdy*”, a więc osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej bez względu na miejsce zamieszkania, siedzibę, obywatelstwo itp. Ponadto nie ma znaczenia czy zainteresowanemu informacją przysługują jakiegokolwiek prawa podmiotowe do elementów środowiska będących przedmiotem omawianej informacji i czy ma on interes prawny w uzyskaniu informacji. Należy zwrócić uwagę, iż jest to stosunkowo nowa koncepcja prawa do informacji pojmowanego w tak szeroki sposób, która została przyjęta w wyniku wdrożenia zobowiązań prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej.<sup>227</sup>

Prawo do informacji o środowisku na dzień dzisiejszy uznawane jest za jeden z fundamentów praw człowieka związanych ze środowiskiem, korzystaniem z niego i jego ochroną. W ustawodawstwie może być ono postrzegane dwojako - albo jako jedno z praw człowieka składające się na szersze prawo ekologiczne, albo jako odrębne prawo jednostki. Ustrojodawca polski przyjął drugą ze wskazanych koncepcji. W związku z wyróżnieniem tego prawa w odrębnym przepisie, a nawet w odrębnym rozdziale, w stosunku do ogólnego prawa do informacji, prawo to traktowane jest jako odrębne prawo podmiotowe, co więcej nawet nie wynikające z prawa do informacji i z nim nie powiązane.<sup>228</sup> Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean „*ów element informacji o środowisku ma na tyle istotne znaczenie, że prawo to ma swój samodzielny byt prawny i nie musi wynikać z prawa do sprzyjającego środowiska choć nie ma przeszkód, aby je łączyć*”.<sup>229</sup> Ponadto, prawo do informacji o środowisku stanowi *de facto* jedyne sformułowane wprost w Konstytucji prawo jednostki związane z ochroną

---

<sup>227</sup> Por. A. Lipiński, *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, Państwo i Prawo, nr 9 2001 r., s. 67.

<sup>228</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s.270.

<sup>229</sup> *Ibidem*.

środowiska. Przytoczone poglądy wskazują na ogromne znaczenie informacji o środowisku, która w swej istocie spełnia nieco inną rolę niż szeroko rozumiana informacja publiczna. Istota informacji o środowisku opiera się bowiem na umożliwieniu społeczeństwu należytej ochrony ich życia i zdrowia, albowiem informacje o środowisku często mogą mieć bezpośredni wpływ na te właśnie dobra osobiste.<sup>230</sup> Odpowiednio zapewniony dostęp do informacji zwiększa poczucie bezpieczeństwa jednostki oraz poziom zaufania jednostki do państwa. Pozostałe, poza osobami fizycznymi, podmioty prawne mają ponadto interes w uzyskaniu informacji o środowisku i jego stanie ze względu na prowadzoną działalność gospodarczą.<sup>231</sup>

Kolejnym przepisem Konstytucji o zasadniczym znaczeniu dla realizowania przez społeczeństwo możliwości udziału w ochronie środowiska jest art. 74 ust. 4, który stanowi, iż władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony środowiska. Niestety zaobserwować można brak spójności pomiędzy regulacją zawartą w Konstytucji, a przepisami zawartymi w ustawach zwykłych. Przykładem jest art. 45 u.u.i.ś., który konstytuuje możliwość współpracy pomiędzy organizacjami ekologicznymi a organami administracji. Jednakże ustęp 3 wzmiankowanego artykułu stanowi, iż organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska. Z wykładni przepisu wynika, iż jest to obowiązek ujęty fakultatywnie, gdy tymczasem Konstytucja formułuje go w sposób obligatoryjny.<sup>232</sup> Dla pełnej i skutecznej realizacji praw konstytucyjnych niezbędna jest więc spójność przepisów.

Nie można również zapominać o ogólnych instytucjach ustanowionych na gruncie Konstytucji, które gwarantują społeczeństwu wpływ na decyzje podejmowane przez organy władzy państwowej, do których należą referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, prawo składania petycji oraz wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

---

<sup>230</sup> *Ibidem.*

<sup>231</sup> *Ibidem.*

<sup>232</sup> Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, pod red. M. Sobolewskiego, Zeszyt 5/2008, s. 20

Słowem zakończenia, trzeba również podkreślić, iż Konstytucja gwarantuje powszechny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, co jest istotne w kontekście trzeciego filaru Konwencji z Aarhus. Podstawowym środkiem ochrony prawa do informacji jest art. 45 Konstytucji RP (prawo do sądu) oraz art. 80 Konstytucji (prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie prawa do informacji). Ponadto skarżącemu przysługuje skarga konstytucyjna (art. 79 Konstytucji).

Reasumując, treść Konstytucji pozwala na przekrojowe ustalenie zasad prawnych mających zasadnicze znaczenie w konstruowaniu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, a także przyznanych społeczeństwu praw, które wpływają na kształtowanie tego modelu. Są nimi m.in.: zasada sprawiedliwości społecznej, zasada przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, zasada zrównoważonego rozwoju, prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, czy obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony środowiska.

Prawo do informacji o środowisku stanowi niewątpliwie swoisty fundament w partycypacji społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Jak zostało wspomniane, uznawane jest ono za odrębne prawo podmiotowe i jednocześnie nawet nie powiązane z prawem do informacji.<sup>233</sup> Jednak nie budzi wątpliwości, iż funkcja tego prawa jest zbliżona do funkcji „ogólnego” prawa do informacji. Prawo do informacji jest bowiem instytucją daleko bardziej złożoną niż wynika to tylko z samej treści Konstytucji. W doktrynie wskazuje się, że podział w Konstytucji na prawo uzyskiwania informacji „o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne” od wolności pozyskiwania informacji (art. 54 Konstytucji), prawa do ochrony informacji dotyczących własnej osoby (art. 51 Konstytucji), prawa do informacji o stanie środowiska (art. 74 Konstytucji) staje się coraz bardziej anachroniczny.<sup>234</sup> Prawu dostępu do informacji o środowisku można więc przypisać zarówno funkcję „społecznej kontroli”, jak i funkcję prowadzącą do

---

<sup>233</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s.270

<sup>234</sup> M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym*, op. cit., s. 363-366.

zobowiązania organów władzy publicznej do informowania społeczeństwa o informacjach, które zapewniają im realizację prawa do środowiska. Prawo to wykracza więc poza jedynie „wolnościowe” jego ujęcie. W tym kontekście istotne znaczenie odgrywa art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>235</sup>. W Konstytucji jego odpowiednikiem pozostaje przede wszystkim art. 54, jednak dynamiczny rozwój orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zmienił pojmowanie tego postanowienia Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności właśnie w kierunku nakładania na organy władzy publicznej czynnego obowiązku informowania społeczeństwa.<sup>236</sup> W świetle rozważań prowadzących do ustalenia założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO jest to ważne, z uwagi chociażby na obowiązki rejestrowe organów władzy publicznej czy obowiązki w zakresie systemu śledzenia i znakowania produktów GMO, a także obowiązki w zakresie odpowiednio wczesnego informowania o prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Powyższa analiza prowadzi bowiem do wniosku, że prawo do informacji winno się traktować jako złożony element normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Dalsza prowadzona analiza nie będzie więc ograniczać się tylko do unormowań u.u.i.ś., a będzie obejmować również i pozostałe aspekty prawa do informacji o środowisku, a więc różne formy zasięgnięcia przez społeczeństwo i udostępniania przez organy władzy publicznej tych informacji.

---

<sup>235</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

<sup>236</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 14967/89, cyt. za M. Bernarczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym*, op. cit. s. 363-365.

## **2.5. Dostęp do informacji o środowisku na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jako jeden z filarów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.**

Na wstępie warto zaznaczyć, że Konstytucja nie definiuje pojęcia „informacja”. Zostało ono sprecyzowane na gruncie ustaw zwykłych. Zdefiniowanie pojęcia należy rozpocząć od wskazania jego potocznego rozumienia. Informacja w rozumieniu powszechnym to przede wszystkim „powiadanie o czymś, zakomunikowanie, czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie”.<sup>237</sup> Bazując na opisanym już prawodawstwie międzynarodowym i Unii Europejskiej, należałoby zauważyć, że informacja stanowi wiadomość o środowisku i stanie jego elementów oraz o działaniach związanych z jego ochroną i wykorzystywaniem.<sup>238</sup>

Ustawodawca w art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. w sposób kazuistyczny i opisowy wymienia informacje, które mogą być udostępniane społeczeństwu. Brzmienie przepisu wskazuje, iż jest to katalog otwarty, a wyliczenie elementów ma charakter przykładowy. Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca jako integralną część środowiska traktuje również organizmy genetycznie zmodyfikowane i wymienia je wprost w tym przepisie. Wskazuje to na doniosłość problematyki GMO i ich roli w kształtowaniu środowiska, pojmowanego jako zespół elementów dynamicznie na siebie oddziaływujących.

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>239</sup> środowisko to „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej - a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi

---

<sup>237</sup> <http://www.pwn.pl/> z dnia 15.04.2013 r.

<sup>238</sup> A. Lipiński, *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, Państwo i Prawo, nr 9 2001 r., s. 68.

<sup>239</sup> Dz.U. tj. z 2017 poz. 519 ze zm., zwana dalej „p.o.ś”

*elementami*” (art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Definicja ta obejmuje zarówno elementy przyrodnicze, powstałe w sposób pierwotny, w wyniku działań natury, jak i te, wykształcone w wyniku działalności człowieka. Różnorodność biologiczna traktowana jest przez ustawodawcę jako jeden z elementów środowiska.

Z redakcji art. 9 u.u.i.ś. wynika natomiast, iż GMO stanowią element składowy różnorodności biologicznej. Według M. Górskiego różnorodności biologicznej wyrażonej w definicji środowiska w ustawie Prawo ochrony środowiska, nie powinno w ogóle uznawać się za element środowiska, ale jego cechą.<sup>240</sup> uznamy takie rozumienie różnorodności - jako pewnego atrybutu środowiska - wskazuje kierunek, w jakim powinien podążać ustawodawca regulując sprawy GMO. Z naukowego punktu widzenia GMO stanowić może duże zagrożenie dla zróżnicowania gatunkowego roślin i zwierząt. Wskazanie GMO w otwartym katalogu informacji podlegających udostępnieniu, podkreśla wolę uznania przez ustawodawcę znaczenia i wpływu GMO na stan różnorodności biologicznej, która podążając za rozumieniem M. Górskiego, jest ważną cechą środowiska, jako ogółu elementów przyrodniczych.

Analizę problematyki dotyczącej dostępu do informacji o środowisku należy rozpocząć od zwięzłej charakterystyki instytucji dostępu do informacji o środowisku unormowanej na gruncie u.u.i.ś. Wypada na wstępie nadmienić, iż unormowanie dostępu do informacji o środowisku na przestrzeni ostatnich 16 lat miało ono miejsce na gruncie trzech ustaw. Pierwszym aktem prawnym, który zajmował się tą tematyką była ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko.<sup>241</sup> Regulacje tę stworzono głównie ze względu na możliwość korzystania przez Polskę z funduszy przedakcesyjnych, w związku z czym była ona niedoskonała i uchwalona z uwzględnieniem jej tymczasowego charakteru.<sup>242</sup>

Kolejny akt prawny, który przejął część regulacji ze wskazanej powyżej ustawy po jej uchyleniu, była ustawa z Prawo ochrony środowiska, która w dziale

---

<sup>240</sup> M. Górski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu pod red. M. Sobolewskiego, Zeszyt 5/2008, s. 13.

<sup>241</sup> Dz.U. z 2000 r. nr 109 poz. 1157.

<sup>242</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...* op. cit., s. 110.



IV normowała całościowo tematykę dostępu do informacji o ochronie środowiska. W 2008 r. ponownie wyodrębniono omawianą tematykę i stworzono ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Uzasadnieniem tej decyzji była konieczność usunięcia naruszeń prawa Unii Europejskiej.<sup>243</sup> Ustawa stanowi transpozycję Dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego. Ustawa wdraża również postanowienia Konwencji z Aarhus.

Istotny z punktu widzenia tematyki wykorzystywania GMO jest fakt, iż jak twierdził ustawodawca w projekcie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wydzielenie przepisów dotyczących dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko było niezbędne zarówno ze względu na obszerność tematyki, jak również z uwagi na jej horyzontalny charakter, co jest istotne w świetle zagadnień do jakich przepisy te mają zastosowanie, czyli m.in. do spraw wykorzystywania GMO.<sup>244</sup> Nowa regulacja wywołała też jednak głosy krytyki, bowiem nie sformułowano w niej przepisów, które wiązały by tę ustawę jako akt szczegółowy z ustawą generalną dotyczącą ochrony środowiska, którą jest ustawa Prawo ochrony środowiska, co w efekcie prowadziło do pominięcia nadrzędnej roli zasad ogólnych oraz ustaleń terminologicznych zawartych w p.o.ś.<sup>245</sup> Co więcej, część zasad ogólnych zawartych w p.o.ś., mimo, iż związana jest ściśle z procedurami dotyczącymi udziału społeczeństwa, nie została umieszczona w nowej ustawie<sup>246</sup>, np. ważne z punktu widzenia tematyki wykorzystywania GMO zasady: prewencji i przezorności (art. 6 p.o.ś.), ale również zasada kompleksowości (art. 5 p.o.ś.) czy legalności (art. 11 p.o.ś.).

---

<sup>243</sup> Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, pod red. M. Sobolewskiego, Zeszyt 5/2008, s. 18.

<sup>244</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, druk sejmowy nr 768.

<sup>245</sup> M. Górski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu pod red. M. Sobolewskiego, Zeszyt 5/2008, s. 8.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

W opinii A. Lipińskiego, zasady prawa ochrony środowiska są to takie normy prawne, które muszą być uznane za wiodące, a rozwiązania z nich wynikające powinny być uznawane za kryteria interpretacyjne dla całej ustawy.<sup>247</sup> Oznacza to więc, że sformułowanie takich zasad determinuje następnie kierunek stosowania przepisów zawartych w danej ustawie, a ich brak może wywoływać zagrożenie zachwiania spójnego i całościowo ujętego systemu przepisów, które normują daną grupę stosunków społecznych. Z punktu widzenia spraw dotyczących wykorzystywania GMO i odpowiedniego stosowania przepisów u.u.i.ś., wskazane powyżej zasady są niezmiernie ważne, chociażby zasada legalności, która warunkuje skuteczne dochodzenie uchylecia lub zmiany decyzji i ewentualnych roszczeń odszkodowawczych.<sup>248</sup> Reasumując, kwestie te, z pozoru drugorzędne, mają istotne znaczenie w praktycznym stosowaniu prawa, a przepisy u.u.i.ś., do których odsyła u.m.o.g.z., mają zasadniczy wpływ na wprowadzanie unormowań u.m.o.g.z. w życie. Odwołując się do poglądów nauki prawa, M. Górski w opinii dotyczącej projektu u.u.i.ś. zaproponował, aby do art. 1 tej ustawy dodać ustęp drugi w następującym brzmieniu: „Przepisy ustawy nie naruszają postanowień działu II w tytule I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska” (dział definicje i zasady ogólne). W ten sposób przepisy u.u.i.ś. wyraźnie nawiązywałyby i wskazywałyby na ścisłe powiązania pomiędzy nadrzędnymi zasadami prawa ochrony środowiska a regulacjami zawartymi w u.u.i.ś. Taka zmiana pozwoliłaby na podkreślenie doniosłej roli zasad prawa ochrony środowiska, które muszą pozostać nienaruszalne.<sup>249</sup> Kwestia znaczenia zasad prawa ochrony środowiska zawartych w p.o.ś. rodzi na gruncie nauki prawa liczne wątpliwości dotyczące tego, czy zasady te powinny odnosić się tylko do spraw uregulowanych tą ustawą czy też odwołują się one do całego prawa ochrony środowiska. Zdaniem J. Boć i E. Sambroskiej-Boć, w sytuacji, gdy ustawa p.o.ś. w całości lub niemal w całości reguluje daną problematykę (np. emisje), rozwiązania zawarte w tej ustawie mają zastosowanie tylko do tej

---

<sup>247</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2004, s. 34-35.

<sup>248</sup> Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska...*, op. cit., s. 22.

<sup>249</sup> M. Górski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu pod red. M. Sobolewskiego, Zeszyt 5/2008, s. 8.

ustawy. Tam natomiast, gdzie regulacja swoim zasięgiem obejmuje też inne sprawy (np. prawo wodne) to zasady zawarte w p.o.ś. będą miały szersze zastosowanie i znaczenie.<sup>250</sup> Jest to rozwiązanie optymalne i pozwala na ujednoczenie interpretacji przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska, jednocześnie niwelując problemy związane z powielaniem tych samych zagadnień w poszczególnych ustawach. Warto na marginesie dodać, iż w zasadzie wśród przedstawicieli nauki prawa zgodnie uznaje się, iż prawo ochrony środowiska rozumiane jako ogół przepisów, przedmiotem których jest ochrona i kształtowanie środowiska, stanowi gałąź prawa, wyodrębnioną na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wskutek pojawienia się licznych problemów cywilizacyjnych i potrzeby ich rozwiązania.<sup>251</sup> Uznanie ustawy p.o.ś. za ustawę kluczową dla tej gałęzi prawa w efekcie upraszcza wszelkie postępowania, aczkolwiek niejednolitość poglądów w tej kwestii umożliwia przyjęcie różnych dróg interpretacji. Na tle systemowości prawa ochrony środowiska wysuwane są oczekiwania i postulaty jego integracji wewnętrznej oraz integracji zewnętrznej. Z ich wypełnieniem wiążą się jednak w praktyce legislacyjnej różne problemy, które w przypadku nowo wyodrębnianych kierunków regulacji prawnej jeszcze się nasilają.<sup>252</sup> Niewątpliwie ciekawym zagadnieniem jest umiejscowienie prawa regulującego wykorzystywanie GMO w systemie prawa ochrony środowiska. Tego typu problemy rozpatrywane są chociażby w odniesieniu do prawa wodnego, prawa budowlanego czy prawa górniczego i geologicznego.<sup>253</sup> Rozważania te wykraczają jednak poza zakres niniejszej dysertacji. Należy także przy tym dodać, iż u.u.i.ś. wprowadziła pewien terminologiczny chaos ze względu na zmiany niektórych definicji, w stosunku do tych zawartych w p.o.ś., powtórzenie niektórych definicji, a co do części zastosowanie odwołania do definicji zawartych w p.o.ś. Z kolei co do niektórych norm, ustawodawca ani ich nie przeniósł ani nie zastosował odwołania. Świadczy to więc o braku

---

<sup>250</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, [w:] *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, (red.) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, s. 77.

<sup>251</sup> J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, (red.) P. Korzeniowski [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 102.

<sup>252</sup> Zob. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 149 i n.

<sup>253</sup> zob. J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, (red.) P. Korzeniowski [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 102-114.

konsekwencji i pośpiechu w tworzeniu ustawy. Działania chaotyczne mogą negatywnie wpłynąć na równomierny i harmonijny rozwój prawa ochrony środowiska.<sup>254</sup> Swoista przypadkowość regulacji w u.u.i.ś. mogła również wpłynąć na jej stosowanie w procedurach dotyczących GMO.

W odniesieniu do szczegółowej procedury udostępniania informacji o środowisku na gruncie u.u.i.ś, na potrzeby niniejszej pracy poniżej poruszone zostaną te kwestie, które uznawane są na gruncie nauk prawnych i orzecznictwa za budzące wątpliwości i problematyczne, a których analiza pozwoli ustalić istnienie bądź potrzebę istnienia określonych rozwiązań warunkujących kształtowanie normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.

Jak stanowi art. 8 u.u.i.ś., władze publiczne są obowiązane udostępnić każdemu informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Warto zwrócić uwagę, iż na chwilę obecną definicja podmiotu udzielającego informacji publicznej odpowiada wymogom Dyrektywy 2003/4/WE<sup>255</sup>. Dotychczas obowiązek ten dotyczył organów administracji (definicja obejmowała naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, które wykonują zadania publiczne z mocy prawa lub na podstawie porozumień). Na dzień dzisiejszy definicja obejmuje także sądownictwo oraz władzę ustawodawczą. Pojęcie organu władzy publicznej ma ustalone znaczenie na gruncie Konstytucji, w związku z czym ewentualna interpretacja przepisu byłaby jednoznaczna<sup>256</sup>, jednak mimo wszystko ustawodawca sformułował definicję tego pojęcia również na gruncie u.u.i.ś. Zgodnie z art. 3 pkt 15a u.u.i.ś. poprzez władze publiczne rozumie się: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Przed nowelizacją tego przepisu, w nauce prawa proponowano dodanie sformułowanie „organy

---

<sup>254</sup> Por. Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska...*, op. cit., s. 12.

<sup>255</sup> Nastąpiło to w wyniku nowelizacji ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, dokonanej ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 277.

<sup>256</sup> Por. Z. Bukowski, *Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska*, op. cit., s. 12.

administracji oraz inne organy władzy publicznej”.<sup>257</sup> Analizując warstwę terminologiczną tej ustawy, za budzące wątpliwości można uznać objęcie wprost definicją organów administracji, w art. 3 pkt 9 w punkcie b) u.m.o.g.z. innych podmiotów wykonujących zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony. Nie można bowiem jednoznacznie przyjąć, że każdy podmiot wykonujący zadania publiczne należy do władzy publicznej. Należy mieć na uwadze, że zadania publiczne mogą wykonywać również np. podmioty prywatne, niekoniecznie w sferze „imperium”, co mając na względzie konstytucyjne znaczenie pojęcia władzy publicznej, winno być istotne, przy kwalifikacji danego podmiotu jako organu władzy publicznej. Jak wskazuje K. Wojtyczek: *„Rozróżnienie działań władczych i niewładczych może rodzić poważne komplikacje praktyczne. (...) W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na sprawowanie różnych rodzajów władzy przez podmioty prywatne, a w szczególności na różne formy władzy ekonomicznej.”*<sup>258</sup> Tym samym wydaje się, iż powstały chaos terminologiczny, o którym wspomniano powyżej, nie zmniejsza się, a nawarstwia. Pozostaje więc to obszarem wymagającym dopracowania. Niemniej jednak dogłębna analiza w tym przedmiocie wykraczałaby poza obszar prowadzonych rozważań.

Powstaje także pytanie o zakres przedmiotowy obowiązku udzielenia informacji przez podmioty realizujące zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska. Na gruncie doktryny prowadzono bowiem rozważania pod kątem tego, czy obowiązek udostępniania przez nie informacji w trybie powoływanej ustawy obejmuje wszystkie posiadane przez nie informacje o środowisku i jego ochronie, czy też tylko te związane w realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi. Przepisy u.u.i.ś. nie formułują wprost tego zagadnienia. Warto przytoczyć tutaj orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>259</sup> z dnia 27

---

<sup>257</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014

<sup>258</sup> K. Wojtyczek, (red.) L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, Tom II*, wyd. II, Wydanie Sejmowe 2016, komentarz do art. 77.

<sup>259</sup> zwany dalej „NSA”

kwietnia 1983 r.<sup>260</sup>, w którym to NSA wskazuje, że podmiot realizujący zadania publiczne nie ma obowiązku udostępniać wszystkich posiadanych przez siebie informacji, a tylko te związane z realizowanymi przez niego zadaniami publicznymi. Za tego typu interpretacją przemawia też sformułowanie art. 61 Konstytucji, który dość wyraźnie ograniczył przewidziane tam prawo do informacji o działalności podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej do zakresu, w jakim wykonują te zadania.<sup>261</sup> Jak wskazują J. Jendrośka i M. Bar, na przykład informacje o środowisku posiadane przez jednostkę badawczo-rozwojową w związku z wykonywaniem przez nią zadań publicznych (jeśli takie zostały jej powierzone) będą więc podlegały udostępnianiu, ale już wyniki badań naukowych niezwiązanych z wykonywaniem zadań publicznych, prowadzonych przez jej pracowników, nie są objęte tym obowiązkiem.<sup>262</sup>

Kolejna kwestia warta omówienia dotyczy terminów załatwiania spraw w przedmiocie udostępnienia informacji o środowisku. Zgodnie z wymogami prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, procedury dostępu do informacji powinny zapewnić szybkie i skutecznej udzielenie informacji. Stosownie do tych wymogów wnioski powinien być rozpatrzony bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Rozpatrzenie wniosku oznacza co do zasady udostępnienie informacji, ewentualnie wydanie decyzji odmawiającej odstępu. Ze względu na stopień skomplikowania sprawy wskazany termin może zostać przedłużony do 2 miesięcy (art. 14 u.u.i.ś.). Wypada wskazać w tym kontekście art. 14 ust. 3 u.u.i.ś. który stanowi, iż dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, władze publiczne powinny udostępnić niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku. Można w tym przypadku domniemywać, iż chodzi o okoliczności, kiedy zainteresowany we wniosku wyraźnie wskazał, o dostęp do jakiego dokumentu i

---

<sup>260</sup> Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 1983 r., sygn. akt II SA 660/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 28.

<sup>261</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014

<sup>262</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 8 ustawy...*, *op.cit.*

informacji w nim zawartych mu chodzi.<sup>263</sup> Warto podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w u.u.i.ś. jest odmienne od regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>264</sup> w tym przedmiocie ponieważ na gruncie u.u.i.ś. termin dwumiesięczny jest *de facto* terminem ostatecznym, zaś na gruncie k.p.a. nie wyklucza się kilkakrotnego przedłużania terminu ani nie określa maksymalnego uzyskanego w ten sposób terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.).<sup>265</sup> Komentowana ustawa także nie wyklucza kilkakrotnego wydłużania terminu udostępnienia informacji, byleby w sumie udostępnienie (lub wydanie decyzji o odmowie udostępnienia) nastąpiło w ciągu dwóch miesięcy. Wynika to nie tylko z brzmienia komentowanej ustawy, ale także z powołanych w poprzednich rozdziałach przepisów prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej.<sup>266</sup> Znaczna część organów administracji publicznej w ogóle nie prowadzi wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Zgodnie z art. 8 u.u.i.ś. organy te mają jednak taki obowiązek - nie mogą więc od niego odstąpić, niezależnie od tego, czy w praktyce faktycznie wnioskodawcy zwracają się do organów o udostępnienie informacji.<sup>267</sup>

Odnosząc całość rozważań do analizowanych na gruncie niniejszej rozprawy założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO, instytucja dostępu do informacji stanowi jeden z kluczowych elementów tego modelu. Prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej oraz prawo krajowe stworzyły rozbudowany zespół regulacji, które zapewniają dostęp do informacji o środowisku, przy tym obowiązek udostępniania informacji o GMO został nawet przez ustawodawcę polskiego podkreślony w ramach katalogu informacji sformułowanego na gruncie art. 9 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś. Na szczególną potrzebę ochrony środowiska w związku z wykorzystywaniem GMO wskazuje również rozważanie uznania jej za cechę ochrony środowiska, a tym

---

<sup>263</sup> M. Górski, *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 5.

<sup>264</sup> Dz.U. tj. z 2017, poz. 1257 ze zm., zwana dalej „k.p.a.”

<sup>265</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014

<sup>266</sup> *Ibidem*.

<sup>267</sup> M. Górski, *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 4.

samym za immanentny warunek jej funkcjonowania.<sup>268</sup> Kolejne rozdziały niniejszej dysertacji pozwolą na wykazanie istotnej roli bioróżnorodności w zapewnieniu ochrony środowiska, co pozwoli także na ukazanie potrzeby znalezienia szczególnego miejsca w systemie prawa dla regulacji odnoszących się do wykorzystywania GMO. Powyższe rozważania pozwoliły na wykazanie, że regulacje odnoszące się do dostępu do informacji o środowisku same w sobie stanowią szczególny model regulacji stosunków prawnych pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem. Świadczą o tym chociażby wskazane powyżej odmienności w stosunku do k.p.a. w terminach załatwiania spraw, czy rozważania wśród przedstawicieli nauki prawa dotyczące znaczenia wyodrębnienia tych regulacji z ustawy Prawo ochrony środowiska. Ostatecznie powstaje pytanie o miejsce regulacji dotyczących udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w systemie prawa ochrony środowiska, a co za tym idzie, o umiejscowienie i kształt unormowań regulujących udział społeczeństwa w sprawach GMO w ramach istniejącego systemu prawa w ogóle. Dostęp do informacji o środowisku jest instytucją prawną, która stanowi swoisty fundament w realizacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Od skuteczności tej instytucji zależy rzeczywisty wpływ społeczeństwa na działania związane z ochroną środowiska, na zahamowanie zjawisk społeczno-gospodarczych mogących mieć negatywny wpływ na środowisko, na weryfikowanie przez społeczeństwo działań władz publicznych. Co istotne, za pomocą dostępu do informacji społeczeństwo może inicjować proces zmian w ochronie środowiska i tworzenia nowych norm w obszarze prawa ochrony środowiska. Im większe zainteresowanie społeczeństwa, tym większa kontrola podejmowanych w środowisku działań.

Jednocześnie przeprowadzona powyżej analiza wskazuje na istniejący wciąż, pomimo licznych nowelizacji przepisów prawa, chaos terminologiczny i brak ustalenia precyzyjnych granic pomiędzy poszczególnymi obszarami regulacji na gruncie p.o.ś. i u.u.i.ś. Mające miejsce ustawiczne rozważania nad ustalaniem miejsca uregulowania poszczególnych dziedzin stosunków społecznych (wymienionych w niniejszym rozdziale) w systemie prawa ochrony środowiska niewątpliwie może się przekładać na piętrzenie się problemów w pratyicznym

---

<sup>268</sup> M. Górski, *Opinia dotycząca projektu...*, *op.cit.*, s. 13.



stosowaniu przepisów również w odniesieniu do ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

Mając na względzie powyższe, w dalszych rozdziałach dysertacji istotne będzie ustalenie czy model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO przewiduje dostęp do informacji, unormowany w sposób zapewniający realną kontrolę działań związanych z wykorzystywaniem GMO, a przy tym umożliwiającą zwiększenie świadomości społecznej, oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

## **2.6. Udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jako istotny przejaw partycypacji społecznej w ochronie środowiska i szczególnie rodzaj procedury administracyjnej.**

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko tworzą odrębną od standardowej, zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego, procedurę, którą stosuje się na odpowiednim etapie bądź etapach określonych procedur decyzyjnych i którą określa się mianem „wymagającej udziału społeczeństwa”. Należy nadmienić, iż nie istnieje definicja legalna tego określenia. Pomimo, iż każda procedura decyzyjna posiada właściwe dla niej reguły proceduralne, procedura udziału społeczeństwa jest niezależna od konstrukcji danego postępowania.<sup>269</sup> Stanowi ona swoistą sub-procedurę, którą organy mają obowiązek przeprowadzić w przypadkach wskazanych w odpowiednich ustawach.<sup>270</sup>

Jak wskazuje NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2012 r.: *„postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest tylko takie postępowanie, co do którego wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa jest przewidziany konkretnym przepisem administracyjnego prawa materialnego.”*<sup>271</sup> Jak stwierdził Z. Bukowski, postępowanie z udziałem społeczeństwa *„stanowi integralny aspekt demokracji i jest jednym z podstawowych elementów budowy społeczeństwa obywatelskiego, czemu służy włączanie społeczeństwa do działań politycznych i procesów decyzyjnych w sprawach związanych z ochroną środowiska”*.<sup>272</sup> Odrębność postępowania wymagającego udziału społeczeństwa

---

<sup>269</sup> M. Bar, J. Jędrońska, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych*, [w:] Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego, (red. Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 53.

<sup>270</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*..., op. cit., s. 147.

<sup>271</sup> Wyrok NSA z 1 lutego 2012 r., sygn. akt: II OSK 2580/11, LEX nr 1138184; por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt: I SA/Sz 53/13, LEX nr 1322726.

<sup>272</sup> Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 55.

wynika z faktu, iż etapy jego procedury uregulowane są na gruncie u.u.i.ś. i organy prowadzące postępowanie mają obowiązek zastosować te przepisy niezależnie od procedury głównej, prowadzonej w danej sprawie. Jest więc ona niejako wdrażana do klasycznych etapów danego postępowania.

Sztandarowym postępowaniem, w którym wykorzystywana jest procedura udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponadto na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska zawarty jest szereg „procedur głównych”, gdzie wymagane jest postępowanie z udziałem społeczeństwa. Będą to m.in. program ochrony powietrza (art. 91 ust. 3a p.o.ś.), program ochrony przed hałasem (art. 119 ust. 2a p.o.ś.), wydanie pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o jego zmianie (art. 218 p.o.ś.). Postępowanie wymagające udziału społeczeństwa nie funkcjonuje *in abstracto*, a zawsze przeprowadzane jest w powiązaniu z którąś z konkretnych procedur głównych, które stanowią zamknięty katalog postępowań<sup>273</sup>, w tym postępowań uregulowanych na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

Zgodnie z art. 5 u.u.i.ś każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych w ustawie, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Prawo uczestniczenia w postępowaniu realizowane jest poprzez możliwość składania uwag i wniosków (art. 29 u.u.i.ś.). Zakres podmioty jest tu taki sam, jak w przypadku prawa do informacji o środowisku, regulowanego w art. 4 u.u.i.ś.

Zdaniem B. Rakoczego, prawo społeczeństwa do udziału w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, jest kontynuacją czy też przedłużeniem prawa do informacji o środowisku. Dopiero bowiem umożliwienie jednostce wykorzystania pozyskanych uprzednio informacji o środowisku i jego ochronie w stosownym postępowaniu nadaje prawu do informacji pełen wymiar.<sup>274</sup> Jest tu więc dostrzegalna ścisła korelacja pomiędzy tymi instytucjami prawnymi, co prowadzi do wniosku, iż ustalenie założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO nie może odbyć się bez

---

<sup>273</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 147.

<sup>274</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska. Komentarz*, LexisNexis 2010, komentarz do art. 5.

weryfikacji treści przepisów, które mają zapewnić udział społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 32 u.u.i.ś. do uwag i wniosków zgłaszanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa nie stosuje się przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, które regulują postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków. Wykładnia językowa pojęcia „uwagi” wskazuje, iż są to: „wypowiedzi, spostrzeżenia na jakiś temat; komentarze, krytyka czyjegoś postępowania; pouczenie, napomnienie, wymówka”.<sup>275</sup> Wniosek definiuje się jako „przemyślenie, twierdzenie, postulat”.<sup>276</sup> Uwagi i wnioski mogą dotyczyć zarówno kwestii proceduralnych, jak i materialnych. Ich zakres nie został w żaden sposób ograniczony, obejmuje więc problematykę danej sprawy administracyjnej. Uwagi należy rozumieć w ten sposób, że w danym postępowaniu każdy może wyrazić swoje stanowisko co do wniosku, jego zasadności czy nawet przebiegu postępowania. Wnioski natomiast oznaczają formułowanie żądań wobec organu administracji (np. przeprowadzenia dowodu, podjęcia określonej czynności procesowej itp.).<sup>277</sup>

Zasadnicza różnica w składaniu uwag i wniosków w myśl ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego polega na tym, że podmiot, który je złożył nie staje się stroną postępowania ani też uczestnikiem na prawach strony, jeżeli nie wykaże swojego interesu prawnego w tym postępowaniu. W tym kontekście należy nadmienić, iż w przypadku organizacji ekologicznych sytuacja wygląda nieco inaczej. Zostanie to omówione w dalszej części rozprawy. Podmiot składający uwagi czy wnioski co do zasady nie posiada uprawnień strony postępowania, ponieważ nie jego praw czy obowiązków dotyczy postępowanie. Konsekwencją wyłączenia stosowania całego rozdz. VIII k.p.a. do postępowań uregulowanych na gruncie u.u.i.ś. jest brak prawa podmiotów składających uwagi i wnioski do indywidualnej odpowiedzi organu w tym zakresie, a także

---

<sup>275</sup> E. Polański (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2008, s. 876

<sup>276</sup> [www.sjp.pl](http://www.sjp.pl) z dnia 25.04.2013 r.

<sup>277</sup> J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s.101

niemożność odwołania się do organu wyższej instancji. Udział społeczeństwa w postępowaniach może polegać na udziale w podejmowaniu decyzji, bądź partycypacji w opracowywaniu dokumentów. Partycypację w opracowywaniu dokumentów regulują przepisy art. 39-43 u.u.i.ś. W wypadku tego postępowania, organ prowadzący postępowanie bez zbędnej zwłoki podaje do publicznej wiadomości informacje m.in. o rozpoczęciu opracowywania danego projektu, którym mogą być np. polityki, strategie, plany lub programy oraz jego przedmiocie, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją.

Poniższe rozważania skupiać się będą na procedurze udziału społeczeństwa w postępowaniach zakończonych indywidualnym rozstrzygnięciem, z uwagi na fakt, iż analizowane w rozdziale IV niniejszej dysertacji procedury uregulowane na gruncie u.m.o.g.z., w których zapewniony jest udział społeczeństwa dotyczą wyłącznie wydawania zezwoleń w indywidualnych sprawach.

W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 33 u.u.i.ś., przed wydaniem decyzji organ właściwy do jej wydania, bez zbędnej zwłoki<sup>278</sup> podaje do publicznej wiadomości określony zakres informacji dotyczących postępowania. Niezbędne jest, aby organ podał do publicznej wiadomości, iż istnieje możliwość składania w postępowaniu uwag i wniosków, miejscu gdzie można je składać oraz poinformował o 30-dniowym terminie ich składania, a także wskazał, jaki organ jest właściwy do ich rozpatrzenia. W wypadku przekroczenia terminu na złożenie wniosku lub uwagi, organ pozostawia je bez rozpatrzenia (art. 35 u.u.i.ś.). Poprzez realizację obowiązków wynikających z art. 33 u.u.i.ś. organy administracji

---

<sup>278</sup> Przepis art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej ustanawia zasadę udostępniania informacji publicznej na wniosek bez zbędnej zwłoki. Należy przyjąć, iż pojęcie "bez zbędnej zwłoki" nie jest tożsame z pojęciem "niezwłocznie", użytym w art. 10 ust. 2 ustawy. Jak wskazuje WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 19.12.2005 r., sygn. akt IV SAB/Wr 47/05; LEX nr 887699: „Przemawia za tym nie tylko reguła wykładni, zgodnie z którą różne terminy w ramach jednego aktu prawnego powinny posiadać odmienne znaczenia, ale także wykładnia celowościowa przepisu art. 10 ust. 2 i art. 13. W przypadku art. 10 ust. 2 chodzi o natychmiastowe udostępnienie informacji publicznej. Jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy podmiot udostępniający dysponuje taką informacją w wymaganej przez wnioskodawcę formie już w momencie złożenia wniosku. (...) We wszystkich innych przypadkach znajdzie zastosowanie regulacja art. 13, zgodnie z którą ewentualna zwłoka w udostępnieniu informacji publicznej musi mieć charakter niezbędny, tj. uzasadniony. Takie uzasadnienie będzie stanowić w pierwszej linii konieczność udostępnienia żądanej informacji w sposób lub w formie wskazanej we wniosku.” Tak też należy rozumieć do określenie na gruncie u.u.i.ś.

publicznej urzeczywistniają „funkcję gwarancyjną” postępowania z udziałem społeczeństwa tj. podejmują decyzje urzędowe w warunkach pełnej wiedzy społeczeństwa o stanie środowiska, przy tym zasięgając informacji co do oczekiwań społecznych względem władzy publicznej. Tym samym funkcja gwarancyjna zapewnia wzmocnienie odpowiedzialności i jawności w podejmowaniu decyzji i społecznego poparcia dla nich, a więc w założeniu pozwala na zwiększenie zaufania społeczeństwa do władz publicznych.<sup>279</sup>

Zgodnie z 36 u.u.i.ś. organ administracji publicznej może zdecydować o przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa. W takim wypadku informuje społeczeństwo o terminie i miejscu rozprawy. Zgodnie z art. 91§3 k.p.a., do którego w niniejszym uregulowaniu odwołuje się ustawodawca, informację o rozprawie ogłasza się w drodze obwieszczenia, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

Koniecznym działaniem organu prowadzącego postępowanie jest podanie do publicznej wiadomości, iż postępowanie zostało wszczęte. Tryb powiadamiania społeczeństwa reguluje art. 3 pkt 11 u.u.i.ś. Jest to etap warunkujący zasięgnięcie przez społeczeństwo informacji o tym, że dana sprawa ma miejsce. Bez tego elementu z pewnością przystąpienie społeczeństwa do postępowania byłoby niezwykle utrudnione, ponieważ poszczególne podmioty musiałyby z własnej inicjatywy zasięgnąć informacji o konkretnych sprawach.

Następnym etapem postępowania wymagającego udziału społeczeństwa jest zapoznanie się przez zainteresowane podmioty z niezbędną dokumentacją sprawy, którą stanowi wniosek o wydanie decyzji wraz z wymaganymi załącznikami oraz postanowienia organu właściwego do wydania decyzji czy też stanowiska innych organów, jeżeli są one dostępne w terminie składania uwag i wniosków. Należy przyznać, iż charakterystyka niezbędnej dokumentacji sprawy jest na tyle ogólna, iż nie ma problemów z zastosowaniem się do wskazanego przepisu w stosunku do każdego rodzaju decyzji wydawanych w postępowaniach

---

<sup>279</sup> M. Kasiński, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Lex 2015

wymagających udziału społeczeństwa, w tym również decyzji dotyczących GMO.<sup>280</sup>

Ustawodawca dopuszcza następujące formy wniosków i uwag: forma pisemna, ustnie do protokołu lub też za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jednak bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym (art. 34 u.u.i.ś.). W praktyce przyjmuje się bowiem, iż zarówno uwaga, jak i wniosek nie muszą konieczności zawierać żądania, pomimo, iż ogólne przepisy postępowania administracyjnego dotyczące podań, które stosuje się odpowiednio do uwag i wniosków stanowią, iż podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby od której pochodzi, jej adres i żądanie (art. 63 ust. 2k.p.a.).<sup>281</sup> Natomiast w przypadku uwag i wniosków składanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, w którym, jak zostało wspomniane powyżej, podmiot je składający nie staje się stroną ani też uczestnikiem na prawach strony, jego sytuacja proceduralna przypomina bardziej sytuację podmiotu, który je składa w trybie postępowania skargowego, pomimo iż nie stosuje się w tym wypadku przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących uwag i wniosków.<sup>282</sup>

Kolejnym, potencjalnym etapem postępowania z udziałem społeczeństwa jest przeprowadzenie przez organ rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Etap ten ma charakter fakultatywny. Należy zwrócić tutaj uwagę na redakcję przepisu art. 36 u.u.i.ś, który stanowi, iż organ „*może przeprowadzić rozprawę otwartą dla społeczeństwa*”. Regulacja ta nie jest jednoznaczna, bowiem powstaje pytanie, czy chodzi o dowolność w przeprowadzeniu rozprawy w ogóle, czy przeprowadzeniu rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Kodeks postępowania administracyjnego nie dzieli rozprawy na różne jej rodzaje tzn. nie została w nim uregulowana taka instytucja jak „*rozprawa publiczna*”, natomiast jednoznacznie stanowi, kiedy przeprowadzenie rozprawy jako takiej jest wymagane (art. 89 k.p.a.). Niemniej jednak, jak wskazuje B. Rakoczy, art. 36 u.u.i.ś. jest daleko bardziej liberalny niż art. 89 k.p.a., gdyż nie wymaga od organu przeprowadzenia rozprawy nawet w

---

<sup>280</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 163.

<sup>281</sup> Z. Bukowski, *Opinia do projektu...*, op. cit., s. 65.

<sup>282</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...op. cit.*, s. 163-164.

przypadku ziszczenia się przesłanek, o których mowa w tym ostatnim przepisie.<sup>283</sup> B. Rakoczy twierdzi, iż: „można nawet powiedzieć, że rozprawa z art. 36 u.u.iś. jest przeprowadzana przede wszystkim dla społeczeństwa, a nie dla stron, gdyż jest to jedyny sposób na bezpośrednie uczestnictwo społeczeństwa w czynności procesowej podejmowanej przez organ. Jest to też jedyny sposób na bezpośredni kontakt z organem i możliwość bezpośredniego przekonywania go do swoich racji”.<sup>284</sup> Z kolei W. Dawidowicz stwierdził, iż jeżeli organ uzna, że przeprowadzenie rozprawy umożliwi zebranie w jednym czasie i miejscu wszystkich uczestników postępowania w danej sprawie, którzy mogą bezpośrednio dopełnić czynności procesowych, powinien z tego prawa skorzystać.<sup>285</sup> Rozprawa otwarta dla społeczeństwa jest więc instytucją stworzoną na potrzeby postępowania z udziałem społeczeństwa i jej regulacja znajduje się w przepisach ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, natomiast co do stosowania określonych przepisów z Kodeksu postępowania administracyjnego, poglądy w doktrynie są podzielone. Jak twierdzi M. Micińska instytucja ta jest wciąż niedoskonała, zbyt zwięzła, a przez to regulacja ta stwarza problemy interpretacyjne.<sup>286</sup>

Szczegółowa analiza prawna tego etapu procedury, w tym zasadność przywołanych tu poglądów, zostanie dokonana w rozdziale odnoszącym się bezpośrednio do procedur dotyczących wykorzystywania GMO, w uwagi na potrzebę oceny zasadności przeprowadzania rozprawy jako elementu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Niniejszy rozdział ma bowiem na celu jedynie nakreślić instytucje, jakie mogą wchodzić w zakres normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.

Po przeprowadzeniu rozprawy, w myśl art. 68 § 1 k.p.a., powinien zostać sporządzony zwięzły protokół z jej przebiegu. Zgodnie zaś z art. 68 § 2 k.p.a.

---

<sup>283</sup> B. Rakoczy, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku..., op. cit., s. 106–107, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13.04.2001 r., sygn. akt IV SA/Po 130/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>284</sup> B. Rakoczy, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku..., LexisNexis 2010

<sup>285</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 154

<sup>286</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 163-164.



protokół powinien być odczytany wszystkim obecnym osobom biorącym udział w czynności, której on dotyczy, a następnie przez nie podpisany. Odmowa lub brak podpisu muszą być w protokole omówione. Wskazane tutaj obowiązki odnoszą się jednakże do stron postępowania, oraz podmiotów uczestniczących w nim na prawach strony, nie zaś do uczestniczącego w rozprawie reprezentantów społeczeństwa, bowiem udział społeczeństwa nie ma wpływu na ewentualną prawidłowość utrwalenia przeprowadzonych czynności. Z punktu widzenia reprezentantów społeczeństwa istotne jest, aby wskazane powyżej obowiązki zostały zrealizowane, bowiem w innym wypadku nie będą mogli oni odnieść się do zgłoszonych przez siebie uwag i wniosków. Nierzadko zdarza się, że organy administracji ograniczają się do złożenia podpisu przez pracowników przeprowadzających rozprawę lub próbują utrwalić rozprawę w innej formie niż protokół (np. elektronicznej).<sup>287</sup> Przedstawiciele społeczeństwa winni więc na ten aspekt zwrócić szczególną uwagę. Praktyka pokazuje jednak, że organy administracji mogą swoim nierzetelnym zachowaniem utrudnić społeczeństwu realizację jego uprawnień.<sup>288</sup> Rozprawa administracyjna w piśmiennictwie uznawana jest za formę wyjątkową.<sup>289</sup> Należy jednak zgodzić się z poglądem G. Łaszczyca, iż nie może być traktowana jako forma drugorzędna.<sup>290</sup>

Różnicą w odniesieniu do prowadzenia rozprawy w postępowaniu z udziałem społeczeństwa, w stosunku do postępowań prowadzonych na ogólnych zasadach, jest wynikająca z art. 36 ustawy konieczność zastosowania art. 91 § 3 k.p.a., który przewiduje, że: „*Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, [...] w sprawie mogą być jeszcze inne strony, nie znane organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w drodze obwieszczeń albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości*”. W sprawach z zakresu ochrony środowiska, w których musi być zagwarantowany udział społeczeństwa,

---

<sup>287</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. II, LEX/el 2013

<sup>288</sup> *Ibidem*.

<sup>289</sup> A. Wiktorowska, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 95.

<sup>290</sup> G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Roczniki Administracji i Prawa*, rok VII/VIII, s. 101.

wyduje się, iż organ administracji decydujący się na przeprowadzenie rozprawy powinien przyjąć, że takie prawdopodobieństwo występuje. Niewątpliwie ustalenie kręgu podmiotów będących stronami postępowania z udziałem społeczeństwa jest mocno utrudnione (poza tymi sytuacjami, gdy sam ustawodawca precyzyjnie określa, jakim podmiotom przysługują przymioty strony w danej kategorii spraw).<sup>291</sup> Rozprawa otwarta dla społeczeństwa tylko wtedy wpłynie na realizację postulatu efektywnego udziału społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, gdy stanie się ona swoistym forum wymiany myśli i poglądów pomiędzy stronami postępowania, a reprezentantami społeczeństwa. Rozprawa pozwala na realne przekazanie sedna problemu, stanowi przestrzeń do dialogu i negocjacji, co sprzyja osiągnięciu kompromisu. Rzeczywisty wymiar uczestnictwa, nieograniczający do biernego przysłuchiwania się, może społeczeństwu zapewnić jedynie czynne uczestnictwo poprzez zadawanie pytań świadkom i biegłym, czy wypowiedanie opinii. Wariant ten byłby racjonalny i uzasadniony z punktu widzenia istoty udziału społeczeństwa w postępowaniach. Dodać należy, iż rozprawa powinna być obligatoryjnym elementem postępowań z udziałem społeczeństwa, tak bowiem wynika z Konwencji z Aarhus. Polska regulacja nie dostosowuje się w tym względzie do przepisów prawa międzynarodowego.

W tym kontekście należy także przytoczyć art. 90 § 3 k.p.a., który stanowi, iż „organ zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot”, a następnie wskazuje alternatywę w postaci albo wzięcia udziału w rozprawie, albo złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia. Osoby zawiadomione o rozprawie na podstawie art. 90 § 3 k.p.a. nie stają się wskutek zawiadomienia stronami postępowania albo uczestnikami na prawach strony, w szczególności uczestnikami na prawach strony nie stają się organizacje społeczne zawiadomione o rozprawie, chyba że spełniają przesłanki określone w art. 31 k.p.a., w tym wypadku są jednakże wzywane do udziału w rozprawie.

---

<sup>291</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. II, LEX/el 2013

Po rozpatrzeniu uwag i wniosków organ ma obowiązek powiadomienia społeczeństwa o podjęciu rozstrzygnięcia oraz o możliwości zapoznania się z nim (art. 38 u.u.i.ś.). W samym zaś uzasadnieniu do decyzji organ podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (art. 37 u.u.i.ś.). Należy jednak dodać, iż organ ma jedynie obowiązek rozważyć złożone uwagi i wnioski, nie musi natomiast ich uwzględniać przy podjęciu rozstrzygnięcia, jeżeli uzna ze ich treść nie wpłynie na decyzję końcową. Organ nie musi też, jak już było wspomniane, z racji wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg i wniosków, dokonywać indywidualnej odpowiedzi na poszczególne skargi i wnioski. Skutkuje to brakiem możliwości odwołania się do wyższej instancji, a przez to nie jest realizowany, wynikający z Konwencji z Aarhus, dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Powstaje pytanie o efektywność udziału społeczeństwa w postępowaniu, bowiem jak wynika z obowiązujących regulacji, organ nie ponosi żadnych konsekwencji rozstrzygnięcia sprawy nieadekwatnego do woli członków społeczeństwa, Przejawia się to po pierwsze tym że, członkowie społeczeństwa nie mogą powziąć dokładnych informacji o jednostkowych rozważaniach organu dotyczących poszczególnych uwag i wniosków, a po drugie, z powodu braku indywidualnych odpowiedzi na uwagi i wnioski, członkowie społeczności nie mają możliwości odwołania się od decyzji. Z art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>292</sup> wynika jednoznacznie, iż polska procedura sądownoadministracyjna nie statuuje instytucji zwanej często w doktrynie skargą powszechną, co skutkowałoby możliwością zaskarżenia każdego aktu administracyjnego przez dowolną osobę w interesie publicznym. W przepisie tym wskazano warunki, jakie muszą być spełnione dla skutecznego wniesienia skargi przez podmioty spoza wskazanych enumeratywnie tj. prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka.

---

<sup>292</sup> Dalej zwana „p.p.s.a.”, Zgodnie z tym przepisem uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Wniesienie skargi przez organizację społeczną jest dopuszczalne, gdy brała ona udział w postępowaniu i pozostaje to w zakresie jej statutowej działalności natomiast - gdy chodzi o inne podmioty - wniesienie skargi jest możliwe wyłącznie, gdy posiadają one interes prawny.<sup>293</sup> Skarżący musiałby więc wykazać, że skutki prawne kwestionowanego orzeczenia (wyrażenia zgody) dotyczyły sfery jego prawnie chronionych praw i obowiązków, z uwagi na jego sytuację indywidualną. Jak orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 maja 2012 r.<sup>294</sup>: „przyznanie praw osobom trzecim (dostęp do informacji, możliwość wnoszenia uwag i obowiązek ich rozpatrzenia) nie oznacza automatycznie ustanowienia szerszych praw procesowych np. możliwości żądania zbadania prawidłowości działania organów, co do wykonywania stosownych obowiązków w tym zakresie w konkretnych trybach. W ocenie WSA, osoba trzecia, pomimo iż uczestniczyła w pewnym zakresie w postępowaniu, nie nabywa automatycznie z tego tylko tytułu uprawnienia do wniesienia odwołania, czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (przywilej zastrzeżony dla strony – art. 127 § 1 w zw. z § 3 p.p.s.a.) jak i później skargi do sądu administracyjnego. Zdaniem Sądu, gdyby taka byłaby wola prawodawcy, zostałyby to wyrażone w przepisach *expressis verbis*. Takie jednoznaczne unormowanie istnieje w stosunku do organizacji społecznych, które działają na prawach strony.” Trudno się z powyższym twierdzeniem nie zgodzić, bowiem w judykaturze funkcjonuje pogląd, iż interes prawny uprawniający do uczestniczenia w postępowaniu musi być interesem bezpośrednim i indywidualnym (własnym) a nie ogólnym interesem społecznym.<sup>295</sup> Jak stwierdza NSA w postanowieniu z dnia 13 listopada 2012 r.: „Kryterium „interesu prawnego” ma charakter materialnoprawny. Innymi słowy interes prawny podmiotu wnoszącego skargę do sądu przejawia się, tym, że działa on bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienia z nałożonego obowiązku.”<sup>296</sup> W świetle poglądów NSA interes prawny musi być własny, co oznacza, że nie można opierać go na sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie charakter związków

---

<sup>293</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2012 r. sygn. akt IV SA/Wa 181/12, LEX nr 1272687.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1073/16, LEX nr 2281845.

<sup>296</sup> Postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2633/12, LEX nr 1325020.

tych podmiotów byłby nie tylko faktyczny, ale i prawny.<sup>297</sup> Tak restrykcyjnie wyznaczone granice interesu prawnego, którego istnienie jest warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie pozostawiają pola do polemiki w kontekście oceny możliwości wniesienia skargi przez reprezentanta ogólnie rozumianego społeczeństwa.

Ostatnim etapem procedury z udziałem społeczeństwa jest podanie przez organ rozstrzygnięcia do publicznej wiadomości. Informacje, dane, sugestie, opinie ekspertów złożone w trybie uwag i wniosków - zgodnie z art. 7, 77 i 80 k.p.a. traktowane są jako materiał dowodowy w sprawie i funkcjonują na równych prawach z innymi dowodami, a więc wymagają weryfikacji. Pominięcie zbadania zasygnalizowanych faktów, nieuwzględnienie tych z nich, które powinny mieć wpływ na rozstrzygnięcie, stanowi przesłanki odwoławcze, prowadzące do uchylecia decyzji w wyższej instancji. Obowiązujące ustawodawstwo umożliwia wniesienie odwołania jedynie podmiotom, które mają w sprawie indywidualny interes prawny. Członkowie społeczeństwa natomiast nie otrzymują indywidualnych odpowiedzi na złożone uwagi i wnioski, wobec czego nie mają podstaw do odwoływania się od decyzji organu. Biorąc to pod uwagę, należy uznać, iż są to uprawnienia słabsze niż te, które wynikają z rozdz. VII k.p.a. dotyczącego skarg i wniosków.

Konkludując, wśród instrumentów zapewniających udział społeczeństwa, wiele z nich jest uregulowane w sposób niedostateczny, co w konsekwencji nie daje możliwości egzekwowania przez społeczeństwo jego uprawnień. Z pewnością z punktu widzenia społeczeństwa negatywnym aspektem tego postępowania jest fakt, iż zgłoszone wnioski i uwagi mają charakter wyłącznie konsultacyjny, a organ prowadzący postępowanie nie jest nimi związany i w zakresie podejmowanego rozstrzygnięcia może zająć odmienne stanowisko. Sam sposób wykorzystania przez organ złożonych uwag i wniosków został przez ustawodawcę określony lakonicznie. Z kolei pozytywnie należy ocenić regulację, która nakazuje organowi rozpatrzenie przed wydaniem decyzji każdego spełniającego formalne wymogi wniosku czy uwagi. Powyższe, wskazuje, że

---

<sup>297</sup> Postanowienie NSA z dnia 25 stycznia 2012 r., sygn. akt II GW 15/11, LEX nr 1244907.

również na poziomie prawa krajowego dostęp społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości jest znaczenie ograniczony i jako taki nie występuje w kontekście udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Tym samym, nie można również mówić o jego istnieniu w ramach zakładanego normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Niemniej jednak w ramach kolejnych rozdziałów autorka rozprawy podejmie próbę ustalenia założeń takiego modelu również w tym zakresie.

## **2.7. Rola i pozycja prawna organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa.**

W celu efektywnego wpływu społeczeństwa na sprawy publiczne jednostki samoorganizują się i zrzeszają w określone struktury, których istnienie warunkuje zaangażowanie przynajmniej kilkuosobowej grupy osób w daną dziedzinę spraw publicznych. Zrzeszenia takie określane są mianem „*organizacji pozarządowych*” lub też „*organizacji społecznych*”. Działanie w tego typu zrzeszeniach pozwala na rzeczywiste wpływanie na sprawy ochrony środowiska poprzez uczestniczenie w postępowaniach administracyjnych na prawach strony.

Uprawnienia te dzielimy w zależności o tego, czy dana organizacja zamierza uczestniczyć w „*postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*” czy w innym postępowaniu administracyjnym, takiego udziału nie wymagającym. W sytuacji, kiedy mówimy o tej drugiej kategorii postępowań stosowane są przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące uprawnień organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, natomiast do postępowań wymagających udziału społeczeństwa stosuje się przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga pojęcie organizacji pozarządowej i organizacji społecznej. Organizacje pozarządowe stanowią alternatywę wobec sektora państwowego i stwarzają możliwość gromadzenia się środowisk reprezentujących określone interesy. Są prywatne i powstają z inicjatywy ich założycieli, jednak działają w interesie publicznym, a nie prywatnym.<sup>298</sup> Pojęcie organizacji pozarządowej niekiedy jest używane zamiennie z terminem „organizacja społeczna”, jednak w toku stosowania prawa przez organy administracji publicznej zrodziły się na tym tle pewne problemy. Pojęcie „*organizacja społeczna*”, jak i pojęcie „*organizacja pozarządowa*”, należą do zagadnień formalnie zdefiniowanych, jednak używane są w różnych znaczeniach i kontekstach przez naukę prawa i ustawodawcę, co powoduje trudności w ich

---

<sup>298</sup> A. Haładaj, *Spoleczeństwo obywatelskie*, Natura2000.org.pl

prawidłowym zrozumieniu.<sup>299</sup> Każde z tych pojęć ma inną definicję formalną, zawartą w odrębnych aktach prawnych, w nauce prawa są one jednak używane zamiennie. Wynika to z faktu mało precyzyjnych sformułowań obu tych pojęć oraz nieustannie ewoluujących poglądów doktryny i orzecznictwa. Według A. Skoczylas i M. Swory, w zakresie procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej pojęcie organizacji społecznej w zasadzie odpowiada pojęciu organizacji pozarządowej.<sup>300</sup> Organizacja pozarządowa jest terminem szerszym niż organizacja społeczna i używany jest głównie w prawie międzynarodowym (określana mianem *non-governmental organization*) m.in. w Konwencji z Aarhus. W najprostszym rozumieniu jest to organizacja założona przez obywateli i działająca z własnej inicjatywy na rzecz wybranego interesu publicznego.<sup>301</sup>

W prawie krajowym definicja organizacji pozarządowej znajduje się w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>302</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy organizację pozarządową stanowią „*podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>303</sup>, lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, a także niedziałające w celu osiągnięcia zysku*” Będą nimi osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Natomiast termin organizacja społeczna wskazany jest w art. 5 §2 pkt 5 k.p.a. Pod pojęciem tym należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje. Same pojęcie organizacji społecznej poprzez wskazanie jej cech nie zostało jednak zdefiniowane prawnie. Analiza przepisów pozwala jednak na określenie podstawowych cech organizacji społecznej.

---

<sup>299</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 15.

<sup>300</sup> M. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Administracja. TDP 2006, nr 3, s. 14–24

<sup>301</sup> *Ibidem*.

<sup>302</sup> Dz.U. tj. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.

<sup>303</sup> Dz. U. tj. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.



Rozbudowana definicja pojęcia organizacji społecznej w oparciu o poglądy doktryny, rozwiązania prawne przyjęte w polskim prawie, oraz orzecznictwo sądowe obejmuje „wszelkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które związane są wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi”.<sup>304</sup> W polskim prawie nie istnieją regulacje, które określałyby wzajemną relację pomiędzy pojęciem organizacji pozarządowej i organizacji społecznej. Ustawodawca generalnie, wyłączając pewne wyjątki, posługuje się w przepisach materialnych terminem „organizacja pozarządowa”, natomiast w prawie procesowym zazwyczaj używa sformułowania organizacja społeczna.<sup>305</sup> Z kolei przepisy prawne regulujące postępowanie sądownoadministracyjne nie różnicują form zrzeszania obywateli mających status organizacji społecznej. Pojęcie „organizacja społeczna”, występujące w przepisach procesowych, w sposób całościowy odnosi się do podmiotów mogących przystąpić do tych postępowań w formach procesowych właściwych dla strony, w celu przedstawienia interesu grupowego, dzięki czemu realizują przyznaną im przez prawo możliwość do przedstawienia stanowiska w sprawie, w którą dany podmiot spoza administracji publicznej chce się zaangażować.<sup>306</sup> Z procesowego punktu widzenia prawidłowe zdefiniowanie, czy dana grupa osób stanowi organizację społeczną jest kluczowe, bowiem warunkuje możliwość uczestniczenia w postępowaniu i realizację zasady subsydiarności.

Z racji braku legalnej definicji organizacji społecznej poprzez określenie w prawie jej cech, można stwierdzić, iż to rzeczywistość ukształtowała określone struktury i formy wspólnych działań obywateli, które następnie zostały poddane analizie przez przedstawicieli nauk prawnych.<sup>307</sup> Na potrzeby stosowania w praktyce terminu organizacja społeczna i dopuszczaniu zrzeszeń do udziału w określonych postępowaniach w doktrynie uznano, iż jest to pojęcie podlegające nieustannej ewolucji. Jak zostało wskazane, już w obrębie jednej dyscypliny naukowej formułuje się różne znaczenia tego pojęcia, a jego zdefiniowanie polega

---

<sup>304</sup> E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, R. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, str. 200

<sup>305</sup> A. Haładyj, *Spółczeństwo obywatelskie*, Natura2000.org.pl

<sup>306</sup> *Ibidem*.

<sup>307</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym...*, op. cit., s. 25.

przede wszystkich na wskazaniu pewnego zespołu cech, który wspólny jest dla większości stworzonych definicji.<sup>308</sup> Posługując się ogólną typologią możemy mówić o następujących grupach organizacji społecznych: stowarzyszenia i organizacje do nich podobne, partie polityczne, związki zawodowe, społeczno-zawodowe organizacje rolników, samorządy i związki wyznaniowe.<sup>309</sup> W znaczeniu szerokim do organizacji społecznych zaliczane są wszystkie formy zrzeszania się wymienione w art. 12 Konstytucji. Będą to więc związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszeń oraz fundacje. W ujęciu wąskim będą to natomiast organizacje typu korporacyjnego, czyli takie których głównym substratem są jej członkowie, a nie kapitał, jak w przypadku organizacji typu zakładowego, do których należą fundacje.<sup>310</sup> Opierając rozważania o poglądy nauki prawa i judykatury, organizacją społeczną, która ma przymiot strony w postępowaniu w rozumieniu art. 28 i 29 k.p.a. nie są komitety rodzicielskie czy kolektywy mieszkańców ulicy, ponieważ nie stanowią one wystarczająco sformalizowanego bytu prawnego. Organizacjami społecznymi nie będą również wszelkie zrzeszenia, które zależne są w określonym stopniu od struktur aparatu państwowego np. jednostki budżetowe czy związki i stowarzyszenia gmin.<sup>311</sup> Problem klasyfikacji pewnych podmiotów jako organizacji społecznych został zauważony także w stosunku do takich podmiotów, jak ruchy obywatelskie czy komitety powoływane do wykonywania różnych zadań. Nie istnieje bowiem odrębna regulacja, która pozwalałaby uznać je za organizacje społeczne, poza tym często nie posiadają one cech przypisywanych organizacjom społecznym.<sup>312</sup> Są jednak i tacy przedstawiciele nauk prawnych, którzy ruch obywatelski uznają za organizację społeczną.<sup>313</sup>

---

<sup>308</sup> E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 9.

<sup>309</sup> R. Michalska-Badziak [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 26-227.

<sup>310</sup> *Ibidem*.

<sup>311</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...* op. cit., s. 22.

<sup>312</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...* op. cit., s. 72

<sup>313</sup> M. Uliasz uznaje komitety za formę organizacji samorządowej, R. Szarek uznaje że komitety można uznać za stowarzyszenia zwykle cyt. za A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, op. cit., s. 72-73.

Konkludując, jak stwierdził J. Starościak, można mówić o tylu organizacjach społecznych, ile jest samych organizacji.<sup>314</sup> Z kolei E. Smoktunowicz uznawał, iż należy brać pod uwagę tyle stanowisk ustawodawcy, ile jest aktów normatywnych uwzględniających pojęcie organizacji społecznej. Dodatkowo wskazuje on, iż zdarzają się sytuacje, kiedy to ustawodawca w jednym akcie prawnym używa terminu „*organizacja społeczna*” w więcej niż jednym znaczeniu. Stanowisko E. Smoktunowicza pochodzi z okresu, kiedy nie stosowano jeszcze pojęcia organizacja pozarządowa, co dziś dodatkowo komplikuje tę problematykę.<sup>315</sup>

Z punktu widzenia omawianej tematyki istotne jest scharakteryzowanie organizacji społecznej, która zajmuje się reprezentowaniem społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, w tym w sprawach organizmów genetycznie modyfikowanych, a więc organizacji ekologicznej. Organizacja ekologiczna, jest organizacją społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Definicja ta określona jest zarówno w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także w ustawie Prawo ochrony środowiska. Literalne brzmienie definicji organizacji ekologicznej sugeruje, iż zaliczyć do nich można tylko te, które posiadają statut, a więc stowarzyszenia zarejestrowane. Na potrzeby niniejszej analizy należy jednak posłużyć się art. 43 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>316</sup>, który stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o statucie, należy przez to rozumieć również regulamin stowarzyszenia zwykłego. Stanowisko to zostało poparte w nauce prawa i judykaturze.<sup>317</sup> Tożsamy pogląd istnieje w stosunku do fundacji. Mogą one tym samym być objęte pojęciem organizacji ekologicznej, pod warunkiem, że do ich celów statutowych należy ochrona środowiska. Organizacje ekologiczne działają w Polsce zarówno jako stowarzyszenia, jak i fundacje. Wiele z nich uzyskało też status organizacji

---

<sup>314</sup> J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 113.

<sup>315</sup> E. Smoktunowicz, *Ogólne problemy współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowe z organami pozarządowymi*, PRN 1987, nr 70 str. 10, cyt. za A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym...*, op. cit., s. 30.

<sup>316</sup> Dz.U. tj. z 2017 poz. 210 ze zm.

<sup>317</sup> A. Haładyj, *Spoleczeństwo obywatelskie*, Natura2000.org.pl

pożytku publicznego.<sup>318</sup> Tworzenie organizacji ekologicznych w formie fundacji ma istotne znaczenie z tego punktu widzenia, iż stanowią one zaplecze organizacyjno-ekonomiczne dla przygotowywania rozmaitych projektów oraz wspierania inicjatyw podejmowanych przez inne podmioty np. działające w ramach aparatu państwowego. Fundacje zajmujące się ochroną przyrody współpracują m.in. z innymi organizacjami pozarządowymi, z przedsiębiorcami czy jednostkami naukowymi. Dzięki wsparciu finansowemu fundacji niewielkie przedsięwzięcia mają możliwość rozwinąć się w trwałe działania przeprowadzane na wielką skalę.<sup>319</sup>

W związku z bezosobowym charakterem fundacji istniał spór w orzecznictwie, co do faktu, czy fundację można traktować jako organizację społeczną. Postanowienie NSA z 1993 r. zawierało stwierdzenie, iż „za organizację społeczną nie można uznać fundacji, gdyż nie jest ona korporacją obywateli, lecz wyodrębnioną masą majątkową.”<sup>320</sup> Tymczasem w 2005 r. uchwałą siedmiu sędziów NSA zmieniono ten pogląd. Skład orzekający przyjął, że zagadnienie to budzi wątpliwości, ponieważ nie ma legalnej definicji pojęcia „organizacja społeczna”. Za stanowiskiem, iż fundacja powinna być traktowana jako organizacja społeczna może przemawiać art. 12 Konstytucji, który wskazuje formy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego i zalicza do nich *expressis verbis* także fundacje. Jak stwierdził NSA, również względy celowościowe przemawiają za udziałem fundacji w postępowaniu sądowym, ponieważ jej udział powinien zależeć od celu i zakresu działania organizacji, a nie od prawnej formy jej utworzenia. Ostatecznie NSA wydał uchwałę, w której stwierdził, że fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 p.p.s.a. zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby. Fundacja posiada bowiem wszystkie, najważniejsze cechy wyodrębnione i przypisane organizacjom społecznym, a które wynikają z art. 12 Konstytucji.<sup>321</sup> NSA uznał,

---

<sup>318</sup> *Ibidem.*

<sup>319</sup> L Stecki, *Fundacja*, Toruń 1996, s. 181.

<sup>320</sup> Por. Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 1993 r. I SA 1762/92, ONSA 1993, Nr 3, poz. 75, zob. także postanowienie NSA z dnia 6 maja 1998 r., IV SA 898/96, LEX nr 43351.

<sup>321</sup> Będzie to wyodrębniony zespół osób, dobrowolność przynależności do organizacji; odnosi się do nich właściwy zespół przepisów określających ich strukturę, zakres praw i obowiązków

iz wolność tworzenia organizacji to także wolność wyboru prawnej formy realizacji tej wolności.<sup>322</sup>

Konkludując, podkreślić należy, iż zagadnienie prawnych form organizacji społecznych, w tym organizacji ekologicznych jest zagadnieniem złożonym. Niejednolity kierunek interpretacji rodzi więc potrzebę sformułowania przez ustawodawcę jednoznacznego pojęcia organizacji społecznej. Niejasności w przepisach mogą bowiem powodować niedopuszczenie określonego podmiotu do postępowania w danej sprawie. Istnienie coraz większej liczby podmiotów, które pretendują do miana organizacji ekologicznej, a które przyjmują różnorodne formy prawne rodzi pytanie o znaczenie i wpływ danego podmiotu na kształtowanie się działań państwa w zakresie ochrony środowiska w konfrontacji z podmiotami, które w świetle prawa jednoznacznie stanowią organizacje ekologiczne.

Dla celów niniejszej pracy istotne jest rozważenie sytuacji prawnej organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Status organizacji w tych postępowaniach na dzień dzisiejszy reguluje ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która częściowo odwołuje się również do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i stanowi, iż organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania (art. 44 u.u.i.ś.). W celu dokonania pełnej analizy tej kwestii należy na początek nakreślić unormowania zawarte w Kodeksie

---

stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; organizacje, o których powyżej mowa pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej.

<sup>322</sup> Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2/37 zob. również P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, str. 29 i J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000, str. 163 i n.

postępowania administracyjnego, aby następnie skonfrontować je z zakresem uprawnień organizacji ekologicznych w postępowaniach w sprawach GMO.

Na początek wyjaśnienia wymaga pojęcie „uczestnika na prawach strony”. Wprowadzenie do postępowania tej kategorii podmiotów stanowi niejako odstępstwo od generalnej zasady występowania w postępowaniu administracyjnym dwóch podmiotów związanych stosunkiem o charakterze materialnoprawnym. Podmiotami tymi są organ administracji i podmiot spoza administracji. Natomiast uczestnik na prawach strony nie posiada w postępowaniu interesu prawnego ani obowiązku w rozumieniu art. 28 k.p.a. Uczestnicy na prawach strony występują od niej niezależnie, a nie zamiast niej, z tego też względu nie należy tych podmiotów ze sobą utożsamiać.<sup>323</sup> Przyczyną dopuszczenia tej kategorii podmiotów do udziału w postępowaniu jest więc przede wszystkim ochrona i reprezentacja interesów publicznych czy społecznych. Działaniem na rzecz interesu publicznego będzie uczestniczenie w postępowaniu takich podmiotów, jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, natomiast interes społeczny realizowany jest w pierwszej kolejności przez organizacje społeczne. Interes społeczny obejmuje bowiem wartości ważne dla ogółu społeczeństwa, i co do zasady odróżnia się je od wartości urzeczywistniających interes publiczny. Jak twierdzi jednak A. Gronkiewicz można uznać, że organizacje społeczne mogą chronić jednocześnie wartości objęte interesem społecznym i interesem publicznym.<sup>324</sup>

Na zwrócenie uwagi wymaga fakt, iż nie zawsze interes społeczny reprezentowany przez organizacje występujące na prawach strony pokrywa się z interesem prawnym strony postępowania administracyjnego. Organizacje społeczne mogą również pozostać bezstronne. Kodeks postępowania administracyjnego nie nakłada na uczestników występujących na prawach strony obowiązku określenia swojego stanowiska w sprawie, czy przynależności którejś ze stron do organizacji.<sup>325</sup> Ustawodawca na gruncie obowiązujących przepisów prawa nie wprowadza regulacji, na podstawie których organy administracji

---

<sup>323</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym ...*, op. cit., s. 219.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

<sup>325</sup> Por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1985, s. 121.

publicznej czy sądy miałyby dokonywać oceny zgodności celów działania organizacji społecznych z interesem indywidualnym. W postanowieniu z dnia 28 września 2009 r. NSA stwierdził jedynie, iż „udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie może powodować naruszenia sfery prywatności innej osoby - strony postępowania administracyjnego. Strony powinny być chronione przed swoistym „wścibstwem” organów takiej organizacji czy też chęcią wywarcia presji przez bezpodstawne upublicznienie sprawy”.<sup>326</sup>

Rozważenia wymagają przesłanki, jakie organizacja społeczna musi spełnić, by być uczestnikiem postępowania na prawach strony. Zgodnie z art. 31 k.p.a. organizacja społeczna musi spełnić łącznie dwa warunki: przystąpienie do sprawy musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji oraz za jej przystąpieniem musi przemawiać interes społeczny. Pojęcie interesu społecznego rozumiane jest w dwojaki sposób - w znaczeniu wąskim i szerokim. Interes społeczny *sensu stricto* oznacza doniosłe znaczenie pewnej sprawy dla grupy jednostek zrzeszonych w ramach określonej organizacji, natomiast interes społeczny *sensu largo* to interes ważny dla społeczeństwa rozumianego jako ogół jednostek związanych określonymi więzami społecznymi w ramach danego państwa. Interes ten urzeczywistniany jest poprzez działania konkretnych organizacji.<sup>327</sup> W nauce prawa uznaje się, iż z potrzebą ochrony interesu społecznego mamy do czynienia wtedy, gdy skutki decyzji administracyjnej wydanej przez organ wpływać będą zarówno na sytuację prawną strony postępowania, jak i na inne podmioty oraz ich otoczenie.<sup>328</sup> Jednakże samo oddziaływanie na szerszy krąg podmiotów nie oznacza automatycznie, iż ów interes społeczny w danej sprawie wystąpi. Kolejną więc czynnością organu administracji powinno być sprecyzowanie, o jaki w danej sprawie interes społeczny chodzi, oraz czy rzeczywiście uczestniczenie w tej sprawie organizacji społecznej na prawach strony spowoduje, że zdefiniowany przez organ interes

---

<sup>326</sup> Postanowienie 7 Sędziów NSA z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09, ONSAiWSA 2010/2/23.

<sup>327</sup> Por. A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym*, op. cit., s. 230.

<sup>328</sup> K. Gruszecki, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony środowiska*, PiP 2002, z.2, s.89.

będzie lepiej chroniony.<sup>329</sup> Pojęcie interesu społecznego jest bowiem szerokie i zawiera w sobie różne wartości, w zależności od rozpatrywanej sprawy. Organ administracji musi więc zbadać związek pomiędzy interesem społecznym ustalonym dla rozstrzyganej sprawy, a działaniami organizacji. Konkludując, organy administracji publicznej podejmując decyzję o dopuszczeniu bądź niedopuszczeniu organizacji do postępowania powinny swoje działania opierać na zasadzie proporcjonalności, czyli we właściwy sposób zrównoważyć interes społeczny i słuszny interes strony, opierając swoje rozważania na występujących w sprawie okolicznościach faktycznych.<sup>330</sup>

Jak zostanie wskazane w dalszej części omawianego wątku, organizacje ekologiczne działające w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa nie muszą wykazywać „interesu społecznego”, co niesie za sobą różnorakie konsekwencje prawne i faktyczne. Zanim jednak wątek ten zostanie rozważony, istotne jest również wskazanie jakie uprawnienia i obowiązki przysługują organizacjom społecznym na mocy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Uprawnienia podmiotów występujących w postępowaniu jako uczestnicy na prawach strony, ze względu na ich różnorodny status prawny, nie zawsze są jednakowe. Rzecznik Praw Obywatelskich czy też prokurator, którzy pełnią szczególne funkcje i stoją na straży przede wszystkim praw publicznych posiadają bowiem szczególne prerogatywy, którymi nie są obdarzone np. organizacje społeczne. Jednakże, co do zasady wszystkie te podmioty posiadają następujące uprawnienia:

- 1) wnoszenie środków dowodowych;
- 2) udział w czynnościach dowodowych;
- 3) przeglądanie akt sprawy i sporządzanie z nich odpisów i notatek;
- 4) żądanie sprostowania rozstrzygnięć podjętych w postępowaniu;
- 5) wnoszenie środków zaskarżenia.

Udział organizacji społecznych obejmuje także etap współdziałania (art. 106 §1 k.p.a.). Organizacja społeczna może więc złożyć zażalenie na postanowienie

---

<sup>329</sup> Por. J. Borkowski, J. Jendorska, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s.121.

<sup>330</sup> Wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., II OSK 1339/09, Lex nr 746474.



wydane przez organ współdziałający. Organizacja społeczna jest też uprawniona do zaskarżenia postanowienia o zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia ugody (art. 118 §3 k.p.a.).<sup>331</sup> Uczestnicy na prawach strony posiadają większość uprawnień przyznawanych przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stronom, jednak występują tu pewne ograniczenia. Organizacje ekologiczne nie są uprawnione m.in. do: żądania zawieszenia postępowania administracyjnego, o które wnosić może strona, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte (art. 98 §1 k.p.a.); umorzenia postępowania administracyjnego, o które może wnosić strona, na wniosek której postępowanie zostało wszczęte (art. 105 §2 k.p.a.); zawarcia ugody (art. 114 k.p.a.); żądania wznowienia postępowania, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 §1 pkt 4 k.p.a.); uprawnienie do żądania wznowienia postępowania w sytuacji, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145b k.p.a.); wyrażenia zgody na zmianę lub uchylene decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu i zmianie, a przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 155 k.p.a.).<sup>332</sup>

W nauce prawa przeważają poglądy, iż uprawnienia uczestników na prawach strony mają charakter wyłącznie procesowy, a sama instytucja została stworzona na potrzeby postępowania, wobec czego występowanie w procesie na prawach strony jest uzależnione wyłącznie od spełnienia procesowych przesłanek, określonych w k.p.a.<sup>333</sup> Jednak jak zostało wskazane powyżej, w odniesieniu do organizacji społecznych sytuacja ta uregulowana jest nieco inaczej, bowiem uczestniczenie organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym warunkują przesłanki, które można zaliczyć do kategorii prawa materialnego.<sup>334</sup> Podsumowując, nasuwa się wniosek, iż organizacje ekologiczne, jako uczestnicy postępowania na prawach strony bezsprzecznie mogą mieć znaczący wpływ na

---

<sup>331</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym ...*, op. cit., s. 246.

<sup>332</sup> *Ibidem*.

<sup>333</sup> A. Wróbel [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009 s. 54

<sup>334</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 222.

przebieg postępowania, bowiem w gruncie rzeczy ich uprawnienia w stosunku do uprawnień strony nie są nadmiernie ograniczone.

Warto zwrócić uwagę, że zdarzają się przy tym przypadki, kiedy to organ administracji uwzględnił wnioski organizacji, kierował do niej pisma oraz przyjmował wnioski i oświadczenia, pomimo braku formalnego postanowienia o uczestnictwie organizacji na prawach strony. Zgodnie z poglądem NSA zawartym w wyroku z dnia 17 listopada 1988 r. organ dopuścił organizację społeczną do postępowania w sposób dorozumiany<sup>335</sup>. W świetle wyroku WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2000 r. brak formalnego postanowienia organu pierwszej instancji nie może być przyczyną niedopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji, która złożyła wniosek, spełnia ustawowe przesłanki dopuszczenia oraz składała w postępowaniu pisma i oświadczenia merytoryczne.<sup>336</sup> W skutek przyjęcia takiej interpretacji M. Szalkiewicz twierdzi, iż organizacja społeczna, która została uznana jedynie w sposób faktyczny, również ma prawo do złożenia odwołania od decyzji organu I instancji.<sup>337</sup> Poglądy te jednak nie są jednolite. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 sierpnia 2006 r. stwierdził, iż nie podziela stanowiska NSA wyrażonego w powołanym wyroku z 1988 r. o możliwości istnienia dorozumianego postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania w sytuacji przyjmowania jej oświadczeń i doręczania jej decyzji i postanowień, bez formalnego postanowienia.<sup>338</sup> Za takim stanowiskiem przemawia również większość poglądów doktryny i orzecznictwa.<sup>339</sup> Należy zgodzić się z poglądem NSA, w świetle którego we wszystkich tych przypadkach, w których ustawodawca przewidział w Kodeksie postępowania administracyjnego konieczność wydania aktu administracyjnego (postanowienie, decyzja), nie ma możliwości prawnej

---

<sup>335</sup> Por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88, ONSA 1990, nr 1 poz. 3, Lex nr 101112.

<sup>336</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2000 r., II SA/Gd 790/98, Lex nr 44215.

<sup>337</sup> M. Szalkiewicz, glosa do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2005 r. OSK 1755/04, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, nr 2, poz. 5.

<sup>338</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 862/06, Lex nr 282557.

<sup>339</sup> J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 259; wyrok NSA z 16 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 1595/06; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 611/09, LEX nr 597721.

odstąpienia od tego wymogu, gdyż takie działanie należy zakwalifikować jako działanie pozbawione podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Przechodząc zaś do analizy statusu procesowego organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, na początek należy odnieść się do treści art. 44 u.u.i.ś. Zgodnie z tym przepisem, organizacje ekologiczne, aby przystąpić do postępowania muszą wykazać zbieżność swoich celów statutowych z przedmiotem postępowania oraz zgłosić chęć uczestnictwa w postępowaniu, jednakże pod warunkiem że prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. W przeciwieństwie więc do postępowania przeprowadzanego na podstawie przepisów k.p.a. organizacja nie musi spełnić przesłanki występowania interesu społecznego. Na zwrócenie uwagi wymaga również druga część art. 44 ust. 1 u.u.i.ś., który wyłącza obowiązek organu administracji indywidualnego powiadamiania organizacji ekologicznych o wszczętym postępowaniu. Zdanie *in fine* tego przepisu wyłącza bowiem stosowanie art. 31 § 4 k.p.a. Przepis ten nakłada na organ administracji prowadzący postępowanie obowiązek zawiadamiania organizacji o jego wszczęciu, jeżeli uzna, że organizacja może być zainteresowana udziałem w postępowaniu ze względu na jej cele statutowe oraz jeżeli przemawia za tym interes społeczny.

Organizacja ekologiczna, aby przystąpić do postępowania powinna we własnym zakresie zasięgać informacji o interesujących ją sprawach. Z pewnością wiąże się to ze wzmoczoną aktywnością takich organizacji. Można też uznać, iż rozwiązanie takie jest logiczne, mając na względzie fakt, że informacje o wszczęciu postępowania, zgodnie z art. 33 ust. 1 u.u.i.ś., ustawy muszą być podane do publicznej wiadomości. Tak więc zainteresowana organizacja ekologiczna ma zagwarantowaną możliwość powzięcia informacji o prowadzonym postępowaniu bez konieczności oddzielnego powiadamiania jej o tym. Należy także zauważyć, iż ustawodawca wprowadził szereg przepisów, które rozwiązują potencjalne problemy w tym zakresie. Wyrazem tego są dalsze przepisy zawarte w art. 44 u.u.i.ś., na mocy których przyznano organizacjom ekologicznym prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu

wymagającym udziału społeczeństwa, a także prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego, również w przypadku, gdy nie brały one wcześniej udziału w postępowaniu. Wniesienie odwołania jest równoznaczne z chęcią uczestnictwa organizacji w postępowaniu odwoławczym, na prawach strony. Przepisy te stanowią transpozycję art. 10 Dyrektywy 85/337/EWG. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu przysługuje organizacji zażalenie.

Wyłączenie w art. 44 u.u.i.ś. przepisu art. 31 § 4 k.p.a. wydaje się być zamierzonym działaniem ustawodawcy, które ogranicza krąg organizacji przystępujących do postępowania, do tych które są najbardziej zaangażowane w daną dziedzinę spraw związanych z ochroną środowiska. Stanowi to wyraz realizacji zasady ekonomiki procesowej, bowiem zdejmuje z organu administracji obowiązek gromadzenia informacji na temat organizacji ekologicznych i ich celów statutowych oraz analizowania w stosunku do każdej z organizacji, czy jej cel statutowy pokrywa się z przedmiotem postępowania. Organ bada to dopiero wtedy, gdy organizacja sama zgłosi chęć uczestnictwa. Z drugiej strony ustawodawca równoważy ten przepis szeregiem regulacji, które dają organizacjom szansę wpływu na rozstrzygnięcie postępowania w kolejnych jego instancjach. Ostatecznie należy jednak rozważyć, czy takie uregulowanie przepisów nie powoduje naruszenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego, takich, jak zasada pogębiania zaufania do obywateli, czy pośrednio zasada jawności postępowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że na mocy tego przepisu zachodzi jednak pewne ograniczenie aktywności organizacji ekologicznych, które utrudnia im wykonywanie ich zadań statutowych.<sup>340</sup> Jednakże, zdaniem E. Smoktunowicza, praktyka pokazuje, że art. 31 § 4 k.p.a. często bywa nieprzestrzegany przez organy administracji, ponieważ nie ma sankcji, które gwarantowałyby egzekwowanie tego przepisu.<sup>341</sup> Wynika to z faktu, iż organizacja społeczna działa jedynie na prawach strony, a przesłanką do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną jest nie branie udziału w postępowaniu przez stronę, bez jej winy (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). W

---

<sup>340</sup> Por. J. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 314.

<sup>341</sup> E. Smoktunowicz, *Udział organizacji społecznej...*, s. 197.

związku z powyższym, w judykaturze ugruntował się pogląd, że organizacja społeczna nie ma możliwości żądać wznowienia postępowania na podstawie art. 145 §1 pkt 4 k.p.a.<sup>342</sup> Odmienne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 23 listopada 1999 r., w którym stwierdza, że *„przepis art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. należy odnosić również do organizacji społecznych, mogących się ubiegać o status podmiotów na prawach strony, które zostały pozbawione możliwości uczestniczenia w postępowaniu przez to, że zignorowano ich wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i nie wydano żadnego postanowienia w sprawie tego dopuszczenia. Inna interpretacja art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. godziłaby w istotę instytucji podmiotów na prawach strony, które mają prawo do otrzymania zaskarżalnego postanowienia w sprawie ich dopuszczenia do udziału w postępowaniu, byłaby sprzeczna z zasadą ochrony interesu społecznego i całkowicie uniemożliwiłaby organizacji społecznej obronę i argumentację.”*<sup>343</sup>

Biorąc pod uwagę spór w orzecznictwie, co do powyższej kwestii i mając na uwadze, że w postępowaniach z udziałem społeczeństwa organy administracji publicznej nie mają obowiązku powiadamiania organizacji ekologicznych o toczących się postępowaniach istotnych z punktu widzenia celów statutowych tych organizacji, wydaje się, iż zagadnienie te nie pozwala na wyprowadzenie jednoznacznych wniosków. Ostatecznie jednak, biorąc pod uwagę wzorcowy model udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, w tym dotyczących GMO, wyłączenie art. § 4 k.p.a. należałoby ocenić krytycznie.

Mając na uwadze odmienną regulację ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie udziału organizacji społecznych w postępowaniach, oraz wynikające z tego odrębności w klasycznych postępowaniach administracyjnych i tych wymagających udziału społeczeństwa, powstaje zagadnienie, czy do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa mogą

---

<sup>342</sup> Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1905/12; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 641/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2051/12.

<sup>343</sup> Odmienne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 23 listopada 1999 r., II SA/Kr 1191/99, OSP 2000, z. 7–8, poz. 112

przystępować na prawach strony inne organizacje społeczne, nie należące do kategorii organizacji ekologicznych, a jeżeli jest to możliwe, to czy organ administracji powiadamia indywidualnie te organizacje. Problem ten został dostrzeżony już na gruncie regulacji normujących udział społeczeństwa w postępowaniach, zawartych w ustawie Prawo ochrony środowiska. Obecnie przeważa pogląd, iż skoro nie są to organizacje ekologiczne to powinno się do nich stosować art. 31 § 4 k.p.a.<sup>344</sup> Konsekwentnie więc wyłączenie obowiązku indywidualnego powiadamiania organizacji ekologicznych o postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa dotyczy wyłącznie organizacji ekologicznych, co wydaje się stawiać organizacje ekologiczne w gorszym położeniu niż inne organizacje społeczne. Z powyższych uregulowań wynika, iż organ administracji wszczynając postępowanie wymagające udziału społeczeństwa ma obowiązek powiadomić wszystkie organizacje społeczne, oprócz organizacji ekologicznych, które o postępowaniu dowiadują się za pomocą podawania informacji do publicznej wiadomości. Co ciekawe, pomimo, iż już na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska uznano, iż rozwiązanie te nie jest do końca prawidłowe i wydaje się być nielogiczne, na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przepis ten pozostał w tym zakresie w niezmienionym kształcie.<sup>345</sup> Nie ulega wątpliwości, iż głównym motorem uczestniczenia organizacji społecznych w postępowaniach jest ich własna inicjatywa, a odmienna od przyjętej w Kodeksie postępowania administracyjnego regulacja postępowań wymagających udziału społeczeństwa stwarza lepsze warunki do tego, aby organizacje ekologiczne zasięgnęły informacji o toczącym się postępowaniu. Niemniej jednak, w obliczu dokonywanej oceny założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, aprobowanie takich rozwiązań prawnych stanowi kolejny krok ku ograniczaniu możliwości wpływu społeczeństwa na działania w sferze wykorzystywania organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Zasadność odrębnego uregulowania tej kwestii w sprawach dotyczących GMO zostanie

---

<sup>344</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska...*, op. cit., s. 185.

<sup>345</sup> *Ibidem*.

oceniona w rozdziale IV niniejszej rozprawy, biorąc pod uwagę potrzebę dokonania uprzedniej analizy specyfiki tych postępowań.

Warto podkreślić, iż pozycja procesowa organizacji ekologicznej zmieniała się dynamicznie na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Na mocy ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, organizacje ekologiczne posiadały szereg silnych uprawnień tj. możliwość występowania do organów administracji publicznej z żądaniem zastosowania środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska, legitymację procesową umożliwiającą wystąpienie do sądu przeciwko podmiotom dopuszczającym się naruszeń środowiska, prawo do zgłaszania wniosków i zastrzeżeń w postępowaniu związanym z inwestycjami, prawo do uczestniczenia na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska. Co więcej organizacje były indywidualnie powiadamiane o wszczęciu każdego postępowania, które dotyczyło ich celów statutowych. Natomiast kiedy udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych został uregulowany w ustawie o dostępie do informacji o środowisku z 2000 r., a następnie w ustawie Prawo ochrony środowiska, uprawnienia procesowe organizacji społecznych i ekologicznych systematycznie malały. Z punktu widzenia niniejszej pracy warto wspomnieć, iż po nowelizacji p.o.ś. w 2006 r. i 2007 r. organizacje, aby móc uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, obowiązane były przestrzegać 21-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków, a do nich dołączyć równocześnie wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony. Konsekwencją niezachowania terminu było bowiem pozostawienie wniosku bez rozpoznania, zaś skutkiem nie złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony było utracenie takiej możliwości.<sup>346</sup> Co więcej organizacja musiała wykazać, iż obszar którego dotyczy postępowanie pokrywa się z zasięgiem terytorialnym jej działalności.<sup>347</sup> Następstwem wprowadzenia tak licznych ograniczeń było więc znaczne zmniejszenie ilości postępowań z udziałem organizacji społecznych i ekologicznych, a tym samym

---

<sup>346</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, op. cit., s. 123.

<sup>347</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 184.

spadek efektywności wpływu społeczeństwa na istotne dla niego sprawy.<sup>348</sup> Organizacje nie były bowiem w stanie w odpowiednim czasie zadeklarować swojego udziału w postępowaniu, a restrykcyjne ustawodawstwo w tym zakresie znacznie utrudniało realizację ich celów statutowych i zwiększało pole do nadużyć ze strony organów państwa.<sup>349</sup> Porównując więc poprzednią regulację do aktualnie obowiązującej, niewątpliwą zmianę *in plus* stanowi usunięcie obowiązku zachowania 21-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków oraz usunięcie wymogu terytorialności.

Do udziału organizacji ekologicznych w sprawach wymagających udziału społeczeństwa stosuje się natomiast art. 31 § 5 k.p.a., który umożliwia organizacji przedstawienie organowi administracji publicznej, za jego zgodą, swojego poglądu w danej sprawie, który wyrażony jest w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Jest to istotne uprawnienie, które w efektywny sposób wpływa na przebieg postępowania, w momencie, gdy z takiej możliwości korzystają organizacje eksperckie. Co więcej, zgodnie z art. 45 u.u.i.ś., organizacje ekologiczne mają możliwość współdziałania z organami administracji w dziedzinie ochrony środowiska, a dodatkowo organy administracji mogą udzielać im pomocy w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska.

Reasumując, zakres uprawnień przysługujących organizacji ekologicznej jako uczestnikowi na prawach strony w świetle przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i Kodeksu postępowania administracyjnego pozostaje problematyczna i rodzi wątpliwości interpretacyjne. Z pewnością udział organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa stwarza im szerokie spektrum możliwości wpływu na rozstrzygnięcie postępowania, jednak istnieje też wiele kwestii, które poddane zostały polemice, a które zostały opisane powyżej.

Dodatkowo, w opozycji do zwiększania udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, wskazuje się na ryzyko, iż udział organizacji społecznych jako uczestnika na prawach strony może powodować wydłużenie postępowania m.in. z

---

<sup>348</sup> Por. J. Jendorśka, M. Bar, *Zmiany w regulacji prawnej udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, Prawo i środowisko 2005, nr 3, s. 78.

<sup>349</sup> *Ibidem*.



uwagi na obciążanie organu administracji prowadzącego postępowanie dodatkowymi obowiązkami.<sup>350</sup> Wydaje się jednak, iż jest to zbyt daleko idący wniosek, ponieważ zdarzają się sytuacje, kiedy to przewlekłość postępowania jest spowodowana nieumiejętnymi działaniami samych organów prowadzących postępowanie, głównie w wypadku postępowania incydentalnego.<sup>351</sup> Nieuniknionym jest także zaistnienie sporów na gruncie prawidłowego zdefiniowania organizacji społecznej, które rodzi następnie problemy w dopuszczeniu danego podmiotu do postępowania jako uczestnika na prawach strony. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż pozycja procesowa organizacji społecznej w postępowaniu wynika w głównej mierze z regulacji materialnoprawnych i ustrojowych. W przypadku więc, gdy przepisy te nie są jasne i klarowne trudność sprawia przypisanie wskazanej roli procesowej niektórym podmiotom.<sup>352</sup>

Powyższe rozważania, prowadzone na tle analizy założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, prowadzą do konkluzji, iż obszar regulacji, które określają pozycję organizacji społecznych, w tym organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych, a w konsekwencji także sądownoadministracyjnych, pozostawia pewien margines, który warty jest doprecyzowania (choćby w odniesieniu do jednoznacznego ustalenia, czy organizacja społeczna ma możliwość żądać wznowienia postępowania na podstawie art. 145 §1 pkt 4 k.p.a, jeżeli nie brała udziału w postępowaniu na prawach strony bez swojej winy) i który nie wyklucza przyjęcia odrębnych rozwiązań przy konstruowaniu założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO. Już bowiem na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i Kodeksu postępowania administracyjnego istnieją odrębności, których zasadność przyjęcia jest oceniana bardzo różnie. Ustalenie więc rozwiązań prawnych, które wprowadzenie zasadne byłyby właśnie w obszarze postępowań dotyczących wykorzystywania GMO

---

<sup>350</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, op. cit., s. 255.

<sup>351</sup> *Ibidem*.

<sup>352</sup> *Ibidem*.

wymaga dalszej analizy, podjętej wraz z rozważaniami w zakresie istniejących unormowan postępowań w przedmiocie wydania zezwoleń na wykorzystywanie GMO.

## 2.8. Uwagi końcowe.

W celu ustalenia założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO autorka rozprawy w pierwszej kolejności dążyła do ustalenia elementów tego modelu rozpoczynając od zidentyfikowania wartości będących podstawą partycypacji społecznej w dziedzinie ochrony środowiska. Analiza prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej wykazała, iż w fundamenty w konstruowaniu wyżej wskazanego normatywnego modelu tworzą takie zasady, jak zasada zrównoważonego rozwoju, a także wywiedziona z prawa międzynarodowego zasada uspołeczniania procesu decyzyjnego w ochronie środowiska.<sup>353</sup> Z zasadami tymi korelują również zasada prewencji i przezorności. W prowadzonych rozważaniach nie można było także abstrahować od „prawa do środowiska” uznanego za kompleks praw, w których zakres wchodzi prawo do informacji o środowisku oraz do udziału w podejmowaniu decyzji o środowisku.<sup>354</sup> Wyprowadzone, z zawartej w tym rozdziale analizy, zasady prawa spełniały rolę wytycznych w dalszych rozważaniach i stanowiły zasadniczy kontekst ustalenia elementów, które składają się na założenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Elementy te zostały wywiedzione w oparciu o przepisy prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i ostatecznie wskazane jako instrumenty udziału społeczeństwa w ochronie środowiska funkcjonujące w ramach polskiego porządku prawnego.

Do modułów formułowanego normatywnego modelu należy zaliczyć: dostęp społeczeństwa do informacji o środowisku, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości w ochronie środowiska. Dostęp do informacji, pojmowany jako osobna instytucja prawna, odnosi się do tworzenia gwarancji jawności administracji i tworzenia możliwości dostępu do urzędowych dokumentów, w oderwaniu od konkretnego postępowania (sądowego czy administracyjnego), a także uprawnień wynikających z

---

<sup>353</sup> *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój"*, przeł. P. Błaszczyk, I. Kulisz, Warszawa 1993, s. 13-18.

<sup>354</sup> J. Jendrośka (red.), [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 132 i n.

członkowstwa w określonym organie czy instytucji.<sup>355</sup> Natomiast wśród instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska udział w podejmowaniu decyzji traktowany jest jako kluczowy, a dostęp do informacji i do wymiaru sprawiedliwości stanowią niejako narzędzia do osiągnięcia głównego celu właśnie w postaci uczestnictwa społeczeństwa w sprawach publicznych.

Podwaliny do stworzenia instrumentów prawnych udziału społeczeństwa w ochronie środowiska zostały stworzone na gruncie Deklaracji z Rio de Janeiro w 1992 r., która sformułowała ogólne standardy owego udziału, co następnie w formie skonkretyzowanej zostało ujęte w wiążących aktach prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, wśród których szczególne i przełomowe znaczenie miała Konwencja z Aarhus - akt prawny formułujący tzw. „trzecią generację praw człowieka”.<sup>356</sup> To na gruncie Konwencji z Aarhus wprowadzono podstawowe zasady realizacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, które następnie zostały przeniesione również na grunt prawa Unii Europejskiej. Dotychczas przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, iż na gruncie prawa międzynarodowego stworzono rozbudowane podstawy zapewnienia społeczeństwu gwarancji udziału w ochronie środowiska.

Unia Europejska nie uchwaliła jednak dyrektywy, która regulowałaby kompleksowo kwestie dostępu do wymiaru sprawiedliwości odnośnie spraw wymagających udziału społeczeństwa. W efekcie stwarza to barierę w pełnym realizowaniu zamierzeń Konwencji z Aarhus. Unia Europejska podjęła co prawda szereg działań mających na celu wprowadzenie na poziomie unijnym regulacji obejmujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Zobowiązania określone w Konwencji z Aarhus zostały włączone do prawa Unii Europejskiej Dyrektywą 2003/35/WE oraz Rozporządzeniem nr 1367/2006/12, które obejmują jednak wyłącznie instytucje Unii Europejskiej. Adresatami dyrektyw, które są podstawowym źródłem regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska są państwa członkowskie, a dyrektywy co do zasady nie mają bezpośredniego skutku

---

<sup>355</sup> J. Jędrońska, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji...op. cit.*, s. 64.; Por. J. Jędrońska, M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002, s. 28.

<sup>356</sup> J. Jędrońska, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op.cit., s.1.

wobec jednostek. Omówione w tym rozdziale uprawnienia przysługujące jednostkom i organizacjom społecznym prowadzą do wniosku, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości wobec jednostki, jako reprezentanta szeroko rozumianego społeczeństwa jest ograniczony, a sfera ta wciąż jeszcze wymaga dopracowania. Tak więc, już na tym etapie rozważań dostrzegalny jest brak pewnych elementów, które składałoby się na całościowy normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach GMO. Wywiedzione wnioski prowadzą do konkluzji, iż niektóre obszary regulacji prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej wymagają doprecyzowania na gruncie prawa krajowego. Analiza przepisów prawa krajowego doprowadziła natomiast do ustalenia, że istniejące instrumenty prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska sformułowane są na gruncie przepisów prawa w sposób, które niejednokrotnie spotyka się z polemiką i prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych. Przyjmując, że ustawodawca krajowy winien kierować się konsekwencją we wdrażaniu prawa Unii Europejskiej, brak szczegółowych wytycznych w tym przedmiocie może prowadzić do niespójnych rozwiązań prawnych, co również będzie przekładać się na problem egzekwowania wobec organów władzy publicznej realizacji nałożonych na nich obowiązków w zakresie umożliwiania społeczeństwu skutecznej partycypacji w sprawach dotyczących GMO.

Z racji istnienia szeregu regulacji nadrzędnych normujących omawianą materię, należało skonfrontować je z ustawodawstwem krajowym pod kątem tego, jak skonstruowane jest prawo i czy pozwala ono na realizację zapewnionych społeczeństwu uprawnień.

Rozważania w zakresie unormowań zawartych na gruncie prawa krajowego, zgodnie z przyjętą hierarchią autorka rozprawy rozpoczęła od analizy treści Konstytucji. Opisane w niniejszym rozdziale uprawnienia tj. dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji zostały odzwierciedlone w licznych postanowieniach Ustawy Zasadniczej, która wprowadziła prawo każdego podmiotu do informacji o stanie i ochronie środowiska, a także do informacji o działalności organów władzy i osób pełniących funkcje publiczne. Prawa te pojmowane są jako dwa odrębne prawa podmiotowe, niemniej jednak, jak zauważa autorka, ich funkcje są do siebie

zbliżone, zaś podział na prawo uzyskiwania informacji „o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne” (art. 74 Konstytucji), wolność pozyskiwania informacji (art. 54 Konstytucji), prawo do informacji o stanie środowiska (art. 74 Konstytucji) staje się umowny. Prawu dostępu do informacji o środowisku można więc przypisać zarówno funkcję „społecznej kontroli” (wolnościową), jak i funkcję zobowiązującą organy do określonych działań związanych z udostępnianiem informacji. Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że prawo do informacji winno się traktować jako złożony element normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, czego konsekwencją jest odniesienie się w niniejszej rozprawie zarówno do unormowań ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jak również do obowiązków rejestrowych organów władzy publicznej czy systemu znakowania produktów GMO.

Analiza treści Konstytucji pozwoliła na przekrojowe ustalenie zasad prawnych mających szczególne znaczenie w konstruowaniu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, a także przyznanych społeczeństwu praw, które wpływają na kształtowanie tego modelu, takich jak zasada sprawiedliwości społecznej, zasada przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, zasada zrównoważonego rozwoju, prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, czy obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony środowiska. Bezspornie Konstytucja stanowi swego rodzaju drogowskaz w formułowaniu przepisów ustaw zwykłych. O ile więc wyodrębnienie wartości nadrzędnych, pozwala na ukierunkowanie dalszych wywodów prawnych, o tyle analiza przepisów ustawy zwykłych prowadzić ma do wyodrębnienia konkretnych elementów normatywnego modelu będącego przedmiotem niniejszej rozprawy. Gruntowane rozważania w zakresie przepisów ustaw zwykłych uwidoczniły szereg problemów, które stawiają pod znakiem zapytania tezę o potencjalnym funkcjonowaniu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO i wskazała na potrzebę wypracowania jednolitych rozwiązań prawnych.

Analiza przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko wskazuje na brak precyzyjnego określenia relacji pomiędzy postanowieniami ustaw Konstytucji a u.u.i.ś, szczególnie w obszarze roli zasad ogólnych oraz ustaleń terminologicznych. Jak wskazała autorka w niniejszym rozdziale, na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wątpliwości budzi objęcie wprost definicją władzy publicznej – podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji - organów administracji, które ustawodawca w art. 3 pkt 9 w punkcie b) tej ustawy definiuje jako m.in. inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony. Należy postawić pytanie, czy każdy podmiot wykonujący zadania publiczne określa się jako władzę publiczną. Należy mieć na uwadze, że zadania publiczne mogą wykonywać również np. podmioty prywatne, niekoniecznie w formie władczej, właściwej dla organów administracji publicznej.

Zagadnienie to koresponduje również z problematyką zakresu przedmiotowego obowiązku udzielenia informacji przez podmioty realizujące zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska. Na gruncie doktryny prowadzono bowiem rozważania pod kątem tego, czy obowiązek udostępniania przez nie informacji w trybie powoływanej ustawy obejmuje wszystkie posiadane przez nie informacje o środowisku i jego ochronie, czy też tylko te związane w realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi. Przepisy u.u.i.ś. nie formułują wprost tego zagadnienia. Wypracowane dotychczas wnioski prowadzą do uznania, iż w zasadzie nie ma wątpliwości, że prawo do informacji ogranicza się do zakresu wykonywanych przez te podmioty zadań publicznych. Niemniej jednak, konsekwentnie potęgowany chaos terminologiczny może mieć swoje przełożenie na stosowanie tych przepisów w ramach stosunków prawnych regulowanych odrębnymi ustawami takimi, jak ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

Nie można wykluczyć tym samym, iż brak konsekwencji w wyodrębnianiu regulacji w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

oddziaływania na środowisku wpływa również na jej stosowanie w procedurach dotyczących GMO. Analiza dokonana w kolejnych rozdziałach pozwoli na wykazanie ewentualnych zależności w tej materii. Warto także zwrócić uwagę na relacje pomiędzy przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Regulacja przyjęta w art. 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dotycząca kwestii terminu udostępnienia informacji winna być interpretowana zgodnie z intencją prawodawcy unijnego oraz postanowieniami Konwencji z Aarhus, a więc wskazany w przepisie termin dwumiesięczny winien być *de facto* terminem ostatecznym, odmiennie od regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w tym przedmiocie, który nie wyklucza się kilkakrotnego przedłużania terminu ani nie określa maksymalnego uzyskanego w ten sposób terminu załatwienia sprawy.<sup>357</sup> Niemniej jednak samo brzmienie art. 36 u.u.i.ś. daje uprawnienie do elastycznego określenia terminu załatwienia sprawy.

Odnosząc całość rozważań do analizowanych na gruncie niniejszej rozprawy założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO, instytucja dostępu do informacji stanowi jeden z kluczowych elementów tego modelu. Prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej oraz prawo krajowe stworzyły rozbudowany zespół regulacji, które zapewniają dostęp do informacji o środowisku, przy tym obowiązek udostępniania informacji o GMO został nawet przez ustawodawcę polskiego podkreślony w ramach katalogu informacji sformułowanego na gruncie art. 9 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś. Na szczególną potrzebę ochrony środowiska w związku z wykorzystywaniem GMO wskazują również rozważania odnoszące się do uznania różnorodności biologicznej za

---

<sup>357</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014



cechę ochrony środowiska, a tym samym za immanentny warunek jej funkcjonowania.<sup>358</sup>

W zakresie udziału społeczeństwa w postępowaniach kończących się wydaniem indywidualnego rozstrzygnięcia niewątpliwie najbardziej widocznym problemem w skutecznym wpływie społeczeństwa na podejmowane przez organ administracji decyzje jest fakt, iż dany podmiot, będący reprezentantem społeczeństwa, składający uwagi bądź wnioski nie staje się stroną postępowania ani też uczestnikiem na prawach strony (z wyjątkiem organizacji społecznych przy spełnieniu wymaganych prawem przesłanek). Podmioty te nie mają uprawnienia do domagania się indywidualnej odpowiedzi organu na złożone przez nich uwagi i wnioski, co w konsekwencji powoduje niemożność odwołania się od dokonanego przez organ rozstrzygnięcia. Ponadto organ ma jedynie obowiązek rozważyć złożone uwagi i wnioski, nie musi natomiast ich uwzględniać przy podjęciu rozstrzygnięcia, jeżeli uzna że ich treść nie wpłynie na decyzję końcową. Oznacza to, że taki podmiot nie ma prawnych narzędzi do tego, aby skorzystać z wymiaru sprawiedliwości, jego udział w postępowaniu jest więc marginalny i w pewnym sensie prowizoryczny. W gruncie rzeczy już na etapie postępowania przed organem administracji pierwszej instancji bardzo często pojawiają się bariery w partycypacji podmiotów rozumianych jako reprezentanci społeczeństwa. Chodzi tu przede wszystkim o ustanowioną możliwość przeprowadzenia przez organ rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Regulacja tego etapu procedury jest sformułowana w sposób nie wykluczający różnych jej interpretacji. Ponadto, organy administracji nie są odpowiednio przygotowane do prowadzenia tego rodzaju rozpraw, które formą zbliżone są do rozpraw w postępowaniach cywilnych czy karnych. Stwarza to barierę w realizacji tego etapu postępowania, który najpełniej odzwierciedla udział społeczeństwa w postępowaniu. Jest to tym bardziej istotne, że Konwencja z Aarhus ustanowiła rozprawę otwartą dla społeczeństwa obligatoryjną.

Rozważania przeprowadzone na gruncie niniejszego rozdziału pozwoliły na wykazanie, że regulacje odnoszące się do dostępu do informacji o środowisku

---

<sup>358</sup> M. Górski, *Opinia dotycząca projektu ustawy..., op.cit.*, s. 13.

formułują szczególny model wzajemnych relacji pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem. Świadczą o tym chociażby wskazane powyżej odmienności pomiędzy regulacjami zawartymi w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko a unormowaniami Kodeksu postępowania administracyjnego co do terminów załatwiania spraw. Istotne są również prowadzone na tym tle wśród przedstawicieli nauki prawa rozważania dotyczące znaczenia wyodrębnienia regulacji u.u.i.ś. z ustawy Prawo ochrony środowiska, wskazane w niniejszym rozdziale.

W odniesieniu zaś do postępowań administracyjnych, w ramach których wymagany jest udział społeczeństwa, należy uznać, iż przepisy w tym przedmiocie w większym stopniu zapewniają społeczeństwu zasięgnięcie informacji o sprawach będących przedmiotem postępowań, aniżeli rzeczywistą partycypację w postępowaniach. Na dzień dzisiejszy ciężar „odpowiedzialności” za aktywny udział społeczeństwa w postępowaniu spoczywa nie na organie administracji, a na podmiotach zainteresowanych m.in. ze względu na ograniczony termin na składanie uwag i wniosków, czy z uwagi na fakultatywność przeprowadzenia rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Brak konsekwencji w kształtowaniu obowiązujących przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w postępowaniu może wpływać na zwiększenie konfliktów ekologicznych. Społeczeństwo najczęściej aktywizuje się dopiero w momencie nagłośnienia sprawy przez media, które z reguły przekazują informacje w sposób cząstkowy i powierzchowny.

Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja prawna organizacji ekologicznych. Organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa na prawach strony. Ponadto, aby przystąpić do postępowania nie muszą wykazywać interesu społecznego, co w przypadku innych organizacji społecznych jest obligatoryjne. Organizacje ekologiczne mogą też przystąpić do postępowania w dowolnym momencie, pod warunkiem że prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Muszą jednak we własnym zakresie zasięgać informacji o interesujących ją

postępowaniach, gdyż organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku powiadamiania indywidualnie każdej organizacji ekologicznej. Takie rozwiązanie należy ocenić jako co najmniej dyskusyjne. Przede wszystkim dlatego, że jak zostało wskazane w niniejszym rozdziale, wyłączenie obowiązku indywidualnego powiadamiania organizacji dotyczy wyłącznie organizacji ekologicznych. Takie „utrudnienia” trudno jest jednoznacznie ocenić z punktu widzenia zapewnienia skutecznego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Wydaje się być to zamierzonym działaniem ustawodawcy, które ogranicza krąg organizacji przystępujących do postępowania, do tych najbardziej zaangażowanych w daną dziedzinę spraw związanych z ochroną środowiska. Stanowi to wyraz realizacji zasady ekonomiki procesowej. Niemniej jednak, przedstawiciele nauki prawa już na etapie, kiedy przepis ten uregulowany był w ustawie Prawo ochrony środowiska, stwierdzali, że rozwiązanie te nie można uznać za jednoznacznie prawidłowe.<sup>359</sup> Mimo to na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przepis ten pozostał w tym zakresie w niezmiennym kształcie. Takie rozwiązanie prawne prowadzi do naruszenia podstawowych zasad prawa administracyjnego tj. zasady pogębiania zaufania do obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), czy zasady jawności postępowania (art. 9 i 10 k.p.a.). Na tle prowadzonych rozważań autorka odniosła się także do kontrowersji związanych z uznaniem, czy organizacja społeczna ma możliwość żądać wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli nie brała udziału w postępowaniu na prawach strony bez swojej winy. Poglądy w tym zakresie są podzielone i pokazują jak złożone jest zagadnienie uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Stawianie przed organizacjami ekologicznymi dodatkowych utrudnień w reprezentowaniu społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska autorka ocenia więc jako negatywne i wymagające gruntownego przemyślenia. W obliczu dokonywanej oceny założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO aprobowanie takich rozwiązań prawnych stanowi krok ku ograniczaniu możliwości wpływu

---

<sup>359</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska...*, op. cit., s. 185.

społeczeństwa na działania w sferze wykorzystywania organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Ustalenie rozwiązań prawnych, których wprowadzenie zasadne byłoby właśnie w obszarze postępowań dotyczących wykorzystywania GMO wymaga dalszej analizy, bowiem obszar regulacji, które określają pozycję organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa pozostawia pewien margines, który winien być dopracowany i który nie wyklucza przyjęcia odrębnych rozwiązań założeń odniesieniu do normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.

### **III Założenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych.**

#### **3.1. Uwagi wstępne.**

Niniejszy rozdział zgodny jest z przyjętą w planie rozprawy systematyką opisu poszczególnych szczebli aktów prawnych w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Ma on na celu usystematyzowanie i scharakteryzowanie podstawowych regulacji prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej odnoszącego się do problematyki GMO, które umożliwią dokonanie w kolejnych rozdziałach rozprawy analizy szczegółowej prawa krajowego pod kątem zapewnienia skuteczności udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.

Po raz pierwszy temat udziału społeczeństwa w sprawach GMO został poruszony na wspomnianej już Konferencji „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r., oraz w Globalnym Programie Działań, zwanym Agendą 21.<sup>360</sup> Kluczowym aktem prawnym wydanym podczas Szczytu Ziemi w Rio była Konwencja o różnorodności biologicznej<sup>361</sup>, sporządzona dnia 5 czerwca 1992 r. i ratyfikowana przez Polskę w 1996 roku, oraz omówiona szczegółowo we wcześniejszych rozdziałach Konwencja z Aarhus. Natomiast na gruncie prawa Unii Europejskiej najważniejsze akty to dyrektywa 90/219/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie<sup>362</sup>, dyrektywa 98/81/WE zmieniająca dyrektywę 90/219/EWG z dnia 26 października 1998 w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie<sup>363</sup> oraz dyrektywa 2001/18/WE dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę 90/220/EWG<sup>364</sup>. Unia Europejska stworzyła szereg aktów prawnych, których

---

<sup>360</sup> *Szczyt Ziemi :Rio 92'. Agenda 21. Przewodnik dla samorządów.*, Wrocław 1993, s. 6.

<sup>361</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

<sup>362</sup> Dz.Urz. WE L 117 z 8.05.1990, zwana dalej „Dyrektywą /219/EWG”.

<sup>363</sup> Dz.Urz. WE L 117 z 5.12.1998, zwana dalej „Dyrektywą 98/81/WE”.

<sup>364</sup> Dz.Urz. WE L 106 z 17.04.2001, zwana dalej „Dyrektywą 2001/18/WE”.

głównym celem jest długofalowe zapewnienie bezpieczeństwa i zagwarantowanie obywatelom UE informacji o dostępnych na rynku produktach GMO.

Na początek należy podkreślić, iż przepisy prawa pierwotnego UE nie zawierają bezpośrednio postanowień dotyczących inżynierii genetycznej, jednak w 2003 roku Komisja Europejska wydała zalecenie w sprawie wskazówek na temat opracowania narodowych strategii i najlepszych praktyk na rzecz współistnienia upraw zmodyfikowanych genetycznie, upraw tradycyjnych i upraw ekologicznych. Zalecenie te stanowi, iż żaden rodzaj rolnictwa tzn. rolnictwo tradycyjne, ekologiczne bądź wykorzystujące organizmy genetycznie zmodyfikowane nie powinien być wykluczony w UE. Zalecenie to nadało ustawodawstwu UE w sprawach GMO określony cel, jakim jest utrzymanie równowagi i harmonijnego współistnienia różnego rodzaju elementów środowiska, czy to naturalnych czy wytworzonych w drodze ingerencji człowieka, z równoczesnym zagwarantowaniem ochrony środowiska i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin.<sup>365</sup> Tym samym wszelkie regulacje UE w sprawach GMO oparte są właśnie na kryterium celowościowym.<sup>366</sup> Prawo Unii Europejskiej dotyczące techniki genetycznej zawiera regulacje zarówno o charakterze wertykalnym, jak i horyzontalnym. Kryterium wyróżnienia stanowi tutaj przedmiot regulacji. Koncepcja horyzontalna odnosi się bowiem do metody postępowania (*process approach*), natomiast koncepcja wertykalna zakłada stanowienie prawa skoncentrowanego na określonej dziedzinie, czy też określonym produkcie (*product approach*).<sup>367</sup>

W odniesieniu więc do organizmów genetycznie modyfikowanych przedmiotem regulacji horyzontalnej jest postępowanie techniczno-genetyczne, traktowane jako źródło potencjalnego zagrożenia wobec środowiska. Z kolei koncepcja wertykalna, która skupia się na danym produkcie reguluje kwestie, które ściśle związane są z właściwościami tego produktu, a jej głównym celem jest zapewnienie odpowiedniej jakości produktu oraz zasad bezpiecznego

---

<sup>365</sup> A. Erechemla, *Regulacje wspólnotowe dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych*, Prawo i Środowisko, nr 4 (48)/2006, s. 87.

<sup>366</sup> B. Iwańska *Podstawy prawne działania Wspólnoty Europejskiej w prawie techniki genetycznej* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat. Kraków 2000, s. 528.

<sup>367</sup> *Ibidem*.

korzystania z produktu. Mowa tu m.in. o wytwarzaniu produktu, wprowadzaniu go do obrotu czy unieszkodliwianiu. Metoda wertykalna regulacji polega więc na ustanawianiu standardów bezpieczeństwa ze względu na określoną dziedzinę czy oznaczony produkt. Reguluje ona standardy takich produktów, jak leki, środki ochrony roślin czy środki spożywcze.<sup>368</sup> Celem koncepcji horyzontalnej jest stworzenie kompleksowej regulacji, która w sposób generalny normowałaby omawianą tematykę i miała charakter ponadsektorowy.<sup>369</sup>

Uznaje się, iż swoistość problematyki GMO wymagała stworzenia przekrojowej regulacji, która odnosiłaby się każdorazowo do poszczególnych sektorów regulujących kwestie GMO. Stwierdzono, iż wykorzystywanie GMO wymaga jednolitych ram prawnych, niezależnie od rodzaju produktu. Jednakże oznacza to jednocześnie brak uwzględniania specyfiki poszczególnych produktów, co w konsekwencji może powodować praktyczne problemy z zapewnieniem kontroli.<sup>370</sup> Ostatecznie zarówno podejście sektorowe, jak i horyzontalne w czystej postaci nie gwarantują pełnej kontroli GMO, co skłania do stosowania podejścia mieszane. W koncepcji mieszanej pewne ogólne zasady kontroli GMO mają zastosowanie we wszystkich rodzajach kontroli systemowej.<sup>371</sup> Niemniej jednak podejście horyzontalne okazuje się być w tym zakresie niezbędne, gdyż podejście jedynie wertykalne byłoby niewystarczające i stwarzałoby znaczne luki prawne.<sup>372</sup>

Sposób regulacji wykorzystywania GMO był więc gruntownie przemyślany. Tworzenie aktów prawnych, odnoszących się wyłącznie do tych aspektów ochrony środowiska, które związane są z wykorzystywaniem GMO ukazuje wagę tego zagadnienia i potrzebę rozważenia możliwości, czy nawet konieczności wyodrębnienia i ukształtowania modelu „kontroli społecznej” w tym zakresie. Poniższe rozdziały mają na celu scharakteryzowanie tej problematyki z zachowaniem systematyki pracy. Analiza przepisów prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przyczyni się do skonfrontowania dotychczas

---

<sup>368</sup> *Ibidem.*

<sup>369</sup> *Ibidem.*

<sup>370</sup> Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO ...*, s. 69.

<sup>371</sup> *Ibidem.*

<sup>372</sup> B. Iwańska *Podstawy prawne działania Wspólnoty Europejskiej...*, o. cit., s. 527.

wypracowanych założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO z szczegółowymi regulacjami, które wykraczają poza jedynie ogólnie pojmowaną ochronę środowiska. Dalsze rozważania pozwolą stwierdzić, czy przyjęte dotychczas założenia są urzeczywistnianie w prawie, czy też wymagają dopracowania, bądź przyjęcia odmiennych od dotychczas mechanizmów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.



### **3.2. Przepisy prawa międzynarodowego w sprawach dotyczących GMO jako podstawa ustalenia istnienia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO w prawie krajowym.**

Kluczowym aktem prawnym wydanym podczas Szczytu Ziemi w Rio była Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona dnia 5 czerwca 1992 r. i ratyfikowana przez Polskę w 1996 roku. Był to pierwszy akt prawa międzynarodowego, który stanowił podstawę do uregulowania problematki bioróżnorodności w skali globalnej.<sup>373</sup> Celem tej Konwencji jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do zasobów genetycznych i odpowiedni transfer właściwych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii, a także odpowiednie finansowanie.<sup>374</sup>

Podstawową zasadą przyjętą w Konwencji o różnorodności biologicznej jest uznanie suwerennego prawa państw do wykorzystywania swoich zasobów zgodnie z ich własną strategią ochrony środowiska.<sup>375</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej w wyraźny sposób wskazuje trzy poziomy funkcjonowania przyrody, które powinny być chronione w celu zachowania bioróżnorodności, a mianowicie poziom genetyczny, gatunkowy i krajobrazowy, na co wskazuje art. 2j Konwencji, który stanowi, iż różnorodność biologiczna oznacza zmienność wewnątrzgatunkową (bogactwo puli genowej) wszystkich żyjących populacji, międzygatunkową (zróznicowanie gatunków) oraz

---

<sup>373</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 259.

<sup>374</sup> [http://www.mos.gov.pl/arttykul/2498\\_konwencja\\_o\\_roznorodnosci\\_biologicznej](http://www.mos.gov.pl/arttykul/2498_konwencja_o_roznorodnosci_biologicznej) z dnia 07.01.2013 r.

<sup>375</sup> J. Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...* op. cit., s. 69.

ponadgatunkową (różnorodność ekosystemów i krajobrazów).<sup>376</sup> GMO jest z kolei zjawiskiem, który na tę naturalną różnorodność biologiczną ma zasadniczy i wciąż jeszcze niedostatecznie przewidywalny wpływ, bowiem wprowadzanie do środowiska organizmów genetycznie modyfikowanych może zaburzyć funkcjonowanie naturalnych ekosystemów i spowodować zubożenie szerokiego spektrum gatunków roślin i zwierząt. Postanowienia Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczą także zasad dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści, poprzez m.in. dostęp do wyników badań naukowych, transfer nowoczesnych technologii i współpracę naukowo-techniczną. W świetle omawianej tematyki istotnymi kwestiami, które porusza Konwencja o różnorodności biologicznej jest konieczność włączenia do działań warunkujących istnienie różnorodności biologicznej nie tylko sektorów gospodarczych, które z racji przewagi ekonomicznej charakteryzują się zazwyczaj istotnym wpływem na ukształtowanie określonych mechanizmów społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim wypracowanie szeregu bodźców ekonomicznych i społecznych wspierających działania na rzecz różnorodności biologicznej oraz wprowadzenie mechanizmów wpływających na podnoszenie świadomości ekologicznej wszystkich mieszkańców Ziemi.<sup>377</sup> Konwencja kładzie więc nacisk na działania o charakterze stymulującym, co oznacza kształtowanie świadomości społecznej w zakresie ochrony środowiska nie tylko poprzez władcze działania organów państwowych ale również oddolnie, poprzez zamierzony, aktywizujący społeczeństwo wpływ na jego zachowania i decyzje. Sama Konwencja o różnorodności biologicznej porusza tematykę udziału społeczeństwa w sprawach związanych z GMO w sposób jedynie pośredni, poprzez regulacje dotyczące propagowania zagadnienia różnorodności biologicznej za pomocą środków masowego przekazu i programów edukacyjnych oraz współpracy państw wraz z organizacjami międzynarodowymi w tym zakresie (art. 13 Konwencji). Konwencja odwołuje się również do potrzeby zapewnienia w określonych okolicznościach udziału społeczeństwa w procedurach wymagających wykonania oceny oddziaływania na środowisko proponowanych

---

<sup>376</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Zasada ekorozwoju w konwencji o różnorodności biologicznej*, Państwo i Prawo 1997., z. 6, s. 45.

<sup>377</sup> *Ibidem*.

projektów, które mogą mieć istotne negatywne skutki dla różnorodności biologicznej (art. 14 ust.1 pkt. a Konwencji).

Konwencja stworzyła więc ramy instytucjonalno-prawne dla realizacji postawionych w niej celów i zadań, a jej postanowienia mają charakter zaleceń i rekomendacji i nie tworzą wiążących zobowiązań opatrzonych terminami czy sankcjami.<sup>378</sup> Ramowy charakter Konwencji o różnorodności biologicznej wynika przede wszystkim z faktu, iż stanowi ona kompromis pomiędzy interesem poszczególnych państw, a wspólnym interesem ludzkości, jakim jest zachowanie naturalnej różnorodności biologicznej środowiska. Ponadto na kształt Konwencji o różnorodności biologicznej wpłynęły takie czynniki, jak dysproporcje w rozwoju gospodarczym i technologicznym pomiędzy poszczególnymi państwami. Kolejną kwestią wymagającą zbalansowania było z jednej strony uwzględnienie ochrony człowieka i środowiska w związku z rozwojem biotechnologii, która niesie niebezpieczeństwo nieodwracalnego, negatywnego wpływu na środowisko, a z drugiej strony uwzględnienie postulatów nauki dotyczących prowadzenia badań i stosowania ich wyników właśnie w kwestiach środowiskowych.<sup>379</sup>

Na uwagę zasługuje pierwszy protokół uszczegóławiający Konwencję o różnorodności biologicznej z Cartageny tj. Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym<sup>380</sup>, sporządzony dnia 29 stycznia 2000 r. w Montrealu.<sup>381</sup> Podstawą do wydania Protokołu był art. 19 ust. 3 Konwencji o bioróżnorodności, w którym postanowiono, iż strony rozważą potrzebę sporządzenia oraz założenia protokołu określającego odpowiednie procedury dotyczące uzyskiwania uprzedniej zgody w sprawie bezpiecznego przemieszczania, przekazywania i wykorzystania wszystkich żywych organizmów zmodyfikowanych w rezultacie biotechnologii, które mogą wywierać negatywny wpływ na ochronę i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej. Artykuł 1 Protokołu podkreśla doniosłość Zasady 15 Deklaracji z Rio - zasadę przezorności i wskazuje, że jest ona podstawą wszelkich rozwiązań prawnych

---

<sup>378</sup> J. Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...*, op. cit., s. 70.

<sup>379</sup> M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska...*, op. cit., s. 259.

<sup>380</sup> zwany dalej „Protokołem”

<sup>381</sup> W tym też roku Polska podpisała Protokół, natomiast ratyfikowała go w 2003 r..

zawartych w Protokole, a która to zasada ma również niebagatelne znaczenie w kontekście regulacji kontrolnych dotyczących GMO. Warto w tym miejscu te ważne zagadnienie krótko omówić. Zasada przezorności, inaczej określana jako zasada ostrożności, w Deklaracji z Rio de Janeiro formułuje wobec wszystkich państw uczestniczących postulat stosowania zapobiegawczego podejścia w celu ochrony środowiska, co równoznacznie jest z przyjęciem przez państwo odpowiedzialności za przewidywanie ewentualnych skutków podejmowanych przez organy państwa działań oraz dostrzeganie długofalowych efektów tychże czynności. Co więcej, brak kompleksowej wiedzy naukowej na dany temat, potwierdzonej oficjalnymi wynikami badań, nie stanowi przeszkody do tego, aby ograniczyć bądź zakazać prowadzenia działalności mogącej spowodować szkody w środowisku. Należy nadmienić, iż wypracowanie formuły prawnej dla zasady prewencji i przezorności jest kwestią wciąż jeszcze kłopotliwą i poddaną nieustannej dyskusji.<sup>382</sup> Zasada przezorności została również uregulowana w ustawodawstwie UE, w art. 191 TFUE (przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony w art. 174 Traktatu stanowiącego Wspólnotę Europejską)<sup>383</sup> oraz w ustawie Prawo ochrony środowiska. Przepis art. 6 ust. 2 p.o.ś. stanowi iż każdy, kto planuje, wyraża zgodę lub podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest w pełni rozpoznane, kierując się przezornością, obowiązany jest podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Brak rozeznania działań może wynikać np. ze względu na niedostatki w wiedzy, deficyt informacji, brak pełnych danych statystycznych, niemożność wykonania analiz, niemożność wykonania symulacji, rozbieżność stanowisk, zwłaszcza stanowisk ekspertów,. Zasada ta powinna być uwzględniana przy interpretacji wszystkich innych przepisów ochrony środowiska, przy opracowywaniu i zatwierdzaniu planów i programów, podejmowaniu decyzji w sprawach administracyjnych związanych z ochroną środowiska, a także przy ich

---

<sup>382</sup> P. Korzeniowski, pod red. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska* pod red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 61

<sup>383</sup> *Traktat z Lizbony* zmieniający *Traktat o Unii Europejskiej* i *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, sporządzony w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz. Urz. UE C z 17.12.2007 r., s. 1, wersja polska opublikowana w Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569); *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* sporządzony w Rzymie dnia 25.03.1957 r. (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C z 24.12.2002 r., s. 33; wersja polska opublikowana w Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

wykonywaniu, to jest przy realizacji wszelkich działań, które mogą oddziaływać na środowisko.

Z pewnością proces podjęcia decyzji dotyczących GMO powinien być oparty o specjalistyczną wiedzę naukową, powinien również opierać się o ostrożne i rozważne działania, a decyzje związane z GMO powinny być poddane rzetelnej ocenie pod kątem zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi i zwierząt.

Przepis art. 23 Protokołu Kartageńskiego zawiera szereg obowiązków w zakresie edukacji i zapewnienia udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących ochrony środowiska w odniesieniu do zapewnienia różnorodności biologicznej. Kwestia partycypacji społeczeństwa została tu podjęta w sposób nieco bardziej rozbudowany, niż w samej Konwencji o różnorodności biologicznej. Należy nadmienić, iż Protokół generalnie odnosi się do kwestii przekazywania, stosowania i wykorzystywania żywych zmodyfikowanych organizmów (*living modified organism* - LMO). Są to regulacje odnoszące się pośrednio do śledzenia i znakowania produktów mogących zawierać GMO. Protokół określa obowiązki w zakresie identyfikacji LMO oraz dokumentacji jaką należy posiadać w przypadku ich transgranicznego przemieszczania. Protokół reguluje więc przede wszystkim działania podmiotów obejmujące handel międzynarodowy. Szczególnie istotna na gruncie tego aktu jest kwestia identyfikacji LMO przeznaczonych do uwolnienia do środowiska. Dokumentacja w tym wypadku musi jednoznacznie określać, że są to organizmy genetycznie zmodyfikowane, a także wskazywać ich tożsamość, cechy i właściwości. W przypadku zaś LMO nieprzeznaczonych do uwolnienia do środowiska, a wykorzystanych bezpośrednio w postaci żywności, paszy lub do przetworzenia (tzw. LMO-FFP - *intended for direct use as food or feed, or for processing*) przyjęto tu mniej restrykcyjne rozwiązanie. Wystarczy, aby dokumentacja stwierdzała, że towar „może zawierać LMO”. Nie istnieje więc w tym wypadku obowiązek ścisłej segregacji produktów GM i produktów tradycyjnych.<sup>384</sup> Regulacja tej problematyki budziła kontrowersje już w trakcie negocjacji nad Protokołem. Państwa Członkowskie Unii Europejskiej były zdecydowanymi zwolennikami, aby wszystkie regulacje

---

<sup>384</sup> M. Talik, *Wspólnotowy system śledzenia i znakowania GMO...*, s. 67.

odnoszące się do LMO były jednakowe bez względu na to, czy dojdzie do ingerencji LMO w środowisko naturalne czy też nie. Państwa te opowiadały się za ścisłymi restrykcjami w tym zakresie. Z kolei państwa będące głównymi producentami i eksporterami GMO, dbając o swoje interesy optowały za ustanawianiem odmiennych regulacji dla LMO uwalnianych do środowiska i dla pozostałych, argumentując, iż LMO wykorzystane bezpośrednio w postaci żywności, paszy lub do przetworzenia nie stwarzają zagrożeń dla bioróżnorodności. Jednakże jak podnosili zwolennicy pierwszej wskazanej koncepcji nie ma żadnej gwarancji, iż LMO-FPP nie zostaną mimo to do środowiska uwolnione np. w sposób niezamierzony podczas transportu bądź użyte jako nasiona.<sup>385</sup> Wszelkie działania związane z międzynarodowym handlem organizmami genetycznie zmodyfikowanymi *de facto* obarczone są dużym ryzykiem nieprzewidzianych skutków ubocznych, jako że obejmują one szeroki zakres różnorodnych czynności i zdarzeń, jakie mogą mieć miejsce np, podczas transportu produktów czy też ich dystrybucji oraz ze względu na liczbę potencjalnych podmiotów, które będą uczestnikami wymiany handlowej. Wydaje się więc, iż bezpiecznym rozwiązaniem byłoby ustanowienie jednolitych unormowań, jednakże (nie poraz pierwszy), ze względu na fakt, iż opisywany akt ma charakter międzynarodowy, stanowi on wyraz kompromisu pomiędzy dwoma ścierającymi się koncepcjami wykorzystywania organizmów genetycznie modyfikowanych, pogodzenie dwóch wartości: ochrony różnorodności biologicznej oraz liberalizacji handlu.

Reasumując, Protokół Kartageński stanowi zbiór przepisów, których celem jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony w dziedzinie przemieszczania, prowadzenia prac i stosowania żywych zmodyfikowanych organizmów, które są produktem nowoczesnej biotechnologii i mogą mieć szkodliwy wpływ na ochronę i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, uwzględniając także zagrożenie dla zdrowia człowieka. Postanowienia Protokołu zmierzają także do zapewnienia bezpiecznych

---

<sup>385</sup> Zob. szerz. C. Bail, R. Falkner, H. Marquard (red.), *The Cartagena Protocol n Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Developments*, Earthscan, London 2002, s. 338-343.

warunków transgranicznego transportu żywych zmodyfikowanych organizmów, z wyłączeniem niektórych farmaceutyków.<sup>386</sup> W Protokole, w formie rekomendacji i zaleceń, zachęca się Strony do działań mających na celu promowanie i wprowadzanie mechanizmów ułatwiających podnoszenie świadomości społecznej, edukację, tak aby obejmowały one dostęp do informacji o organizmach modyfikowanych, oraz udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących bezpiecznego przekazywania, stosowania i wykorzystywania organizmów modyfikowanych. Dodaje się, iż strony czyniąc to powinny odpowiednio współpracować z innymi Państwami i instytucjami międzynarodowymi.

Na zwrócenie uwagi wymaga fakt, iż zobowiązania zawarte w Protokole nie mają jednolitego charakteru prawnego, niektóre z nich stanowią bowiem jedynie rekomendacje, inne z kolei mają postać wiążących zobowiązań. To właśnie w odniesieniu do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji Protokół wprowadza wiążące zobowiązania, z tym że sformułowane są one w taki sposób, który pozostawia Stronom duży margines swobody w ich realizacji tzn. państwa samodzielnie określają formę, tryb i zakres włączania społeczeństwa w procedury decyzyjne.<sup>387</sup> Należy również zaznaczyć, iż Protokół nie ogranicza prawa stron do wprowadzania unormowań gwarantujących jeszcze lepszą ochronę środowiska i życia ludzkiego, pod warunkiem, że działania te są zgodne z celami i postanowieniami przepisów Protokołu oraz innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego (art. 2 ust. 4 Protokołu). Na sposób realizacji zobowiązań wynikających z opisanego art. 23 Protokołu Kartageńskiego zasadniczy wpływ w Europie, w tym także w Polsce, mają rozwiązania przyjęte w Konwencji z Aarhus oraz w prawie Unii Europejskiej.<sup>388</sup> Konwencja z Aarhus już w art. 2, w definicji „informacji dotyczących środowiska” wymienia GMO i wskazuje, iż informacje ich dotyczące mogą być udostępniane tylko na zasadach

---

<sup>386</sup> Uzasadnienie wniosku w sprawie ratyfikacji Protokołu kartageńskiego o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej [http://www.mos.gov.pl/2materiały\\_informacyjne/raporty\\_opracowania/protokol\\_kartagenski/index.shtml](http://www.mos.gov.pl/2materiały_informacyjne/raporty_opracowania/protokol_kartagenski/index.shtml)

<sup>387</sup> J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej : komentarz*, Wrocław 2004, s. 127-128.

<sup>388</sup> J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *Protokół Kartageński op.cit.* s. 128.

określonych w kolejnych przepisach Konwencji (art. 4 i 5 Konwencji). Zasady te odnoszą się m.in. do zapewnienia środków o charakterze ustawodawczym i administracyjnym, a więc Konwencja wskazuje potrzebę opracowania gruntownego systemu państwowego podejmowania działań z udziałem społeczeństwa dotyczących GMO. Skoro więc Konwencja wskazuje, iż udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO powinien być uwzględniany, to oznacza to również zapewnienie udziału społeczeństwa w przygotowywaniu planów, programów polityk czy propozycji legislacyjnych mających znaczenie dla środowiska (art. 7 Konwencji z Aarhus). Zauważyć należy, iż art. 7 ma charakter wiążący, co nadaje wyraźny kierunek działaniom państwa i nakłada na nie konkretne zobowiązania.<sup>389</sup>

Odwołując się do planów i programów mających znaczenie dla środowiska, należy w kontekście GMO, zwrócić uwagę na plany i programy bezpieczeństwa biologicznego, które z pewnością uznać można za znaczące dla środowiska, jako że zajmują się one m.in. opracowywaniem systemu monitorowania i kontroli GMO i jego produktów czy kwestiami obrotu transgranicznego GMO.<sup>390</sup> Wskazana forma współdecydowania o sposobach wykorzystywania i tworzenia GMO jest kluczowa z tego powodu, iż w sposób prewencyjny chroni środowisko, a przy tym zdrowie ludzi i zwierząt. Skonstruowanie i zatwierdzenie strategii bezpieczeństwa biologicznego przez odpowiednie organy państwowe jest swego rodzaju autoryzacją sposobów użytkowania GMO wydaną na podstawie zaawansowanej procedury oraz wiarygodnej analizy ryzyka wpływu genetycznie zmodyfikowanego organizmu na ludzi, zwierzęta i środowiska.<sup>391</sup> Wskazane powyżej działania stanowią przejaw realizacji zasady przezorności. Zasada przezorności w kontekście GMO realizowana jest więc poprzez zapewnienie, że produkty wytworzone w łańcuchu produkcyjnym, w którym została użyta biotechnologia są tak samo samo bezpieczne dla ludzi, zwierząt i środowiska, jak produkty tradycyjne, poprzez

---

<sup>389</sup> J. Jędrońska, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji...*, op. cit., s. 89.

<sup>390</sup> A. Anioł, J. Zimny, W. Podyma, B. Janik-Janiec, *Krajowy Program Bezpieczeństwa Biologicznego w Polsce*, Radzików 2002, s. 7.

<sup>391</sup> A. Anioł, A. Dalbiak, M. Woźniak, *Krajowa Strategia Bezpieczeństwa Biologicznego w Polsce (projekt)*, Radzików 2005, s. 5.



zagwarantowanie wszelkich środków oceny ryzyka danego produktu i zagwarantowanie kontroli na każdym etapie produkcji.<sup>392</sup>

Zagadnienia podejmowania indywidualnych decyzji związanych z GMO zostały w Konwencji z Aarhus określone w sposób niewiążący (art. 6 ust. 11 Konwencji) Sposób, w jaki została ujęta ta problematyka w Konwencji był *de facto* przedmiotem burzliwej dyskusji w trakcie trwania negocjacji, a ostatecznie efekt w postaci zapisu ustępu 11 nie zadowolili przeważającej części uczestników negocjacji. Brak satysfakcjonującego rozwiązania w tym zakresie postanowiono więc zrekomensować dodatkowym zapisem w preambule oraz podjęciem decyzji o utworzeniu Grupy Zadaniowej do rozpatrzenia problemu.<sup>393</sup> Na pierwszym spotkaniu Stron Konwencji przyjęto Wytyczne w sprawie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do sprawiedliwości w odniesieniu do organizmów genetycznie zmodyfikowanych<sup>394</sup>, będące rezultatem prac specjalnej Grupy Zadaniowej. Wytyczne w pierwszym rządzie zalecały wprowadzenie zasady udziału społeczeństwa w procedurze wydawania decyzji w sprawie GMO. Mowa tu o zamierzonym uwolnieniu GMO do środowiska, wprowadzeniu produktu GMO do obrotu, jak również zamkniętym użyciu GMO. Dodaje się przy tym, iż udział społeczeństwa powinien dotyczyć w szczególności: pierwszego zamierzonego uwolnienia danego typu GMO w każdym nowym miejscu, pierwszego wprowadzenia produktu GMO do obrotu, procedur zmierzających do określenia czy przy zamierzonym uwolnieniu określonego rodzaju GMO do danego ekosystemu można zastosować uproszczoną procedurę, a także zamkniętego użycia GMO, co do którego przewidziane jest tworzenie odpowiednich planów na wypadek awarii.<sup>395</sup>

Wytyczne określone podczas drugiego spotkania<sup>396</sup> w 2005 r. Stron Konwencji z Aarhus koncentrowały się przede wszystkim na udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawie zamierzonego uwalniania

---

<sup>392</sup> A. Anioł, A. Dalbiak, M. Woźniak, *op.cit.*, s. 6.

<sup>393</sup> J. Jędrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, s.89.

<sup>394</sup> dalej zawane „Wytycznymi”

<sup>395</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>396</sup> które odbyło się w miejscowości Ałmaty, w Kazachstanie [w:] *Raport z drugiego spotkania stron. Decyzja II/1. Organizmy genetycznie zmodyfikowane*, źródło: <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080814u7zal1.pdf> z dnia 10.10.2016 r.

organizmów zmodyfikowanych genetycznie do środowiska oraz wprowadzania ich do obrotu. Zmieniony Wytycznymi art. 6 ust. 11 Konwencji z Aarhus nadał regulacjom dotyczącym wskazanych postępowań charakter wiążący. Wytyczne wprowadzały swobodę wyboru metod przekazywania informacji i udziału społeczeństwa, wskazując jednocześnie wyjątki od owej procedury. Na mocy wprowadzonego załącznika Ia do Wytycznych, w przypadku zamierzonego uwolnienia organizmu zmodyfikowanego genetycznie do środowiska w celu innym niż wprowadzenie go do obrotu, Strona Konwencji mogła odstąpić od wymaganej procedury udziału społeczeństwa, jeżeli uwolnienie takie w porównywalnych warunkach biogeograficznych zostało już zatwierdzone w ramach prawnych tej Strony i Państwo zdobyło już wystarczające doświadczenie w odniesieniu do uwalniania danego organizmu zmodyfikowanego genetycznie w porównywalnych ekosystemach. W opisanym przypadku należy uznać, iż celem Stron było usprawnienie procedury zamierzonego uwolnienia organizmu zmodyfikowanego genetycznie do środowiska w celu innym niż wprowadzenie go do obrotu oraz wyeliminowanie zjawiska powtarzania tych samych czynności, postępowań, w wypadku, kiedy przesłanki tego postępowania byłby tożsame bądź zasadniczo zbliżone. W omawianym kontekście państwo może odstąpić od wymaganej procedury udziału społeczeństwa, gdy zamierzone działanie ma odbyć się na obszarze niemal identycznym pod względem oddziaływania na zdrowie i życie ludzkie.

Powstaje jednak pytanie, co należy rozumieć poprzez określenie „porównywalne warunki biogeograficzne” oraz czy owe podobieństwo jest w każdym wypadku wystarczające, aby zapewnić bezpieczeństwo i utrzymanie bioróżnorodności danego obszaru, które wymagane są Konwencją z Aarhus o różnorodności biologicznej. Z pewnością postulaty te mogą być spełnione, jeżeli państwo posiada skuteczne mechanizmy prawne umożliwiające precyzyjne określenie stopnia, w jakim dopuszczalne jest na danym terenie ingerowanie w środowisko. Kolejną racją przemawiającą za tym, iż dokonanie takich unormowań nie zawsze jest właściwe, jest fakt, iż każde państwo charakteryzuje się innymi warunkami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi, wobec czego praktyczne metody określania warunków biogeograficznych oraz dopuszczalności ingerencji

GMO w środowisko nie zawsze są jednakowe. Ponadto przy podejmowaniu tak ważnej i powodującej poniekąd „nieodwracalne” skutki decyzji, należałoby uzyskać opinię społeczeństwa w tej kwestii.

Kolejną kwestią jest zdefiniowanie „wystarczającego doświadczenia” państwa w odniesieniu do uwalniania danego organizmu zmodyfikowanego genetycznie w porównywalnych ekosystemach. Wydaje się, iż należy przez to rozumieć, wielokrotnie dokonanie procedury uwalniania GMO do środowiska, z zachowaniem odpowiednich warunków. Wyjątek od zasady udziału społeczeństwa, zgodnie z Załącznikiem do art 6a Konwencji z Aarhus może być zastosowany, gdy obie przesłanki zostaną spełnione łącznie. Wydaje się jednak, iż zostały one zdefiniowane w sposób nazbyt ogólny i ich wprowadzenie do przepisów krajowych może powodować wątpliwości interpretacyjne. W przypadku wprowadzenia GMO do obrotu Wytyczne ustanawiają dwa, stosowane jako alternatywa rozłączna, wyjątki, a mianowicie, kiedy wprowadzenie do obrotu zostało już zatwierdzone w ramach prawnych Strony lub, gdy wprowadzenie do obrotu ma na celu przeprowadzenie badań naukowych lub tworzenie kolekcji kultur.

Powyższe rozważania wskazują na uznanie w prawie międzynarodowym problematyki wykorzystywania GMO za istotną, czego wyrazem jest odniesienie się do niej wprost w samej Konwencji z Aarhus, czy wydanie aktów, które odnoszą się wyłącznie do tej tematyki. W analizowanych dokumentach międzynarodowych szczególnie wyeksponowane jest dokonywanie działań, które mają na celu realizację zasady przezroczności. Niemniej jednak, postanowienia zawarte w tych dokumentach mają charakter zaleceń, bądź nawet jeśli są wiążące, to ich treść jest zbyt ogólna, aby móc skutecznie stosować je wprost w prawie krajowym. Na pierwszy plan wysuwają się postulaty edukowania społeczeństwa w ochronie środowiska i oddziaływania GMO na środowisko, a także postulaty zapewnienia udziału społeczeństwa w ocenie projektów, które mogą mieć istotne negatywne skutki dla różnorodności biologicznej. Czynności z wykorzystywaniem GMO, mieszczące się w zakresie biotechnologii, z pewnością możemy zaliczyć do tej kategorii działań, które są jeszcze na etapie rozwoju i badań. Działania o charakterze zapobiegawczym pozwalają więc zwiększyć

prawdopodobieństwo obrania właściwego kierunku rozwoju biotechnologii i uniknąć zaniechań spowodowanych obawą przez kosztownymi i długotrwałymi badaniami oraz niechęcią różnorodnych instytucji do podejmowania aktywności na rzecz ochrony środowiska.

### **3.3. Ramy prawne udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych stworzone na gruncie przepisów prawa Unii Europejskiej – dyrektywy unijne jako wyznaczniki normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.**

Na wstępie należy nadmienić, iż etap przed wprowadzeniem GMO na rynek, zarówno unijny, jak i krajowy oraz związany z tym zakres udziału społeczeństwa w poszczególnych działaniach organów administracji oraz etap po wprowadzeniu GMO na rynek, gdzie zasadniczym elementem kontroli GMO jest system śledzenia i znakowania GMO i produktów GM są w gruncie rzeczy najbardziej rygorystyczne na świecie, a sam system śledzenia i znakowania jest silnie krytykowany przez USA, które z kolei jest państwem w pełni akceptującym i wykorzystującym na szeroką skalę nowoczesne rozwiązania biotechnologiczne.<sup>397</sup> Jednakże UE przyjmując strategię wykorzystywania GMO w oparciu o zasadę ostrożności i celu jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz życia i zdrowia ludzkiego<sup>398</sup>, poprzez między innymi ograniczanie działań z GMO do minimum, a także ze względu na niepewność naukową odnośnie oddziaływań GMO wprowadziła obowiązek monitorowania oddziaływań każdego GMO po dokonaniu jego uwolnienia do środowiska.<sup>399</sup>

Pierwszymi aktami prawnymi ustanowionymi przez Unię Europejską, mającymi podstawowe znaczenie w zakresie regulacji unijnych dotyczących GMO były: Dyrektywa 90/219/EWG ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz Dyrektywa 90/220/EWG w sprawie zamierzonego uwalniania genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska. Dyrektywy te nakazują przed rozpoczęciem stosownych działań

---

<sup>397</sup> M. Talik, *Wspólnotowy system śledzenia i znakowania GMO...*, op. cit., s. 60.

<sup>398</sup> zob. art. 2, art. 95 ust. 3 i art. 174 ust. 2 TWE

<sup>399</sup> Badania Eurobarometru z 2003 r. pokazują, że 94, 6% Europejczyków domagało się znakowania GMO, cyt. za I. Wrześniewska-Wal, *Znakowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO)*, [w:] Studia z prawa żywnościowego, Warszawa 2006, s. 180.

podjąć odpowiednie czynności zabezpieczające, które polegają m.in. na przeprowadzeniu oceny potencjalnego zagrożenia, zastosowania odpowiednich środków i poziomów zabezpieczenia, wskazania planów ratowniczych oraz uwzględnienia opinii publicznej przy podejmowaniu decyzji dotyczących GMO.

W prawie Unii Europejskiej regulacje dotyczące jawności i udziału społeczeństwa w zakresie kontroli działań związanych z GMO po raz pierwszy ukazały się w Dyrektywie 90/219/EWG. Dyrektywa ta jest przykładem regulacji horyzontalnej w unijnym prawie techniki genetycznej.<sup>400</sup> Należy nadmienić, iż w odniesieniu do aktów prawnych regulujących dostęp do informacji o środowisku oraz dotyczących ocen oddziaływania na środowisko najczęściej stosuje się prawodawstwo horyzontalne, bowiem, co do zasady odnosi się ono do środowiska jako całości.<sup>401</sup> Kwestie partycypacji społecznej właściwe zostały w tej Dyrektywie pominięte. Zagadnienie jawności zostało uregulowane w Dyrektywie 90/219/EWG w sposób niekompletny, bowiem prawo do informacji w zakresie spraw związanych z GMO nie zostało wyrażone wprost, skoncentrowano się natomiast na określeniu procedury zabezpieczającej poufność owych informacji.<sup>402</sup> Jednym z powodów niedoskonałości Dyrektywy 90/219/EWG był z pewnością fakt, iż jej treść bazowała na ówczesnej skromnej wiedzy naukowej na temat GMO, która w bardzo krótkim czasie się zdezaktualizowała.<sup>403</sup>

W 1998 r. uchwalono Dyrektywę 98/81/WE z dnia 26 października 1998 r. zmieniającą Dyrektywę 90/219/EWG w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie. Powstała ona w wyniku długiego i skomplikowanego procesu uzgadniania. Jej unormowania mają charakter wertykalno-horyzontalny (mieszany).<sup>404</sup> Dyrektywa 90/219/EWG uzupełniła postanowienia poprzedniej Dyrektywy, a jej treść koncentrowała się

---

<sup>400</sup> A. Erechemla, *Regulacje wspólnotowe dotyczące organizmów...*, op. cit., s. 87.

<sup>401</sup> J. Jendorńska, J. Jerzmański, *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2000

<sup>402</sup> M. Bar, J. Jędrońska, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych*, [w:] Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego, Toruń 2004, s. 42.

<sup>403</sup> Jędrońska, *Prawne aspekty kontroli GMO* [w:] *Genetycznie modyfikowane organizmy. Kto ma rację?* Wydawnictwo Fundacji na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa oraz Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001, s. 71.

<sup>404</sup> A. Erechemla, *Regulacje wspólnotowe dotyczące organizmów...*, op. cit., s. 93.

głównie na zapobieganiu zagrożeniu wynikającemu ze sposobu prowadzenia prac laboratoryjnych nad GMO, niż samego efektu tych prac.<sup>405</sup> Wprowadzono do niej uznaniową możliwość konsultacji społecznych w przypadku decyzji odnośnie zamkniętego użycia GMO. Dyrektywa zapewniła również respektowanie postanowień Protokołu kartageńskiego o bezpieczeństwie biologicznym oraz Konwencji o różnorodności biologicznej.<sup>406</sup>

Dopiero w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylenia dyrektywy 90/220/EWG wprowadzono rozbudowane regulacje dotyczące GMO, w zakresie jawności i udziału społeczeństwa. Prawodawstwo UE w zakresie GMO po raz pierwszy położyło szczególny nacisk na działania o charakterze prewencyjnym, których najlepszym przykładem jest właśnie włączenie społeczeństwa w podejmowanie decyzji. Dyrektywa 2001/18/WE w sposób wszechstronny poruszyła kwestie zamierzonego uwalniania GMO do środowiska oraz wprowadzania do obrotu produktów GMO. Dyrektywa przewiduje istnienie jawnych rejestrów decyzji dotyczących pozwoleń na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska oraz wprowadzenie produktów GMO do obrotu (art. 31 ust. 2). Dyrektywa 2001/18/WE nakłada także obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w przypadku podejmowania wskazanych powyżej decyzji.<sup>407</sup> Udział społeczeństwa w wydawaniu pozwoleń na zamierzone uwolnienie GMO bądź wprowadzenie do obrotu produktów GMO staje się więc od momentu wejścia w życie opisywanej Dyrektywy 2001/18/WE stałym elementem procedury w sprawach GMO. Zakres podmiotowy konsultacji i zasady ich odbywania, zasięg, czas trwania i sposób przeprowadzenia ustala państwo. W przypadku zrealizowania podjętych działań, zgłaszający składają stosowne sprawozdania, a państwa upubliczniają na swoim terytorium informacje o uwolnieniu GMO.<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO...*, op. cit., s. 71.

<sup>406</sup> *Ibidem*.

<sup>407</sup> J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, *Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej : komentarz*, Wrocław 2004, s. 130.

<sup>408</sup> A. Erechemla, *Regulacje wspólnotowe dotyczące organizmów...*, op. cit., s. 98.

W tym kontekście warto także nadmienić, iż dnia 11 marca 2015 r. wydana została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium.<sup>409</sup> Ograniczenie upraw już zatwierdzonych jest możliwe w oparciu o tzw. klauzulę ochronną, zamieszczoną w art. 23 Dyrektywy 2001/18/WE. W świetle tej klauzuli, jeżeli państwo uzyska nowe informacje mające wpływ na ocenę ryzyka, lub inaczej oceni dotychczasowe, może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania lub sprzedaży zatwierdzonego już GMO. Państwo obowiązane jest przy tym zawiadomić o tym fakcie inne państwa członkowskie i Komisję Europejską, która wszczyna wówczas właściwe procedury. Organy Unii Europejskiej uznały za właściwe przyznanie państwom członkowskim, zgodnie z zasadą pomocniczości, większej swobody decydowania, czy chcą one uprawiać GMO na swoim terytorium, bez zmieniania procedury oceny ryzyka przewidzianej w unijnym systemie zatwierdzania GMO w celu zapobieżenia niezamierzonemu występowaniu GMO w innych produktach. Przyznanie państwom członkowskim takich możliwości może poprawić proces zatwierdzania GMO, a zarazem zagwarantować swobodę wyboru konsumentom i podmiotom gospodarczym, zapewniając jednocześnie zainteresowanym stronom większą przejrzystość w odniesieniu do uprawy GMO w Unii. Przedmiotowa Dyrektywa powinna ułatwić zatem sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Na mocy tej Dyrektywy, w zakresie gatunków GMO dopuszczonych do uprawy w UE, państwa członkowskie mogą wprowadzić zakazy ich uprawy lub środki ograniczające, powołując się na: cele polityki ochrony środowiska, zagospodarowanie przestrzenne, użytkowanie gruntów, skutki społeczno-gospodarcze, unikanie obecności GMO w innych produktach, cele polityki rolnej lub politykę publiczną. Przepisy wprowadzone przez zmianę Dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie, w których uprawia się GMO, do

---

<sup>409</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium, Dz.U. L 68 z 13.3.2015



podejmowania na obszarach przygranicznych środków zapobiegających skażeniom transgranicznym (stref buforowych), czyli uniemożliwiających przedostanie się GMO za granicę, ale tylko do państw członkowskich, w których genetycznie zmodyfikowane uprawy są zakazane.<sup>410</sup> Zmiany wprowadzone do Dyrektywy 2001/18/WE dotyczą jedynie upraw, a nie wprowadzania do obrotu i przywozu zatwierdzonych nasion zmodyfikowanych genetycznie.

W kontekście informowania społeczeństwa o wykorzystywaniu GMO warto również odnieść się do wprowadzonego w Unii Europejskiej systemu śledzenia i znakowania GMO. System śledzenia i znakowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (system *traceability*<sup>411</sup>) oparty jest na zasadzie ostrożności oraz na analizie ryzyka i polega na monitorowaniu produktów w ich drodze od producenta do konsumenta. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 3 rozporządzenia (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczącego możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającego dyrektywę 2011/18/WE<sup>412</sup> *traceability* stanowi przekazywanie i przechowywanie informacji wskazujących, że żywność została wytworzona z GMO. Na mocy Rozporządzenia 1830/2003 od producenta wymaga się więc, aby posiadał on systemy i procedury do identyfikacji nadawcy i odbiorcy produktów. System ten umożliwia przedsiębiorcom ukierunkowane i precyzyjne wycofanie wadliwego produktu z obrotu bądź odebranie produktu od konsumentów, jeżeli taki obowiązek istnieje. Jest to korzystne dla przedsiębiorców, gdyż koszty opisanych działań dzięki temu systemowi znacznie się zmniejszają, a czas zlokalizowania produktu na rynku jest znacznie szybszy. Jednocześnie, w obliczu

---

<sup>410</sup> <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosc/Europa-wolna-reka-GMO-670.html> z dnia 21.10.2016 r.

<sup>411</sup> *Traceability* oznacza możliwość pójścia śladem i odszukania pochodzenia żywności, paszy, zwierząt hodowlanych lub substancji przeznaczonych do dodania lub która może być dodana do żywności lub paszy na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Podstawą tej regulacji jest rozporządzenie 178/2002 ustanawiające ogólne zasady prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.

<sup>412</sup> Dz. Urz. L 268/1 z 18.10.2003 r., zwane dalej „Rozporządzeniem 1830/2003”

możliwości sprawnego wycofywania produktów z rynku konsument może czuć się pewniej i bezpieczniej.<sup>413</sup>

Dzięki wprowadzeniu systemu śledzenia proces monitorowania jest odpowiednio ukierunkowany, co ułatwia skuteczne rozpoznanie wszelkich negatywnych, bezpośrednich lub pośrednich, długofalowych lub natychmiastowych oraz kumulatywnych oddziaływań GMO na środowisko, które ujawniają się właśnie po wprowadzeniu do obrotu.<sup>414</sup> System śledzenia stanowi więc swego rodzaju sieć bezpieczeństwa<sup>415</sup>, która umożliwia sprawowanie kontroli na każdym z etapów wprowadzania GMO do obrotu oraz odpowiednio wczesnego wdrażania środków zarządzania ryzykiem w razie wykrycia nieprzewidywanych zagrożeń.<sup>416</sup> System śledzenia ma ponadto umożliwiać szybkie i efektywne wyeliminowanie GMO, kiedy jest to konieczne ze względu na nieskuteczność w danym wypadku środków zarządzania ryzykiem.<sup>417</sup> Podstawą do wdrożenia systemu jest art. 4 ust. 6 Dyrektywy 2001/18.<sup>418</sup>

Na gruncie niniejszej pracy kluczowy jest drugi, równorzędny cel wykorzystywania systemu śledzenia, a którym jest zapewnienie prawidłowości znakowania poprzez umożliwienie kontroli i weryfikacji oświadczeń na etykietach. Z pewnością taka forma udzielania społeczeństwu informacji służy zapewnieniu mu faktycznej możliwości wyboru i podjęciu świadomej decyzji. Nie można również pominąć faktu, iż drugim nadrzędnym celem wprowadzenia przepisów regulujących kwestie oznakowania żywności było zagwarantowanie swobodnego przepływu towarów.

W świetle niniejszej rozprawy kluczowym aktem prawnym ustanowionym na gruncie prawa Unii Europejskiej jest dyrektywa 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa Państw Członkowskich odnoszących

---

<sup>413</sup> I. Wrześniewska-Wal, *Znakowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO)*, [w:] Studia z prawa żywnościowego, Warszawa 2006, s. 175.

<sup>414</sup> *Direct or indirect, immediate or delayed, or cumulative long-term effects* - załącznik II do Dyrektywy Nr 2001/18

<sup>415</sup> European Commission, *Explanatory Memorandum* (do Rozporządzenia Nr 1830/2003), europa.eu

<sup>416</sup> M. Talik, *op.cit.*s. 63.

<sup>417</sup> ust. 3 preambuły Rozporządzenia

<sup>418</sup> Patrz też D. Franzone, *Polityka Wspólnoty Europejskiej dotycząca organizmów modyfikowanych genetycznie*, referat wygłoszony podczas konferencji pt. "GMO poznajmy swoje poglądy", Warszawa, 11-12 kwietnia 2003 r.

się do etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych<sup>419</sup>, która ma charakter horyzontalny. Zgodnie z Dyrektywą 2000/13/WE znakowaniem żywności określa się wszelkie wykazy, dane szczegółowe, znaki towarowe, nazwy marek, ilustracje lub symbole odnoszące się do środków spożywczych i umieszczone na każdym opakowaniu, dokumencie, uwadze, etykiecie, obwódce lub pierścieniu towarzyszącym środkowi spożywczemu lub odnoszącym się do niego. Konsumentowi umożliwia się zasięgnięcie informacji dotyczących producenta, składu produktu oraz metod przechowywania i przygotowywania, w zakresie niezbędnym do zapewnienia konsumentowi odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa oraz zagwarantowania realizacji zasad uczciwej konkurencji. Znakowanie takie określane jest jako znakowanie funkcjonalne.<sup>420</sup> Podkreśla się, iż informacja powinna być czytelna, a więc jej treść nie powinna być zbyt obszerna i nadmiernie szczegółowa, aby przekaz kierowany do konsumenta był jasny i jednoznaczny.<sup>421</sup> Oznakowanie produktu winno charakteryzować się następującymi cechami: identyfikować produkt, informować o produkcie oraz być narzędziem marketingu.<sup>422</sup> Aby wymogi te mogły być zrealizowane oznakowanie musi być łatwo rozpoznawalne, czytelne, proste, zrozumiałe, interesujące i niewprowadzające w błąd.<sup>423</sup> Co więcej, wszystkie podane informacje muszą być trwale widoczne, a także łatwe do odczytania w normalnych warunkach sprzedaży. Nie mogą być więc zasłonięte, ani zaciemnione dodatkowymi napisami czy obrazkami. Ponadto język, w którym są podane informacje na etykiecie lub opakowaniu powinien być zrozumiały dla odbiorcy detalicznego.<sup>424</sup> Zgodnie z rozporządzeniem 1830/2003, w przypadku mieszanin produktów zawierających lub składających się z mieszanek GMO, które mają być wykorzystane wyłącznie i bezpośrednio jako żywność lub w celu przetworzenia, powinny one posiadać niepowtarzalny identyfikator lub deklarację użycia wraz z wykazem niepowtarzalnych identyfikatorów wszystkich GMO, których użycie w

---

<sup>419</sup> Dz. Urz. WE L 109/29 z 6.5.2000, zwana dalej: „Dyrektywą 200/13/WE”

<sup>420</sup> A. Patkowska, *Znakowanie żywności* [w:] E. Nitecka, M. Obiedziński, *Prawo żywnościowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 26.

<sup>421</sup> A. Jurcewicz, *Wybrane problemy...*, op. cit., s. 41.

<sup>422</sup> R. O'Rourke, *European Food Law*, Londyn 2005 s. 30.

<sup>423</sup> cyt. za I. Wrześniewska-Wal, *Znakowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO)*, [w:] *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 154.

<sup>424</sup> R. O'Rourke, *European Food...*, op. cit., s. 41-42.

celu wytworzenia mieszanki. Ponadto w przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących rozporządzeń przewidziany jest zakaz oznakowania produktów zawierających GMO jako ekologiczne. Progi zawartości przypadkowego GMO w produktach ekologicznych powinny być takie same, jak dla produktów użytych do produkcji w rolnictwie ekologicznym, poza nasionami. Obowiązujące regulacje dotyczące znakowania żywności GMO znajdują się w Dyrektywie 2001/18 i opierają się na wspomnianych dwóch zasadach: analizie ryzyka i zasadzie ostrożności.

Wielokrotnie przywoływane Rozporządzenie 1830/2003 reguluje wymagania dotyczące możliwości śledzenia GMO, ułatwiające zarówno wycofywanie produktów, w przypadku ustalenia nieprzewidzianych skutków szkodliwych dla zdrowia ludzi, zwierząt czy środowiska, a ponadto ukierunkowanie monitorowania w celu badania potencjalnych skutków dla zdrowia i środowiska. Unormowania te zobowiązują w konsekwencji do tego, żeby cała żywność produkowana z GMO była oznakowana, nawet jeśli nie zawiera ona wykrywalnego DNA lub białka pochodzenia genetycznie modyfikowanego. Ponadto Rozporządzenie 1830/2003 po raz pierwszy wprowadza wymóg znakowania paszy modyfikowanej genetycznie, analogicznie do zasad dotyczących genetycznie modyfikowanej żywności. Jednak omawiane przepisy nie obejmują produktów otrzymanych za pośrednictwem GMO, czyli takich, które są pozyskiwane z pomocą materiału genetycznie modyfikowanego, lecz nie zawierają go w produkcie końcowym (np. ser produkowany za pomocą enzymu modyfikowanego genetycznie, który nie występuje jednak w produkcie końcowym). To samo dotyczy mleka, mięsa lub jaj pozyskanych ze zwierząt karmionych paszą genetycznie modyfikowaną lub które poddawano terapii lekami genetycznie modyfikowanymi. Te produkty nie muszą być specjalnie oznakowane. Należy uznać to za niespójne z pozostałymi regulacjami UE, które mającą na celu kontrolę żywności w całym łańcuchu żywnościowym.<sup>425</sup>

---

<sup>425</sup> Patrz też M. Ambrizio, *Inicjatywy ustawodawcze dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych w Unii Europejskiej*, referat wygłoszony podczas konferencji pt. "GMO poznajmy swoje poglądy", Warszawa 11-12 kwietnia 2003 r.

Znakowanie GMO ma charakter obowiązkowy i warunkuje dopuszczenie produktów do obrotu. Wskazuje na to art. 6 Rozporządzenia 1830/2003, a także art. 26 Dyrektywy 2001/18. Zgodnie z wymienionymi regulacjami wszystkie GMO i produkty GM tj. zawierające, składające się, a w przypadku żywności i paszy także wyprodukowane z GMO podlegają systemowi śledzenia i muszą być oznakowane słowami „*Ten produkt zawiera organizmy genetycznie zmodyfikowane*”. W tym kontekście należy odpowiedzieć na pytanie, czy w każdym przypadku podmiot wprowadzający GMO do obrotu (określony w prawie unijnym operatorem) obowiązany jest taką informację podawać, nawet gdy ilości GMO są śladowe. W wielu przypadkach, kiedy tworzony jest produkt mający docelowo nie zawierać materiału GM, taki materiał się w nim znajduje, ze względu na praktyczne niemożliwe do pokonania trudności w całkowitym zniwelowaniu materiału GMO choćby z uwagi na „pojawienie się” takiego materiału w którymś z etapów produkcji np. podczas uprawy, zbioru plonów, transportu czy przetwarzania. Ustawodawca wziął takie sytuacje pod uwagę i wprowadził w tym zakresie wyjątek. Podmiot wprowadzający GMO do obrotu może nie stosować wskazanego oznaczenia w przypadku kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek:

- 1) ilość materiału GMO musi być śladowa tzn. nie przekraczać ustalonego prawem UE progu - w stosunku do produktów przeznaczonych do bezpośredniego przetwarzania oraz do użytku w charakterze żywności lub paszy został on ustalony na poziomie 0,9%, przy czym dotyczy to obecności tylko tych GMO, które zostały zatwierdzone w UE; próg GMO ustalony został na mocy art. 21 ust. 1 Dyrektywy nr 2001/18 w sprawie zamierzonego uwalniania GMO do środowiska, istnieje jednak prawdopodobieństwo, iż wyniku postępu technologicznego i naukowego w przyszłości próg ten może zostać obniżony;
- 2) obecność materiału GM musi być technicznie niemożliwa do uniknięcia;
- 3) obecność materiału GM musi być efektem ubocznym, niezamierzonym przez operatora.

Ciężar udowodnienia iż obecność materiału GM jest niemożliwa do uniknięcia spoczywa na operatorze.

Istotna jest również kwestia możliwości wycofania produktu z rynku. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności<sup>426</sup> jeżeli producent uważa lub ma podstawy, aby sądzić, że środek spożywczy przez niego przewożony, wyprodukowany przetworzony lub wprowadzany nie jest zgodny z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności, powinien natychmiast rozpocząć postępowanie w celu wycofania danej żywności z rynku. Jeśli wycofany produkt dotarł już do konsumentów, producent musi skutecznie i dokładnie poinformować ich o przyczynach wycofania produktu, a w razie konieczności odebrać od konsumentów produkty już im dostarczone. Co więcej, gdy producent uważa, że środek spożywczy, który wprowadził na rynek może być szkodliwy dla zdrowia ludzi lub ma podstawy, aby tak sądzić, musi niezwłocznie poinformować o tym właściwe władze. Musi również poinformować o wszelkich działaniach, które podjął w celu ochrony konsumenta. ustalić odbiorców poszczególnych produktów oraz ich partii produkcyjnych. Dzięki sprawnemu mechanizmowi identyfikacji producenci na żądanie właściwych władz mogą bez zbędnej zwłoki przedstawić informacje o produkcie zgromadzone w ramach systemu, a w przypadku wystąpienia niepożądanych skutków ubocznych istnieje możliwość szybkiego wycofania produktów GMO z rynku.<sup>427</sup> Należy jednak nadmienić, iż rozporządzenie nie precyzuje, w jaki dokładnie sposób przedsiębiorcy mają spełniać wskazane obowiązki. Praktyczne aspekty wdrożenia systemu *traceability* sformułowano bowiem w formie niewiążących wytycznych Komisji Europejskiej, które wskazują m.in. rodzaj informacji, czas ich udostępniania czy okres przechowywania danych. Przedsiębiorcy mają więc dużą swobodę przy wdrażaniu systemu i jego procedur. Wprowadzenie systemu śledzenia wiąże się z koniecznością przeszkolenia pracowników zarówno w magazynach, jak i pracujących przy liniach produkcyjnych. Powodzenie przedsięwzięcia zależy więc *de facto* od ciężkiej pracy i zaangażowania

---

<sup>426</sup> Dz.Urz. L 31/1 z 1.02.2002 r., zwane dalej: „Rozporządzeniem 178/2002”

<sup>427</sup> I. Wrześniewska-Wal, *Znakowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO)*, [w:] Studia z prawa żywnościowego, Warszawa 2006, s. 181.

pracowników danego przedsiębiorstwa.<sup>428</sup> Wdrożenie systemu śledzenia i znakowania GMO wiąże się również z wymogami ścisłej segregacji produktów GM i produktów konwencjonalnych na każdym szczeblu ich produkcji i dystrybucji. Zgodnie z rozporządzeniem 1829/2003, przy wydawaniu zezwolenia na wprowadzenie do obrotu żywności GMO obowiązuje procedura konsultacji ze społeczeństwem. Jest to przepis bardzo pożądaný przez organizacje konsumenckie a związany z szerszą tendencją wprowadzania elementów demokracji do współczesnych regulacji prawnych.<sup>429</sup> Jednak w przypadku żywności GMO Komisja Europejska nie musi brać pod uwagę komentarzy zgłaszanych w ramach tych społecznych konsultacji. W ten sposób zaufanie społeczeństwa do przejrzystości omawianych regulacji jest zachwiane. Konieczne jest zatem sprecyzowanie praw konsumenta w zakresie skuteczności zgłaszanych do Komisji Europejskiej zastrzeżeń w ramach konsultacji społecznych.

W Unii Europejskiej śledzenie i znakowanie uważane są za instrumenty niezbędne dla osiągnięcia określonego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz życia i zdrowia ludzkiego, a także, co jest ważne w kontekście rozważań niniejszej rozprawy, są to instrumenty niezbędne do realizacji prawa społeczeństwa do informacji. Prawodawca unijny wychodzi na przeciw oczekiwaniom społeczeństwa i tworzy regulacje, które wpływają na wzrost poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Reasumując, prawodawstwo unijne bardzo szybko ewaluowało w zakresie tworzenia regulacji włączających społeczeństwo w sprawy GMO. Ostatecznie legislator UE położył szczególny nacisk na działania o charakterze prewencyjnym, których najlepszym przykładem jest właśnie włączenie społeczeństwa w podejmowanie decyzji mocą Dyrektywy 2001/18/WE. Ponadto, to właśnie w ramach aktów prawa UE odnaleźć można regulacje, które wprost odnoszą się do obowiązku prowadzenia jawnych rejestrów decyzji dotyczących pozwoleń na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska oraz wprowadzenie

---

<sup>428</sup> *Ibidem.*

<sup>429</sup> W literaturze zjawisko to określane jest jako proceduralizacja prawa publicznego, która zakłada brak sztywnych rozwiązań, z góry determinowanych przez samego ustawodawcę. E. Łętowska, *Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo” z 1996; 4-5, 51.

produktów GMO do obrotu. Z kolei dzięki wprowadzeniu systemu śledzenia proces monitorowania jest odpowiednio ukierunkowany, co ułatwia skuteczne rozpoznanie wszelkich negatywnych, bezpośrednich lub pośrednich, długofalowych lub natychmiastowych oraz kumulatywnych oddziaływań GMO na środowisko, które ujawniają się właśnie po wprowadzeniu do obrotu. System śledzenia stanowi więc swego rodzaju sieć bezpieczeństwa, zaś obowiązujące regulacje dotyczące znakowania żywności GMO, które znajdują się w Dyrektywie 2001/18 i opierają się na ocenie ryzyka i zasadzie ostrożności.



### 3.4. Uwagi końcowe.

Można pokusić się o stwierdzenie, iż problematyka organizmów genetycznie zmodyfikowanych i związanego z nimi potencjalnego zagrożenia zachowania różnorodności biologicznej na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej została poruszona bardzo wcześnie, bo już na początku lat 90.<sup>430</sup> Problem GMO nie był bagatelizowany, a kwestie wykorzystywania GMO w środowisku starano się na bieżąco regulować i stworzyć ramy prawne, które zapewniłyby przynajmniej minimalny poziom bezpieczeństwa dla środowiska i zdrowia ludzi i zwierząt. Podejście do kwestii inżynierii genetycznej na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej ma charakter wielopłaszczyznowy, ponieważ uwzględnia nie tylko środowiskowy aspekt wykorzystywania zasobów genetycznych, ale także aspekty ekonomiczne, gospodarcze i technologiczne. Potraktowano inżynierię genetyczną zarówno jako potencjalne zagrożenie, któremu odpowiednimi środkami prawnymi można zapobiec, ale jednocześnie jako szansę na rozwiązanie wielu problemów które osiągnęły skalę światową na przestrzeni półwiecza np. problem walki z głodem na świecie.

Opisane w niniejszym rozdziale akty prawne nie zamykają więc drogi do rozwoju nowych technologii wykorzystywania zasobów genowych. Dobitym tego przykładem są postanowienia Konwencji o różnorodności biologicznej, które formułują zasadę uznania suwerennego prawa państw do wykorzystywania swoich zasobów zgodnie z ich własną strategią ochrony środowiska czy zasadę dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści, przejawiające się m.in. w dostępie do wyników badań naukowych.

---

<sup>430</sup> Warto nadmienić, iż pierwsze wprowadzenie na rynek genetycznie modyfikowanej żywności (pomidora Flar Savr) miało miejsce dopiero w 1994 r., natomiast uwolnienie do środowiska genetycznie modyfikowanej bawełny i kukurydzy w 1995 r., źródło: M. Sękowski, B. Gworek, *Genetycznie modyfikowane organizmy w środowisku*, Warszawa 2008, s. 7.

Ustawodawstwo międzynarodowe i Unii Europejskiej sygnalizuje także konieczność włączania społeczeństwa w działania przyczyniające się do zachowania różnorodności biologicznej, dla zachowania przeciwwagi wobec lobbingu sektora gospodarczego, kierującego się w swej działalności względami ekonomicznymi.

Opisane w niniejszym rozdziale akty tworzą określone ramy postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi i ich kontroli, w konsekwencji wskazując ich rolę i miejsce w środowisku. Jednocześnie akty te pozostawiają państwom dość dużą swobodę w kształtowaniu regulacji w zakresie GMO, biorąc pod uwagę zróżnicowanie społeczno-gospodarcze poszczególnych państw, a także ich odmienność pod względem stanu i uwarunkowań środowiskowych. Problematyka GMO w każdym z tych aktów pozostaje w ścisłej zależności z uprawnieniami społeczeństwa tj. dostępem społeczeństwa do informacji i udziałem w podejmowaniu decyzji, które są gwarantem realizacji zasady przezorności.

Natomiast w odniesieniu do znakowania żywności GMO prawodawcy Unii Europejskiej przyświecały dwa główne cele w stworzeniu regulacji normujących oznakowanie tej żywności. Z jednej strony była to ochrona interesów konsumentów, z drugiej zaś zagwarantowanie swobodnego przepływu towarów. W związku z tym, iż przeciętny obywatel UE jest nastawiony negatywnie do wszelkich ingerencji genetycznych w spożywane przez niego produkty spożywcze, oznakowanie żywności oprócz oferowania konsumentowi możliwości wyboru produktu pozwala na podjęcie finalnej decyzji i oceny, jako ostatniego podmiotu w łańcuchu produkcyjnym, co do tego czy chce, aby spożywać żywność genetycznie modyfikowaną. W literaturze podkreśla się szczególne znaczenie Dyrektywy 2001/18, gdyż w sposób kompleksowy uregulowała ona problematykę GMO w odniesieniu do ochrony konsumentów, uwzględniając szybki rozwój technologii.<sup>431</sup> Wskazana Dyrektywa nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek podejmowania środków w celu zapewnienia możliwości śledzenia i etykietowania wprowadzonych na rynek produktów GMO

---

<sup>431</sup> C. McMaolain, *The new genetically modified food...*, s. 872.

na wszelkich etapach tego procesu, co wymaga harmonizacji przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych poszczególnych państw. Śledzenie i znakowanie to instrumenty prawne ściśle ze sobą powiązane, stworzone przede wszystkim dla zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego UE. Mechanizmy rynkowe mogą odgrywać bardzo dużą rolę w kształtowaniu się na danym obszarze zjawiska wykorzystywania GMO, a preferencje konsumentów stają się niejako wyznacznikiem działań w zakresie GMO. Znakowanie GMO w tym sensie może być postrzegane jako rodzaj znakowania środowiskowego.<sup>432</sup>

Podsumowując, jak pokazuje historia przebiegu formułowania regulacji dotyczących GMO w aktach prawa międzynarodowego, już od początku było to zagadnienie kontrowersyjne, a w zależności od danego państwa czy określonej grupy społecznej istniały inne poglądy na temat rozwiązań prawnych w tej kwestii. Wszelkie więc ostateczne unormowania stanowią wypracowany przez długi okres czasu kompromis, którego rezultat jest następnie dostrzegalny w prawie UE.

Powyższy rozdział pozwolił na wskazanie głównych kierunków, jakimi podąża legislator Unii Europejskiej. W ocenie autorki, przyjęcie tych regulacji wskazuje na możliwość istnienia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO, a przynajmniej jednego z jego elementów na poziomie prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej. Nie jest to jednak równoznaczne z istnieniem całościowego modelu, który pozwoliłby na uznanie, że hipoteza autorki rozprawy nie znalazła potwierdzenia. Dotychczas przeprowadzone rozważania wskazują, że istniejące regulacje prawne pozwalają ustawodawcy krajowemu na stworzenie normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, jednakże wiele zależy od inicjatywy samego ustawodawcy, który kierując się zasadami prawa wyrażonymi w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej winien doprecyzować ów model w sposób zapewniający harmonię z innymi przepisami prawa ochrony środowiska. Analiza przepisów prawa krajowego pozwoli na ustalenie, jakie stanowisko w

---

<sup>432</sup> M. Talik, *Wspólnotowy system śledzenia i znakowania GMO...*, s. 63.

tym przedmiocie przyjął polski ustawodawca i w jakim zakresie na dzień dzisiejszy uwzględnione są rekomendacje aktów prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, a to pozwoli doprowadzić do całościowej weryfikacji przyjętej przez autorkę rozprawy hipotezy o nieistnieniu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.

## **IV Dostęp do informacji i o środowisku jako zasadniczy element normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO – formy realizacji konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku.**

### **4.1. Uwagi wstępne.**

Autorka rozprawy w dotychczasowych rozważaniach wskazała, iż prawo do informacji o środowisku ma charakter złożony i obejmuje zarówno obowiązek organów udostępniania informacji, jak i możliwość pozyskiwania przez społeczeństwo informacji (aspekt wolnościowy). W związku z powyższym, w niniejszym rozdziale poruszona zostanie problematyka dostępu do informacji uregulowanego zarówno w odniesieniu do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, ale także w kontekście rejestracji odmian roślin genetycznie modyfikowanych i funkcjonowania systemu śledzenia i etykietowania produktów GMO.

Tytułem wstępu do regulacji problematyki dostępu społeczeństwa do informacji w sprawach GMO w ustawodawstwie polskim, należy zaznaczyć, iż w samej ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych ustawodawca nie zawarł przepisu, który odsyłałby do regulacji zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, dotyczących dostępu do informacji o środowisku. Należy jednakże zauważyć, że przed nowelizacją ustawy z dnia 15 czerwca 2015 r. odesłanie takie miało miejsce, bowiem ustawodawca w art. 14 ust. 2 u.u.i.ś. wskazywał, iż przepisy o dostępie do informacji o środowisku stosuje się odpowiednio w sprawach dostępu do informacji w zakresie GMO. Przepis ten jednak wspomnianą nowelizacją został uchylony, zaś ustawodawca wprowadził przepis art. 14a, na mocy którego w ust. 1 uregulował możliwość (wobec zgłaszającego dokonywanie działań z użyciem GMM lub GMO bądź też

wnioskodawcy starającego się o uzyskanie zgody czy zezwolenia na określone czynności z użyciem GMM lub GMO) wskazania w zgłoszeniu lub wniosku informacji, innych niż określone w ust. 2, które mają zostać wyłączone z udostępnienia, podając przyczyny uzasadniające konieczność ich wyłączenia. Z kolei w ust. 2 analizowanego przepisu ustanowiony został katalog informacji dotyczących GMM i GMO, które nie podlegają wyłączeniu z udostępnienia. Wprowadzona zmiana determinuje dokonanie analizy pod kątem rozważenia, w jakim zakresie należy stosować przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dotyczące dostępu do informacji o środowisku, a także czy brak odniesienia przez ustawodawcę do przepisów tej ustawy wpływa na sposób ich stosowania. Analiza art. 14a u.m.o.g.z. pozwoli także na ustalenie specyfiki dostępu do informacji, w kontekście wykonywania działań z użyciem GMM i GMO, a tym samym sprecyzowanie, czy istnieje swoista kompatybilność pomiędzy tymi instytucjami uregulowanymi w obu ustawach.

Istotne z punktu widzenia niniejszej pracy jest więc ustalenie, czy technika prawodawcza zastosowana przez ustawodawcę jest zasadna i pozwala na efektywny dostęp społeczeństwa do informacji w sprawach GMO. Niniejszy rozdział stanowić będzie po części dopełnienie rozważań na temat istoty dostępu do informacji w ochronie środowiska, z uwzględnieniem specyfiki czynności dokonywanych z wykorzystywaniem GMO. Przeprowadzony wywód prawny pozwoli na sformułowanie wniosków dotyczących tego, czy instytucje ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w zakresie dostępu do informacji mogą być w skuteczny sposób stosowane w zakresie dostępu do informacji w sprawach dotyczących GMO.

Dodatkowo zasygnalizowana zostanie problematyka rejestracji odmian roślin genetycznie zmodyfikowanych na gruncie ustawy o nasiennictwie i podjęta próba rozstrzygnięcia kontrowersji z tym związanych, z uwzględnieniem znaczenia rejestrów odmian roślin GM w realizacji prawa dostępu społeczeństwa do informacji.

Natomiast na etapie po wprowadzeniu GMO na rynek, zasadniczym elementem kontroli społecznej w zakresie wykorzystywania GMO (realizowanej poprzez korzystanie z prawa do informacji) jest znakowanie produktów GMO. Znakowanie daje możliwość dokonania swobodnego i świadomego wyboru nabywanego produktu, a dzięki temu umożliwia kontrolę i weryfikację wskazań znajdujących się na etykietach. Nabywca odpowiednio i kompleksowo poinformowany o właściwościach produktów może świadomie zdecydować, który produkt spełnia jego oczekiwania i wybrać ten, który uważa za bezpieczny dla środowiska i własnego zdrowia.<sup>433</sup> Weryfikacja produktów przez nabywców w sposób bieżący powoduje, iż nabywcy produktów mogą swoim zachowaniem wpływać na sytuację GMO na rynku. Poprzez dokonywanie wyboru pomiędzy produktem GMO a produktem tradycyjnym, nabywcy mogą kształtować popyt, a tym samym wpływać na podaż produktów, ponieważ los producenta będzie w ich rękach. Potencjalnie może wystąpić sytuacja, w której w danym regionie lub państwie konsumenci w przeważającym zakresie przychylni produktom wolnym od GMO, odrzucając te drugie, przyczynią się do zmniejszenia ilości GMO wprowadzanych do obrotu, a nawet zminimalizowania upraw GMO.<sup>434</sup>

Prawo do informacji może być więc urzeczywistniane w różnorodny sposób i w zróżnicowanych formach. Niniejszy rozdział ma na celu wykazanie, czy mechanizmy prawne zapewniające dostęp do informacji o wykorzystywaniu GMO i produktach GMO rzeczywiście istnieją, czy też wymagają dopracowania i czy w związku z tym możemy mówić o istnieniu zintegrowanych struktur normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.

---

<sup>433</sup> *European Legislative framework for GMOs is now in place*, IP/03/1056, Bruksela 22 lipca 2003 r., źródło: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-03-1056\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1056_en.htm) z dnia 20.05.2013 r.

<sup>434</sup> Por. A. Appleton, *Tge labelling of GMO products pursuant to international trade rules*, New York University International Law Journal, vol. 8, 200, s. 568.

#### **4.2. Spójność przepisów z zakresu dostępu do informacji o ochronie środowiska, w tym w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako gwarant istnienia podstaw do funkcjonowania normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.**

Instytucją uregulowaną w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, która w głównej mierze urzeczywistnia gwarancje jawności informacji, są publicznie dostępne rejestry ewidencjonujące działania, które dotyczą organizmów genetycznie zmodyfikowanych.<sup>435</sup> Rejestry prowadzone są przez Ministra Środowiska, który zgodnie z art. 10 pkt 7 i 8 u.m.o.g.z. obowiązany jest do monitorowania działalności regulowanej tą ustawą oraz do koordynacji gromadzenia i wymiany informacji dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ludziom i środowisku w zakresie uregulowanym w u.m.o.g.z. Rejestry zawierają m.in. dane zawarte we wnioskach o wydanie zgody lub zezwolenia na wskazane działalności oraz kompletną dokumentację dołączoną do wniosku lub zgody. Ponadto rejestry ujawniają opinie Komisji do spraw GMM i GMO oraz informacje o ewentualnych awariach i zagrożeniach dla zdrowia ludzi lub środowiska. Rejestry zawierają również dane zawarte w zgodach i zezwoleniach wydawanych w przedmiotowych sprawach. Rejestry te udostępniane są na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska, tak więc każdy zainteresowany może się z nimi zapoznać bez konieczności przeglądania publicznie dostępnego wykazu i bez składania wniosku. Rozwiązanie takie należy uznać za właściwe, ponieważ ułatwia dostęp do informacji; czyni go całkowicie bezpłatnym (zainteresowany nie musi uiszczać nawet opłaty skarbowej od wniosku, ponieważ go nie składa). Jest to zgodne z przepisami Konwencji z Aarhus i Dyrektywy 2003/4/WE, które zachęcają, czy wręcz nakazują

---

<sup>435</sup> Rejestry stanowią odpowiednio: Rejestr Zakładów Inżynierii Genetycznej (art. 6b u.g.m.o), Rejestr Zamkniętego Użycia GMO (art. 34 u.m.o.g.z.); Rejestr Zamierzonego Uwalniania GMO do Środowiska (art. 40 u.m.o.g.z.); Rejestr Produktów GMO (art. 50 u.m.o.g.z.).



przechowywanie i udostępnianie informacji w formie elektronicznej.<sup>436</sup> Umieszczenie rejestrów w Internecie nie zwalnia jednak od obowiązku umieszczania informacji o nich w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt e) u.u.i.ś. powyższe rejestry są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Warto nadmienić, że do momentu uchwalenia ustawy o udziale społeczeństwa w 2008 r. przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska były niekompatybilne z przepisami ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych w kwestii rejestrów wymienionych w u.m.o.g.z., a wykazów danych z p.o.ś. Ustawodawca podjął się próby rozwiązania tego problemu w 2003 r., zmieniając ustawę Prawo ochrony środowiska.<sup>437</sup> Ta zmiana także była niedostateczna, ponieważ ograniczała się jedynie do powołania w wykazie danych wszystkich przewidzianych w u.m.o.g.z. rejestrów. Dodatkowo wydano też rozporządzenie w sprawie publicznych wykazów<sup>438</sup>, jednakże ani nowelizacja, ani akt wykonawczy nie przedstawiły w jaki sposób w praktyce uwzględnia się GMO w publicznie dostępnych wykazach danych.<sup>439</sup>

Analizując zagadnienie dostępu do informacji o GMO warto odwołać się do historii art. 14a u.m.o.g.z. w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 15 czerwca 2015 r. W poprzedniej wersji przepisu ustawodawca wskazywał, jakie informacje muszą być udostępniane.<sup>440</sup> W założeniu ów przepis odpowiadać miał przepisom prawa Unii Europejskiej, które określają katalog danych, wobec których istnieje bezwzględny obowiązek udostępniania. Nie został on jednak wyrażony w sposób dostateczny, o czym świadczy sformułowanie pkt 5 wskazanego przepisu, w świetle którego na jakiegokolwiek podstawie nie mogły być wyłączone z udostępniania informacje „inne niż wymienione w pkt 1-4 mające znaczenie dla

---

<sup>436</sup> Por. art. 5 ust. 3 Konwencji i art. 7 Dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>437</sup> Ustawa z dnia 3 października 2003 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 190, poz. 1865)

<sup>438</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru publicznie odstepnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz.U. Nr 110, poz. 1058).

<sup>439</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., 45.

<sup>440</sup> Chodziło o następujące informacje: 1) dotyczące ogólnej charakterystyki GMO, 2) dotyczące nazwiska i adresu lub nazwy i siedziby użytkownika GMO, 3) dotyczące miejsca zamkniętego użycia GMO lub zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska, 4) dotyczące miejsca, zakresu i charakteru wprowadzenia produktu GMO do obrotu, 5) inne niż wymienione w pkt 1-4 mające znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia ludzi i środowiska.

zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia ludzi i środowiska”. Przepis ten nie zawierał wystarczająco sprecyzowanej dyspozycji dotyczącej tego, jakie rodzaje informacji mają znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego. Ustawodawca mógł bowiem na przykład wymienić informacje, które zawarte są w raporcie bezpieczeństwa. Nie zrobił tego jednak, a pozostawił w tej kwestii swobodną ocenę organowi odpowiadającemu za udzielenie informacji.<sup>441</sup> Co więcej, przepis zredagowano w taki sposób, który sugerował, iż udostępnianiu podlegają jedynie wymienione w nim rodzaje informacji.<sup>442</sup> Niewłaściwa redakcja przepisu skłaniała ku postrzeganiu tych informacji jako wyłącznych. Wydaje się więc, iż zabrakło tu określenia „udostępnieniu zawsze podlegają następujące informacje”. Chodzi tu bowiem o dane, które nigdy nie mogą być wyłączone z udostępniania. Warto odnieść się tu do sformułowania zawartego w art. 25 ust. 4 Dyrektywy 2001/18/WE, które brzmi „w żadnym wypadku nie mogą być uważane za poufne następujące informacje”. W tym przepisie jako jeden z rodzajów informacji podana jest ocena ryzyka dla środowiska naturalnego, która z pewnością ma istotne znaczenie w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia ludzi i środowiska, powinna być więc wymieniona w omawianym przepisie na gruncie u.m.o.g.z. Sformułowanie tego przepisu jest ponadto istotne ze względu na wyrażony w Konwencji z Aarhus, a następnie w Dyrektywie 2003/4/WE, postulat interpretowania w sposób zawężający katalog powodów umożliwiających organom administracji odmówienie udzielenia informacji, mając na względzie społeczny interes przemawiający za udzieleniem informacji (art. 4 ust. 4 Konwencji z Aarhus).<sup>443</sup> W obowiązującym art. 14a ust. 2 u.m.o.g.z. ustawodawca ograniczył się więc jedynie do wskazania, których informacji nie można wyłączyć z udostępnienia. Należy ocenić tą zmianę jako pozytywną i zgodną ze wskazanymi powyżej powinnościami ustanowionymi w przepisach prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Katalog ten jest bardziej szczegółowy w stosunku do tego, który obowiązywał przed nowelizacją. Pod

---

<sup>441</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 46.

<sup>442</sup> *Ibidem*.

<sup>443</sup> M. Górski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu pod red. M. Sobolewskiego, Zeszyt 5/2008, s. 13.

kątem uszczegółowienia zakresu informacji, których nie można wyłączyć z udostępnienia jest to zmiana korzystna. Niemniej jednak art. 14a u.m.o.g.z. wprowadza *de facto* zupełnie nowe uregulowania w odniesieniu do udostępniania informacji o GMO. Zakres informacji wyłączonych z udostępnienia może być poszerzony na wniosek zgłaszającego działania z użyciem GMM lub GMO bądź wnioskodawcy starającego się o zgodę czy zezwolenie na działania z użyciem GMO. Zgłaszający lub wnioskodawca może w zgłoszeniu lub wniosku wskazać informacje, inne niż określone w art. 14a ust. 2 u.m.o.g.z., które mają zostać wyłączone z udostępnienia, jednak musi on podać przyczyny uzasadniające konieczność ich wyłączenia (art. 14a ust. 1 u.m.o.g.z.). Następnie minister właściwy do spraw środowiska występuje do zgłaszającego lub wnioskodawcy o opinię co do tego, które informacje zostaną wyłączone z udostępnienia. Zgłaszający lub wnioskodawca obowiązany jest przedstawić swoją opinię w terminie 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia ministra właściwego do spraw środowiska (art. 14a ust. 3 u.m.o.g.z.). Po zasięgnięciu opinii zgłaszającego lub wnioskodawcy minister właściwy do spraw środowiska postanawia, które informacje zostaną wyłączone z udostępnienia, kierując się potrzebą ochrony dóbr intelektualnych. Na postanowienie przysługuje zażalenie (art. 14a ust. 4 u.m.o.g.z.).

Ustawodawca nie wskazuje już w treści przepisu, że do regulacji z ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych stosuje się wprost bądź odpowiednio przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko regulujące kwestię dostępu do informacji o środowisku. Powstaje tym samym pytanie, w jakim zakresie powinno się korzystać z zapisów tej drugiej ustawy. Jak zostało wykazane w niniejszej rozprawie, organizmy genetycznie zmodyfikowane wchodzą w zakres pojęcia „środowiska” uregulowanego art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska, a także mieszczą się w katalogu informacji podlegających udostępnieniu na gruncie art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. Prowadzi to do wniosku, iż ustawodawca uznał brak konieczności ustanowienia wprost w u.m.o.g.z. obowiązku udostępnienia informacji o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, a

tym samym powielania uregulowań zawartych w u.u.i.ś. Jednoznaczna ocena dokonanej zmiany wymaga dalszej analizy, pod kątem ustalenia możliwego dopuszczalnego zakresu udostępnienia informacji o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. W świetle art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć: 1) ochronę danych przewidzianą przepisami o ochronie informacji niejawnych; 2) przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego; 3) prawa własności intelektualnej, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>444</sup> lub w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej<sup>445</sup>; 4) ochronę danych osobowych, dotyczących osób trzecich, jeżeli jest ona przewidziana odrębnymi przepisami prawa; 5) ochronę informacji lub danych, dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie, chyba że wyraziły zgodę na ich udostępnianie; 6) stan środowiska, którego informacja dotyczy, w szczególności przez ujawnienie ostoju lub siedliska roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; 7) ochronę informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej; 8) obronność i bezpieczeństwo państwa; 9) bezpieczeństwo publiczne; 10) ochronę tajemnicy statystycznej przewidzianą przepisami o statystyce publicznej. Analiza powyższego katalogu prowadzi do wniosku, iż pomiędzy regulacją zawartą w art. 14a u.m.o.g.z. a powyższym unormowaniem występują odrębności, które mogą rzutować na praktyczne stosowanie tej pierwszej. Po pierwsze, art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. wskazuje na konieczność rozważenia przez władze publiczne interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, zanim odmówią udostępnienia informacji. Innymi słowy, informacja

---

<sup>444</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 880 i 1089.

<sup>445</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 776.

nie podlega udostępnieniu wtedy, gdy nie koliduje to z interesem publicznym. W przypadku zaś informacji o GMM i GMO, rozważeniu przy ograniczeniu udostępniania informacji podlegają konkretne wymienione w danym przypadku przez samego wnioskodawcę przyczyny oraz potrzeba ochrony dóbr intelektualnych. Tym samym, odmowa udostępnienia informacji następuje wtedy, gdy mogłoby to doprowadzić do naruszenia dóbr samego wnioskodawcy, jednak wskazuje przyczyn odmowy udostępnienia informacji jest w tym drugim wypadku określone mniej precyzyjnie niż na gruncie art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. Należy więc zadać pytanie, co ustawodawca rozumie przez podanie przyczyn uzasadniających konieczność wyłączenia określonych informacji z udostępnienia, i czy w związku z treścią art. 14a ust. 4 u.m.o.g.z. zgłaszający bądź wnioskodawca może odwołać się tylko do takich przyczyn, które związane są z ochroną dóbr intelektualnych. Ustawodawca nie sformułował tego jednoznacznie. Z treści obu tych przepisów winno się *de facto* wnioskować, iż tylko wtedy określone informacje zostaną wyłączone z udostępnienia, gdy mogą one potencjalnie naruszać dobra intelektualne podmiotu zainteresowanego. Tym samym zgłaszający bądź wnioskodawca miałby ograniczone możliwości w zakresie wyłączenia określonego katalogu informacji z udostępnienia. Z drugiej strony, analizowany przepis sformułowany jest w ten sposób, że minister właściwy do spraw środowiska ma się jedynie kierować potrzebą ochrony dóbr intelektualnych, nie zaś podejmować decyzję pozytywną dla wnioskującego tylko w tych wypadkach kiedy może potencjalnie dojść do naruszenia tych dóbr.

Warto w tym kontekście odnieść się do pojęcia dóbr intelektualnych. W przepisach prawa nie znajdziemy definicji legalnej „dóbr intelektualnych”, funkcjonuje natomiast pojęcie dóbr osobistych czy dóbr niematerialnych. Pojęcie dóbr osobistych odnajdziemy na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>446</sup>, który w art. 23 stanowi, iż dobrami osobistymi człowieka są w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Pojęcie to jest więc sformułowane poprzez przykładowe wyliczenie. Regulacja art. 23 Kodeksu

---

<sup>446</sup> Dz. U. tj. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm., dalej zwana „k.c.”

cywilnego nie jest klauzulą generalną, aczkolwiek zawiera deklarację i częściowe unormowanie ochrony dóbr osobistych człowieka przez prawo cywilne oraz wyjaśnia, że ochrona ta nie wyłącza ochrony przewidzianej w innych gałęziach prawa.<sup>447</sup> Doktryna i orzecznictwo wypracowały pogląd, iż dobra osobiste są „wartościami o charakterze niemajątkowym, wiążącymi się z osobowością człowieka, uznanymi powszechnie w społeczeństwie”. Jest to tzw. koncepcja obiektywna. Dla istnienia dobra osobistego i uznania, że doszło do jego naruszenia, znaczenie mają oceny społeczne, analiza z punktu widzenia rozsądnego człowieka; nie ma tu znaczenia subiektywne przekonanie zainteresowanego.<sup>448</sup> Pojęcie dóbr osobistych ma charakter dynamiczny.<sup>449</sup> Zdaniem Sądu Najwyższego: „Pojęcie to należy odnosić do określonego poziomu rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego, przyjętych w społeczeństwie zasad moralnych i prawnych, istniejącego rodzaju stosunków społecznych, gospodarczych, nawet politycznych”.<sup>450</sup>

Niewątpliwie dobra intelektualne mają charakter niematerialny. W prawie funkcjonuje również pojęcie własności intelektualnej, którą stanowią dobra niematerialne tj. wszelkie wytwory ludzkiego umysłu. W tym kontekście należy wspomnieć o samym prawie własności intelektualnej, które jest prawem na dobrach niematerialnych, w tym tych wymienionych powyżej. Prawo własności intelektualnej pozwala na zapewnienie sobie wyłączności właśnie w zakresie niematerialnych składników przedsiębiorstwa. Obejmuje dość szeroki zakres przedmiotowy. Najczęściej wskazuje się na: patenty, prawa ochronne obejmujące wzory przemysłowe, znaki towarowe (własność przemysłowa), prawa autorskie i prawa pokrewne.<sup>451</sup> Cechą wspólną wszystkich praw własności intelektualnej jest to, że dają uprawnionemu możliwość zakazania innym pewnych czynności związanych zazwyczaj z gospodarczą eksploatacją dóbr będących przedmiotem ochrony. Z pewnością ochronę prawa własności zapewnia także możliwość

---

<sup>447</sup> P. Nazaruk, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego*, [w:] J. Ciszewski (red.) Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. II, LexisNexis 2014

<sup>448</sup> *Ibidem*.

<sup>449</sup> P. Książak, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego*, [w:] (red.) P. Książak, M. Pyziak-Szafnicka, *Kodeks cywilny. Komentarz, Część ogólna. Wyd. II*, LEX 2014

<sup>450</sup> Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 2

<sup>451</sup> <http://www.wlasnosc-intelektualna.pl/wlasnosc-intelektualna.html?start=1> z dnia 10.09.2016 r.

odmowy udostępnienia informacji, które prawa te mogłyby naruszać. Podstawowymi przepisami regulującymi prawo własności intelektualnej w Polsce są w szczególności: ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej<sup>452</sup> oraz ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>453</sup>. Z powyższego wynika, iż dobra intelektualne posiadają szeroką ochronę prawną.

Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć prawa własności intelektualnej, o których mowa w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, lub w ustawie prawo własności przemysłowej. Wydaje się nie podlegać polemice, że ustawodawca miał w tym wypadku na myśli właśnie dobra intelektualne, zgodnie z powyżej dokonaną analizą. Warto także zwrócić uwagę na pkt 7 analizowanego przepisu, który odnosi się do ochrony informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej. Nie można wykluczyć, iż w ramach informacji, które miałyby wartość handlową, w tym danych technologicznych, znajdowałyby się takie, które stanowiłyby dobra o charakterze intelektualnym.

Niemniej jednak, pojęcie dóbr intelektualnych może wykraczać poza zakres przedmiotowy art. 16 ust. 1 pkt 3 u.u.i.ś. Dodatkowo, w przypadku reżimu prawnego odmowy udostępnienia informacji na gruncie u.u.i.ś. organ odmawiający udostępnienia informacji obowiązany jest uzasadnić, iż ujawnienie informacji mogłoby naruszyć prawa podmiotu, którego informacje dotyczą. Jak stwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 26 kwietnia 2017 r.: *„Nie jest możliwe do przyjęcia zapatrywanie, z którego wynika, iż to wyłącznie wola przedsiębiorcy miałaby decydować o utajnieniu określonej informacji publicznej. Opowiedzenie*

---

<sup>452</sup> Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 776 ze zm.

<sup>453</sup> Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 880 ze zm.

się za takim stanowiskiem czyniłoby fikcyjnym konstytucyjnie chronione (art. 61 Konstytucji RP) prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej, gdyż dla pozbawienia dostępu do szerokiego katalogu informacji publicznych wystarczająca byłoby formalna deklaracja przedsiębiorcy, iż określone informacje stanowią tajemnicę.<sup>454</sup> Wydając na podstawie art. 16 u.u.i.ś. decyzję administracyjną organ administracji nie jest zwolniony z obowiązku wynikającego z art. 7 i art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. samodzielnego i obiektywnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Ma to istotne znaczenie, w przypadku wnioskowania przez szeroko pojmowane społeczeństwo o udostępnienie informacji, które postanowieniem ministra właściwego do spraw środowiska zostaną wyłączone z udostępnienia.<sup>455</sup> Należy pamiętać, że zgodnie z art. 107 § 1 i 3 k.p.a. decyzja odmawiająca udzielenia informacji winna posiadać uzasadnienie faktyczne i prawne, wobec czego pozorność argumentacji organu władzy publicznej odmawiającego udzielenia informacji o środowisku stanowić będzie naruszenie tych przepisów.<sup>456</sup>

Widoczny jest na tym tle kolejny problem, bowiem w przypadku wyjątku zawartego w u.m.o.g.z., kiedy to ustawodawca posługuje się pojęciem niedookreślonym, również samemu organowi trudno będzie uzasadnić wydane przez niego rozstrzygnięcie, jeśli nie będzie ono dotyczyło wprost praw własności intelektualnej, o których mowa w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, lub w ustawie Prawo własności przemysłowej. Warto nadmienić, iż jeśli chodzi o ochronę praw patentowych, to należy wskazać, że zgodnie z ustawą Prawo własności przemysłowej ochrona praw z patentu polega na konieczności uzyskania zgody właściciela patentu na wykorzystanie opatentowanego wynalazku, a nie na zachowaniu wynalazku w tajemnicy, a przecież wynalazek jako taki stanowić będzie dobro intelektualne wynalazcy.<sup>457</sup> Powstaje więc

---

<sup>454</sup> wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 140/17, LEX nr 2342256.

<sup>455</sup> Por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 192/13, LEX nr 1336339.

<sup>456</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 maja 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 90/17, LEX nr 2299750.

<sup>457</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 16 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014



pytanie, czy w takim razie, na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych wnioskodawca będzie miał szersze uprawnienia niż na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i czy nie narusza to podstawowych zasad prawa. Winno się więc rozważyć zakwestionowanie celowości stworzenia takiej konstrukcji prawnej w przepisach u.m.o.g.z., w której brak jest odniesienia wprost do zapisów u.u.i.ś., czy też sformułowania treści przepisów tak, aby jasnym była relacja pomiędzy przesłankami wyłączenia z art. 16 u.u.i.ś. a przepisami u.m.o.g.z. regulującymi tą materię.

Warto też zwrócić uwagę na podobne problemy prawne występujące w innym obszarze prawa ochrony środowiska. W praktyce spotykane jest opatrywanie raportów lub prognoz środowiskowych (ale również i niektórych innych dokumentów wymaganych na cele procesów decyzyjnych w ochronie środowiska) zastrzeżeniem ich autorów, by bez ich wyraźnej zgody nie udostępniać tych dokumentów. Zastrzeżenie takie jest bezprawne i organy nie tylko, że nie mają obowiązku – ale wręcz nie mają prawa – się do niego stosować. Zostało to stwierdzone w orzecznictwie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, który w sprawie ACCC/C/2005/15 Rumunia stwierdził, iż „dokumentacja oceny oddziaływania na środowisko jest przygotowana w celu jawnego jej złożenia na potrzeby postępowania administracyjnego. Z tego też powodu autor czy wykonawca nie powinien być uprawniony do uniemożliwiania społeczeństwu wglądu do niej ze względu na prawo własności intelektualnej”.<sup>458</sup> Uzasadniając to stanowisko, Komitet podkreślił, że wprawdzie Konwencja z Aarhus „zezwała na oddalenie wniosków społeczeństwa o udostępnienie niektórych informacji w pewnych okolicznościach na podstawie przesłanek wynikających z prawa własności intelektualnej, może to jednak mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy w danym, konkretnym przypadku właściwy organ uzna, że udostępnienie informacji będzie w negatywny sposób wpływało na te prawa”.<sup>459</sup> Z tego też powodu

---

<sup>458</sup> Raport by the Compliance Committee – Compliance by Romania with its obligations under the Convention (Romania ACCC/C/2005/15); ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 16.04.2008 pkt 28

<sup>459</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.7 16 April 2008 pkt 30

Komitet wyraził „zasadniczą wątpliwość co do tego, czy wyjątek ten w ogóle znajduje w praktyce zastosowanie do dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko. Nawet gdyby tak było, to przyczyny odmowy należy interpretować w sposób zawężający, uwzględniając interes publiczny przemawiający za udostępnianiem informacji. Decyzje wyłączające części informacji spod udostępniania winny w sposób jasny i przejrzysty uzasadniać przyczyny odmowy. Co więcej, zasadą winno być udostępnianie całości dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, natomiast wyłączenie części z niej spod udostępniania należy traktować jako wyjątek od tej reguły. W związku z powyższym, generalne wyłączenie dokumentacji sporządzanej na potrzeby oceny oddziaływania na środowisko jest niezgodnie z artykułem 4 ustęp 1 w związku z artykułem 4 ustęp 4 oraz artykułem 6 ustęp 6 w związku z artykułem 4 ustęp 4 Konwencji”.<sup>460</sup>

Analizowana regulacja rodzi także pytania, o zakres przyczyn uzasadniających konieczność wyłączenia informacji na gruncie art. 14a u.m.o.g.z. tj. czy muszą one *de facto* ograniczać się tylko do takich, które mają związek z dobrami intelektualnymi. Redakcja przepisu jest niejednoznaczna, co może powodować powstawanie problemów w praktyce, w przypadku złożenia zażalenia na postanowienie ministra właściwego do spraw środowiska. Dopiero praktyka organów odwoławczych może nadać określone ramy działania ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Niemniej jednak, warto byłoby takie niejasności niewelować już u źródła. *De lege ferenda* winno się rozważyć sformułowanie analizowanego przepisu w taki sposób, który wskazywałby ogólny zakres przedmiotowy przyczyn wyłączenia informacji z udostępnienia na wniosek, a przy tym jednoznaczne określenie, czy możliwość naruszenia dóbr intelektualnych stanowi tu warunek konieczny do wydania rozstrzygnięcia pozytywnego dla wnioskodawcy. W innym wypadku brak jednoznacznej interpretacji przepisów może powodować trudności w ustaleniu, jak zintegrować

---

<sup>460</sup> M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do art. 16 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014

reżimy prawne obu wskazanych ustaw. Co więcej, brak jednoznacznego sformułowania przepisów odnoszących się do możliwości odmowy udostępniania informacji o środowisku może powodować naruszenie podstawowych zasad prawa tj. prawa obywatela do informacji o środowisku, czy zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Odnosi się to także do zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego.<sup>461</sup> Przejawem realizacji zasady określoności przepisów prawa jest formułowanie przepisów w sposób poprawny pod względem językowym, logiczny i precyzyjny, tak aby intencja ustawodawcy co do kręgu podmiotów i okoliczności zastosowania danej normy prawnej nie budziła u jej adresatów wątpliwości.<sup>462</sup>

Wśród powszechnie stosowanych technik legislacyjnych szczególne miejsce, w kontekście zasady określoności przepisów prawa, zajmuje często używane sformułowanie, w którego myśl niektóre przepisy „*stosuje się odpowiednio*”. Jak podkreśla Sąd Najwyższy, „*w piśmiennictwie trafnie zauważa się, że pojęcie „odpowiedniości” stosowania określonego przepisu oznacza, że niektóre jego postanowienia będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować*”.<sup>463</sup> Odesłanie do przepisów innej ustawy może przybrać postać odesłania do stosowania wprost oraz odesłania do stosowania odpowiednio. Odesłanie do stosowania wprost stosuje się wtedy, gdy przepis, do którego jest odesłanie, zachowa ten sam sens w kontekście ustawy odsyłającej. Natomiast odesłanie do stosowania odpowiedniego zakłada, że treść przepisu, do którego zastosowano odesłanie, może zostać zmieniona.<sup>464</sup> W analizowanym przypadku zasadnym wydaje się takie sformułowanie przepisów, który tworzyłyby pewne ramy postępowania podmiotów stosujących prawo, w odniesieniu właśnie do wskazywanego problematycznego zagadnienia dóbr intelektualnych. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa samo zastosowanie pojęcia „dóbr intelektualnych” może być traktowane nazbyt szeroko, a tym samym stwarzać

---

<sup>461</sup> Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r. sygn. akt K 8/08 OTK-A 2010/3/23.

<sup>462</sup> Por. wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r. sygn. akt P 19/10 OTK-A 2012/1/2.

<sup>463</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 stycznia 2013 r. sygn. akt III CZP 57/12, OSNC 2013/6/69.

<sup>464</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydanie sejmowe 1997, s. 25.

pole do nadużyć. Warto w tym kontekście także dodać, że na dzień dzisiejszy, wśród wyjątków, które zwalniają z obowiązku udostępnienia informacji o GMO najczęściej w praktyce stosuje się wyjątek dotyczący nieujawniania informacji ze względu na ochronę praw patentowych. Wydaje się jednak, że w przedstawionych okolicznościach ochrona praw patentowych może okazać się ryzykowna, bowiem patentowanie odkrytych sekwencji genowych i organizmów stworzonych w drodze działań biotechnologicznych może być czynnikiem wpływającym na zdominowanie sfery bioróżnorodności przez zamierzone działania przedsiębiorców nastawionych na osiągnięcie zysku i monopolizację rynku w tym zakresie.<sup>465</sup> Z kolei w świetle Dyrektywy 2003/4/WE „w każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji nie jest porównywalny z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia”. Przepis ten akcentuje potrzebę kompromisu pomiędzy sprzecznymi ze sobą, prawem chronionymi interesami.<sup>466</sup>

Reasumując, istotnym jest, aby ustawodawca formułował przepisy w taki sposób, który jednoznacznie pozwala na ustalenie nie tylko katalogu informacji które nie mogą być wyłączone z udostępnienia, ale również unormowań skonstruowanych w sposób „otwarty”, które pozwalają na podejmowanie rozstrzygnięć przez organy administracji, co do możliwości odmowy udostępnienia informacji. Redakcja tych przepisów jest kluczowa właśnie ze względu na wskazany w aktach międzynarodowych i akatach Unii Europejskiej wymóg wykładni zawężającej wobec informacji, które nie mogą być udostępniane. Dostrzega się więc tutaj podwójne znaczenie przepisu, co daje powód do rozważenia jego zmiany, w celu zapobiegania problemom w jego praktycznym stosowaniu. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawodawca kładzie nacisk na stosowanie odmowy udzielenia informacji jak odstępstwa od reguły powszechnej do niej dostępności. Należy pamiętać, że prawo do tych informacji jest gwarantowane konstytucyjnie (art. 74 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to, że udostępnianie informacji o środowisku jest regułą, a odstępstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wynikać wprost z przepisów prawa,

---

<sup>465</sup> M. Micińska, *Prawne aspekty społecznej kontroli w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych*, Cz. I, Ochrona środowiska. Przegląd. 2002, nr 2, s. 18-29.

<sup>466</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 120.

jednoznacznie określających, jakiego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu.<sup>467</sup>

Kolejnym instrumentem prawnym stanowiącym gwarancję jawności informacji jest obowiązek upublicznienia przez wojewodę (właściwego ze względu na miejsce położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii) projektu planu postępowania na wypadek awarii, w którym wskazane są zagrożenia, jakie z położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone ww. zamknięte użycie GMM wynika dla zdrowia ludzi lub dla środowiska (art. 15p ust. 5 u.m.o.g.z.). Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.m.o.g.z. przez awarię rozumie się każdy przypadek niezamierzonego uwolnienia GMM w trakcie ich zamkniętego użycia, który może stanowić natychmiastowe albo opóźnione zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska. Projekt planu postępowania na wypadek awarii otrzymuje m.in. wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii. Wojewoda w terminie 7 dni od daty otrzymania projektu planu udostępnia go do publicznego wglądu, podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze województwa, udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu i informuje o możliwości składania uwag do tego projektu we wskazanym miejscu oraz w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia jego udostępnienia. Następnie wojewoda przekazuje uwagi zgłoszone do projektu planu postępowania na wypadek awarii podmiotowi, który zamierza prowadzić zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii (art. 15p ust. 6 u.m.o.g.z.). Co więcej, zgodnie z art. 15q ust. 2 u.m.o.g.z. podmiot, który zamierza prowadzić zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii, przygotowując plan postępowania na wypadek awarii, rozpatruje wyniki konsultacji, o których mowa w art. 15p ust. 3, oraz uwagi, o których mowa w art. 15p ust. 2 i 6, a w przypadku nieuwzględnienia uwag i wyników konsultacji

---

<sup>467</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 4*, LexisNexis 2010.

przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska wyjaśnienie przyczyn ich nieuwzględnienia. Plan postępowania na wypadek awarii przechowuje się w miejscu dokonywania zamkniętego użycia GMM zaliczonych do III lub IV kategorii oraz w siedzibie dokonującego zamkniętego użycia GMM zaliczonych do III lub IV kategorii, w sposób umożliwiający swobodny dostęp do tego planu, w szczególności w przypadku awarii. Należy przyjąć, że postępowanie wymagane tymi przepisami obowiązuje również w przypadku zmiany planu w wyniku okresowej weryfikacji, którą podmiot prowadzący zamknięte użycie GMM ma obowiązek dokonać, nie rzadziej niż co 2 lata. Instrumentem służącym dostępowi do informacji w analizowanym zakresie jest również obowiązek zawiadomienia o wystąpieniu awarii w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, a także w drodze obwieszczenia wojewody właściwego ze względu na miejsce wystąpienia awarii przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a ponadto w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Co więcej, redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości komunikatu ministra właściwego do spraw środowiska o wystąpieniu awarii (art. 15t ust. 5 i 6 u.g.m.o).

Wskazane powyżej unormowania mają na celu zapewnienie należytej ochrony i zabezpieczenia przed potencjalnym negatywnym skutkiem działań z użyciem GMM i GMO. Gwarancje jawności w tym wypadku łączą się ściśle z realizacją zasady prewencji (art. 6 ust. 1 p.o.s.), do której autorka odwoływała się już w niniejszej rozprawie. W kontekście prowadzonych w tym rozdziale rozważań warto dodać, że nie ma tu znaczenia, czy działalność mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko rzeczywiście spowoduje negatywne konsekwencje dla zdrowia ludzi lub środowiska, jednak skoro istnieje taka możliwość i jest to poparte analizą z wykorzystaniem fachowej wiedzy, to obowiązkiem podmiotu, z którego działalnością wiąże się możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko, jest dołożenie wszelkich starań, aby takim oddziaływaniom zapobiec.<sup>468</sup> W okolicznościach, w których dany podmiot nie jest w stanie zapobiec ewentualnemu zagrożeniu, powinien dążyć do zmniejszenia

---

<sup>468</sup> B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe.*, Warszawa 2010, s. 92-93.

skutków negatywnego oddziaływania, poprzez m.in. uświadomienie społeczeństwa, że po pierwsze może być ono narażone na zagrożenie, pośrednio bądź bezpośrednio, a po drugie, w jaki sposób można chronić się przed tym zagrożeniem. Obowiązek ochrony skierowany jest przede wszystkim do służb fachowych tzn. do służb ratowniczych.

W omawianych regulacjach powinność zapobiegania negatywnym oddziaływaniom ściśle powiązana jest z potrzebą informowania zarówno społeczeństwa, jak i odpowiednich organów administracji o fakcie, że takie zagrożenie istnieje i jak się przed nim chronić. Po raz kolejny dostrzega się tu więc doniosłą rolę udostępniania informacji jako środka o charakterze prewencyjnym. W literaturze zauważa się, iż terminy „prewencja” czy „zapobieganie” w gruncie rzeczy w prawie ochrony środowiska stosowane są zamiennie z określeniami „ochrona” bądź „przeciwdziałanie”.<sup>469</sup> Na płaszczyźnie teorii prawa w odniesieniu do pojęcia prewencja dostrzega się jednak w nauce prawa różne koncepcje i poglądy. Zdaniem M. Górskiego, zasada prewencji powinna zobowiązywać podmioty oddziaływujące na środowisko do „uwzględnienia wymogów ochrony jeszcze przed podjęciem działalności”, przy tym „stosowania metod i technologii dla środowiska najkorzystniejszych oraz przestrzegania zasad szczególnej ostrożności przy podejmowaniu działań o nieznanym wpływie na środowisko”.<sup>470</sup> Oznacza to więc, że zasada prewencji równoznaczna jest z zapobieganiem szkodom na etapie planowania działania oraz kładzie nacisk na zachowanie wyjątkowej rozwagi przy rozpoczynaniu przedsięwzięcia. Z kolei J. Sommer stwierdził, iż zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstawaniu szkód i spowodują wstrzymanie się od działań, które szkody mogą spowodować.<sup>471</sup> Zdaniem J. Sommera prewencja oznacza w większym stopniu niepodejmowanie działań, które mogą spowodować szkodę, bądź gdy „powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia”<sup>472</sup>. Oznacza to w pierwszej

---

<sup>469</sup> P. Korzeniowski, , pod red. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska* pod red. M. Górski , Warszawa 2009, s. 59.

<sup>470</sup> M. Górski, *Ochrona środowiska jako...* , op. cit., s. 124.

<sup>471</sup> P. Korzeniowski, , *Prawo ochrony środowiska* (red.) M. Górski , Warszawa 2009, s. 60.

<sup>472</sup> J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 95.

kolejności w miarę możliwości powstrzymywanie się od wszelkich działań, a dopiero jeśli nie ma alternatywy, podjęcie decyzji o szczegółowym planowaniu danego działania.

Mając na względzie powyższe, *de lege ferenda* korzystnym rozwiązaniem byłoby sprecyzowanie przez ustawodawcę relacji pomiędzy zapisami ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko w zakresie dostępu do informacji, bądź też całkowite wyodrębnienie na gruncie tej pierwszej ustawy tej instytucji prawnej. Stanowisko te uzasadnione jest przede wszystkim faktem, iż pomiędzy regulacją dotyczącą warunków udostępniania informacji o organizmach genetycznie zmodyfikowanych zawartą w u.m.o.g.z., a unormowaniem katalogu informacji wyłączonych z udostępnienia na gruncie u.u.i.ś. występują odrębności, które mogą rzutować na praktyczne stosowanie tej pierwszej. Rozważania przeprowadzone w tym rozdziale prowadzą do wniosku, iż na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wprowadzane są ciągłe zmiany, które w ocenie autorki nie rozwiązują problemów powstających w kontekście relacją pomiędzy przepisami ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, a ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Niewątpliwie dostrzegalne jest szczególne podejście w konstruowaniu przez ustawodawcę instytucji prawnej służącej dostępowi do informacji o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, jednak trudno jest w oparciu o analizę treści tych przepisów zawartych w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych uznać jednoznacznie zasadność sformułowania ich w opisanym kształcie. Analiza wyżej wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, iż ustawodawca dąży do połączenia dwóch reżimów prawnych, niemniej jednak nie nakreśla wyraźnych granic w ich stosowaniu. O ile więc można uznać, że dostęp do informacji o GMO jest rzeczywistym i ukonstytuowanym elementem zakładanego normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach



dotyczących GMO, o tyle istnieje szereg wątpliwości co do tego, jak w praktyce przedstawiać się będzie skuteczność ich stosowania. Dotychczasowa analiza wskazuje na ryzyko ograniczenia dostępu społeczeństwa do informacji, nawet przy przyjęciu że mające miejsce zmiany w przepisach ocenić należy jako korzystne

### **4.3. Problematyka rejestracji odmian roślin genetycznie modyfikowanych na gruncie ustawy z dnia 28 stycznia 2013 r. o nasiennictwie – skuteczność pozyskiwania przez społeczeństwo informacji o uprawach genetycznie modyfikowanych.**

W kontekście omawianej problematyki, należy omówić kwestię rejestracji odmian gatunków roślin genetycznie modyfikowanych w Krajowym Rejestrze odmian gatunków roślin uprawnych<sup>473</sup>, którego organizacja regulowana jest przepisami ustawy o z dnia 28 stycznia 2013 r. nasiennictwie<sup>474</sup>. Krajowy Rejestr prowadzony jest przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych dla odmian gatunków roślin uprawnych, z wyłączeniem odmian użytkowanych w celach ozdobnych. Stanowi on urzędowy wykaz odmian roślin rolniczych, warzywnych i sadowniczych, których materiał siewny może być wytwarzany i może znajdować się w obrocie w Polsce, jak i na obszarze Unii Europejskiej, przy czym w przypadku odmian roślin rolniczych i warzywnych, po ich wpisaniu do Wspólnotowego Katalogu. Krajowy Rejestr, o statusie dokumentu urzędowego, wydawany jest rokrocznie przez wskazany podmiot go prowadzący w formie list odmian roślin (oddzielnie dla roślin rolniczych, warzywnych i sadowniczych).<sup>475</sup> Internetowe wersje wykazów nie stanowią zaś urzędowych publikacji.

Zainteresowani członkowie społeczeństwa mogą więc znaleźć w Krajowym Rejestrze informacje na temat tego, jakie rośliny są potencjalnie uprawiane w Polsce i w całej Unii Europejskiej oraz jakie ich odmiany mają oni prawną możliwość zakupu czy też sprzedaży. Do Krajowego Rejestru wpisuje się ponadto odmiany regionalne i odmiany amatorskie roślin warzywnych. Odmiany regionalne stanowią „populacje miejscowe lub odmiany naturalne, przystosowane do warunków lokalnych zagrożoną postępującą z czasem utratą różnorodności genetycznej (...) lub ograniczeniem bazy genetycznej gatunku spowodowanym ingerencją człowieka lub zmianami warunków środowiskowych nie przystosowaną do warunków lokalnych.” (art. 3 ust. 1 pkt 4 u.n.). Głównym

---

<sup>473</sup> zwany dalej „Krajowym Rejestrem”

<sup>474</sup> Dz.U. tj. z 2017 r. poz. 633, zwana dalej „u.n.”

<sup>475</sup> [http://www.coboru.pl/Polska/Rejestr/rejestr\\_KR.aspx](http://www.coboru.pl/Polska/Rejestr/rejestr_KR.aspx) z dnia 20.05.2013 r.

celem ich rejestracji jest zachowanie bioróżnorodności. Natomiast odmiany amatorskie roślin warzywnych, są to „odmiany, które nie mają znaczenia dla towarowej produkcji warzyw”, ale również mają istotne znaczenie dla zachowania bioróżnorodności (art. 3 ust. 1 pkt 5 u.n.).

Kluczowym celem prowadzenia katalogu odmian roślin jest istnienie uporządkowanego, usystematyzowanego wykazu informacji, które umożliwiają zainteresowanym podmiotom dokonywanie określonych działań z wykorzystaniem wymienionych gatunków. Z kolei wpis odmiany do unijnego katalogu odmian krajowych umożliwia polskim hodowcom i przedsiębiorstwom nasiennym wprowadzenie ich do obrotu w innych krajach członkowskich. Z drugiej strony należy liczyć się z napływem odmian zagranicznych wpisanych do unijnego katalogu, nie zawsze przydatnych do warunków klimatyczno – glebowych Polski. Wykaz gatunków roślin uprawnych jest także niezbędnym narzędziem do wykonywania przez określone prawem podmioty ich zadań statutowych, czyli w głównej mierze przez Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych (prowadzenie księgi ochrony wyłącznego prawa do odmian, wyrażanie zgody na obrót materiałem siewnym z przeznaczeniem na prowadzenie testów i doświadczeń polowych odmian przyjętych do badań urzędowych itp.) ale także przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, samorządy wojewódzkie i rolnicze itd.<sup>476</sup> Jednocześnie Krajowy Rejestr stanowi źródło informacji dla szeroko rozumianego społeczeństwa w zakresie przeprowadzanych przez uprawnione podmioty działań.

W kontekście niniejszej rozprawy kluczowym zagadnieniem są zmiany wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o nasiennictwie, która weszła w życie 28 stycznia 2013 r. „Nowa” ustawa o nasiennictwie wprowadziła dwie zasadnicze regulacje dotyczące roślin genetycznie zmodyfikowanych, które od wejścia Polski do UE były przez ustawodawcę pomijane, z obawy przed ingerencją roślin transgenicznych w materiał genetyczny roślin i zwierząt. Spór o uprawę roślin GMO toczy się od 15-20 lat. Dotychczasowa ustawa o nasiennictwie zabraniała obrotu i rejestracji GMO w Polsce, jako „kraju wolnego

---

<sup>476</sup> [http://www.coboru.pl/Polska/Rejestr/rejestr\\_KR.aspx](http://www.coboru.pl/Polska/Rejestr/rejestr_KR.aspx) z dnia 20.05.2013 r.

od GMO”. Ustawa była jednak niezgodna z prawem Unii Europejskiej, co orzekł Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r.<sup>477</sup> i ostatecznie musiała być zmieniona. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż Polska zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz ich wpisu do krajowego rejestru odmian uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 Dyrektywy 2001/18/WE, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 Dyrektywy Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych.<sup>478</sup> Można w tym miejscu podnieść argument, iż w przypadku braku implementacji Dyrektywy 2001/18/WE, zgodnie z podstawowymi zasadami prawa Unii Europejskiej, podmiot zainteresowany ma uprawnienie i obowiązek zastosowania przepisów Dyrektywy 2001/18/WE bezpośrednio, pod warunkiem, że są one bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej Unię Europejską, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Od chwili wstąpienia Polski do Unii Europejskiej polski porządek prawny ma charakter dualistyczny pod względem podmiotowym (prawodawca krajowy i prawodawca unijny) jednakże monistyczny pod względem przedmiotowym, co oznacza, iż prawo Unii Europejskiej stanowi część krajowego porządku prawnego.<sup>479</sup> Zobowiązania państw członkowskich są wiążące z mocy prawa, tzn. że państwo musi nie tylko stosować, ale także wiernie wprowadzać w życie we własnym systemie dany przepis prawa unii Europejskiej. Zgodnie z art. 189 TWE dyrektywy wiążą, gdy chodzi o zamierzony ich skutek, każde państwo członkowskie, do którego są skierowane, zostawiając jednak władzom państwa wybór formy i metod wdrażania dyrektywy. Każda dyrektywa określa ostateczny termin, w czasie którego musi zostać dokończony wdrożenie i wykonanie w

---

<sup>477</sup> Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-165/08, European Court Reports 2009 I-0684, 2009/C 220/16 .

<sup>478</sup> Dz.U. L 193 z 20.07.2002, zwana dalej „Dyrektywą 2002/53/WE”

<sup>479</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2044/06, LEX nr 332445.

ramach krajowego porządku prawnego. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości jeśli przepisy dyrektywy wydają się być, odnośnie ich treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostka może polegać na treści takich przepisów względem Państwa, gdy Państwo to nie wprowadziło tych przepisów do prawa wewnętrznego w terminie przewidzianym w dyrektywie lub też wprowadziło dyrektywę nieprawidłowo. W tym drugim przypadku, konflikt powinien zostać rozwiązany zgodnie z zasadą pierwszeństwa.<sup>480</sup>

Jednak, aby skutecznie stosować przepisy dyrektywy zanim zostały one implementowane do polskiego porządku prawnego, organy administracji musiały mieć realną możliwość zastosowania ich w praktyce. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, organy administracji powoływały się na brak dostatecznej konkretyzacji przepisów w tym zakresie m.in. ze względu na fakt, iż zgodnie, z art. 4 ust. 4 Dyrektywy 2002/53/WE, w przypadku odmian zmodyfikowanych genetycznie zatwierdza się celowe uwolnienie do środowiska danej odmiany tylko po podjęciu wszystkich właściwych środków pozwalających uniknąć ujemnych skutków dla zdrowia ludzkiego i dla środowiska. Zdaniem organów administracji ani Dyrektywa 2002/53/WE ani ustawodawstwo krajowe nie precyzowało, jakie są właściwe środki, a zatem nie można uznać, że przepisy te są na tyle precyzyjne, by Dyrektywa 2002/53/WE wywołała bezpośredni skutek w płaszczyźnie wertykalnej. Z drugiej strony sąd podnosił argument, iż organy nie uwzględniały Załącznika nr II do powołanej Dyrektywy 2001/18/WE, który reguluje zasady przeprowadzania oceny ryzyka dla środowiska naturalnego i precyzuje *de facto* warunki, jakie muszą być spełnione, aby daną odmianę zarejestrować i wprowadzić do obrotu.<sup>481</sup> Brak jednolitości w przepisach powodował więc problemy praktyczne i stwarzał po stronie zainteresowanych podmiotów oraz organów administracji liczne wątpliwości. Z racji mnożących się problemów nieuniknionym było więc implementowanie ww. Dyrektywy. Konsekwencją bezczynności ustawodawcy w tym przedmiocie byłoby wystosowanie przez Komisję Europejską zarzutów formalnych w trybie art. 260

---

<sup>480</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2044/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>481</sup> *Ibidem*.

TFUE, które uruchamiły procedurę prowadzącą do ewentualnego nałożenia kar finansowych na Polskę.<sup>482</sup>

Nowa ustawa wdrożyła przepisy Dyrektywy 2008/90/WE<sup>483</sup> regulującej kwestie związane z obrotem materiałem szkółkarskim roślin sadowniczych, Dyrektywy 2009/145/WE<sup>484</sup> normującej kwestie związane z populacjami miejscowymi oraz tradycyjnymi odmianami warzyw, a także Dyrektywy 2010/60/UE<sup>485</sup> regulującej wprowadzanie do obrotu mieszanek roślin pastewnych dla ochrony środowiska. Ustawa zapewnia hodowcom odmian roślin, przedsiębiorcom nasiennym oraz użytkownikom materiału siewnego takie same prawa i obowiązki jak podmiotom nasiennym w innych państwach Unii Europejskiej. Natomiast odbiorcy materiału siewnego mają dostęp do wyprodukowanego w Polsce, materiału szkółkarskiego roślin sadowniczych, tradycyjnych odmian warzyw oraz mieszanek roślin pastewnych dla ochrony środowiska.<sup>486</sup>

W zakresie GMO, na mocy ustawy o nasiennictwie dopuszcza się rejestrację nasion GMO, a także legalizuje obrót nimi na terenie Polski. Zmiany w prawie były przedmiotem wielu dyskusji, spowodowały powszechne niezadowolenie społeczeństwa. Rząd postanowił więc przychylić się do postulatów społeczeństwa wydając jednocześnie dwa rozporządzenia wprowadzające zakaz stosowania materiału siewnego kukurydzy MON810 i ziemniaka Amflora. W przypadku zakazu uprawy genetycznie zmodyfikowanych ziemniaków Amflora ministerstwo powołało się na zagrożenia dla ludzi i

---

<sup>482</sup> Opinia o zgodności z prawem UE projektu ustawy o nasiennictwie zawartego w sprawozdaniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 maja 2011 r. (druk nr 4213)

<sup>483</sup> Dyrektywa Rady 2008/90/WE z dnia 29 września 2008 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin sadowniczych oraz roślinami sadowniczymi przeznaczonymi do produkcji owoców Dz.Urz. L 267/8 z 8.10.2008.

<sup>484</sup> Dyrektywa Komisji 2009/145/WE z dnia 26 listopada 2009 r. przewidująca pewne odstępstwa w odniesieniu do zatwierdzania populacji miejscowych i odmian warzyw tradycyjnie uprawianych w poszczególnych miejscach i rejonach zagrożonych erozją genetyczną Dz.Urz. L 312/44 z 27.11.2009.

<sup>485</sup> Dyrektywa Komisji 2010/60/UE z dnia 30 sierpnia 2010 r. przewidująca pewne odstępstwa dotyczące wprowadzania do obrotu mieszanek materiału siewnego roślin pastewnych przeznaczonych do wykorzystania w ramach ochrony środowiska naturalnego Dz.Urz. L 228/10 z 31.8.2010.

<sup>486</sup> <http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Ustawa-o-nasiennictwie> z dnia 16.05.2013 r.

środowiska wynikające z jego produkcji.<sup>487</sup> Zakazy te nie naruszają przepisów prawa Unii Europejskiej, ponieważ zakaz upraw GMO może być wprowadzony w drodze decyzji ministra rolnictwa jedynie z powiadomieniem Komisji Europejskiej.<sup>488</sup> W Polsce zakaz ten został wprowadzony rozporządzeniami wydanymi na podstawie art. 104 ust. 10 u.n. Stanowi on realizację tzw. „klauzuli bezpieczeństwa” wyrażonej w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE. Zgodnie z tą klauzulą, państwo członkowskie może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania lub sprzedaży tego GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium. Niemniej jednak państwo musi wykazać, na podstawie danych naukowych, że GMO w charakterze lub w składzie produktu, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska. Jednocześnie rozporządzenia te nie rozwiązują zaistniałego problemu, albowiem dopuszczono równocześnie do obrotu nasiona wszystkich genetycznie zmodyfikowanych roślin wymienionych w katalogu wspólnotowym na które to rozporządzeń nie wydał.<sup>489</sup> Kwestia upraw wymiar krajowy, regionalny i lokalny ze względu na związki z użytkowaniem gruntów, lokalnymi strukturami rolniczymi oraz ochroną lub utrzymaniem siedlisk, ekosystemów i krajobrazów. Znalazło to odzwierciedlenie w postaci Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium. Jak autorka wskazała w rozdziale 3.3. niniejszej dysertacji, ten akt prawny przyznaje państwom członkowskim swobodę decydowania, czy chcą one uprawiać GMO na swoim terytorium, bez zmiany procedury oceny ryzyka przewidzianej w unijnym systemie zatwierdzania GMO. Polska skorzystała z możliwości, jakie daje znowelizowana dyrektywa 2001/18/WE i we wrześniu 2015 r. zgłosiła chęć wyłączenia swojego terytorium spod możliwości uprawy zmodyfikowanej kukurydzy. Oznacza to, że nawet po wprowadzeniu ww. produktów GMO do

---

<sup>487</sup> <http://www.stefczyk.info/wiadomosci/gospodarka/zakaz-gmo-zgloszony-do-ke,6536044475> z dnia 16.05.2013 r.

<sup>488</sup> <http://transgeniczneorganizmy.wordpress.com/tag/nielegalne-uprawy-gmo/> z dnia 16.05.2013 r.

<sup>489</sup> <http://gmo.net.pl/2013/03/szyszko-rzad-oszukal-w-sprawie-gmo/> z dnia 16.05.2013 r.

obrotu z możliwością uprawy stosownymi regulacjami UE, nie będzie można ich legalnie uprawiać na terytorium Polski.<sup>490</sup>

Niemniej jednak same zakazy wynikające z wprowadzonych aktów prawnych będą trudne do wyegzekwowania, ponieważ za łamanie zakazu przewidywane są zbyt niskie kary, które nie przeszkodzą rolnikom w osiąganiu dochodów z prowadzonej działalności.<sup>491</sup> Polska zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, powinna stworzyć rejestr upraw GM. Wskazana Dyrektywa wprowadza wymóg by o miejscach upraw GMO były informowane odpowiednie władze. Miejsca te powinny być zapisane w rejestrach, a informacje o tym należy podawać do publicznej wiadomości. Polska nie wprowadziła wymaganych regulacji, w wyniku czego KE pozwała Polskę przed Trybunał Sprawiedliwości. Zdaniem KE pomimo wprowadzonego zakazu upraw roślin GM Polska ma obowiązek wdrożyć przepisy Dyrektywy 2001/18/WE w całości.<sup>492</sup> Dnia 12 kwietnia 2018 r. Prezydent podpisał ustawę nowelizującą ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Jej następstwem będzie utworzenie rejestru upraw genetycznie modyfikowanych.<sup>493</sup>

Wypada nadmienić, iż znowelizowana w 2013 r. ustawa o nasiennictwie rozszerzyła kompetencje Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie sprawowania nadzoru nad stosowaniem materiału siewnego. Oznacza to poddanie kontroli upraw, które mogą pochodzić z zastosowania materiału siewnego genetycznie zmodyfikowanego i w konsekwencji możliwością nałożenia sankcji pieniężnych oraz wydania nakazu zniszczenia uprawy.<sup>494</sup> W odróżnieniu od poprzedniej ustawy o nasiennictwie, wykaz gatunków roślin, których dotyczą przepisy analizowanej ustawy, został ogłoszony w drodze

---

<sup>490</sup> Opinia do ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lutego 2018 r., Kancelaria Senatu, druk nr 734, s. 2.

<sup>491</sup> <http://www.portalspozywczy.pl/zboza-oleiste/wiadomosci/kary-za-lamanie-zakazu-uprawy-roslin-gmo-sa-za-niskie,81382.html> z dnia 16.05.2013 r., por. K. Frączak, *Glosa do wyroku TS z dnia 6 września 2011 r., C-442/09*, LEX/el. 2014

<sup>492</sup> wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2014 r., sygn. C-478/13, CELEX nr 62013CJ0478; <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/gmo-nikt-nie-uprawia-ale-rejestr-musi-byc-polska-pozwana-przed-unijny-trybunal,334272.html> z dnia 16.05.2013 r

<sup>493</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1424> z dnia 14.04.2018 r.

<sup>494</sup> <http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Ustawa-o-nasiennictwie> z dnia 16.05.2013 r.



obwieszczenia ministra rolnictwa w dzienniku urzędowym jego resortu<sup>495</sup>. Wylimitowało to na przyszłość konieczność częstych zmian w ustawie, wynikających z obowiązku wdrażania przepisów Unii Europejskiej dotyczących zmian nazewnictwa gatunków oraz dopisywania lub skreślenia gatunków.

Reasumując, zmiana ustawy o nasiennictwie nie spowodowała rozwiązania kluczowych dylematów dzielących społeczeństwo Polskie. Z jednej strony bowiem Polska, przystępując do Unii Europejskiej wzięła na siebie odpowiedzialność ponoszenia wszelkich konsekwencji z tym związanych, czyli także wdrażania prawa, które jest wolą większości Państw Członków Unii Europejskiej, ale niekoniecznie budzi uznanie obywateli Polski. Zobowiązania Państw Członkowskich są wiążące z mocy prawa, tzn., że państwo musi nie tylko stosować, ale także wprowadzać w życie we własnym systemie dany przepis prawa UE. Należy nadmienić, iż głównym celem powoływanej Dyrektywy 2001/18/WE jest stworzenie wspólnego katalogu różnych odmian gatunków roślin rolniczych, co jest możliwe jedynie na podstawie katalogów krajowych. Zgodnie z przepisami UE wszystkie Państwa Członkowskie powinny zatem stworzyć jeden lub kilka katalogów krajowych różnych odmian zatwierdzonych do kwalifikacji i sprzedaży na ich terytorium. Katalogi te muszą być sporządzone według jednolitych zasad, tak aby odmiany zatwierdzone odróżniały się, były stałe i wystarczająco jednolite oraz miały taką wartość, by warto je było uprawiać i robić z nich użytek. Materiał siewny objęty omawianą Dyrektywą 2001/18/WE może bowiem być przedmiotem wolnej wymiany handlowej wewnątrz Unii Europejskiej po publikacji we Wspólnym Katalogu.

Wydaje się więc, iż problem ten nigdy nie będzie do końca rozwiązany, ze względu na istnienie równoważnych interesów – prawnych, gospodarczych i społecznych. Po raz kolejny pojawia się więc pytanie, czy kierunek, w jakim podąża ustawodawca rzeczywiście stanowi realizację zasady zrównoważonego rozwoju i czy w kwestii GMO da się pogodzić rozwój gospodarczy i technologiczny z zachowaniem pierwotnego stanu środowiska. Ostatecznie, na

---

<sup>495</sup> Obwieszczenie Ministra Rolnictwa w sprawie wykazu gatunków roślin, których odmiany podlegają rejestracji, oraz których materiał siewny może być wytwarzany, oceniany i kontrolowany (Dz. Urz. MRiRW z 2013 r. poz. 33)

chwilę obecną, na gruncie przepisów prawa krajowego dostęp społeczeństwa do informacji o uprawach GM ogranicza się w głównej mierze do zasięgania informacji o zarejestrowanych odmianach, a w przypadku chęci wyrażenia przez społeczeństwo dezaprobaty ogranicza się do korzystania z instytucji uregulowanych w Konstytucji RP tj. składania petycji i wniosków.

#### **4.4. Znakowanie produktów GMO w strukturze normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.**

Znakowanie produktów GMO w prawie polskim uregulowane jest na gruncie u.m.o.g.z.. Obowiązek oznakowania produktów wynika z art. 47 u.m.o.g.z.<sup>496</sup> Zgodnie z art. 65e u.m.o.g.z. kto, będąc obowiązany w imieniu własnym albo jako osoba uprawniona z mocy ustawy lub upoważniona do działania w imieniu innego podmiotu nie przekazuje na piśmie na pierwszy etapie, a także na kolejnym etapach wprowadzania do obrotu informacji podmiotowi gospodarczemu otrzymującemu produkt, o wprowadzonym do obrotu GMO przeznaczonym do przetwarzania niebędącym żywnością lub paszą tj. nie wskazuje że produkt zawiera lub składa się z GMO, nie przekazuje informacji o niepowtarzalnym identyfikatorze nadanym tym GMO, a także nie przechowuje tych informacji przez okres 5 lat po każdej transakcji podmiotu gospodarczego, który otrzymał ww. produkty GMO i podmiotu gospodarczego, który je udostępnił, podlega karze grzywny. Gwarancje jawności informacji zawarte są również w ustawie z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>497</sup>. Jest to podstawowym akt prawny z zakresu prawa żywnościowego w Polsce. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa wymagania i

---

<sup>496</sup> Ustawa stanowi, iż oznakowany produkt powinien zawierać następujące informacje: 1) nazwę produktu GMO i nazwy zawartych w nim GMO; 2) imię i nazwisko lub nazwę producenta lub importera oraz adres; 3) przewidywany obszar stosowania produktu GMO: przemysł, rolnictwo, leśnictwo, powszechne użytkowanie przez konsumentów lub inne specjalistyczne zastosowanie; 4) zastosowanie produktu GMO i dokładne warunki użytkowania wraz z informacją, w uzasadnionych przypadkach, o rodzaju środowiska, dla którego produkt jest odpowiedni; 5) szczególne wymagania dotyczące magazynowania i transportu, jeżeli zostały określone w zezwoleniu; 6) informacje o różnicy wartości użytkowej między produktem GMO a jego tradycyjnym odpowiednikiem; 7) środki, jakie powinny być podjęte w przypadku niezamierzonego uwolnienia GMO, niezgodnego z wymaganiami dotyczącymi wprowadzenia produktu GMO do obrotu, jeżeli zostały określone w zezwoleniu; 8) numer zezwolenia.

<sup>497</sup> Dz. U. tj. z 2017, poz. 149 z późn. zm., zwana dalej „u.b.ż.ż.”

procedury niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z przepisami Rozporządzenia 178/2002/WE. Ustawa wdraża także opisane w niniejszej dysertacji Rozporządzenie 1829/2003/WE. Ustawa wprowadza jawność informacji w odniesieniu do produktów spożywczych. Główny Inspektor Sanitarny, który jest organem urzędowej kontroli żywności oraz zgodnie z właściwością określoną przepisami ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, dokonuje kontroli żywności GM oraz GMO przeznaczonych do wykorzystania jako żywność, prowadzi na mocy ustawy, rejestr w którym zawarte są decyzje w zakresie produkcji lub wprowadzania do obrotu nowej żywności, w szczególności chodzi o informacje dotyczące przedsiębiorcy, produktu, warunków wykorzystywania i przeznaczania nowej żywności (art. 73 ust. 4 u.b.z.ż.). Dodatkowo rejestr ten obejmuje dokumentację postępowania w sprawie stwierdzenia, że nowa żywność nie stanowi zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka oraz dla środowiska. Ustawa w art. 30 ust. 5 stanowi, iż dane z rejestru są publikowane na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Sanitarnego, z wyłączeniem danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy.

Jak pokazuje praktyka do obrotu często trafiają produkty złe lub nieprawidłowo oznakowane. Z przeprowadzanych kontroli wynika, iż nieprawidłowości dotyczące znakowania wynikają zarówno z niezajomości przepisów, nieprawidłowej ich interpretacji, jak również z celowego działania producentów, którzy świadomie wprowadzają w błąd konsumenta poprzez zamieszczanie na opakowaniu nieprawdziwych informacji.<sup>498</sup>

Organami właściwymi do podjęcia kontroli w tym zakresie są Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Zatem w dziedzinie nadzoru i kontroli żywności GMO nie brakuje wyspecjalizowanych organów kontrolnych. Jednakże istnieją trudności we właściwym wprowadzeniu mechanizmów administracyjnych zapewniających odpowiednie ich funkcjonowanie w ramach tych przepisów. Organizacje ekologiczne, prowadzące badania w tej dziedzinie, wskazywały na niepotrzebne nakładanie się kompetencji poszczególnych inspekcji, co powoduje

---

<sup>498</sup> <http://www.ijhar-s.gov.pl/> z dnia 16.04.2016 r.

opieszałość ze strony urzędów odpowiedzialnych za nadzorowanie i kontrolowanie GMO w Polsce.<sup>499</sup> Społeczeństwo ma coraz większą świadomość, iż produkty przez nich nabywane nie są oznaczane rzetelnie i nie wykazują rzeczywistych właściwości produktów. Efektem tego było złożenie pod koniec 2012 r. petycji w sprawie oznakowania produktów GMO. Podpisy pod Petycją były zbierane w ramach kampanii pod hasłem „Naturalne geny”. Prawie 18 tysięcy osób podpisało się pod tą petycją domagającą się dokładnego oznaczania produktów spożywczych zawierających organizmy modyfikowane genetycznie.<sup>500</sup>

Znakowanie produktów GMO jako jeden z elementów normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO stanowi instrument wciąż jeszcze niedoskonały, niemniej jednak ciężar odpowiedzialności za jego skuteczne stosowanie spoczywa przede wszystkim na producentach i importerach wprowadzający do obrotu produkty GMO. Z drugiej strony brak spójnych przepisów w zakresie oznakowania produktów i ich kontroli tworzy pole do nadużyć i zmniejsza efektywność wykrywania nieprawidłowości i karania podmiotów nieprzestrzegających przepisów. Poprawę wadliwych mechanizmów dotyczących nadzoru i kontroli żywności GMO na rynku przewidywał projekt ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Projekt ustawy zakładał precyzyjne rozdzielenie kompetencji właściwych inspekcji co do zakresu przeprowadzanej kontroli. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy<sup>501</sup>, zamiarem projektodawcy było stworzenie szczelnego i skutecznego systemu kontrolnego w obszarze organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Niemniej jednak, z uwagi na to, iż nie wszedł on w życie, problemy te wciąż pozostają aktualne.

---

<sup>499</sup> Społeczny Instytut Ekologiczny, program „Monitoring GMO w Polsce”, finansowany przez Fundację Batorego [www.sie.most.org.pl/gmo](http://www.sie.most.org.pl/gmo) z dnia 16.04.2013 r.

<sup>500</sup> <http://www.biokurier.pl/aktualnosci/1863-prawie-18tys-polakow-podpisalo-petycje-w-sprawie-oznakowania-gmo> z dnia 16.04.2013 r.

<sup>501</sup> s. 3 Projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, druk Sejmowy nr 2547.

#### 4.5. Uwagi końcowe.

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza prawna wykazała, iż w zakresie udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO istnieje szereg instrumentów prawnych, które w założeniu mają zapewnić społeczeństwu realizację konstytucyjnego prawa do informacji. Niemniej jednak, są to narzędzia wciąż niedoskonałe, zaś dotychczasowe rozważania wskazują na potrzebę pochylenia się nad zasadnością istnienia przepisów w zakresie dostępu do informacji o GMO niejako „rozsianych” pomiędzy różnymi aktami prawnymi. Brak spójnych rozwiązań w tym przedmiocie tworzy bariery ku zapewnieniu warunków do skutecznego realizowania przyznaných społeczeństwu uprawnień.

Głównym instrumentem realizacji dostępu społeczeństwa do informacji o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, uregulowany na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych są publicznie dostępne rejestry. Ich funkcja oparta jest na wykorzystywaniu czy budowaniu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Rejestry te bez wątpienia stanowią obszerne źródło informacji o działaniach, których przedmiotem są GMO. Wspierają one instrumenty prawne udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Pozytywnym rozwiązaniem jest udostępnienie rejestrów w formie elektronicznej. Ponadto informacje są bezpłatne i dostępne bez potrzeby składania wniosku. Jednakże przeprowadzona w latach 2005-2008 kontrola NIK wykazała, że w prowadzonych przez Ministra Środowiska rejestrach wydanych decyzji nie zamieszczano opinii Komisji do spraw GMM i GMO – w formie uchwał do poszczególnych wniosków złożonych przez podmioty zainteresowane użyciem GMO, pomimo takiego obowiązku wynikającego z ówczesnych art. 34 ust. 2 pkt 4, art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 50 ust. 2 pkt 4 u.m.o.g.z. Opinie Komisji do spraw GMM i GMO były natomiast zamieszczone poza rejestrami na stronie internetowej Ministerstwa.<sup>502</sup> Z raportu NIK wynika więc, że rejestry nie zawsze są prowadzone w prawidłowy sposób.

---

<sup>502</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli doraźnej postępowania z organizmami genetycznie modyfikowanymi*, 2008 r.

W obowiązującym art. 14a ust. 2 u.m.o.g.z. ustawodawca wskazał, których informacji nie można wyłączyć z udostępnienia. Katalog ten jest sformułowany bardziej precyzyjnie w stosunku do tego, który obowiązywał przed nowelizacją tej ustawy. Z pewnością jest to korzystna zmiana. Co istotne, art. 14a u.m.o.g.z. wprowadza nowy reżim prawnym w odniesieniu do udostępniania informacji o GMO, bowiem zakres informacji wyłączonych z udostępnienia może być poszerzony na wniosek uprawnionego podmiotu. Postanowienie o wyłączeniu informacji z udostępnienia wydaje minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii zgłaszającego lub wnioskodawcy, a przy tym kierując się potrzebą ochrony dóbr intelektualnych. Przy tym ustawodawca nie wskazuje już w treści przepisu, że do regulacji z ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych stosuje się wprost bądź odpowiednio przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko regulujące kwestię dostępu do informacji o środowisku. Powstaje tym samym szereg wątpliwości co do tego, w jakim zakresie powinno się korzystać z norm tej drugiej ustawy. Wnikliwe rozważania w odniesieniu do katalogu informacji wyłączonych z udostępnienia wymienione w art. 16 u.u.i.ś prowadzą do wniosku, iż pomiędzy regulacją zawartą w art. 14a u.m.o.g.z. a powyższym unormowaniem występują odrębności, które mogą rzutować na praktyczne stosowanie tej pierwszej. Po pierwsze, art. 16 ust. 1 u.u.i.ś wskazuje na konieczność rozważenia przez władze publiczne interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, zanim odmówią udostępnienia informacji. Innymi słowy, informacja nie podlega udostępnieniu wtedy, gdy nie koliduje to z interesem publicznym. W przypadku zaś informacji o GMM i GMO, rozważeniu przy ograniczeniu udostępniania informacji podlegają konkretne wymienione w danym przypadku przez samego wnioskodawcę przyczyny oraz potrzeba ochrony dóbr intelektualnych. Tym samym, odmowa udostępnienia informacji następuje wtedy, gdy mogłoby to doprowadzić do naruszenia dóbr samego wnioskodawcy, jednak wskazuje przyczyn odmowy udostępnienia informacji jest w tym drugim wypadku określone mniej precyzyjnie niż na gruncie art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. Niewątpliwie w

przypadku regulacji zawartej w art. 14a u.m.o.g.z. wiele zależy od samego wnioskującego o wyłączenie określonych informacji. Sformułowanie obu omawianych przepisów wskazywałoby na większy liberalizm po stronie uregulowań dotyczących GMO. Autorka ocenia to jako co najmniej kontrowersyjne, biorąc pod uwagę specyfikę tej dziedziny i nietypowe zagrożenia, jakie wiążą się z wykorzystywaniem GMO.

W analizie prawnej przeprowadzonej na gruncie niniejszego rozdziału postawiono pytanie, co ustawodawca rozumie przez podanie przyczyn uzasadniających konieczność wyłączenia określonych informacji z udostępnienia, i czy w związku z treścią art. 14a ust. 4 u.m.o.g.z. zgłaszający bądź wnioskodawca może odwołać się tylko do takich przyczyn, które związane są z ochroną dóbr intelektualnych. Z treści obu tych przepisów winno się *de facto* wnioskować, iż tylko wtedy określone informacje zostaną wyłączone z udostępnienia, gdy mogą one potencjalnie naruszać dobra intelektualne podmiotu zainteresowanego. Tym samym zgłaszający bądź wnioskodawca miałby ograniczone możliwości w zakresie katalogu informacji mogących być wyłączonymi z udostępnienia. Z drugiej strony, analizowany przepis sformułowany jest w ten sposób, że minister właściwy do spraw środowiska ma się jedynie kierować potrzebą ochrony dóbr intelektualnych, nie zaś podejmować decyzję pozytywną dla wnioskującego tylko w tych wypadkach kiedy może potencjalnie dojść do naruszenia tych dóbr. Ustawodawca nie sformułował tego jednoznacznie, co winno się ocenić krytycznie. Analiza pojęcia dóbr intelektualnych doprowadziła natomiast do podjęcia rozważań na temat korelacji pomiędzy tym pojęciem, a prawami własności intelektualnej, o których mowa w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych i ustawie Prawo własności przemysłowej, oraz informacjami o wartości handlowej (w tym danymi technologicznymi, objętymi tajemnicą przedsiębiorstwa). Nie można wykluczyć, mając na względzie wyżej przeprowadzoną analizę, iż pojęcie dóbr intelektualnych może wykraczać poza zakres przedmiotowy art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. Co więcej, w przypadku reżimu prawnego odmowy udostępnienia informacji na gruncie u.u.i.ś. organ odmawiający udostępnienia obowiązany jest zbadać faktyczne podstawy do uznania za zasadną odmowę udzielenia informacji. W

przypadku zaś wyjątku zawartego w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, kiedy to ustawodawca posługuje się *de facto* pojęciem niedookreślonym, również samemu organowi trudno będzie uzasadnić wydane przez niego rozstrzygnięcie, jeśli nie będzie ono dotyczyło wprost uprawnień ze wspomnianych powyżej ustaw. Powoduje to sytuację w której nie można wykluczyć, że wnioskodawca czy zgłaszający będzie miał szersze uprawnienia na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych niż na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Generuje to możliwość naruszenia podstawowych zasad prawnych, takich jak prawa obywatela do informacji o środowisku, czy zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Odnosi się to także do zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Redakcja tych przepisów jest kluczowa właśnie ze względu na wskazany w aktach międzynarodowych i aktach Unii Europejskiej wymóg wykładni zawężającej wobec informacji, które nie mogą być udostępniane.<sup>503</sup> Winno się więc rozważyć zakwestionowanie celowości stworzenia takiej konstrukcji prawnej w przepisach ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych z jednoczesnym brakiem odniesienia przez ustawodawcę do zapisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wydaje się, że na chwilę obecną przepisy te w omawianym zakresie są niekompatybilne. Analizowana regulacja tworzy także pytania, o zakres przyczyn uzasadniających konieczność wyłączenia informacji na gruncie art. 14a u.m.o.g.z. tj. czy muszą one *de facto* ograniczać się tylko do takich, które mają związek z dobrami intelektualnymi. Redakcja przepisu wydaje się być bowiem niejednoznaczna, co może powodować powstawanie problemów w praktyce. Niemniej jednak, dopiero praktyka organów odwoławczych może nadać określone ramy działania ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Jak zostało wskazane w niniejszym rozdziale, *de lege ferenda* winno się rozważyć sformułowanie analizowanego przepisu w taki sposób, który

---

<sup>503</sup> Art. 4 Konwencji z Aarhus; art. 4 ust. 2 Dyrektywy 2003/4/WE.



wskazywałby ogólny zakres przedmiotowy przyczyn wyłączenia informacji z udostępnienia na wniosek, a przy tym jednoznaczne określenie, czy możliwość naruszenia dóbr intelektualnych stanowi tu warunek konieczny do wydania rozstrzygnięcia pozytywnego dla wnioskodawcy. W innym wypadku brak jednoznacznej interpretacji przepisów może powodować trudności w ustaleniu, jak zintegrować reżimy prawne obu wskazanych ustaw.

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania prowadzą do wniosku, iż dotychczasowe częste zmiany analizowanych przepisów odnoszące się do dostępu do informacji nie rozwiązują problemu braku sprecyzowanej zależności pomiędzy przepisami ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Podejście ustawodawcy do formułowania instytucji dostępu do informacji o organizmach genetycznie zmodyfikowanych trudno jest w oparciu o analizę treści przepisów u.m.o.g.z. ocenić je jako jednoznacznie pozytywne. Ustawodawca poprzez przyjęte rozwiązania prawne łączy unormowania znajdujące się w dwóch odrębnych ustawach, jednakże ich sformułowanie pozostawia wątpliwości interpretacyjne. Dotychczasowa analiza wskazuje na ryzyko ograniczenia dostępu społeczeństwa do informacji, nawet przy przyjęciu że mające dotychczas miejsce zmiany w przepisach ocenić należy jako korzystne. Autorka *de lege ferenda* wskazuje, iż korzystnym rozwiązaniem byłoby sprecyzowanie przez ustawodawcę relacji pomiędzy zapisami ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko w zakresie dostępu do informacji, bądź też całkowite wyodrębnienie na gruncie u.g.m.o tej instytucji prawnej.

Analiza prawna w niniejszym rozdziale dotyczyła także kwestii rejestracji odmian roślin genetycznie modyfikowanych na gruncie ustawy z dnia 28 stycznia 2013 r. o nasiennictwie. Należy nadmienić, że w Polsce na chwilę obecną nie prowadzi się wymaganego prawem Unii Europejskiej rejestru upraw genetycznie modyfikowanych, czym naraża się na niebezpieczeństwo kar finansowych

nałożonych przez Unię Europejską. Brak rejestru powoduje też niemożność zasięgnięcia informacji przez społeczeństwo. Należy uznać, iż dokonana w 2013 r. zmiana ustawy o nasiennictwie nie doprowadziła do rozwiązania problemu wykorzystywania GMO w uprawach, co jednocześnie wiąże się także z brakiem dostatecznych instrumentów służących partycypacji społecznej w tym obszarze.

W odniesieniu zaś do oznakowania produktów GMO, które ma na celu maksymalne ograniczenie ryzyka związanego z wykorzystywaniem biotechnologii i umożliwia konsumentom podejmowanie ostatecznej decyzji co do stosowania GMO w obrocie i tutaj autorka podniosła liczne słowa krytyki. Pomimo istnienia szeregu regulacji, które w założeniach powinny umożliwiać zasięgnięcie pełnych i kompleksowych informacji o danym produkcie, wadliwe unormowania sprawiają, że ów model bezpieczeństwa jest niespójny i w praktyce umożliwia nadużywanie przez producentów i importerów ich uprawnień. Do najbardziej istotnych braków w obowiązującym systemie oznakowania produktów GMO należą brak precyzyjnych i jednoznacznych uregulowań, które wskazywałyby jaką formę powinno mieć oznaczenie na danym produkcie np. kolorystyki, miejsca oznaczenia itp. Z pewnością niwelowałyby to wątpliwości interpretacyjne po stronie stosujących przepisy czy zmniejszałyby prawdopodobieństwo nadużyć. Korzystną zmianą byłoby wprowadzenie ścisłego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami kontrolnymi, tak aby usprawnić ich pracę i uczynić ją bardziej skuteczną. Wpłynęłoby to na zwiększenie prewencyjnej kontroli importerów i producentów, którzy w większym stopniu obawialiby się konsekwencji prawnych niezgodnych z prawem działań. Dopiero rozwiązanie wskazanych powyżej problemów mogoby przyczynić się do stworzenia wzorcowego normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, opartego m.in. o gwarancje bezpieczeństwa wprowadzania na rynek produktów GMO.

Odnosząc rozważania dokonane w niniejszym rozdziale do kwestii ustalenia założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, dotychczas dokonana analiza wskazuje na istnienie rozwiniętych instrumentów prawnych, które mają zagwarantować społeczeństwu

dostęp do informacji, niemniej jednak jednocześnie rozwiązania te nie wskazują na dążenie ustawodawcy do powiązania poszczególnych narzędzi prawnych w taki sposób, aby w konsekwencji można było postawić tezę o istnieniu normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Nie ulega wątpliwości, iż przedmiot tych uregulowań, a więc zapewnienie dostępu do informacji o GMO charakteryzuje się pewną specyfiką, której sposób uregulowania został niejako narzucony na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, przy czym rozwiązania zastosowane w prawie krajowym charakteryzują się pewnym stopniem chaotyczności. Ponadto, wskazują one na nie do końca przemyślaną próbę wdrażania unijnych dyrektyw przy jednoczesnym „łączeniu” regulacji z zakresu dostępu do informacji o GMO z już istniejącymi unormowaniami w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. O ile więc można mówić o dążeniach ustawodawcy do formułowania modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO w zakresie dostępu do informacji o GMO, o tyle należy ocenić go jako wciąż niedoskonały, niekonsekwentnie ujmujący wartości przyświecające jego funkcjonowaniu.

## **V Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych na gruncie prawa krajowego – specyfika postępowań z punktu widzenia konieczności zapewnienia w prawie krajowym skuteczności stosowania przepisów z zakresu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.**

### **5.1. Uwagi wstępne.**

Prawne uregulowanie udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO stanowi najbardziej problemowy aspekt poruszany w niniejszej rozprawie. Ma to związek ze stosowaniem regulacji zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko do postępowań administracyjnych unormowanych bezpośrednio na gruncie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Zgodnie z art. 14 u.m.o.g.z. postępowania o wydanie zgody na zamknięte użycie GMM, zamknięte użycie GMO lub zamierzone uwolnienie GMO do środowiska oraz zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej lub wprowadzenie do obrotu produktu GMO, prowadzi się przy zapewnieniu udziału społeczeństwa w trybie i na zasadach określonych ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Niniejszy rozdział ma na celu zidentyfikowanie problemów powstałych na tym gruncie, wynikających z nieuwzględnienia przez ustawodawcę swoistości problematyki GMO i mogących prowadzić do powstawania kwestii spornych. Analiza prowadzona w niniejszym rozdziale pozwoli ustalić, czy możliwe jest osiągnięcie celu w postaci zagwarantowania społeczeństwu skutecznego udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a tym samym czy można w tym kontekście

twierdzić, iż udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO stanowi element zakładanego normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO. Należy nadmienić, iż każde z opisanych w tym rozdziale postępowań ma nieco odmienny charakter, a to wpływa na zróżnicowanie każdej z procedur. W związku z tym niezbędnym jest nawiązanie do każdej z nich. Poszczególne rozważania dotyczyć będą tych samych elementów procedury udziału społeczeństwa uregulowanych w u.u.i.ś., na które składają się: podanie informacji o postępowaniu do publicznej wiadomości, zapoznanie się z dokumentacją sprawy, złożenie uwag i wniosków, rozpatrzenie uwag i wniosków przez organ, powiadomienie o podjęciu rozstrzygnięcia (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, jeżeli jest wymagane) i możliwości zapoznania się z nim wraz z towarzyszącą mu informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz o sposobie ich wykorzystywania, oraz możliwość przeprowadzenia publicznej rozprawy administracyjnej.

Rozważania w zakresie wskazanej problematyki winno się więc rozpocząć od nakreślenia istoty stosowania przepisów prawa poprzez zastosowanie metody legislacyjnej polegającej na odniesieniu się przez ustawodawcę do regulacji zawartych w odrębnym akcie prawnym. Tytułem wstępu, podkreślić należy, iż stosowanie prawa w formie odniesienia przez ustawodawcę do określonych przepisów prawnych nie oznacza wnioskowania *per analogiam*. Stwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 29 września 2009 r., który orzekł, iż przyczyną odesłania przez ustawodawcę do regulacji odrębnej są zabiegi techniki legislacyjnej, niwelujące zbyt dużą ilość powtórzeń oraz konieczność pewnych modyfikacji danej regulacji ze względu na odmienny jej przedmiot. Stosowanie zaś przepisów w drodze analogii oznacza, że brak jest w ogóle odpowiedniej regulacji w tym przedmiocie, a organ stanowiący po prostu uzupełnia, na podstawie istniejących przepisów lukę, którą prawodawca pozostawił, choć mógł i powinien uzupełnić ją właściwą regulacją.<sup>504</sup> Ustawodawca nie posłużył się także w tym przypadku pojęciem „odpowiedniego” stosowania przepisów. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 2006 r. „odpowiednie

---

<sup>504</sup> Uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 29 września 2009 r., sygn. KT III CZP 41/09 [www.trybunal.gov.pl/OTK](http://www.trybunal.gov.pl/OTK).

stosowanie” następuje z woli ustawodawcy, zawartej w przepisie odsyłającym, przy czym wymóg odpowiedniości oznacza, że przepis odnoszący się do innej, wyraźnie uregulowanej sytuacji, wymaga dostosowania, a więc przekształcenia na potrzeby danej tematyki, pewnych aspektów regulacji, ze względu na różnice zachodzące pomiędzy dwoma abstrakcyjnie, hipotetycznie określonymi stanami faktycznymi.<sup>505</sup> Odpowiednie zastosowanie przepisu może oznaczać nie tylko jego zastosowanie z uwzględnieniem ewentualnych różnic pomiędzy instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania. Może ono polegać także na jego zastosowaniu wprost, albo też nawet na odmowie jego zastosowania ze względu na określone różnice. Posłużenie się którymś z wymienionych rozwiązań wymaga dokonania wykładni systemowej i funkcjonalnej<sup>506</sup>, czyli odwołania się do funkcji, roli i celu jaki ma spełnić akt normatywny podejmowany przez prawodawcę oraz do tego, co chciał osiągnąć prawodawca wydając dany akt<sup>507</sup>, a ponadto do miejsca jakie ma ta norma w akcie, w jakim się znajduje oraz w całym systemie prawa.<sup>508</sup> Jeśli więc założeniem ustawodawcy nie było odpowiednie stosowanie przepisów, winno się przyjąć iż przepisy te należy stosować wprost. Odesłanie do stosowania wprost stosuje się wtedy, gdy stosowany przepis zachowa ten sam sens w kontekście ustawy odsyłającej, w szczególności pełna jego treść da się dokładnie zastosować w korzystającym z odesłania przypadku.<sup>509</sup> Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach podkreślał, że stosowanie odesłań jest normalną techniką prawodawczą, podyktowaną takimi względami, jak zwięzłość tekstu, zapewnienie niesprzeczności (z zachowaniem możliwości regulacji wyjątkowej) i różnorodność szczebla aktów normatywnych regulujących to samo zagadnienie.<sup>510</sup> *„Ze składających się na zasadę państwa prawnego regul prawidłowej legislacji nie wynika [...] nakaz wyrażania wszystkich norm „wprost”, co [...] oznaczałoby konieczność formułowania każdej obowiązującej normy w jednej jednostce redakcyjnej aktu prawnego. Realizacja takiego*

---

<sup>505</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 18 października 2006 r., sygn. akt I UZP 2/06, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)

<sup>506</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 215., [www.sn.pl](http://www.sn.pl)

<sup>507</sup> *Ibidem.*

<sup>508</sup> *Ibidem.*

<sup>509</sup> *Ibidem.*

<sup>510</sup> Por. wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153.

*postulatu jest technicznie niemożliwa, prowadziłaby do niezwyklej kazuistyki i nadmiernego rozbudowywania aktów prawnych".<sup>511</sup>*

Dokonana analiza ma na celu wykazanie, czy obowiązująca konstrukcja przepisów w dostatecznym stopniu zapewnia społeczeństwu realizację jego uprawnień. Natomiast jeżeli regulacja ta nie spełnia swej roli, to należy podjąć się rozważań, w jaki sposób skonstruować przepisy, aby ich realizacja była zapewniona. Należy poddać pod rozagę czy rozwiązaniem, które zapewniłoby skuteczne stosowanie instrumentów udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych nie byłoby ustanowienie odrębnych norm je regulujących w ustawie o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tak aby usunąć wszelkie wątpliwości interpretacyjne.

We wstępie do niniejszego rozdziału warto także odnieść się, chociaż jedynie marginalnie, do kwestii udziału społeczeństwa w tworzeniu dokumentów strategicznych. Jak zostało wspomniane, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej rozumiany jest nie tylko jako prawna możliwość uczestniczenia w postępowaniach zakończonych wydaniem rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach co do konkretnych przedsięwzięć mających znaczenie dla środowiska, ale także jako uczestnictwo w przygotowywaniu planów, programów, określania wytycznych polityki oraz w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów prawnych. W zakresie spraw dotyczących GMO dokumentem takim jest Krajowa strategia bezpieczeństwa biologicznego<sup>512</sup> oraz wynikający z niej program działań. W świetle art. 10a ust. 1 u.m.o.g.z. projekt Krajowej strategii bezpieczeństwa biologicznego oraz wynikającego z niej programu działań sporządza minister właściwy do spraw środowiska, będący jednocześnie organem administracji rządowej właściwym do spraw GMO (art. 9 u.m.o.g.z.). Strategię zatwierdza Rada Ministrów w drodze uchwały (art. 10a ust. 2 u.m.o.g.z.). Przepisy więc wprost stanowią, iż opracowywaniem Strategii zajmuje się organ administracji publicznej, natomiast społeczeństwo nie ma wpływu na jego kształt. Pomimo więc zaleceń wynikających z art. 7 Konwencji z

---

<sup>511</sup> Por. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2

<sup>512</sup> zwana dalej „Strategią”

Aarhus, polskie ustawodawstwo nie zapewnia społeczeństwu możliwości uczestnictwa w opracowywaniu dokumentów strategicznych w sprawach GMO. Wspomniany przepis stanowi bowiem, iż każde z Państw-Stron podejmuje odpowiednie praktyczne lub inne postanowienia umożliwiające społeczeństwu udział w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska, w ramach przejrzystych i bezstronnych mechanizmów, otrzymując uprzednio niezbędne informacje. Procedury to urzeczywistniające zawierają ponadto rozsądne terminy, które zapewniają dostateczny okres czasu na poinformowanie społeczeństwa, na przygotowanie się i skuteczne jego uczestnictwo. Co więcej, każda z Państw-Stron umożliwia udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby udział ten był skuteczny, a rezultaty udziału były uwzględnione w podjęciu ostatecznej decyzji. Mając na względzie powyższe, kwestia udziału społeczeństwa w tworzeniu dokumentów strategicznych dotyczących GMO zostanie poruszona jedynie śladowo. Należy zastanowić się, czy, biorąc pod uwagę cele utworzenia Strategii, brak stosownej regulacji dotyczącej udziału społeczeństwa jest istotnym naruszeniem prawa międzynarodowego i czy ów brak wpływa na ostateczną treść Strategii oraz faktyczne jej realizowanie.

Kluczowym celem Strategii jest utworzenie krajowego systemu zabezpieczeń przed niepożądanymi skutkami związanymi z uwalnianiem do środowiska i wprowadzaniem do obrotu GMO, a także udział w globalnym systemie zabezpieczeń. W związku z tym upoważnione do tego organy administracji powinny tworzyć mechanizmy prawne, organizacyjne i ekonomiczno-finansowe, które owe bezpieczeństwo by gwarantowały. Zgodnie z art. 10a ust 3. u.m.o.g.z. zasady bezpieczeństwa biologicznego wraz z wynikającym z niej programem działań wdrażają właściwi ministrowie w stosunku do działów gospodarki będących w zakresie działania tych ministrów. O pomyślnej realizacji Strategii decyduje *de facto* efektywna współpraca i sprawna komunikacja pomiędzy poszczególnymi resortami, jednakże realna odpowiedzialność za koordynowanie i kreowanie przedsięwzięć realizowanych na podstawie Strategii spoczywa na ministrze właściwym do spraw środowiska.



Wydaje się, iż w związku z faktem, że samo przygotowanie założeń Strategii wymaga profesjonalnej wiedzy i merytorycznego, gruntowanego rozeznania w problematyce, udział społeczeństwa w jej tworzeniu *de facto* nie determinowałby jej kształtu. Z drugiej strony, taki argument możnaby wysunąć odnośnie wszelkich dokumentów strategicznych, gdyż zawsze dotyczą one spraw ważkich i wymagających szczegółowego i rozważnego planowania. Ustawodawca międzynarodowy wyznaczył jednak wyraźny kierunek prawodawstwu Państw-Stron, które nie powinny bagatelizować zaleceń zawartych w ratyfikowanych aktach.

Reasumując, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę polskiego narusza zasadę udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów strategicznych w ochronie środowiska wynikającą z art. 7 Konwencji z Aarhus. Wobec jego braku w przepisach krajowych, zgodnie z art. 91 Konstytucji RP należałoby stosować bezpośrednio postanowienia Konwencji. Zacytowany art. 7 Konwencji z Aarhus jest jednak sformułowany nazbyt ogólnie, aby móc stosować go bezpośrednio, a polskie ustawodawstwo nie przewiduje odpowiednich narzędzi prawnych, z których społeczeństwo mogłoby w tym przypadku skorzystać. Konstruowany model udziału społeczeństwa w ochronie środowiska powinien więc przewidywać opisaną w niniejszym rozdziale formę udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Brak tego elementu należy ocenić negatywnie.

Z uwagi na powyższe, analiza dokonana w tym rozdziale ograniczać się będzie do istniejących instrumentów udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, a więc do udziału w postępowaniach kończących się rozstrzygnięciami w indywidualnych sprawach.

## **5.2. Problematyka postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych – charakter prawny i wpływ na skuteczność realizacji normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.**

Do postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem indywidualnego rozstrzygnięcia dotyczącego wykorzystywania GMO należą: procedura w przedmiocie wydania zgody na zamknięte użycie mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych, procedura związana z uzyskaniem zgody na zamknięte użycie GMM i GMO; procedura związana z uzyskaniem zgody na zamierzone uwalnianie GMO do środowiska oraz procedura związana z uzyskaniem zezwolenia na wprowadzenie produktu GMO do obrotu.

W pierwszej kolejności analizie zostanie poddana procedura udziału społeczeństwa w przedmiocie wydania zgody na zamknięte użycie mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Zgodnie z art. 3 pkt 21 u.m.o.g.z. zamknięte użycie GMM to poddawanie mikroorganizmów modyfikacji genetycznej lub prowadzenie hodowli komórkowej GMM, ich magazynowanie, transport w obrębie zakładu inżynierii genetycznej, niszczenie, usuwanie lub wykorzystywanie w jakikolwiek inny sposób, podczas którego są stosowane zabezpieczenia w celu skutecznego ograniczenia kontaktu GMM z ludźmi lub środowiskiem oraz zapewnienia wysokiego poziomu ich ochrony. Natomiast zamknięte użycie GMO oznacza oddawanie organizmów modyfikacji genetycznej lub hodowanie kultur GMO, ich magazynowanie, transport w obrębie zakładu inżynierii genetycznej, niszczenie, usuwanie lub wykorzystywanie w jakikolwiek inny sposób, podczas których są stosowane zabezpieczenia w celu skutecznego ograniczenia kontaktu GMO z ludźmi lub środowiskiem oraz zapewnienia wysokiego poziomu ich ochrony (art. 3 pkt 22 u.g.m.o).

Należy jednakże podkreślić, że zamknięte użycie GMM i GMO odbywa się w zakładach inżynierii genetycznej. W myśl art. 3 pkt 19 u.m.o.g.z. przez zakład inżynierii genetycznej należy rozumieć pomieszczenia, budynki,

laboratoria lub ich zespoły, przystosowane i przeznaczone do dokonywania zamkniętego użycia GMM lub zamkniętego użycia GMO. Zanim więc podmiot zainteresowany dokonywaniem działań z użyciem GMM i GMO rozpocznie starania o uzyskanie zgody, bądź zanim zgłosi użycie GMM I kategorii, winien on więc uzyskać zezwolenie na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej. Zezwolenie takie wydaje minister właściwy do spraw środowiska (art. 10 u.m.o.g.z.). Zamknięte użycie GMM lub GMO prowadzi się wyłącznie w zakładach inżynierii genetycznej. Minister właściwy do spraw środowiska wydaje zezwolenie na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, jeżeli są spełnione warunki w zakresie bezpieczeństwa wymagane dla prowadzenia tego rodzaju działalności (art. 15 a u.m.o.g.z.).

Procedurę wydania zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej prowadzi się przy zapewnieniu udziału społeczeństwa w trybie i na zasadach określonych w u.u.i.ś., zaś termin wydania zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej przedłuża się o okres konsultacji wymaganych na podstawie przepisów u.u.i.ś. Jednakże z uwagi na fakt, że uzyskanie zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej jest tylko koniecznym etapem w drodze do starania się o zgodę na dalsze działania z użyciem GMM i GMO i nie wpływa bezpośrednio na możliwość ingerencji GMM i GMO w zdrowie ludzi i środowisko, tym samym procedura ta w niniejszej rozprawie nie będzie szczegółowo analizowana. Warto jedynie podkreślić, że w planie postępowania na wypadek awarii, którego charakter prawny będzie rozważany poniżej, musi być zawarte wskazanie zagrożenia, jakie z położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii, wynika dla zdrowia ludzi lub dla środowiska. Niemniej jednak sam projekt planu postępowania na wypadek awarii przygotowuje się w przypadku składania wniosku o wydanie zgody na zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii.

Przechodząc więc do sedna analizowanej tematyki, zamknięte użycie GMM zaliczanych do I kategorii (działania niepowodujące zagrożeń lub powodujące znikome zagrożenia), wymaga zgłoszenia do ministra właściwego ds. środowiska. W przypadku zaś pozostałych kategorii GMM i wszystkich kategorii

GMO wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw środowiska, która wydawana jest na wniosek. Zgodę na zamknięte użycie GMM zaliczonych do II kategorii wydaje się w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (art. 15j ust. 2 pkt 1 u.m.o.g.z.). Zgodę na zamknięte użycie GMO również wydaje się w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o ich wydanie (art. 24 ust. 1 u.m.o.g.z.). W przypadku zaś zamkniętego użycia GMM III lub IV kategorii będzie to 90 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (art. 15j ust. 2 pkt 2 u.m.o.g.z.). Wnioskodawca, w przypadku działań związanych z zamkniętym użyciem GMM III i IV kategorii załącza do wniosku dokumentację oceny zagrożenia oraz plan postępowania na wypadek awarii. W przypadku zaś zamkniętego użycia GMO wnioskodawca załącza do wniosku dokumentację oceny zagrożenia.

Jak zostało wskazane w poprzednim rozdziale wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu postępowania na wypadek awarii, udostępnia go do publicznego wglądu, podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze województwa, udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu i informuje o możliwości składania uwag do tego projektu we wskazanym miejscu oraz w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia jego udostępnienia (art. 15p ust. 5 u.m.o.g.z.).

Zanim zostanie omówiona problematyka stosowania przepisów regulujących postępowania z udziałem społeczeństwa do postępowań w zakresie wydania pozwolenia na zamknięte użycie GMM i GMO, należy zwrócić uwagę na przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących działań realizowanych na terenach zamkniętych, które należy odróżnić od podejmowania działań polegających na „zamkniętym użyciu”. Zgodnie z art. 4 pkt 40 p.o.ś. przez teren zamknięty należy rozumieć teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja

1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>513</sup>. Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi z kolei, że tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, decyzja taka wyznacza również granice terenu. Natomiast w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko znajduje się uregulowanie, które umożliwia organowi prowadzącemu postępowanie wyłączenie stosowania przepisów o udziale społeczeństwa w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, jeżeli zastosowanie tych przepisów mogłoby mieć niekorzystny wpływ na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 79 ust. 2 u.u.i.ś.). Biorąc pod uwagę ww. definicje dostrzegalne jest tu jedynie podobieństwo na płaszczyźnie językowej. Tak więc art. 79 ust. 2 u.u.i.ś. w żaden sposób nie wyłącza, jedynie z racji nazewnictwa, stosowania przepisów u.u.i.ś. do zgody na zamknięte użycie GMM i GMO. Z drugiej strony nie wyklucza to również sytuacji, w której zastosowanie wskazanego przepisu jest możliwe, jeżeli zamknięte użycie GMO będzie odbywało się na terenie zamkniętym.<sup>514</sup>

Co natomiast budzi wątpliwości, to kwestia czy opisywana procedura powinna być stosowana również w przypadku cofnięcia zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym jest lub ma być prowadzone zamknięte użycie GMM oraz zgody na zamknięte użycie GMM i GMO. Powstaje w tym miejscu pytanie o celowość takiego postępowania i jego praktyczne zastosowanie. Podkreślenia wymaga fakt, iż wymóg taki nie istnieje w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej. Umieszczenie informacji o cofnięciu tych uprawnień zamieszcza się w Rejestrze Zamkniętego Użycia GMO oraz w wykazie danych wydaje się logiczną konsekwencją umieszczania tam także danych o wydaniu zgody bądź odmowie jej wydania. Zastanowienia wymaga natomiast przydatność udziału społeczeństwa w tych procedurach. Skoro konieczność stosowania wyżej wymienionej procedury we wskazanym zakresie nie istnieje w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej, należy

---

<sup>513</sup> Dz. U. tj. z 2017, poz. 2101 z późn. zm..

<sup>514</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 70.

zbadać celowość ich stosowania jedynie w kontekście krajowym, pod kątem prawnych i społecznych uwarunkowań. Odwołując się do sytuacji w Polsce można formułować merytoryczne argumenty zarówno za tym, iż procedura udziału społeczeństwa jest wymagana, jak również za tym, że jest ona zbędna.<sup>515</sup> Cofnięcie zezwolenia i zgody następuje w drodze decyzji administracyjnej. Skoro więc cofnięcie zezwolenia i zgody jest decyzją administracyjną, organ odpowiedzialny za wydanie decyzji musi również dokonać szeregu czynności proceduralnych, które pozwolą mu na ustalenie stanu faktycznego i prawnego w sprawie. Organ musi więc zbadać, czy zaistniały poszczególne przesłanki, do tego aby zgodę czy zezwolenie cofnąć. Rodzi się w tym miejscu pytanie o charakter prawny przesłanek tzn. czy organ podejmuje decyzję uznaniową, czy też decyzję związaną; w tym drugim przypadku, udział społeczeństwa jest *de facto* pozbawiony zasadności.

W świetle art. 15m ust. 1 u.m.o.g.z. minister właściwy do spraw środowiska cofa zezwolenie na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym jest lub ma być prowadzone zamknięte użycie GMM, gdy stwierdził, że przestały być spełnione warunki w zakresie bezpieczeństwa niezbędne do prowadzenia tego zakładu.

Z kolei w myśl art. 15m ust 2 u.m.o.g.z. minister właściwy do spraw środowiska cofa zgodę na zamknięte użycie GMM, jeżeli:

a) na podstawie przeprowadzonej kontroli stwierdził, że:

- dokonujący zamkniętego użycia GMM narusza warunki w zakresie bezpieczeństwa określone w zgodzie albo nie doprowadził stanu faktycznego do stanu określonego w zgodzie w terminie wyznaczonym przez podmiot przeprowadzający kontrolę,

- zastosowane środki bezpieczeństwa nie stanowią wystarczającej gwarancji uniknięcia poważnych lub niemożliwych do naprawienia skutków awarii,

b) zamknięte użycie GMM przestało spełniać warunki w zakresie bezpieczeństwa wymagane do prowadzenia danego rodzaju działalności.

---

<sup>515</sup> *Ibidem.* s. 71.

Powyżej wymienione przesłanki odnoszą się w zasadzie w całości do kwestii spełnienia warunków w zakresie bezpieczeństwa, a realizacja tych warunków konfrontowana jest z treścią wydanej przez ministra zgody bądź też z ogólnymi standardami w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa przy tego rodzaju działalności. Wydaje się więc, iż ustawodawca formułuje ustanowione w art. 15m u.m.o.g.z. przesłanki w sposób, który odnosi się do formalnych aspektów działalności. Ponadto obowiązek cofnięcia zezwolenia czy zgody przez organ wskazuje na konieczność jego obligatoryjnego realizowania, w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w przepisie. Tym samym, winno się przyjąć, iż przesłanki te mają charakter jednoznaczny i nie podlegają swobodnej ocenie przez organ administracji. Przyjęcie założenia, że udział społeczeństwa w sprawach w przedmiocie cofnięcia zgody na zamknięte użycie GMM nie ma swojego uzasadnienia prawnego wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, sposób sformułowania przesłanek w zakresie obowiązku cofnięcia zgody na zamknięte użycie GMM wskazuje na konieczność rozpatrywania ich w sposób wąski. Ponadto, z treści przepisu wynika, iż organ podejmuje decyzje na podstawie przeprowadzonej kontroli, a więc w oparciu o konkretnie ustalone fakty m.in. w odniesieniu do terminu, czy wymogów bezpieczeństwa wymienionych w treści przyznanej zgody.

Po drugie, nie można tutaj abstrahować od celu tej regulacji, a mianowicie dążenia do nałożenia na podmiot wykonujący działania z użyciem GMM obowiązku zaprzestania tych działań, a więc zaprzestania potencjalnej ingerencji w środowisko. Mając na względzie cel udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących szeroko rozumianej ochrony środowiska, nie ulega wątpliwości, iż jego udział jest wtedy zasadny, gdy chodzi o możliwość spowodowania zagrożenia, a nie wtedy gdy organ administracji podejmuje rozstrzygnięcia takie zagrożenie niwelujące. Tym samym, mając na względzie cel tej regulacji, oraz założenia stworzenia instrumentów udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, winno się przyjąć, iż społeczeństwo co do zasady optować będzie za zaprzestaniem tego typu działalności, a nie za jej kontynuowaniem.

Z kolei powracając jeszcze do kwestii tego, jak omawiany przepis został sformułowany, warto zauważyć, iż w przeciwieństwie do tych regulacji

odnoszących się do wydania zgody na działania z użyciem GMM czy GMO czy zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, przepis ten nie posiada zapisu dotyczącego obowiązku przedłużania postępowania o okres konsultacji wymaganych na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zaś sam art. 14 u.u.i.ś odnosi się do postępowań o wydanie zgody bądź zezwolenia. Taka konstrukcja przepisów sugeruje, iż wolą ustawodawcy nie było prowadzenie postępowania w przedmiocie cofnięcia zgody na zamknięte użycie GMM z udziałem społeczeństwa.<sup>516</sup>

Analogicznie należy rozpatrywać uregulowania dotyczące cofnięcia zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym jest lub ma być prowadzone zamknięte użycie GMO czy zgody na zamknięte użycie GMO, biorąc pod uwagę treść art. 24a u.m.o.g.z. normującego przesłanki do wydania decyzji o cofnięciu przedmiotowej zgody. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw środowiska cofa:

1) zezwolenie na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym jest lub ma być prowadzone zamknięte użycie GMO, gdy stwierdził, że przestały być spełnione warunki w zakresie bezpieczeństwa wymagane do prowadzenia danego rodzaju działalności;

2) zgodę na zamknięte użycie GMO, jeżeli na podstawie przeprowadzonej kontroli stwierdził, że dokonujący zamkniętego użycia GMO narusza warunki określone w zgodzie albo nie doprowadził stanu faktycznego do stanu określonego w zgodzie w terminie wyznaczonym przez podmiot przeprowadzający kontrolę, o której mowa w art. 11 ust. 1 u.m.o.g.z.

*De lege ferenda* korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie odrębnego przepisu, który w sposób jednoznaczny stwierdzałby obowiązek bądź jego brak w zakresie udziału społeczeństwa w analizowanych postępowaniach.

Wart także podkreślić, że omówione powyżej regulacje są sformułowane odmiennie od tych, normujących przedmiot cofnięcia zgodny na zamknięte użycie

---

<sup>516</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, s. 70.



GMO, a ustanowionych na gruncie u.m.o.g.z. przed nowelizacją z 15 czerwca 2015 r. W poprzedniej wersji ustawy dostrzegalny był dwojaki charakter przesłanek. Z jednej strony cofnięcie zgody uwarunkowane było zaistnieniem określonych faktów,. Z drugiej strony przyczyny cofnięcia zgody określone były także w sposób nadający im subiektywny charakter - powodem cofnięcia zgody mogło być istnienie uzasadnionych powodów do przypuszczeń, iż przewidziane zabezpieczenia nie stanowią gwarancji uniknięcia skutków awarii bądź możliwość awarii przekraczała granice dopuszczalnego ryzyka. Ta przesłanka pozwalała na ocenę sytuacji przez organ na podstawie okoliczności niedających się jednoznacznie ustalić. Należy jednak wziąć pod uwagę, iż zazwyczaj osoby reprezentujące społeczeństwo, nie mają wystarczającej wiedzy i doświadczenia w tak specjalistycznym temacie. Tak więc również i w tym przypadku wydaje się, że nie było zasadności we włączaniu społeczeństwa w to postępowania.

Przechodząc zaś do poszczególnych elementów procedury z udziałem społeczeństwa, rozważania winno się rozpocząć od kwestii obowiązku podania przez organ prowadzący postępowanie informacji o wszczęciu danego postępowania do publicznej wiadomości. W rozdziale 2.6. niniejszej rozprawy zostało wskazane, iż podanie przez organ do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania i o możliwości złożenia uwag i wniosków powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Ustawodawca nie wskazał więc precyzyjnie w jakim momencie powinno mieć to miejsce. Należałoby uznać, że obowiązek powiadomienia społeczeństwa będzie konkretyzował się w chwili skompletowania materiałów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.<sup>517</sup> Winno się także zwrócić uwagę na fakt, że uzyskiwanie informacji o wydawaniu decyzji wymagającej udziału społeczeństwa ma charakter wieloetapowy, zgodnie bowiem z postanowieniami art. 33 ust. 1 u.u.i.ś. organ prowadzący postępowanie powinien oddzielnie powiadomić o podjęciu każdej wskazanej w tym przepisie czynności procesowej. Jeżeli zatem w toku prowadzonego postępowania zachodziły będą zmiany np. co do przedmiotu postępowania, to społeczeństwo powinno być o tym poinformowane. W przeciwnym razie będzie można postawić

---

<sup>517</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 33*, wyd. II, LEX/el 2013.

organowi zarzut przepisów prawa stanowiących podstawę udziału społeczeństwa w postępowaniach.<sup>518</sup> Jednak z racji faktu, iż termin nie został skonkretyzowany, organ ma w zasadzie pełną swobodę w działaniu. W celu przedstawienia przysługujących organowi uprawnień niezbędne jest przedstawienie etapów procedury wydania zgody na zamknięte użycie GMM i GMO.

Warunkiem rozpoczęcia postępowania jest złożenie przez wnioskodawcę wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie zgody na zamknięte użycie GMM lub GMO.

Zgodnie z art. 15g ust. 2 u.m.o.g.z., do wniosku o wydanie zgody na zamknięte użycie GMM zaliczonych do II kategorii dołącza się:

- 1) ocenę zagrożenia;
- 2) kopie wewnętrznych regulaminów bezpieczeństwa dla osób biorących udział w zamkniętym użyciu GMM, ze szczególnym uwzględnieniem środków bezpieczeństwa, które powinny być zastosowane w przypadku awarii;
- 3) kopie oświadczeń osób biorących udział w zamkniętym użyciu GMM o zapoznaniu się z treścią regulaminów bezpieczeństwa, o których mowa w pkt 2;
- 4) szczegółowe informacje o sposobach przeciwdziałania skutkom awarii, w tym o środkach alarmowych.

Do wniosku o wydanie zgody na zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii oprócz elementów, o których mowa w art. 15g ust. 2 u.m.o.g.z., dołącza się plan postępowania na wypadek awarii (art. 15o u.m.o.g.z.). Przed wydaniem zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM, lub zgody na zamknięte użycie GMM minister właściwy do spraw środowiska dokonuje kontrolnego sprawdzenia danych podanych we wniosku o wydanie zezwolenia lub zgody, w celu stwierdzenia, czy wnioskodawca spełnia warunki w zakresie bezpieczeństwa wymagane do prowadzenia danego rodzaju działalności (art. 15i ust. 1 u.m.o.g.z.). Natomiast do wniosku o wydanie zgody na zamknięte użycie GMO dołącza się

---

<sup>518</sup> *Ibidem.*

ocenę zagrożenia (art. 21 ust. 3 u.m.o.g.z.). Wniosek ten jest kierowany do Komisji do spraw GMM i GMO<sup>519</sup>, która obraduje zgodnie z rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie szczegółowego sposobu funkcjonowania Komisji do spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych.<sup>520</sup> Komisja ds. GMM i GMO wydaje opinie w sprawie przedmiotowych wniosków w formie uchwał.

Wydaje się więc, iż minister właściwy do spraw środowiska może powiadomić społeczeństwo w momencie wszczęcia postępowania bądź też na etapie opiniowania przez Komisję ds. GMO i GMM, np. po otrzymaniu opinii tej Komisji lub wstępnej opinii zespołu roboczego. *De facto* ograniczeniem jest tu moment wydania decyzji oraz ustawowy okres czasu na składanie uwag i wniosków, który wynosi 30 dni. Najbardziej odpowiednim momentem na powiadomienie wydaje się być moment, kiedy zespół roboczy Komisji ds. GMM i GMO stworzy wstępną opinię. Będzie to na tyle wczesny etap, iż pozwoli społeczeństwu skutecznie zapoznać się ze wstępną treścią wniosku i opinii, dzięki czemu będzie miało ono możliwość przygotowania merytorycznego, które następnie wykorzysta składając uwagi i wnioski bądź też uczestnicząc w rozprawie.<sup>521</sup> Chwila wszczęcia postępowania może bowiem być zbyt wczesna, aby członkowie społeczeństwa, z reguły laicy w dziedzinie biotechnologii, mogli w merytoryczny sposób odnieść się do treści wniosku. *De lege ferenda* warto rozważyć wprowadzenie obowiązku powiadamiania społeczeństwa dopiero w momencie wydania przez Komisję ds. GMM i GMO wstępnej opinii. Byłoby to zasadne z punktu widzenia realizacji uspołeczniania procesu decyzyjnego w ochronie środowiska, a więc wpisywałoby się w normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Niewątpliwie taka wstępna opinia stanowi niezbędny punkt odniesienia, którego zazwyczaj społeczeństwo nie ma zapoznając się z samym wnioskiem, bez dołączonej do niego opinii grupy fachowców wskazujących konkretne problemy w danej sprawie. W skład Komisji ds. GMM i GMO wchodzi m.in. minister właściwy do spraw środowiska,

---

<sup>519</sup> zwana dalej „Komisją ds. GMM i GMO”

<sup>520</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu funkcjonowania Komisji do spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych Dz.U. Nr 19, poz. 196.

<sup>521</sup> Patrz też M. Micińska, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 22-35.

minister właściwy do spraw zdrowia, minister właściwy do spraw rolnictwa czy też przedstawiciele nauki uznanym autorytecie i kompetencjach w dziedzinach ochrony środowiska, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa biologicznego, biotechnologii, hodowli roślin oraz etyki. W gruncie rzeczy taka opinia jest więc niezbędna z punktu widzenia dokonania oceny przez społeczeństwo, ponieważ charakteryzuje problem i bada sprawę pod różnymi aspektami. Co więcej, z racji tego, iż członkami Komisji ds. GMM i GMO są także przedstawiciele społeczeństwa (przedstawiciele pozarządowych organizacji ekologicznych i przedstawiciel organizacji konsumenckich) już na tym etapie uwzględniany jest „głos” społeczeństwa, który potencjalnie może odzwierciedlać opinie społeczności składającej uwagi i wnioski. Należy jednak uznać, iż jest to potencjalna możliwość, jako że reprezentacja społeczeństwa w Komisji jest niewielka.

Podanie do publicznej wiadomości winno nastąpić poprzez:

- a) obwieszczenie na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska,
- b) obwieszczenie informacji w pobliżu miejsca zamkniętego użycia GMM czy GMO.

Miejscem obwieszczenia może być więc słup ogłoszeniowy, budynek danej jednostki badawczej. Istotne jest, aby miejsce to było ogólnie dostępne, dzięki czemu dokonanie obwieszczenia spełnia swój cel. Nieefektywnym działaniem będzie np. ogłoszenie informacji wewnątrz budynku.<sup>522</sup>

W przypadku zamkniętego użycia GMM lub GMO, podanie do publicznej wiadomości może nastąpić także poprzez:

- 1) ogłoszenie we właściwej dla zamkniętego użycia prasie lokalnej czy też regionalnej, lub
- 2) w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na miejsce zamkniętego użycia.

W zakresie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na zamknięte użycie GMM i GMO istotną rolę odgrywa określenie momentu

---

<sup>522</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 73.

początku biegu terminu na składanie uwag i wniosków, który powinien uwzględniać uprzednie skuteczne dokonanie podania informacji do publicznej wiadomości w drodze wszystkich wymaganych przez ustawodawcę sposobów. Należy w tym kontekście dokonać analizy charakteru prawnego terminu na składanie uwag i wniosków, który zgodnie z 33 ust. 1 pkt 7 u.u.i.ś. wynosi 30 dni. Winno się bowiem postawić pytanie, czy termin ten ma charakter materialnoprawny czy procesowy. Został on wprowadzony w akcie prawnym systemowo przynależnym do prawa materialnego, jednakże dotyczy czynności podejmowanej w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego.

Jak twierdzi K. Gruszecki, ustalenie charakteru prawnego tego terminu można oprzeć o analizę charakteru czynności, dla której termin został przewidziany, oraz podmiotu, który ma uprawnienie ograniczone owym terminem.<sup>523</sup> Jak zostało już wielokrotnie wspomniane w niniejszej rozprawie przyjmuje się, iż członkowie społeczeństwa nie mają statusu strony w postępowaniu administracyjnym uregulowanym na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a co się z tym wiąże, poprzez składanie uwag i wniosków nie dokonują oni czynności procesowych. Wśród przedstawicieli nauk prawnych dominuje pogląd, ugruntowany już na gruncie wcześniejszych uregulowań w tym przedmiocie zawartych w p.o.ś., iż termin ten nie ma charakteru instrukcyjnego. Przekroczenie więc tego terminu wywołuje negatywne konsekwencje dla podmiotu, który dopuścił się takiego przekroczenia.<sup>524</sup> Tak więc, w myśl tego poglądu, analizowany 30-dniowy termin będzie miał charakter materialnoprawny. Za takim jego charakterem przemawiają również postanowienia art. 35 u.u.i.ś., który przewiduje, że uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu wynikającego z art. 33 ust. 1 pkt 7 u.u.i.ś. pozostawia się bez rozpoznania; określono tu więc następstwo prawne o charakterze materialnoprawnym, które uniemożliwia

---

<sup>523</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 33*, wyd. II, LEX/el 2013.

<sup>524</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2008 r., IV SA/Wa 1597/08, LEX nr 521846.

merytoryczne rozpoznanie uwag i wniosków zgłoszonych z przekroczeniem terminu.<sup>525</sup>

Należy zwrócić uwagę, że obowiązujący w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko 30-dniowy termin na złożenie uwag i wniosków jest *de facto* bardzo krótki, co więcej jest on najkrótszym terminem w stosunku do terminów obowiązujących w innych państwach Unii Europejskiej, w podobnych postępowaniach.<sup>526</sup> Ponadto, w postępowaniach, w których dokumentacja jest rozbudowana termin ten stwarza barierę czasową w prawidłowym i kompletnym zapoznaniu się ze sprawą, nie wspominając o wypracowaniu stanowiska w sprawie, które byłoby na tyle konkretne i rzetelnie opracowane, aby w danym przypadku móc podważyć stanowisko wnioskodawcy czy chociaż się do niego ustosunkować.<sup>527</sup>

W tym kontekście należy uznać, że w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko brakuje przepisu, który odzwierciedlałby postanowienia Konwencji z Aarhus i dyrektyw unijnych (przede wszystkim Dyrektywy 85/337/EWG) co do wymogów czasowych, jakie powinny być spełnione w zakresie powiadamiania społeczeństwa o postępowaniu. Zgodnie ze wskazanymi aktami w postępowaniach z udziałem społeczeństwa powinny być przewidziane rozsądne ramy czasowe, z uwzględnieniem różnych faz postępowania, a przede wszystkim dające wystarczającą ilość czasu dla poinformowania społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności, aby przygotowały się i skutecznie uczestniczyły w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Żaden z tych wymogów nie jest w polskim ustawodawstwie spełniony, bowiem obowiązujący termin z punktu widzenia realnej możliwości zasięgnięcia informacji przez tak szeroko określony podmiot jak społeczeństwo jest zdecydowanie zbyt krótki.

---

<sup>525</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 33*, wyd. II, LEX/el 2013

<sup>526</sup> Por. M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 163.

<sup>527</sup> *Ibidem*.

Ponadto polski ustawodawca nie uwzględnia uwarunkowań każdego z rodzajów postępowań oraz poszczególnych etapów postępowania. Czy będzie to więc postępowanie dotyczące np. wydania pozwolenia zintegrowanego czy też postępowanie dotyczące pozwolenia na zamknięte użycie GMM bądź GMO, termin jest jednakowy. Odzwierciedlającym prawodawstwo Unii Europejskiej rozwiązaniem byłoby więc takie sformułowanie przepisów, które pozwalałoby na indywidualne określenie terminu składania uwag i wniosków w każdym z postępowań. Dzięki takiemu rozwiązaniu organ mógłby wziąć pod uwagę uwarunkowania danego przedsięwzięcia i ustalić „rozsądny” termin w danej sprawie.

Dokonując analizy procedury wydania pozwolenia na zamknięte użycie GMM i GMO uwidacznia się stopień złożoności tejże procedury, w ramach której wnioskodawca obowiązany jest złożyć obszerną dokumentację składającą się m.in. z dokumentacji oceny zagrożenia i planu postępowania na wypadek awarii. Treść wniosku i dołączonej do niego dokumentacji ma charakter specjalistyczny. We wniosku podawane są takie informacje, jak cechy fenotypowe i genetyczne biorcy, wektory patogenności, możliwe wektory, wpływ na organizmy nieobjęte celowym oddziaływaniem GMO; możliwość aktywacji wirusów utajonych (prowirusów).<sup>528</sup> Osobami zainteresowanymi tego rodzaju przedsięwzięciem, jaki jest zamknięte użycie GMM bądź GMO są osoby, których przedsięwzięcie może w sposób bezpośredni bądź pośredni dotyczyć np. poprzez reakcję GMO z najbliższym otoczeniem (powstawanie określonego rodzaju odpadów i ścieków podczas zamkniętego użycia mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, potencjalna możliwość wywołania chorób u ludzi, zwierząt lub roślin, w tym objawy alergiczne lub skutki toksyczne, spowodowanie szkodliwych skutków wynikających z niemożności leczenia choroby lub prowadzenia skutecznej profilaktyki)<sup>529</sup>, a więc będą to z reguły osoby niezwiązane z tą działalnością, a które zamieszkują otaczający obszar bądź prowadzą na nim swoją działalność. Aby udział społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na zamknięte użycie GMM lub GMO był realizowany efektywnie, ustawodawca

---

<sup>528</sup> [http://www1.ibb.waw.pl/~bhp/biologiczne/Instrukcja\\_skladania\\_wnioskow\\_zamkniete.pdf](http://www1.ibb.waw.pl/~bhp/biologiczne/Instrukcja_skladania_wnioskow_zamkniete.pdf) z dnia 28.04.2013 r.

<sup>529</sup> *Ibidem.*

powinien uregulować problematykę udziału społeczeństwa w postępowaniach w sposób elastyczny, biorąc pod uwagę przedmiot i stopień skomplikowania sprawy, objętość dokumentacji sprawy oraz konieczność zapewnienia zarówno wystarczającej ilości czasu na skuteczne podanie informacji do publicznej wiadomości, jak i na kompleksowe zapoznanie się z informacją przez zainteresowanych, uwzględniając stopień zrozumienia tychże informacji. Dodatkowo ustawodawca powinien uwzględnić potrzebę odpowiedniego przygotowania się społeczeństwa do skutecznego uczestniczenia w postępowaniu. Wszystkie wymienione etapy odznaczają się różnym stopniem zaangażowania społeczeństwa w zależności od przedmiotu postępowania.

Konkludując, w zakresie omawianej problematyki słusznym wydaje się dodanie przez ustawodawcę w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przepisu, który uzależniałby długość terminu na dokonanie uwag i wniosków od przedmiotu i stopnia skomplikowania danej sprawy, bądź też wprowadziłby podział terminów uwarunkowany wyżej wymienionymi czynnikami. Z pewnością rozwiązaniem, które w aktualnym stanie prawnym nie mogłoby być wprowadzone jest przypisanie określonych terminów do konkretnego rodzaju spraw, bowiem legislator nie wylicza enumeratywnie w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jakie postępowania wymagają udziału społeczeństwa. Klasyfikacja spraw ze względu na stopień ich skomplikowania byłaby więc możliwa w przypadku gruntownej zmiany konstrukcji ustawodawstwa w tym zakresie. Gdyby natomiast przyjąć koncepcję całościowego uregulowania problematyki udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących GMM i GMO w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, korzystnym byłoby wprowadzenie dłuższego terminu na składanie uwag i wniosków, a przy tym różnicowanie terminów w zależności od rodzaju postępowania dotyczącego GMO.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na treść art. 15p ust. 5 u.m.o.g.z. i związaną z tym niekonsekwencję ustawodawcy. Zgodnie bowiem z tym



przepisem wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu postępowania na wypadek awarii, udostępnia go do publicznego wglądu, podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze województwa, udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu i informuje o możliwości składania uwag do tego projektu we wskazanym miejscu oraz w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia jego udostępnienia. Tym samym ustawodawca ustalił bardziej elastyczne terminy w przypadku samych konsultacji ze społeczeństwem, co do treści i kształtu planu postępowania na wypadek awarii, zaś przy kluczowych postępowaniach regulowanych ustawą o GMO już takiego rozwiązania nie zastosował. Wydaje się to pewnym zaniedbaniem ze strony ustawodawcy.

Istotnym elementem w procedurze udziału społeczeństwa w sprawach zamkniętego użycia GMO i GMM jest również podanie w powiadomieniu, miejsca w którym można zapoznać się z dokumentacją sprawy (wnioskiem, dokumentacją oceny zagrożeń i planem na wypadek awarii) oraz złożyć uwagi i wnioski. Podanie dokładnego miejsca jest niezbędnym warunkiem skutecznego udziału społeczeństwa. W związku z tym, że organem wydającym decyzję w sprawie jest minister właściwy do spraw środowiska, miejscem złożenia dokumentacji będzie odpowiednia komórka Ministerstwa Środowiska. Co więcej, jak zostało wspomniane, część dokumentacji – plan postępowania na wypadek awarii – znajduje się również, w miejscu wskazanym przez wojewodę, właściwego ze względu na miejsce położenia zakładu inżynierii genetycznej, w którym ma być prowadzone zamknięte użycie GMM zaliczonych do III lub IV kategorii, a także w siedzibie organu. Takie rozwiązanie wydaje się przeczyć idei dostępu społeczeństwa do informacji. Tutaj optymalną regulacją byłoby w tym wypadku umożliwienie społeczeństwu zapoznania z całą dokumentacją sprawy zarówno w Ministerstwie Środowiska, jak i udostępnienie kopii dokumentacji w siedzibie właściwej miejscowo gminy, gdzie lokalna społeczność mogłaby bezpośrednio zapoznać się ze sprawą. Niewątpliwie w dzisiejszych czasach najpowszechniejszym środkiem zdobywania informacji będzie Internet, jednakże,

biorąc pod uwagę podstawowe zasady prawa administracyjnego, nie należy społeczeństwu zamykać drogi do zasięgania informacji również tradycyjnymi metodami. Mając na względzie, że zamknięte użycie GMM czy GMO ma miejsce na konkretnie określonym obszarze, tym bardziej zasadne jest sprecyzowanie uprawnień społeczeństwa w tym zakresie, tak by ustanowione prawo mogło spełniać swoją funkcję. Racjonalne wydaje się więc stworzenie, w przypadku postępowania w sprawie zgody na zamknięte użycie GMM lub GMO, regulacji, która konstruowałaby podwójne rozwiązanie w tej kwestii. Równolegle więc społeczeństwo mogłoby zapoznawać się z dokumentacją, a także składać uwagi i wnioski w Ministerstwie Środowiska oraz w siedzibie właściwej miejscowo gminy. Regulacja taka, z racji uwzględnienia jej w danej problematyce, powinna być umieszczona w ustawie dotyczącej mikroorganizmów i organizmów genetycznie zmodyfikowanych.<sup>530</sup>

Następnie minister właściwy do spraw środowiska rozpatruje złożone uwagi i wnioski oraz dokonuje zbiorczego ustosunkowania się do nich w uzasadnieniu do decyzji. Zdaniem B. Rakoczego obowiązku tego nie należy rozumieć w ten sposób, że organ powinien odnieść się w uzasadnieniu decyzji do każdej uwagi lub każdego wniosku odrębnie. Wynika to bowiem z samego rozumienia pojęcia „społeczeństwo” jako pewnej grupy ludzi nie wyodrębnionych jako indywidualne strony w postępowaniu. Ustawodawca nie wymaga odniesienia się do uwag i wniosków w stosunku do każdego podmiotu, który je złożył i konsekwentnie wskazuje na udział społeczeństwa, a nie jego poszczególnych reprezentantów. Jak zostało wspomniane, składający uwagi lub wnioski nie stali się przez złożenie tychże uwag lub wniosków stronami postępowania. Nie ma więc potrzeby indywidualizowania elementów uzasadnienia decyzji. Dlatego organ może, w miarę możliwości odnieść się do poruszanych w uwagach i wnioskach kwestii kompleksowo, z zachowaniem odrębności poszczególnych stanowisk, w celu usystematyzowania zebranych stanowisk.<sup>531</sup> W tym kontekście warto także przywołać wyrok NSA z dnia 20 lipca 2016 r., w którym sąd orzekł,

---

<sup>530</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 74.

<sup>531</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o udostępnianiu informacji o środowisku jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 31*, LexisNexis 2010

że: „brak jest normatywnej podstawy do badania przez właściwy organ na podstawie opinii biegłego, czy (...) obawy społeczności lokalnej mają uzasadnione podstawy. (...) nie przeprowadza się tego rodzaju dodatkowego dowodu na okoliczność, czy stanowisko tej społeczności jest uzasadnione okolicznościami obiektywnymi.”<sup>532</sup>

Kolejnym obowiązkiem ministra jest powiadomienie społeczeństwa, w sposób omówiony powyżej o wydaniu decyzji i o miejscu gdzie można się z nią zapoznać. Ten etap, jako niebudzący wątpliwości, nie wymaga rozwinięcia.

Ostatnim wymagającym rozważenia elementem procedury jest rozprawa administracyjna. W tym kontekście należy odwołać się do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących rozprawy administracyjnej tj. art. 89 k.p.a. Jak zostało wspomniane wcześniej, w doktrynie istnieją zróżnicowane poglądy, co do tego czy w odniesieniu do rozprawy z udziałem społeczeństwa obowiązują regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego, które wskazują w jakich przypadkach organ ma obowiązek przeprowadzić rozprawę. Z uwagi więc na rozbieżne poglądy w tym zakresie, w kontekście działań z użyciem GMM i GMO należy zastanowić się, czy zasadnym w tym wypadku byłoby stosowanie wspomnianych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, i czy być może korzystnym byłoby, aby ustawodawca w odniesieniu do spraw związanych z GMO sformułował te regulacje wprost w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

W myśl art. 89 k.p.a., organ przeprowadza rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, lub gdy wymaga tego przepis prawa. Organ zaś powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. W doktrynie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym art. 89 k.p.a. nie daje podstaw do rozróżnienia między obligatoryjnym a fakultatywnym przeprowadzeniem rozprawy.<sup>533</sup> W myśl tego poglądu, zaistnienie którejś z wymienionych przesłanek

---

<sup>532</sup> Wyrok NSA z dnia 20.07.2016 r. sygn. akt II OSK 608/15, LEX nr 2102281.

<sup>533</sup> Z. Janowicz, *Komentarz*, 1995, s. 229; B. Adamiak (w:) *Komentarz*, 1996, s. 399

determinuje powinność organu do przeprowadzenia rozprawy.<sup>534</sup> W piśmiennictwie podkreśla się, że rozprawa jest zjawiskiem dynamicznym, na którego kształtowanie się oddziałują wszystkie naczelną zasady postępowania, w szczególności zaś zasada jawności, bezpośredniości, kontradyktoryjności, prawdy materialnej, swobodnej oceny dowodów i koncentracji materiału dowodowego.<sup>535</sup> Wydaje się, iż należy ten pogląd uznać za trafny, bowiem przesłanki wymienione w art. 89 k.p.a. mają stanowić swego rodzaju ramy postępowania organu i wskazują, jaki był cel ustawodawcy przy tworzeniu w ramach postępowania administracyjnego instrumentu prawnego w postaci rozprawy. Przyjęcie takiego poglądu pozwala też jednocześnie dokonać oceny znaczenia art. 36 u.u.i.ś. w kontekście postępowań uregulowanych na gruncie ustawy i mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Przepis art. 36 u.u.i.ś. stanowi bowiem tylko, że organ „może” przeprowadzić rozprawę otwartą dla społeczeństwa. Treść przepisu wskazuje więc na możliwość istniejącą po stronie organu, nie zaś jego obowiązek. Przyjmując jednocześnie, iż art. 89 k.p.a. stwarza po stronie organu administracji publicznej obligatoryjną powinność do przeprowadzenia rozprawy, nie można wykluczyć, iż analizowane przepisy wzajemnie się uzupełniają. Wobec powyższego, rozważenia wymaga każda z przytoczonych przesłanek.

Po pierwsze, organ administracji publicznej jest obowiązany przeprowadzić rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania. Ocena, czy przeprowadzenie rozprawy przyczyni się do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, należy do prowadzącego je organu. W ramach tej oceny organ powinien wziąć pod uwagę takie czynniki jak to, że koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie pozwoli uprościć i przyspieszyć postępowanie administracyjne. Opierając rozważania na wykładni językowej, przyspieszenie postępowania jest to po prostu skrócenie

---

<sup>534</sup> por. E. Iserzon, J. Starościak (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 182, który na podstawie poprzednio obowiązującego przepisu art. 82 doszedł do wniosku, że użyty w § 1 tego przepisu czasownik "może" oznacza w istocie obowiązek organu, który doszedł do przekonania, że przeprowadzenie rozprawy jest celowe według kryterium "przyspieszenia i uproszczenia".

<sup>535</sup> J. Jodłowski, *Postępowanie cywilne*, 1996, s. 284

czasu jego trwania, a więc przybliżenie terminu wydania decyzji.<sup>536</sup> Biorąc pod uwagę fakt, że termin na składanie uwag i wniosków przez społeczeństwo jest krótki, tym samym zwołanie rozprawy w sprawach dotyczących GMO pozwoliłoby na realizację postulatów ustawodawcy co do urzeczywistnienia zasady szybkości postępowania i ekonomiki procesowej. Rozprawa pozwoliłaby także na koncentrację materiału dowodowego w jednym miejscu, co jest istotne, biorąc pod uwagę poczynione rozważania co do możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy. Zamknięte użycie GMM i GMO ma przecież miejsce w ściśle określonym miejscu, zaś dokumentacja sprawy znajduje się *de facto* częściowo w ministerstwie środowiska i w miejscu wyznaczonym przez właściwego miejscowo wojewodę (plan postępowania na wypadek awarii). Biorąc zaś pod uwagę przyjęty termin 45 bądź 90 dni na wydanie decyzji, wraz z 30-dniowym czasem na przeprowadzenie konsultacji termin ten i tak jest zasadniczo odmienny od przyjętego przez ustawodawcę za pożądany na przeprowadzenie postępowania administracyjnego w przepisach k.p.a., tj. terminu 2-miesięcznego wynikającego z art. 35 k.p.a.

Po drugie, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron, tzn. wtedy, gdy jak stwierdził NSA: „w sprawie biorą udział co najmniej dwie strony o sprzecznych interesach, które organ powinien uzgodnić”.<sup>537</sup> Jeżeli niewątpliwie zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron, wobec zupełnie odmiennych poglądów uczestniczących w postępowaniu podmiotów, to organy orzekające powinny wyjaśnić, z jakich przyczyn nie zdecydowały się na przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, na której mogłoby dojść do owego uzgodnienia interesów.<sup>538</sup> W wyroku z dnia 11 marca 2008 r. WSA w Rzeszowie przyjął, że „skoro w sprawie uczestniczyła wyłącznie jedna strona, a organ umożliwił jej zapoznanie się z opinią rzeczoznawcy majątkowego, której to opinii strona nie kwestionowała tak w postępowaniu przed I, jak i II instancją administracyjną, to trudno przyjąć, aby przeprowadzenie rozprawy mogłoby być potrzebne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Ocena konieczności przeprowadzenia rozprawy, za

<sup>536</sup> *Słownik języka polskiego*, źródło: [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl) z dnia 20.04.2013 r.

<sup>537</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 1983 r., I SA 806/83, LexPolonica nr 328960.

<sup>538</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 2005 r., II OSK 103/05, LEX nr 201331.

wyjątkiem, gdy obowiązek ten wynika z przepisu prawa, należy do samego organu”.<sup>539</sup> Mając na względzie powyższe, zaistnienie tejże przesłanki zależeć będzie od konkretnego stanu faktycznego sprawy. Tym samym trudno jest się formułować jednoznaczne wnioski co do jej ogólnego znaczenia w odniesieniu do spraw związanych z GMO.

Po trzecie, powinność przeprowadzenia rozprawy wynika z potrzeby wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Potrzeba taka pojawi się w szczególności w sytuacji wielości osobowych środków dowodowych (zeznań świadków, opinii biegłych), zwłaszcza gdy zachodzą między nimi rozbieżności, które powinny zostać rozstrzygnięte w drodze konfrontacji.<sup>540</sup> B. Adamiak, twierdzi: „Przeprowadzenie rozprawy ze względu na konieczność wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin jest uzasadnione rodzajem środków dowodowych niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego sprawy”.<sup>541</sup> W odniesieniu do spraw dotyczących dokonywania działań z użyciem GMM i GMO, w tym co do zamkniętego użycia GMM i GMO, warto zwrócić uwagę na specyfikę tego postępowania. Jak zostało wspomniane, termin do wydania decyzji jest określony precyzyjnie, ponadto jednym z etapów postępowania jest opiniowanie wniosku przez Komisję ds. GMM i GMO. Tego typu ciało doradcze nie występuje co do zasady w postępowaniach z udziałem społeczeństwa. Charakter prawny Komisji ds. GMM i GMO oraz opinii przez nią wydanej będzie omówiony w rozdziale 5.3. niniejszej rozprawy. Warto rozważyć, czy nie zasadnym byłoby w tym wypadku takie skonstruowanie przepisów, które zapewniałyby reprezentację Komisji do spraw GMM i GMO podczas rozprawy. Jego obecność pozwoliłaby na bezpośrednie ustosunkowanie się do postępowania i przedstawienie stanowiska przyjętego przez Komisję do spraw GMM i GMO w sposób i w formie, która byłaby przystępna dla społeczeństwa i pozwoliłaby na bieżące wyjaśnianie wątpliwości. Tym bardziej więc, zasadnym wydaje się uznanie, iż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią uzupełnienie regulacji z art. 36 u.u.i.ś. i wyznaczają

---

<sup>539</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 marca 2008 r. II SA/Rz 580/07, LEX nr 480469, cyt. za H. Knysiak-Molczyk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WK 2015

<sup>540</sup> por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, LEX nr 417729.

<sup>541</sup> B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 424.

ramy postępowania organu biorąc pod uwagę podstawowe zasady postępowania administracyjnego, których nie można także w przypadku spraw związanych z GMO pomijać. Będą to zasady takie jak zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) czy zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.).

Niemniej jednak, *de lege ferenda* warto rozważyć precyzyjne określenie w przepisach ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych przesłanek zwołania rozprawy, biorąc pod uwagę swoistość tego postępowania, jego znaczenie dla społeczeństwa oraz mając na względzie rozbieżność poglądów co do stosowania art. 89 k.p.a. w zw. z art. 36 u.u.i.ś. Wypada nadmienić, iż z racji braku skonkretyzowanej regulacji odnośnie rozprawy otwartej dla społeczeństwa, a pozostawiania decyzji co do jej zwołania organowi administracji publicznej, instytucja ta stosowana jest w praktyce bardzo rzadko. Jak stwierdza M. Micińska, powodem takiego stanu rzeczy może być brak profesjonalnie przygotowanej pod tym kątem kadry urzędniczej, która posiadałaby odpowiednie przygotowanie merytoryczne, ale także psychologiczne (w kontekście społecznego odbioru danej sprawy) do poprowadzenia takiej rozprawy. Porównując przygotowanie urzędników i organów prowadzących postępowanie w sądach powszechnych do rozwiązywania spraw w takiej formie, uwidacznia się przepaść w merytorycznym przygotowaniu do rozpraw. Urzędnicy nie mają obowiązku przechodzenia odpowiednich szkoleń, ich edukacja w tym zakresie jest wybiórcza i znikoma, podczas gdy pracownicy organów prowadzący postępowania cywilne i karne przechodzą wieloletnie i kompleksowe przygotowanie do swojej pracy, do pełnionych przez nich ról w postępowaniu.<sup>542</sup>

Postępowanie w sprawie wydania zgody na zamknięte użycie GMM czy GMO stwarza najlepsze warunki do przeprowadzenia rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Porównując je z pozostałymi postępowaniami administracyjnymi w zakresie GMO, które nie odnoszą się do wykorzystywania GMO na określonym obszarze, w tym wypadku udział społeczeństwa ograniczałby się z reguły do społeczności lokalnej. Rozprawa stanowiłaby forum wymiany poglądów pomiędzy ekspertami znajdującymi się w Komisji do spraw GMM i GMO, którzy

---

<sup>542</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 166.

oceniliby okoliczności sprawy głównie od strony merytorycznej, a miejscową społecznością, która mogłaby w bezpośredni sposób opisać, jakie ma obawy i obiekcje w danej sprawie. W tym sensie rozprawa otwarta dla społeczeństwa wpływa na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i urzeczywistnia zasady demokratycznego państwa prawnego. Przeprowadzenie rozprawy daje niewątpliwie społeczeństwu poczucie rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje.

Powyższa analiza pozwoliła na wykazanie zasadniczych problemów powstałych na gruncie udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, pod kątem wykorzystywania GMM i GMO na ściśle określonym obszarze. Dalsza analiza skupiać się będzie natomiast na wykazaniu problemów, które mogą mieć miejsce w pozostałych procedurach dotyczących GMO uregulowanych w u.m.o.g.z., których przedmiot dotyczy wydania zezwoleń na wykorzystywanie GMO w warunkach wykraczających poza ściśle określony obszar.

Pierwszym z nich jest postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, które oznacza każde działanie polegające na planowanym wprowadzeniu do środowiska GMO bez zabezpieczeń mających na celu ograniczenie kontaktu GMO z ludźmi lub środowiskiem oraz zapewniających wysoki poziom ich ochrony (art. 3 pkt 20 u.m.o.g.z.). Powołany przepis jest transpozycją przepisu zawartego w Dyrektywie 2001/18, który w swojej treści zawiera dodatkowo zwrot, iż zamierzone uwolnienie wykonywane jest w celach doświadczalnych. Tak też należy rozumieć to działanie. Organem wydającym zgodę na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska jest minister właściwy do spraw środowiska. Zgodę wydaje się na wniosek zainteresowanego (art. 36 ust. 1 u.m.o.g.z.). Zgodę na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat (art. 36 ust. 1a u.m.o.g.z.).

Celem uwolnienia GMO do środowiska jest określenie, jaki wpływ mają organizmy genetycznie zmodyfikowane na zdrowie ludzi i środowisko, zanim produkty GMO zostaną wprowadzone do obrotu. Pozwalają one na sporządzenie wyników na podstawie których można orzec o bezpieczeństwie bądź zagrożeniu



ze strony danego GMO. Działania te stanowią więc swoisty test poziomu bezpieczeństwa GMO wobec szeroko pojmowanego środowiska, albowiem wyłącznie na ich podstawie władze państwa mogą starać się (zgodnie z przepisami Dyrektywy 2001/18/WE, jak też Dyrektywy 2002/53/WE), o pełne bądź czasowe ograniczenia użytkowania danego organizmu genetycznie zmodyfikowanego na swoim terytorium.<sup>543</sup>

Podkreślenia wymaga również fakt, iż uwolnienie do środowiska GMO jest obarczone zdecydowanie większym ryzykiem dla zdrowia ludzi i dla środowiska, niż działalność polegająca na zamkniętym użyciu GMO. Przede wszystkim ze względu na to, iż uwolnienie do środowiska ma pokazać w jaki sposób GMO wpływa na środowisko, a więc nie jest wskazane stosowanie tutaj zabezpieczeń, które izolowałyby GMO od środowiska. Zwiększa się tym samym prawdopodobieństwo protestów lokalnych społeczności wynikających z niepewności, co do wyników tychże czynności.<sup>544</sup>

Prowadzenie doświadczeń polowych (tak te czynności są określane), pozwala na:

- testowanie w warunkach polowych transgenicznych roślin uprawnych w celu uzyskania niezbędnych wyników, jeżeli będzie planowane ich zarejestrowanie w Krajowych Katalogach;

- uzyskanie wyników rolno-środowiskowych dotyczących wpływu organizmów genetycznie zmodyfikowanych na środowisko w warunkach klimatycznych danego kraju;

- prowadzenie krajowych badań naukowych z poszczególnymi roślinami; tylko wyniki uzyskane podczas przeprowadzania testów krajowych, które wskazują na niebezpieczeństwo danego organizmu, są uznawane przez właściwe organy Unii Europejskiej podczas starań państwa o wprowadzanie czasowego bądź całkowitego zakazu stosowania i ewentualnej uprawy w danym kraju roślin genetycznie zmodyfikowanych;

---

<sup>543</sup> gmo.ekoportal.pl,  
[http://archiwum.ekoportal.gov.pl/opencms/export/sites/default/ekoportal/nasza\\_propozycja/Szkolenia/Dokumenty/PORADNIK\\_GMO.pdf](http://archiwum.ekoportal.gov.pl/opencms/export/sites/default/ekoportal/nasza_propozycja/Szkolenia/Dokumenty/PORADNIK_GMO.pdf) z dnia 30.04.2013 r.

<sup>544</sup> *Ibidem.*

- zbadanie faktycznych możliwości ograniczenia stosowania środków ochrony roślin w przypadkach doświadczeń z roślinami transgenicznymi, czy zwiększenie skuteczności pobierania składników pokarmowych przez rośliny np. przy badaniu mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych.<sup>545</sup>

Głównym elementem odróżniającym zamierzone uwolnienie GMO do środowiska od zamkniętego użycia GMO jest brak zabezpieczeń przed wpływem GMO na środowisko. Z reguły jednak oba te działania odbywają się na określonym obszarze, z tym że zamierzone uwolnienie najczęściej lokalizowane jest w miejscach niezamieszkałych, w znacznej odległości od terenów zurbanizowanych, po to właśnie aby zminimalizować niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi. Z racji więc pewnego podobieństwa pomiędzy tymi działaniami, procedura udziału społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie wydania zgody będzie wyglądała podobnie.

W celu analizy dalszych etapów postępowania należy pokrótce przybliżyć procedurę wydania zgody na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, która nieco różni się od procedury wydania zgody na zamknięte użycie GMM i GMO. Jak zostało wspomniane zamierzone uwolnienie wymaga zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Zezwolenie na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska wydawane jest na wniosek (art. 36 ust. 2 u.m.o.g.z.). Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.m.o.g.z. wnioskodawca dołącza do wniosku:

- 1) dokumentację oceny zagrożeń wraz ze wskazaniem metod przeprowadzenia oceny;
- 2) techniczną dokumentację zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska;
- 3) program działania na wypadek zagrożenia zdrowia ludzi lub środowiska.

Jednocześnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sprawach testowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych w warunkach środowiskowych zawsze opracowywana jest opinia Komisji do spraw GMM i GMO. Następnie minister przesyła streszczenie dokumentów do Komisji Europejskiej, w terminie 30 dni od jego otrzymania (art. 36a u.m.o.g.z.). Informacja o wniosku przekazywana jest również do wiadomości każdemu

---

<sup>545</sup> *Ibidem.*

państwu członkowskiemu. Komisja Europejska jest ponadto informowana o udzieleniu zgody czy odmowie jej udzielenia i otrzymuje od ministra wyniki zamierzonych uwolnień GMO do środowiska, które przedkłada mu użytkownik GMO w terminie 3 miesięcy od zakończenia działań (art. 39a u.m.o.g.z.).

Różnica pomiędzy zamierzonym uwolnieniem GMO, a zamkniętym użyciem GMM czy GMO polega na tym, że w przypadku zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska Komisja Europejska ma wgląd we wszelkie informacje istotne przy prowadzeniu postępowania i jego zakończeniu. Uwidacznia się w tym miejscu znaczenie opisywanego postępowania i znaczenie konsekwencji wydania w przedmiotowych sprawach decyzji pozytywnej, która ma wpływ na procesy wykorzystywania GMO na obszarze całej Unii Europejskiej. Z przepisów nie wynika jednak obowiązek ustosunkowania się Komisji Europejskiej do przesłanej dokumentacji. Z uwagi na to, moment powiadamiania społeczeństwa o możliwości składania uwag i wniosków należy rozpatrywać analogicznie, jak przy zamkniętym użyciu GMO, a więc optymalne byłoby powiadomienie społeczeństwa tuż po wstępnej ocenie merytorycznej wniosku dokonanej przez Komisję do spraw GMM i GMO.

Z racji odmiennej lokalizacji przedsięwzięcia nieco inaczej będzie w tym przypadku wyglądał sposób powiadomienia o postępowaniu. Zgodnie z przepisami powiadomienie powinno nastąpić w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia. Powiadomienie, aby było skuteczne, w myśl Konwencji z Aarhus, musi być dokonane w taki sposób, aby umożliwiać realne zapoznanie się z nim. Jak więc powinno wyglądać podanie do wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w przypadku, kiedy miejsce planowanego przedsięwzięcia znajduje się w dużej odległości od jakichkolwiek zabudowań czy ośrodków miejskich, ale z drugiej strony może wpłynąć na życie ich mieszkańców? Zdaniem M. Bar i J. Jendroški w tym wypadku najlepszym sposobem na skuteczne powiadomienie będzie umieszczenie obwieszczenia np. na domu sołtysa, na tablicy ogłoszeń, na przystanku, na drzwiach kościoła, a nawet w takich miejscach jak płoty czy specjalnie do tego celu wywieszzone

tablice na granicy nieruchomości będącej miejscem uwolnienia GMO.<sup>546</sup> Organy odpowiedzialne za wywieszenie obwieszczenia powinny więc wykorzystywać wszelkie możliwe metody, co do których wysoce prawdopodobne jest, że informacja dotrze do zainteresowanych podmiotów. Nie ma w tym wypadku ograniczenia jedynie do konwencjonalnych sposobów przekazywania informacji, a liczy się przede wszystkim skuteczność ich dotarcia do docelowej grupy.

Kolejną różnicą w obu postępowaniach są odmienne wymogi co do zakresu dokumentacji w sprawie. W przypadku zamierzonego uwolnienia nie mamy bowiem do czynienia z planem awarii, a z programem działania na wypadek zagrożenia zdrowia ludzi lub środowiska. Ustawa nie wprowadza jednakże, tak jak w przypadku planu awarii odrębnej regulacji ustanawiającej m.in. wymóg podania do publicznej wiadomości przez wojewodę przedmiotowego programu. Wydaje się, iż mając na względzie prawo społeczeństwa do informacji, a także powinność realizacji zasady prewencji, winno się stworzyć takie regulacje również odnośnie programu działania na wypadek zagrożenia zdrowia ludzi lub środowiska. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 37 u.m.o.g.z., który konstytuuje ewentualność wydania zgody w formie jednej decyzji na uwolnienie do środowiska tego samego GMO w różnych miejscach określonych w zgodzie lub różnych kombinacji GMO w tym samym miejscu, jeśli uwolnienia mają ten sam cel i następują w określonym w decyzji przedziale czasu. Po pierwsze, powiadomienie nastąpić musi z uwzględnieniem różnorodnego zasięgu działania, po drugie w tym wypadku już nie jeden a kilka organów administracji właściwych miejscowo powinno przekazać społeczeństwu stosowne informacje. Jednakże, aby takie wnioski skonstruować należałoby stworzyć jednoznaczną i klarowną regulację odnośnie udostępniania przez wojewodę programu działania na wypadek zagrożenia. Byłoby to wysoce pożądane ze względu na zwiększenie bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi i położenie nacisku na prewencyjną ochronę.

Kwestią, która na gruncie opisywanego postępowania wymaga głębszego rozważenia, jest rola, w jakiej społeczeństwo może uczestniczyć w postępowaniu.

---

<sup>546</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, s. 75.

O ile bowiem w przypadku zamkniętego użycia GMM i GMO już samo pojęcie wskazuje, że ma ono charakter ograniczony i że działania wchodzące w jego zakres są wykonywane jedynie w określonych warunkach, a pomiędzy obszarem zamkniętego użycia a obszarem występującym „na zewnątrz” istnieje bariera zapewniająca izolację działań z GMM i GMO, o tyle zamierzone uwolnienie może potencjalnie negatywnie wpłynąć na obszary znajdujące się w pobliżu terenu, gdzie działania są wykonywane. Co więcej, przy zamierzonym uwolnieniu nie są stosowane żadne bariery ograniczające jego rozprzestrzenianie, wobec czego oddziaływanie może mieć znaczny zasięg. W tym kontekście warto zastanowić się, czy istnieje możliwość, aby poszczególni członkowie społeczeństwa występowali w roli strony postępowania, z uwagi chociażby na możliwość wpływu zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska na wykonywanie przez nich prawa własności na należących do nich nieruchomościach znajdujących się w sąsiedztwie terenów poddanych zamierzonemu uwolnieniu GMO do środowiska. Aby ocenić, czy faktycznie podmiot składający uwagi czy wnioski ma możliwość uczestniczenia w postępowaniu jak strona, winno się odwołać do samego pojęcia interesu prawnego i definicji strony postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Należy wziąć pod uwagę, że twórcy Kodeksu postępowania administracyjnego rozumieli pojęcie strony postępowania administracyjnego w sposób subiektywny tj. założeniem jest, by regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego gwarantowały osobom, które w ich mniemaniu mają nie zaspokojone roszczenie prawne, możliwość uzyskania jego zaspokojenia. W myśl intencji twórców Kodeksu postępowania administracyjnego, strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego. Stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego (obowiązku lub uprawnienia), albo kto żąda czynności organu, powołując się na istniejący,

zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek".<sup>547</sup> Tym samym Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza zawiązanie stosunku procesowego niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku istnieje rzeczywiście interes oparty na prawie".<sup>548</sup> Jak twierdził J. Zimmermann skoro treścią pojęcia „interesu prawnego” jest tylko możliwość uzyskania decyzji, można je pojmować jako kategorię czysto procesową.<sup>549</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 grudnia 1994 r.<sup>550</sup> przychylił się do tej koncepcji, stwierdzając, że „*przymiot strony w jej aspekcie procesowym uzyskuje każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Z kolei ten, kto na skutek swego żądania czynności organu administracyjnego uczestniczy w tym postępowaniu w charakterze strony, nie traci tego procesowego statusu tylko dlatego, że w decyzji organu administracyjnego zostanie ustalone (rozstrzygnięte), że nie przysługuje mu żadna ochrona. Negatywna dla strony decyzja administracyjna nie kończy procesowego bytu strony, która może kwestionować takie rozstrzygnięcie m.in. w ramach zwykłego postępowania odwoławczego, w ramach nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (...), a wreszcie poprzez zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego (...). Kompetencji sądu administracyjnego nie odpowiada uchylene się od kontroli decyzji administracyjnej zaskarżonej przez osobę uczestniczącą w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony, poprzez oderwane od oceny legalności tej decyzji ustalenie, że skarżącemu nie przysługują prawa w świetle materialnego przepisu prawa administracyjnego. Takie oderwane od kontroli zaskarżonej decyzji rozstrzygnięcie staje się w istocie swoistą formą bezpośredniego zastosowania przez sąd administracyjny przepisu prawa materialnego.*”<sup>551</sup> Nie jest to jednak jedyna przyjęta w doktrynie i orzecznictwie koncepcja. W świetle wyroku NSA z dnia 2 czerwca 1999 r. interes prawny pojawia się wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegający

---

<sup>547</sup> E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 90.

<sup>548</sup> J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 33.

<sup>549</sup> J. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, (oprac. W. Berutowicz i in) Warszawa 1967, s. 442.

<sup>550</sup> Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 r. sygn. akt. III ARN 64/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 118.

<sup>551</sup> *Ibidem*.

na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego.<sup>552</sup> Również w wyroku z 23 marca 1999 r. NSA stwierdził, że cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego.<sup>553</sup> NSA w wyroku z dnia 26 października 1999 r. wypowiadał się także za uznaniem obiektywnej koncepcji interesu prawnego, w rozumieniu której warunkiem dopuszczenia danego podmiotu do udziału w postępowaniu administracyjnym jest stwierdzenie, iż podmiot ten ma interes prawny w sprawie, nie zaś to że takie jest jego przekonanie. Jak stwierdza NSA: *„Interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Jest to interes o charakterze osobistym, przez to, że jest własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Ponadto musi on aktualnie istnieć w sprawie, w której organ administracji władny jest wydać decyzję”*.<sup>554</sup> Wśród przedstawicieli doktryny funkcjonuje także pogląd, że przeciwstawianie sobie koncepcji subiektywnej i obiektywnej strony jest zabiegiem sztucznym oraz że spór ten dotyczy kwestii drugorzędnych<sup>555</sup> lub wręcz jest bezprzedmiotowy.<sup>556</sup> W odniesieniu zaś do ustalenia, czy interes prawny ma charakter materialny czy procesowy, w ocenie autorki rozprawy przyjęcie koncepcji mieszanej wydaje się być rozwiązaniem najbardziej optymalnym i zasadnym. Jak uznał NSA w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r.: *„O charakterze strony nie może decydować jedynie wola osoby. Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym ma charakter zarówno procesowy, jak i materialny. Charakter procesowy, bo tylko osoba uczestnicząca faktycznie w sprawie może być stroną, i materialny, gdyż musi być określony przepis prawny, który by chronił jej interes”*.<sup>557</sup>

---

<sup>552</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 2164/97, LEX nr 1684491

<sup>553</sup> Wyrok NSA z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt I SA 1189/98, LEX nr 47969

<sup>554</sup> Wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt IV SA 1693/97, LEX nr 48702

<sup>555</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 80, cyt. za P.M. Przybysz Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XII, WKP 2017

<sup>556</sup> P.M. Przybysz Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XII, WKP 2017

<sup>557</sup> Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 815/97, LEX nr 43367

Pojęcie interesu prawnego zawarte w art. 28 k.p.a. nie ma swojej definicji legalnej i stanowi *de facto* pojęcie niedookreślone. Tym samym, w przypadku interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego sąd ma możliwość indywidualnego jego ustalenia w konkretnym przypadku. Przepis art. 28 k.p.a. nie wymaga, aby postępowanie administracyjne dotyczyło interesu prawnego jednostki w sposób bezpośredni.<sup>558</sup> Związek normatywny między interesem prawnym lub obowiązkiem danego podmiotu a postępowaniem administracyjnym wyraża się w tym, że postępowanie „dotyczy” interesu prawnego lub obowiązku tego podmiotu, m.in. w tym sensie, że w wyniku takiego postępowania wydaje się decyzję, która wpływa na prawa i obowiązki innego podmiotu. Postępowanie może więc dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku innego podmiotu w sposób pośredni, tj. w taki, że decyzja nie rozstrzyga wprost o jego prawach i obowiązkach, lecz jedynie oddziałuje na jego prawa i obowiązki wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z tym podmiotem.<sup>559</sup>

Użycie jednego określenia „strona” w celu określenia wszystkich osób, które mogą wystąpić w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w konkretnej sprawie, nie oznacza, że sytuacja prawna tych osób jest identyczna, a jej treść ma być ustalana z odwołaniem się do jednakowych kryteriów dla wszystkich osób, które mogą wystąpić w tej roli procesowej. Rozstrzygnięcie, które zostanie wydane w postępowaniu jurysdykcyjnym, może mieć różne znaczenie dla sfery prawnej tych osób, ze względu na różne formy bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na nią.<sup>560</sup>

Nie można także przyjąć argumentu przemawiającego za brakiem przymiotu strony ze względu na możliwość ochrony takiego podmiotu w innych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym), na co wskazują liczne orzeczenia w sprawach dotyczących stanów faktycznych, w których określona działalność mogła negatywnie wpływać na wykonywanie prawa własności na nieruchomościach znajdujących się w pobliżu miejsca wykonywania działalności,

---

<sup>558</sup> por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016

<sup>559</sup> *Ibidem*.

<sup>560</sup> M. Romańska, *Komentarz do art. 28*, [w:] H. Knysiak-Molczyk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WK 2015



np. „właściciel, użytkownik wieczysty, zarządca nieruchomości działki znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji jest stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Przy tym nie ma znaczenia, czy został naruszony jego interes prawny, a jedynie to, czy interes taki mu w ogóle przysługiwał”<sup>561</sup>, czy też „właściciele i użytkownicy wieczysti działek sąsiadujących z działką podlegającą podziałowi są stroną postępowania administracyjnego w takim zakresie, w jakim organ dokonujący podziału ingeruje swoim działaniem w wykonywanie przez nich prawa.”<sup>562</sup>

W orzecznictwie oraz doktrynie przeważa pogląd, że norma prawa, na której dany podmiot opiera swój interes prawny może być norma nie tylko wywodząca się z prawa administracyjnego, ale należąca do każdej gałęzi prawa, w tym do prawa cywilnego. Powinna to być norma dająca się określić indywidualnie i wyodrębnić spośród innych norm. Taką normę prawa konstytuuje art. 140 k.c., zgodnie z którym, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.<sup>563</sup> Wydaje się, iż wynik postępowania w sprawie wydania zgodny na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska może, w określonych przypadkach, wpływać na wykonywanie praw właścicielskich na nieruchomościach znajdujących się w obszarze oddziaływania uwolnionego GMO na środowisko.

Nie można w tym kontekście pominąć unormowania zawartego w art. 36b u.m.o.g.z., który reguluje kwestię wniesienia zabezpieczenia przed podmiot dokonujący działań z użyciem GMO, w przypadku gdy z oceny zagrożenia wynika, że GMO będące przedmiotem zamierzonego uwolnienia GMO do

---

<sup>561</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2014 r. II OSK 451/13, Legalis nr 1187670.

<sup>562</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 lipca 2014 r., II SA/Rz 376/14, Legalis nr 1105026.

<sup>563</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 13.10.2009 r., sygn. akt II OZ 865/09, LEX nr 573628; wyrok WSA w Poznaniu z 13.05.2010 r., sygn. akt II SA/Po 955/09, wyrok NSA z 15.09.2009 r., sygn. akt II OSK 1357/08, ONSAiWSA 2011/2/33; J. Zimmermann, Głosa do wyroku NSA z 02.02.1996 r., IV SA 846/95, OSP 1997/4/83 i B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, tezy do art. 28 k.p.a.

środowiska może spowodować poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska. W takim wypadku minister właściwy do spraw środowiska w zgodzie na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska określa wysokość i termin wniesienia zabezpieczenia na pokrycie ewentualnych roszczeń z tytułu wyrządzenia szkody. Zabezpieczenie ustala się w wysokości zapewniającej pokrycie roszczeń z tytułu wyrządzenia szkody. Ustanowienie takiego instrumentu prawnego wskazuje na przewidywanie przez ustawodawcę ewentualnej możliwości wyrządzenia szkody ze względu na poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska.

Uwzględnienie stanowiska mieszkańców terenów sąsiadujących z obszarem zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska pozwoliłoby także na realizację takich uprawnień, jak prawo do integralności cielesnej oraz poszanowania mienia (art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.) oraz z praw konstytucyjnych: prawa do życia (art. 2, art. 38, 68 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 Konwencji, art. 47 Konstytucji), prawa do ochrony własności (art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art. 64 Konstytucji RP). Powyższe wskazuje, że nie można wykluczyć, że na tym etapie udział innych stron niż podmiot wnioskujący o udzielenie zgody na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, nie byłby uzasadniony.

Kolejnym etapem z wykorzystaniem GMO jest postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na wprowadzenie GMO do obrotu. Przez wprowadzenie GMO do obrotu rozumie się udostępnienie osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, produktu GMO; nie jest wprowadzeniem do obrotu udostępnienie osobom trzecim:

- a) GMM w celu wykorzystania w zamkniętym użyciu GMM,
- b) produktu GMO w celu wykorzystania w zamkniętym użyciu GMO lub do zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska (art. 3 pkt 18 u.m.o.g.z.).

Produkt GMO jest to GMO lub każdy wyrób składający się z GMO lub zawierający GMO, który jest wprowadzany do obrotu (art. 3 pkt 16 u.m.o.g.z.). Decyzję w tej sprawie również wydaje minister właściwy do spraw środowiska.

Wprowadzenie GMO do obrotu jest w pewnym sensie kolejnym etapem wykorzystywania GMO przez użytkownika, ponieważ, jeżeli planuje on wprowadzić GMO do obrotu musi w pierwszej kolejności użyć GMO, z których składa się produkt lub, które są zawarte w produkcie, w procesie zamkniętym bądź dokonać zamierzonego uwolnienia do środowiska. Czynności te mają na celu uzyskanie pewności, iż produkt GMO nie wpłynie negatywnie na zdrowie ludzi i na środowisko. Wnioskodawca dołącza więc w przedmiotowym postępowaniu dokumentację potwierdzającą dokonanie któregoś ze wskazanych procesów wraz z dokumentacją potwierdzającą bezpieczeństwo stosowania GMO. Wnioskodawca dołącza również, tak jak w poprzednich postępowaniach dokumentację oceny zagrożeń (art. 44 u.m.o.g.z.).

Dokonując analizy każdego z postępowań uwidacznia się znaczenie w postępowaniu dokumentacji oceny zagrożeń, która jest niezbędna w każdym z opisanych postępowań i bez której nie mogłoby dojść do wydania decyzji zezwalającej na dokonanie wnioskowanych działań. W związku z tym kwestia ta zasługuje na głębsze rozważenie. Problematykę oceny zagrożeń regulują przepisy art. 6 u.m.o.g.z. Ocenę zagrożenia przeprowadza podmiot, który zamierza prowadzić działanie zamkniętego użycia GMM, zamkniętego użycia GMO, zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska lub wprowadzenia do obrotu. Ocenę taką przeprowadza się odrębnie dla każdego typu GMM lub GMO. W ocenie zagrożeń podmiot wskazuje środki bezpieczeństwa niezbędne do uniknięcia tego zagrożenia. Ocena zagrożenia obejmuje określenie możliwych szkodliwych skutków działań z użyciem GMM i GMO, a w szczególności chorobotwórczy wpływ GMM lub GMO na ludzi, zwierzęta lub rośliny, w tym objawy alergiczne lub skutki toksyczne, niepożądane efekty wynikające z:

- a) niemożności leczenia chorób spowodowanych przez GMM lub GMO lub prowadzenia skutecznej profilaktyki,
- b) przedostania się GMM lub GMO do środowiska i rozprzestrzeniania się w nim;

3) zdolność naturalnego przenoszenia materiału genetycznego zawartego w GMM lub GMO do mikroorganizmów lub organizmów innych niż GMM lub GMO.

Głównym celem przygotowania oceny zagrożenia jest wstępna analiza i określenie stopnia wpływu GMO na zdrowie ludzi, warunki ich życia oraz na środowisko. Jest to więc charakterystyka problemów, jakie mogą wystąpić przy podejmowanej działalności, a na tej podstawie oszacowanie wartości przedsięwzięcia i jego zyskowności w świetle obowiązku ochrony środowiska.

Ocena zagrożenia dokonywana jest w formie szczegółowego i specjalistycznego opisu, uwzględniającego wszelkie możliwe do przewidzenia skutki przedsięwzięcia, w związku z czym stanowi merytoryczną podstawę do podjęcia przez organ administracji publicznej właściwej decyzji. Sam wniosek stanowi jedynie techniczne informacje o przedsięwzięciu, bez odniesienia do wpływu na środowisko. Ocena zagrożenia jest bazą do polemiki, do formułowania argumentów „za” i „przeciw” podejmowaniu powyższych działań, ukazuje najważniejsze ich aspekty i pozwala na ustosunkowanie się do sprawy także laikom. Uwidacznia się tutaj pewne podobieństwo pomiędzy oceną zagrożenia a raportem oddziaływania na środowisko, który jest jednym z dokumentów istotnych w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.<sup>564</sup> Raport oddziaływania na środowisko stanowi bowiem także podstawę formułowania treści decyzji (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia). Warto w tym miejscu dokonać zwięzłej prezentacji problematyki sporządzania raportów i skonfrontować to z problemami występującymi bądź mogącymi wystąpić na gruncie konstruowania i zapoznawania się z oceną zagrożeń.

Na początek rozważenia wymaga charakter prawny oceny zagrożeń. Za wykonanie oceny zagrożeń odpowiedzialny jest wnioskodawca i to on w świetle prawa ocenę sporządza. Podobnie jak raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ocenę zagrożenia z racji swojej treści i celu dla jakiego jest tworzona, należy uznać za nienazwany środek dowodowy, do której zastosowanie będą

---

<sup>564</sup> Patrz M. Micińska *Udział społeczeństwa...*, s. 237.

miały wszystkie zasady postępowania dowodowego, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.<sup>565</sup> Jak stwierdził WSA w Lublinie w wyroku z dnia 31 marca 2011 r. „*raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ma charakter dokumentu prywatnego inwestora będącego dowodem w postępowaniu administracyjnym. Raport oceniany jest przez organ wydający decyzję określającą uwarunkowania środowiskowe, a uczestnicy postępowania mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących tego dowodu*”.<sup>566</sup> Charakterystyka oceny zagrożeń wskazuje na jej zbliżony do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko charakter przy postępowaniach dotyczących działań z użyciem GMO. Oznacza to, że organy administracji uczestniczące w procesie wydawania decyzji powinny weryfikować gruntownie informacje zawarte w ocenie zagrożeń.

Z ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, podobnie jak z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w przypadku raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, nie wynika że podmiot ubiegający się o zgodę czy zezwolenie, który jednocześnie sporządza ocenę zagrożenia traktowany będzie jako biegły w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Biełym w znaczeniu potocznym jest osoba posiadająca wiedzę fachową w danej dziedzinie (znawca, rzeczoznawca, ekspert).<sup>567</sup> Biełym w znaczeniu proceduralnym jest natomiast osoba powołana na biegłego przez organ orzekający.<sup>568</sup>

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań najbardziej istotną jest zasada swobodnej oceny dowodów. Zasada swobodnej oceny dowodów polega na tym, „*by organ przy ustalaniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie był skrepowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, tj. zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego (wyjaśniającego) w danej sprawie ustalić stan faktyczny*”.<sup>569</sup> Przyjąć

---

<sup>565</sup> W. Radecki, *Charakter prawny raportu...* s. 36.

<sup>566</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 marca 2011 r., II SA/Lu 845/10, LEX nr 993489

<sup>567</sup> *Słownika języka polskiego*, źródło: [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl) z dnia 20.04.2014 r.

<sup>568</sup> E. Iserzon, J. Starościak (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 176

<sup>569</sup> *Ibidem*, s. 155

należy, że wiedza i doświadczenie życiowe, połączone z zasadami logiki, to te kryteria, które winny być stosowane przez organ przy dokonywaniu oceny zebranego materiału dowodowego.<sup>570</sup> W wyroku NSA w Warszawie z dnia 23 września 1998 r. przyjęto, że: *„Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej w sprawach, w których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe lub lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski”*.<sup>571</sup>

Zastanowienia wymaga kwestia, czy ocena zagrożenia powinna być sporządzana przez samego wnioskodawcę i czy wpływa to pozytywnie na rzeczywistą ocenę sprawy przez podmioty biorące udział w postępowaniu. Skoro bowiem ocena zagrożenia stanowi jeden z kluczowych elementów, na których organ opiera swoją decyzję, kwestia poprawnego jej sformułowania jest niezwykle istotna, a jej nieprawidłowe skonstruowanie może prowadzić do naruszenia zasady przezorności.<sup>572</sup>

Ocena zagrożenia z pewnością spełnia swoją rolę, jeżeli jest sporządzona we właściwy i rzetelny sposób, przez kompetentną osobę. Z zasady przezorności wynika ponadto, iż w przypadku, kiedy pewne jest, na podstawie aktualnej wiedzy i naukowych dowodów, iż przy wykorzystaniu najlepszych i najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych nie uniknie się potencjalnych zagrożeń wobec środowiska, wynikających z planowanej działalności, to podmiot, który taką działalność chce rozpocząć, powinien we własnym zakresie dołożyć należytych starań, aby wszelkie potencjalne zagrożenia wykazać.<sup>573</sup> Ocena zagrożenia stanowi więc ważny punkt odniesienia w przypadku składania przez społeczeństwo uwag i wniosków, a na wnioskodawcy ciąży odpowiedzialność za jakość merytoryczną tej oceny. W przeciwieństwie do raportu o oddziaływaniu

---

<sup>570</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7.02.2013 r., I SA/Go 292/12, LEX nr 1277885.

<sup>571</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 września 1998 r., sygn. akt III SA 2792/97, LEX nr 44742

<sup>572</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 615/11, LEX nr 1123134

<sup>573</sup> Patrz K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008 s. 36.

przedsięwzięcia na środowisko w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych brakuje przepisu, który wprowadzałby w określonym zakresie kontrolę nad treścią oceny zagrożenia. Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych nie przewiduje wymogu poświadczenia kwalifikacji przez osoby sporządzające ocenę zagrożenia i nie wprowadza szczegółowych rozwiązań kontrolnych w stosunku do treści oceny zagrożenia. Dopiero kiedy wnioskodawca otrzyma zgodę na działalność jest ona nadzorowana i kontrolowana przez odpowiednie organy administracji. Wnioskodawca co prawda jest w tym wypadku osobą specjalizującą się w danej dziedzinie, jednak, ze względu na fakt, iż zależy mu na decyzji zezwalającej nie można wykluczyć, iż może on tak skonstruować ocenę zagrożeń, aby przemawiała ona na jego korzyść. Istnieje więc prawdopodobieństwo braku obiektywnej oceny sytuacji. Przyjmując nawet, że taki wnioskodawca następnie zostałby pociągnięty do odpowiedzialności za sporządzenie oceny zagrożenia niezgodnej z rzeczywistym stanem rzeczy, jednakże wciąż wpływałoby to na brak realizacji zasady przezorności i prawa do informacji, a także udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawach GMO. Co więcej, w przypadku raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, wnioskodawca nie przygotowuje takiego raportu sam, a zleca go fachowemu podmiotowi. Widoczne są tu więc znaczne różnice, które wpływają na realizację podstawowych zasad postępowania w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Warto także nadmienić, iż właśnie w odniesieniu do kwestii autorstwa raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ustawodawca postanowił wprowadzić zmiany w u.u.i.ś. Poprzedni stan prawny nie regulował, kto może być autorem prognozy oddziaływania na środowisko, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, czy też raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Efektem tego było wiele prognoz i raportów, które charakteryzowały się bardzo niską wartością merytoryczną, niezajomością prawa czy obowiązujących norm. W wyniku tego, cały proces administracyjny ulegał wydłużeniu, ponieważ organy, które weryfikują te dokumenty (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska) wzywały kilkakrotnie do uzupełnienia raportów. Jeśli autorzy nie byli w stanie wyjaśnić i uzupełnić

braków, kończyło się to odmową wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bądź koniecznością powtórzenia badań przez innego wykonawcę, co wiązało się z dodatkowym czasem i kosztami inwestora.<sup>574</sup> Zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw.<sup>575</sup> W nowych przepisach wskazany jest szereg wymogów wobec potencjalnego autora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 74a u.u.i.ś.).

*De lege ferenda*, w przypadku oceny zagrożeń uregulowanej na gruncie u.m.o.g.z. powinny być stworzone unormowania wprowadzające obowiązek potwierdzenia oceny zagrożeń, a nawet całej dokumentacji dołączonej do wniosku przez odpowiednio do tego wyznaczone podmioty. Spowodowałoby to podwójny korzystny skutek - po pierwsze zwiększyłyby skuteczność partycypacji społeczeństwa, które mogłyby odnieść się do rzetelnych, obiektywnych danych, po drugie wpłynęłyby to na zmniejszenie nieprawidłowości w wykonywaniu działań z GMO, na które została wydana zgoda.

W ramach prowadzonych rozważań na temat oceny zagrożeń, należy odpowiedzieć na pytanie, czy forma dokumentacji dołączanej do wniosku o udzielenie zezwolenia na wykorzystywanie GMO jest odpowiednia w stosunku i do realizacji celu jej udostępniania, czyli umożliwienia skutecznej partycypacji społeczeństwa w postępowaniu. Tutaj również jako przykładem warto posłużyć się raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W przypadku raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 18 u.u.i.ś. powinien on zawierać streszczenie informacji w języku niespecjalistycznym. Nie ulega wątpliwości, iż reprezentanci szeroko rozumianego społeczeństwa są w stanie tylko wtedy odnieść się merytorycznie do treści wniosku, kiedy sami mają szansę na zrozumienie procesów wchodzących w zakres wnioskowanej działalności. Wydaje się więc, że dla rzeczywistego

---

<sup>574</sup> M. Roszyk, *Autor raportu środowiskowego. Zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku – cz.3*, Ansee Consulting 20.05.2016 r., źródło:<http://www.ansee.pl/autor-raportu-srodowiskowego/> z dnia 18.10.2016 r.

<sup>575</sup> Dz. U. tj. z 2015 r. poz. 1936 z późn. zm.



uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniu niezbędne jest sporządzenie dokumentacji w języku zrozumiałym dla przeciętnej osoby, nie będącej specjalistą w danej dziedzinie. W przypadku oceny zagrożenia w ustawie i mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych takiego rodzaju regulacja nie występuje. Wnioskodawca nie ma więc obowiązku tłumaczenia dokumentacji na język niespecjalistyczny, co tworzy wyraźną barierę w przystąpieniu członków społeczeństwa do postępowania. Społeczeństwo, nie mając możliwości adekwatnego wypowiedzenia się co do poszczególnych kwestii związanych z działalnością wnioskodawcy, z reguły będąc też nastawionym negatywnie do działań związanych z GMO, może nawet wbrew własnym przekonaniom zrezygnować z partycypacji nie mając rzeczowych argumentów w sprawie. Taka regulacja, a raczej jej brak, wpływa na wzrost prawdopodobieństwa powstania konfliktów ekologicznych. Z pewnością wprowadzenie analogicznego do wskazanego przepisu w ustawie i mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych wpłynęłoby również na bardziej pozytywne postrzeganie organów administracji i umożliwiłoby efektywny dialog pomiędzy państwem a obywatelami. W efekcie przyczyniłoby się to do zwiększenia zaufania obywateli do państwa i pozwoliłoby obywatelom na wyrobienie sobie popartych rzetelnymi informacjami poglądów na temat działań związanych z GMO. Jeżeli taka regulacja zostałaby stworzona istotnym byłoby również, aby streszczenia w języku niespecjalistycznym nie formułowano lakonicznie, bez odwoływania się do poszczególnych elementów oceny. Niestety aktualnie jest to dość często praktykowane w przypadku raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.<sup>576</sup>

Stosowną regulacją w odniesieniu do prowadzonych rozważań byłoby wprowadzenie, tożsamego do art. 66 ust. 1 pkt 15 u.u.i.ś. przepisu o ujęciu w dokumentacji sprawy analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem. Za proponowaną zmianą stoją argumenty w postaci ogromnej skali kontrowersji, dyskusji publicznych oraz społecznego niezadowolenia wobec jakiegokolwiek aktywności państwa związanej z GMO.

---

<sup>576</sup> M. Micińska *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 156.

Analiza możliwych konfliktów społecznych pozwoliłaby organom administracji publicznej na podjęcie działań profilaktycznych w postaci np. zwiększenia aktywności w celu poinformowania społeczeństwa o toczącym się postępowaniu, określenia najbardziej dogodnego terminu na powiadomienie społeczeństwa i być może także zastosowanie elastycznych i preferencyjnych terminów na złożenie uwag i wniosków, co wymagało opisanych już wcześniej zmian w przepisach regulujących terminy składania uwag i wniosków. Analiza wystąpienia możliwych konfliktów stworzyłaby fundament do podjęcia decyzji o zwołaniu rozprawy otwartej dla społeczeństwa.

Ostanią z analizowanych w tym rozdziale procedur jest postępowanie w przedmiocie wprowadzenia GMO do obrotu. Analizę tej procedury rozpocząć należy od wskazania zasadniczej różnicy pomiędzy tym postępowaniem, a opisanymi dotychczas postępowaniami: w sprawie zamkniętego użycia GMM i GMO oraz zamierzonego uwalniania GMO do środowiska. Omawiane postępowanie różni się przede wszystkim tym, iż nie jest ono zlokalizowane miejscowo. Przedmiotem zezwolenia jest więc wprowadzenie GMO do obrotu na terytorium całego kraju. Będzie się to niewątpliwie wiązało z innym sposobem powiadomienia społeczeństwa o postępowaniu niż w przypadku opisanych powyżej postępowań. Nie będą miały więc zastosowania wymogi umieszczenia informacji o planowanym postępowaniu „w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia” oraz „miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia”. Przydatnym w tych okolicznościach byłoby również ogłoszenie informacji o postępowaniu w prasie ogólnopolskiej. Wydaje się więc że na potrzeby postępowania w zakresie wydania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu można w pewnym zakresie zmodyfikować art. 3 ust. 1 pkt 11d u.u.i.ś., który stanowi o podaniu do publicznej wiadomości w przypadku gdy przedsięwzięcie ma miejsce na terenie innej gminy.<sup>577</sup> Specyfika procedury determinuje także miejsce zapoznania się z dokumentacją i składania uwag i wniosków - będzie to jedynie Ministerstwo Środowiska. Należy pamiętać, iż wprowadzenie do obrotu nie wiąże się z oddziaływaniem na konkretny, możliwy do określenia obszar, a polega na dostarczaniu lub udostępnianiu GMO

---

<sup>577</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 77.

konkretnym podmiotom pod postacią określonego produktu. Oznacza to więc, że należy postrzegać GMO w oderwaniu od konkretnego terytorium.

Wprowadzenie produktu GMO do obrotu oznacza *de facto* wprowadzenie go na rynek. Obrotem gospodarczym jest wymiana dóbr i usług oraz towarzyszące tej wymianie i powstające w jej procesie stosunki prawne zachodzące między podmiotami. Przez obrót gospodarczy należy rozumieć stosunki prywatnoprawne związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.<sup>578</sup> W przypadku obrotu GMO dochodzi do przekazywania i rozprzestrzenienia się GMO poprzez nawiązywanie stosunków prawnych na płaszczyźnie handlowej pomiędzy określonymi podmiotami. Jest to więc proces, którego nie da się skontrolować w taki sam sposób, jak działań związanych z GMO, dających się przynajmniej potencjalnie zlokalizować. Jeżeli więc dochodzi do wprowadzenia GMO do obrotu, skutki tego są trudne do przywidzenia i trudne do zahamowania, a z racji szczególnego oddziaływania GMO na zdrowie ludzi i na środowisko są wręcz niemożliwe do cofnięcia. Dlatego więc, jak wynika z ustawy i mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zanim GMO zostanie wprowadzone do obrotu, niezbędne jest uprzednie użycie GMO w procesie zamkniętym albo zamierzone uwolnienie do środowiska. Uznać należy, iż bezpieczeństwo GMO zostało w pewnym zakresie potwierdzone, a postępowanie co do wprowadzenia do obrotu dotyczy przede wszystkim sposobu w jaki GMO będzie rozpowszechniane. Reasumując, należy uznać za wystarczające udostępnianie treści dokumentacji i przyjmowanie uwag i wniosków w Ministerstwie Środowiska.

Podobnie jak w opisanych powyżej postępowaniach w sprawie zamkniętego użycia GMM i GMO oraz zamierzonego uwalniania GMO do środowiska, procedurę udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na wprowadzenie GMO do obrotu należy stosować do wszystkich postępowań dotyczących zezwolenia na prowadzenie do obrotu produktów GMO lub zmiany takiej zgody i, jak twierdzą M. Bar i J. Jendrośka, nie ma konieczności stosowania tej procedury w przypadku decyzji w sprawie

---

<sup>578</sup> zob. np. M. Bączyk (red.), Podstawy prawa przedsiębiorstw dla studentów prawa, zarządzania i bankowości, s. 273 i n.

zakazu lub ograniczenia obrotu handlowego produktem GMO.<sup>579</sup> Rozważenia na temat zasadności zastosowania procedury udziału społeczeństwa w przypadku cofnięcia zezwolenia, zostały już obszernie przeprowadzone w tym rozdziale, w związku z czym nie będą one powtarzane.

Natomiast, inaczej niż w przypadku postępowań omówionych powyżej, w zakresie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na wprowadzenie do obrotu produktów GMO, w ocenie autorki, nie ma zasadności przeprowadzania rozprawy. Z racji specyfiki postępowania trudno byłoby wskazać podmioty występujące jako strony postępowania, inni niż te, których interes prawny polega na posiadaniu zezwolenia na wprowadzenie do obrotu podobnego produktu GMO lub produkowanie produktu „naturalnego” o zbliżonym zastosowaniu.<sup>580</sup> Tym bardziej przyczyny takie jak posiadanie np. gospodarstwa ekologicznego, nie stanowią przesłanki do uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony.<sup>581</sup>

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania ukazują różnicowanie i specyfikę procedur związanych z udzieleniem zezwoleń na wykorzystywanie GMO. Wszystkie te cztery procedury charakteryzują się także odmiennością w stosunku do klasycznej procedury wymagającej udziału społeczeństwa uregulowanej na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i ocenach oddziaływania na środowisko. Pomimo jednak ich zauważalnej specyfiki, ustawodawca nie zdecydował się na niezależne uregulowanie tych procedur, z uwzględnieniem istniejących odrębności. Trudno jest więc dopatrzeć się istnienia w tym zakresie elementów normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, a można raczej mówić o wykorzystywaniu istniejących już instrumentów prawnych, stosowanych w ramach innych postępowań z udziałem społeczeństwa regulujących odmienne sfery stosunków prawnych. Tymczasem powyższa analiza wskazuje na potrzebę stworzenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w tym zakresie. Na chwilę obecną istnieje bowiem ryzyko, że stosowane narzędzia prawne okażą się niewystarczające i nie zapewnią społeczeństwu dostatecznej ochrony prawnej.

---

<sup>579</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, s. 77-78.

<sup>580</sup> *Ibidem.*

<sup>581</sup> *Ibidem.*

Wyprowadzone z niniejszych rozważań wnioski wskazują, iż bezrefleksyjne stosowanie do wszystkich stosunków prawnych z zakresu ochrony środowiska tej samej metody legislacyjnej może okazać się niecelowe. Biorąc pod uwagę szeroki zakres materii, jaką obejmuje prawo ochrony środowiska, powstaje też pytanie, czy każde stosunki prawne, które odnoszą się do kwestii związanych z ochroną środowiska należy traktować jednakowo, i czy przepisy z zakresu prawa ochrony środowiska stają się na tyle rozbudowane, że wymagają przyjęcia większej elastyczności i zróżnicowania. Prawo ochrony środowiska nieustannie ewoluuje, w związku z pojawiającym się nowymi obszarami wymagającymi regulacji, a to oznacza konieczność systematycznego dostosowywania prawa do zmieniających się realiów. Niniejszy rozdział pozwolił na wykazanie, iż istnieje obszar stosunków prawnych, który wymaga analizy i wypracowania nowych rozwiązań prawnych.

### **5.3. Organizacje ekologiczne w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako reprezentant społeczeństwa posiadający efektywne instrumenty prawne w postępowaniach z udziałem społeczeństwa - uwarunkowania prawne.**

Regulacje normujące udział organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych „wymagających udziału społeczeństwa”, a do takich postępowań należą opisane w niniejszym rozdziale postępowania w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zostały kompleksowo opisane w rozdziale 2.7. rozprawy. Rozdział ten ma natomiast na celu podkreślenie, jakie problemy odnośnie udziału organizacji ekologicznych istniały bądź istnieją ze względu na specyfikę postępowań w sprawach GMO.

W kontekście omawianej problematyki powstaje pytanie, czy aby organizacja ekologiczna mogła przystąpić do postępowania dotyczącego GMO, wymagane jest wskazanie wprost w statucie organizacji celów związanych z GMO, czy też wystarczy, żeby statut wskazywał na ogólne cele „ochrony środowiska”. Statut organizacji jest to dokument określający cele i zakres jej działania. W literaturze podkreśla się, iż cel statutowy nie musi być równoznaczny z celem wyrażonym w statucie, a może to być cel działania organizacji społecznej w ogólnym tego słowa znaczeniu.<sup>582</sup> Z drugiej strony funkcjonują też odmienne poglądy w tym zakresie. NSA w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r. wskazał, że *„działalność organizacji społecznej opisana w statucie tej organizacji, a więc w istocie cele organizacji społecznej, musi być jak najszczegółowiej określona, tak aby dawało to możliwość ustalenia, że działalność ta wiąże się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony. Cel statutowy oznacza, że sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji zapisanych w statucie lub innym akcie regulującym wewnętrzny ustrój danej organizacji społecznej. Musi zatem istnieć merytoryczne powiązanie, rozumiane w*

---

<sup>582</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 82.

*sensie prawnym, a nie tylko faktycznym, przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania organizacji społecznej”.*<sup>583</sup>

Niemniej jednak pomiędzy aktywnością na rzecz ochrony środowiska, a przeciwko dokonywaniu działań z użyciem GMO istnieje zdaniem autorki rozprawy wyraźna korelacja, co wynika z samej definicji środowiska zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska, w której jako jeden z elementów wymienia się elementy różnorodności biologicznej. Przy czym, rozważenia wymaga sposób sformułowania treści statutu organizacji społecznej chcącej przystąpić do postępowania dotyczącego GMO, a więc ustalenie, czy w jej statucie musi znajdować się zapis, który wyraźnie wskazuje na działania organizacji związane z GMO.

Przy ocenie opisywanej przesłanki organ administracji musi dokonać rozważań dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, organ obowiązany jest do ustalenia ogólnego celu danej organizacji, po drugie organ musi zbadać związek pomiędzy celem a indywidualną sprawą będącą przedmiotem postępowania. W nauce prawa i judykaturze dominuje pogląd, iż treść konkretnych uregulowań zawartych w dokumentach będących podstawą działania organizacji nie może być interpretowana w sposób rozszerzający, a wręcz na potrzeby postępowania toczącego się w konkretnej sprawie treść ta powinna być interpretowana wąsko.<sup>584</sup> Celem takiej wykładni wydaje się być dążenie do tego, aby w postępowaniu brały udział tylko podmioty, które mają rzeczywisty interes w rozstrzygnięciu sprawy. Przeważa tutaj pogląd, iż chodzi przede wszystkim o powiązanie merytoryczne o charakterze prawnym, a nie tylko faktycznym.<sup>585</sup> Co więcej, cele statutowe organizacji społecznej powinny stanowić główny cel jej działania, a nie jedynie cel uzupełniający.<sup>586</sup> Takie unormowanie wskazuje na okoliczności, które z punktu widzenia organu administracji dopuszczającego organizację społeczną do postępowania są jednoznaczne i nie rodzą wątpliwości interpretacyjnych. Wydaje się, iż cele statutowe organizacji społecznej są łatwiejsze do ustalenia, ponieważ

<sup>583</sup> Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06, Lex nr 490153.

<sup>584</sup> Por. WSA z dnia 24 kwietnia 2006 r., IV SA/Wa 1399/05, Lex nr 204948.

<sup>585</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 306.

<sup>586</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 227.

w głównej mierze można je wywieść z treści statutu organizacji (np. z konstrukcji statutu czy ukazania celu przez nazwę organizacji) bądź są w tym statucie jasno wyliczone. Ponadto, jak zostało wspomniane powyżej, decyzja organu o dopuszczeniu organizacji oparta jest przede wszystkim o powiązanie danej sprawy z konkretnymi zadaniami wykonywanymi przez organizację na rzecz społeczeństwa oraz z zasadniczymi, a nie jedynie pobocznymi kierunkami jej działalności.<sup>587</sup> Natomiast, gdyby w postępowaniu, gdzie wymagany jest udział społeczeństwa istniała przesłanka interesu społecznego, stwierdzenie potrzeby reprezentacji i ochrony interesu społecznego w konkretnym postępowaniu uzależnione byłoby od oceny organu prowadzącego postępowanie. Co więcej, według niektórych przedstawicieli nauk prawnych organ ma w tym zakresie swobodne uznanie.<sup>588</sup> Z drugiej strony w orzecznictwie podkreśla się, że organizacja społeczna winna wykazać dopuszczalność żądania oraz zasadność udziału w postępowaniu, ponieważ udział organizacji społecznej w sprawie nie jest obojętny dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują one przeciwstawne interesy. Organizacja powinna też wykazać, jakie „kwalifikacje”, a zatem merytoryczną wiedzę na temat przedmiotu postępowania, posiada do występowania w danej konkretnej sprawie.<sup>589</sup> Jak stwierdza WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 listopada 2010 r.: *„Za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym interes społeczny przemawiać będzie tylko wtedy, gdy będzie ona dysponowała wiedzą merytoryczną w kwestiach objętych swoimi celami statutowymi, ale i rozeznaniem w sprawie, w której ma zamiar uczestniczyć.”*<sup>590</sup>

W stosunku do organizacji ekologicznych, które w wielu przypadkach działają na rzecz ochrony środowiska, powstałby więc problem związku pomiędzy daną sprawą, a działaniami organizacji. Interes społeczny może być bowiem oceniany w różnych płaszczyznach i niekiedy może on pokrywać się z interesem indywidualnym w określonej sprawie, może się z nim wykluczać, a nawet w danej sprawie mogą występować grupy podmiotów dla których interes

---

<sup>587</sup> Wyrok WSA z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06, Lex nr 283527.

<sup>588</sup> Stanowisko takie reprezentują m.in. B. Jaworska-Dębska, M. Wyrzykowski, I. Żukowski.

<sup>589</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 363/08, LEX nr 516024, wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379.

<sup>590</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., syn. akt IV SA/Wa 1925/10, LEX nr 758916.



ten może kształtować się odmiennie. Samo zdefiniowanie interesu społecznego jest trudne, bowiem wymaga każdorazowo indywidualnej oceny jako pojęcie niedookreślone, którego treść zmienia się w czasie w zależności od wartości uznawanych w społeczeństwie.<sup>591</sup>

Tymczasem cele statutowe w przeciwieństwie do interesu społecznego, są łatwiejsze do ustalenia, zwłaszcza biorąc pod uwagę ocenę merytorycznego zaangażowania organizacji społecznej w zadania powiązane z realizacją tych celów. Jednocześnie, jak wielokrotnie było podkreślane, GMO mogą wpływać na środowisko w sposób nieodwracalny i stanowią zagrożenie dla środowiska, w tym głównie pod kątem zachowania różnorodności biologicznej. Wydaje się więc, iż organizacje ekologiczne, których cele statutowe nie dotyczą jedynie określonych aspektów ochrony środowiska, a które wskazują na ochronę środowiska w sposób generalny, powinny być dopuszczone do postępowań w sprawach GMO. Oddziaływanie GMO jest bowiem szerokie, a zamykanie organizacjom ekologicznym drogi prawnej do ochrony środowiska przed ingerencją GMO, tam gdzie takie zagrożenie może rzeczywiście wystąpić, stanowiłoby poważne uszczuplenie uprawnień społeczeństwa. Niemniej jednak, analiza doktryny i orzecznictwa wskazuje na rygorystyczne podejście do tej problematyki. Tym samym organizacja ekologiczna, która w swoim statucie nie odnosi się wprost do spraw związanych z GMO, i która nie wykazuje zaangażowania konkretnie w tę tematykę, może mieć trudności w wystąpieniu w postępowaniu jako jego uczestnik. Pogląd ten wynika z uznania, iż potrzeba udziału organizacji społecznej w danej sprawie winna być oceniana racjonalnie, i w powiązaniu z rzeczywistymi motywami, jakimi kieruje się organizacja społeczna dążąc do uczestnictwa w postępowaniu. Nadużywanie przez organizacje społeczne ich pozycji może bowiem prowadzić do naruszenia sfery prywatności strony postępowania i wywoływać presję psychiczną przez bezpodstawne przedstawianie szerszemu gremium „prywatnej sprawy”.<sup>592</sup>

---

<sup>591</sup> M. Romańska, Komentarz do art. 28, [w:] H. Knysiak-Molczyk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WK 2015.

<sup>592</sup> J. Borkowski, Komentarz do art. 3, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa 1996, s. 224; wyrok NSA z dnia 5 października 2011 r., sygn. II OSK 1397/10, LEX nr 1151862.

W ocenie autorki, takie rozwiązanie winno się ocenić jako negatywne, bowiem umożliwienie organizacji ekologicznej uczestnictwa w postępowaniu nie jest równoznaczne z obowiązkiem podzielenia stanowiska organizacji społecznej organ i wydania zgodnego z nim rozstrzygnięcia<sup>593</sup>

Z pewnością na plus należy ocenić zniesienie przez ustawodawcę na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wymogu wykazania, że obszar, którego dotyczy postępowanie, pokrywa się z zasięgiem terytorialnym działalności organizacji. W odniesieniu do decyzji dotyczących GMO bardzo trudno jest w każdym przypadku wskazać konkretne miejsce, na które może mieć wpływ wydanie decyzji. O ile organizacje ekologiczne, których terenem działania był obszar całego kraju, nie miały takiego problemu, o tyle organizacje, których działalność ograniczona jest do konkretnego obszaru napotykały ograniczenia prawne w uczestnictwie w postępowaniach. Sytuacja różniła się w zależności od przedmiotu decyzji w danym postępowaniu. W przypadku postępowania w przedmiocie wydania zgody na zamknięte użycie GMO i GMM miejsce, gdzie działania z GMO miały się odbywać powinno znajdować się na obszarze działania organizacji. W przypadku zgody na uwolnienie GMO do środowiska interpretacja była podobna, z uwzględnieniem jednak terenu, na który GMO mogły się potencjalnie rozprzestrzenić. Najmniej problemów sprawiało natomiast postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na wprowadzanie produktów GMO do obrotu, bowiem ze względu na fakt, iż obrót odbywa się na terytorium całego kraju, obszar działania organizacji nie miał tu znaczenia.<sup>594</sup> Zmiana przepisów zdecydowanie uprościła sytuację i ujedynoliciła uprawnienia organizacji.

W zakresie udziału społeczeństwa w sprawach GMO i występujących w ramach tego uprawnień organizacji ekologicznych, gwarancję realnego wpływu organizacji na sprawy GMO stanowi członkostwo przedstawiciela organizacji w Komisji do spraw GMM i GMO, które skład, zadania i rola zostaną omówione w

---

<sup>593</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., sygn. IV SA 1139/87, LEX nr 9994, wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., sygn. II OSK 233/14, LEX nr 1987118.

<sup>594</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, s. 80.

kolejnym rozdziale. Należy jednak podkreślić, iż uczestnictwo przedstawiciela organizacji ekologicznych w pracach Komisji do spraw GMM i GMO jest odrębną instytucją od udziału organizacji w postępowaniu administracyjnym na prawach strony i aktywność jej przedstawicieli w postępowaniu nie wyklucza przystąpienia organizacji ekologicznych do postępowania.

#### **5.4. Rola Komisji do spraw GMM i GMO w strukturze normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO.**

Skład, uprawnienia oraz zadania i organizację Komisji do spraw GMM i GMO reguluje ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Komisja ds. GMM i GMO jest organem pełniącym istotne funkcje w sprawowaniu kontroli nad procedurami związanymi z organizmami modyfikowanymi genetycznie. Jest to jedyny organ biorący udział w tychże postępowaniach, którego członkami są przedstawiciele społeczeństwa. W skład Komisji ds. GMM i GMO, liczącej 21 członków, wchodzi dwaj przedstawiciele „pozarządowych organizacji ekologicznych” oraz przedstawiciel organizacji konsumenckich (art. 12 ust. 2 u.m.o.g.z.). Członkowie wybierani są na czteroletnią kadencję. Przewodniczącego Komisji ds. GMM i GMO, zastępców przewodniczącego i sekretarza Komisji ds. GMM i GMO, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw środowiska spośród jej członków (art. 12 ust. 3 u.m.o.g.z.), natomiast wydatki związane z działalnością Komisji ds. GMM i GMO pokrywane są z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw środowiska (art. 12 ust. 7 u.m.o.g.z.).

W świetle omawianej tematyki istotne jest czym zajmuje się Komisja ds. GMM i GMO oraz jaki jest jej faktyczny wpływ na decyzje organów administracji w przedmiocie wydawania poszczególnych zgód i zezwoleń dotyczących GMO. Komisja ds. GMO i GMM jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie organizmów genetycznie modyfikowanych. Do jej zadań należy:

- 1) opiniowanie wniosków w sprawach wydawania zgód lub zezwoleń przewidzianych przez ustawę,
- 2) wydawanie opinii w sprawach przedstawianych przez ministra właściwego do spraw środowiska w związku z jego uprawnieniami wynikającymi z ustawy,
- 3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących GMM lub GMO oraz bezpieczeństwa biologicznego.

Z powyższego wynika, iż zakres działania Komisji ds. GMM i GMO jest znaczny, bowiem odnosi się nie tylko do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach, ale także do aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Co jednak odróżnia ten organ od innych organów opiniodawczo-doradczych działających przy ministrze właściwym do spraw środowiska takich, jak Państwowa Rada Ochrony Środowiska (PROŚ)<sup>595</sup> czy Państwowa Rada Ochrony Przyrody (PROP)<sup>596</sup>, to fakt, iż ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych przewiduje obligatoryjne zasięgnięcie opinii Komisji ds. GMM i GMO we wszystkich sprawach, w których wydawane są indywidualne decyzje.

Analizując zadania pozostałych organów opiniujących, dostrzec można, iż ich kompetencje są bardzo ogólnie sformułowane i odnoszą się jedynie do aktów generalnych i abstrakcyjnych bądź ogólnych opinii w zakresie danej dziedziny, jest to np. opiniowanie kierunków polityki w dziedzinie ochrony środowiska, przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków ochrony środowiska, ocena stanu przyrody i wykorzystania obszarów chronionych dla celów naukowych.<sup>597</sup> Dostrzega się więc w przepisach ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych zdecydowane skonkretyzowanie zadań Komisji ds. GMM i GMO jako organu opiniodawczo-doradczego, co zwiększa jej rolę w procesie decyzyjnym w praktyce. Wypada bowiem nadmienić, iż w początkowym etapie prac nad ustawą o GMO rozważano stworzenie specjalnego organu międzyresortowego, który w oparciu o szeroką wiedzę z różnych dziedzin życia, regulowanych prawnie, dokonałby fachowej oceny danej sprawy.<sup>598</sup> Tym większe znaczenie ma więc włączenie do Komisji ds. GMM i GMO przedstawicieli społeczeństwa jako pełnoprawnych jej członków.

Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych nie określa pojęć „organizacja konsumencka” oraz „pozarządowa organizacja ekologiczna”, wobec czego należy ustalić ich definicje

---

<sup>595</sup> Podstawa działania - art. 387-393 p.o.ś.

<sup>596</sup> Podstawa działania - art. 95-96 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>597</sup> [bip.mos.gov.pl/organy-doradcze/panstwowa-rada-ochrony-srodowiska/](http://bip.mos.gov.pl/organy-doradcze/panstwowa-rada-ochrony-srodowiska/) z dnia 20.05.2013 r., <http://prop.info.pl/zadania/> z dnia 20.05.2013 r.

<sup>598</sup> M. Bar, J. Jędrośka, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji...*, op. cit., s. 48.

na podstawie odrębnych ustaw. W przypadku organizacji konsumenckiej, jej definicja znajduje się w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>599</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 13 ustawy przez organizacje konsumenckie rozumie się niezależne od przedsiębiorców i ich związków organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów. Organizacje konsumenckie mogą prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, o ile dochód z działalności służy wyłącznie realizacji celów statutowych. Sposób wyboru przedstawicieli organizacji do składu Komisji ds. GMM i GMO został w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych określony w sposób mało precyzyjny. Ustawa stanowi jedynie, iż w przypadku pozarządowych organizacji ekologicznych przedstawiciele „są zgłoszeni przez te organizacje”. Sformułowanie te wydaje się niewystarczające. Dla porównania, warto zwrócić uwagę na unormowanie występujące w ustawie Prawo ochrony środowiska, w art. 400d pkt 5, który reguluje kwestię składu i struktury Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu. W przepisie tym ustawodawca wprowadził bardziej precyzyjny tryb wyboru przedstawiciela. Przepis art. 400d pkt 5 p.o.ś. stanowi, iż przy ustalaniu składu i struktury Rady Nadzorczej NFOŚ, uwzględnia się w jej składzie: *„przedstawiciela organizacji ekologicznych o zasięgu ogólnokrajowym, które posiadają struktury organizacyjne na terenie całego kraju, zgłoszonego przez te organizacje i cieszącego się poparciem największej liczby tych organizacji.”* W tym przypadku wskazanie sposobu wyboru kandydata również nie jest jednoznaczne, jednak wyznacza pewne wytyczne, bowiem wskazuje, iż przedstawicielem organizacji ma być osoba ciesząca się określonym poparciem. W związku z istniejącą sytuacją, *de lege ferenda* winno się rozważyć uszczegółowienie wymogów co do wyboru reprezentanta organizacji ekologicznej.<sup>600</sup>

W tym miejscu należy poruszyć pewien problem, który istniał na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska do czasu jej nowelizacji w 2009 r., kiedy to w skutek zmiany przepisów, m.in. zlikwidowano gminne i powiatowe fundusze

---

<sup>599</sup> Dz.U. tj. z 2017 r., poz. 229 ze zm.

<sup>600</sup> Por. M. Micińska, *Udział społeczeństwa...*, op. cit., s. 235.

ochrony środowiska. Do czasu nowelizacji art. 400d pkt 5 stanowił, iż „*skład i strukturę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu ustala, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, uwzględniając w składzie Rady [...] przedstawiała organizacji ekologicznych, wybranego spośród zgłoszonych przez nie kandydatów cieszących się poparciem największej liczby tych organizacji*”. Istotna różnica w tym przepisie w stosunku do nowej regulacji polega na tym, że do 2009 r. kandydaci do rady proponowani byli przez same organizacje, a minister właściwy do spraw środowiska dokonywał wyboru już z spośród przedstawionych kandydatów. Na dzień dzisiejszy przedstawiciel jest wybierany bezpośrednio przez ministra właściwego do spraw środowiska, spośród osób cieszących się największym poparciem organizacji. Co więcej, dla zapewnienia przejrzystości procedur wprowadzono regulacje określające jak procedura ta ma dokładnie wyglądać. Zgodnie z art. 400d ust. 3 minister środowiska ogłasza w prasie o zasięgu ogólnokrajowym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej rozpoczęcie procedury zgłaszania kandydatów na przedstawiciela organizacji ekologicznych i wskazuje jednocześnie miejsce oraz 30-dniowy termin ich zgłaszania. Organizacje ekologiczne dokonują zgłoszenia w formie pisemnej (art. 400d ust. 3 i 4). Tak skonstruowana procedura wyboru daje dużą gwarancję obiektywności, bowiem niweluje możliwość manipulacji ze strony organizacji nastawionych na zysk.<sup>601</sup> Takie zjawiska miały miejsce w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska, gdzie, podmioty nastawione na partykularne interesy nie informowały szerokiego grona organizacji ekologicznych o wyborach, czego skutkiem była niemożność zgłaszania swoich przedstawicieli bądź niejawność, a nawet utajenie procedury wyboru. Widoczny był więc brak dwustopniowej procedury proponowania kandydatów, gdzie najpierw organizacje zgłaszałyby przedstawicieli, dopiero potem wylaniałyby kandydata optowanego przez wszystkie organizacje.<sup>602</sup> Sytuacje takie zostały stwierdzone w Raporcie Polskiej Zielonej Sieci z 2005 r. pod tytułem „Zazielenić fundusze. Społeczny monitoring ochrony środowiska”<sup>603</sup>. Mając na względzie powyższe, wydaje się

---

<sup>601</sup> *Ibidem* s. 193.

<sup>602</sup> *Ibidem*.

<sup>603</sup> M. Stoczkiewicz, K. Smolnicki i in. *Raport: Zazielenić fundusze. Społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska*, Kraków 2005, <http://zielonasiec.pl> z dnia 21.02.2013 r.

zmiana przepisów regulujących skład Komisji do spraw GMM i GMO byłaby właściwa.

W przypadku organizacji konsumenckich ustawodawca w ogóle nie wskazuje, w jaki sposób przedstawiciel organizacji konsumenckich powinien być wybrany. Przepis ten, aby zachować konsekwencję, powinien być uszczegółowiony. Konfrontując ten przepis z pozostałymi wymienionymi powyżej, dostrzegalny jest brak szczegółowego wyjaśnienia, jakie dana organizacja konsumencka powinna spełniać warunki, biorąc pod uwagę zwiększenie efektywności realizacji udziału społeczeństwa w sprawach GMO. Ustawa wskazuje bowiem, np. jakimi cechami muszą się charakteryzować osoby fizyczne, aby znaleźć się w Komisji ds. GMM i GMO, mianowicie przedstawiciele nauki muszą wykazywać się autorytetem i kompetencjami w następujących dziedzinach: ochrony środowiska, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa biologicznego, biotechnologii, ochrony roślin oraz etyki, a ponadto wybór poprzedzony jest zasięgnięciem opinii ministra właściwego do spraw nauki, ministra właściwego do spraw zdrowia i ministra właściwego do spraw rolnictwa. W tym wypadku kluczową cechą jest więc posiadanie szerokiej wiedzy w wymienionych dziedzinach, które związane są pod różnymi aspektami ze sprawami GMO. Również w przypadku wyboru przedstawiciela przedsiębiorców ustawodawca akcentuje, iż chodzi tu o osobę związaną z biotechnologią, a wybór dokonany jest po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki i organizacji pracodawców. Wymienione kandydatury mają więc swoje umocowanie w stanowisku wyrażonym przez organ administracji publicznej. W przypadku przedstawicieli społeczeństwa z pewnością czynniki, jakimi należy kierować się przy ich wyborze, są odmienne od pozostałych, bowiem w głównej mierze opierają się o stopień aktywności organizacji w sprawach służących dobru społeczeństwa, czy wpływie jaki organizacja wywiera na decyzje podejmowane przez organy władzy.

Wybór przedstawiciela organizacji konsumenckiej w sprawach, w które mają znaczący wpływ na życie i zdrowie ludzi, oraz na jakość i poziom ich życia, wydaje się być nie mniej ważny niż wybór przedstawicieli organizacji ekologicznych. Konsumpcja stanowi wyraz zmieniających się i przekształcających



potrzeb społeczeństwa, warunków i okoliczności ich zaspokajania. Należy dodać, iż odpowiednie ukształtowanie sfery rynkowej, zapewniającej dostarczenie i wybór produktów powinno służyć podejmowaniu przez konsumenta racjonalnych i świadomych decyzji, zmierzających do podnoszenia jakości życia. Nie zawsze jednak interes społeczny idzie w parze z partykularnymi interesami przedsiębiorców, wobec czego, jako swoisty gwarant równowagi, przedstawiciel organizacji konsumenckich wydaje się być ważnym członkiem Komisji ds. GMM i GMO. Żywność stanowi jeden z podstawowych elementów konsumpcji, na którą GMO może znacząco oddziaływać, zmieniając strukturę i właściwości żywności.

Rola Komisji ds. GMM i GMO polega przede wszystkim na tworzeniu zbiorowej opinii ekspertów, które w głównej mierze stanowi ocenę naukową napływających do Komisji wniosków. Opinie Komisji ds. GMM i GMO mają realny wpływ na podejmowane rozstrzygnięcia, dobór jej członków winien być więc uzasadniony. Należałoby więc zastanowić się na tym, czy w omawianej regulacji zostały zachowane odpowiednie proporcje w wyborze jej członków. W projekcie ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>604</sup> projektodawca proponował aby przedstawiciela pozarządowych organizacji ekologicznych zredukować do jednej osoby, natomiast kwestię organizacji konsumenckich pozostawić bez zmian. Z punktu widzenia konieczności zapewnienia udziału społeczeństwa w sprawach GMO rozwiązanie takie należałoby ocenić negatywnie, bowiem przy pozostałej znacznej liczbie członków nie będących reprezentantami społeczeństwa, znacznie korzystniejsze byłoby zwiększenie, a nie zmniejszenie liczby przedstawicieli organizacji. Projekt ww. ustawy zakładał ponadto, aby przedstawiciel pozarządowych organizacji ekologicznych powoływany był spośród kandydatów zgłaszanych przez te organizacje w wyznaczonym przez ministra właściwego do spraw środowiska terminie. Rozwiązanie to można uznać za właściwe i warte wprowadzenia, bowiem doprecyzowuje ono kwestie formalne związane z wyborem przedstawiciela i mobilizuje organizacje do aktywnego i świadomego uczestniczenia w działaniach związanych z GMO, czy w pozyskiwaniu informacji

---

<sup>604</sup> Projekt ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, druk Sejmowy nr 2547, VI kadencja Sejmu.

ich dotyczących. Praktyka pokazała bowiem, iż ustanowienie Komisji ds. GMM i GMO organem opiniodawczo-doradczym niemal we wszystkich sprawach podejmowanych przez ministra właściwego do spraw środowiska jest w gruncie rzeczy pozbawione celowości.<sup>605</sup> Nie ma bowiem merytorycznego uzasadnienia w odniesieniu do wydawania przez Komisję ds. GMM i GMO opinii w sprawach przedstawianych przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie jego ustawowych uprawnień. W praktyce niezasadne okazało się także uprawnienie Komisji ds. GMM i GMO do opiniowania projektów założeń polityki państwa w dziedzinie zastosowań GMO i bezpieczeństwa biologicznego, co po nowelizacji ustawy w 2015 r. zostało uchylone. W tych dwóch grupach spraw stanowiska Komisji ds. GMM i GMO nie są obligatoryjne i w większości państw członkowskich Unii Europejskiej nie jest praktykowane zasięganie opinii Komisji ds. GMM i GMO w tych kwestiach.<sup>606</sup>

W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na formę wydawanych przez Komisję ds. GMM i GMO uchwał dotyczących udzielenia aprobaty bądź dezaprobaty dla wykonywania określonych działań z użyciem GMM czy GMO. Uchwały te w swej treści zawierają bowiem jedynie twierdzenie, co do stanowiska przyjętego przez Komisję ds. GMM i GMO.<sup>607</sup> Warto rozważyć przy tym czy nie zasadnym byłoby, aby opinie Komisji zawierały uzasadnienie sformułowanego przez siebie stanowiska. Wydaje się to rozwiązaniem słusznym i pozwalającym odzwierciedlić rzeczywistą rolę Komisji ds. GMM i GMO w procedurze wydania zgody na działania z użyciem GMM czy GMO.

Komisja ds. GMM i GMO prezentuje się jako szczególny organ mający swoje miejsce w ramach zakładanego normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Trudno jest ją bowiem porównać do innego tego typu podmiotu, a przy tym powyższe rozważania wskazują na potrzebę dopracowania jej charakteru i precyzyjnego wyznaczenia doniosłości jej roli w procedurach związanych z wydawaniem zgód i zezwoleń na

---

<sup>605</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, Druk nr 2547, VI Kadencja Sejmu, s. 12.

<sup>606</sup> *Ibidem.*

<sup>607</sup>

[http://gmo1.mos.gov.pl/rejestr/registries/RegistryEntryList.action?\\_sourcePage=%2Fregistries%2FRegistryList.action&registryId=hcc3d96e7f0000010120709c136976b8](http://gmo1.mos.gov.pl/rejestr/registries/RegistryEntryList.action?_sourcePage=%2Fregistries%2FRegistryList.action&registryId=hcc3d96e7f0000010120709c136976b8) z dnia 30.09.2016 r.

wykorzystywanie GMO. Członkostwo reprezentantów społeczeństwa w Komisji ds. GMM i GMO wydaje się jednak być marginalne, co również utrudnia określenie, co do rzeczywistej roli jaką Komisja ta pełni w wymienionych w tym rozdziale procedurach. Należy to ocenić jako negatywne. *De lege ferenda* istotnym wydaje się doprecyzowanie roli Komisji ds. GMM i GMO i ujednoczenie jej charakteru tzn. podjęcie decyzji co do tego, czy jest ona organem składającym się wyłącznie z profesjonalistów w danej dziedzinie, czy też jej rola wykracza poza fachową ocenę i obejmuje również w obszar społecznego oddziaływania na sprawy dotyczące wykorzystywania GMO.

## 5.5. Uwagi końcowe.

Posumowanie powyższych rozważań należy rozpocząć od generalnego stwierdzenia, iż na gruncie przepisów regulujących problematykę udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących GMO istnieje pole do zmian i modyfikacji, które w konsekwencji usprawniłyby procedurę udziału społeczeństwa, ujedynolico ją i uczyniło bardziej jednoznaczną. Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, iż o ile można mówić o istnieniu elementów, które w założeniu składają się na normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach GMO, o tyle trudno dostrzec w działaniach ustawodawcy intencję do stworzenia takiego modelu jako struktury zapewniającej skuteczny udział społeczeństwa w sprawach GMO. Aby podjąć próbę sformułowania normatywnego modelu udziału społeczeństwa niezbędne jest dokonanie zbiorczych konkluzji dotyczących tej problematyki, które pozwolą na zidentyfikowanie problemu i na tej podstawie sformułowanie nowych rozwiązań na gruncie przepisów prawnych.

Sprecyzowanie wniosków *de lege ferenda* rozpocząć należy od podsumowania poszczególnych etapów opisanych w niniejszym rozdziale procedur udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących GMO. Jak zostało wspomniane, procedury te stosuje się zarówno do wydania zgód na działanie z wykorzystaniem GMO, jak i do ich zmiany, natomiast przepisy nie odnoszą się do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym jest lub ma być prowadzone zamknięte użycie GMM czy GMO oraz cofnięcia zgodny na zamknięte użycie GMM czy GMO. Autorka postawiła pytanie, czy brak unormowania *expressis verbis* tych procedurów powoduje w jakimś sensie uszczuplenie uprawnień społeczeństwa w zakresie jego udziału w sprawach GMO. Przeprowadzona analiza pozwala przypuszczać, że tak nie jest. Przyjęcie założenia, że udział społeczeństwa w wyżej wymienionych sprawach nie ma swojego uzasadnienia prawnego wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, sposób sformułowania przesłanek w zakresie obowiązku cofnięcia zezwolenia czy zgody wskazuje na konieczność rozpatrywania ich w sposób nie dający przestrzeni do uznaniowego rozstrzygnięcia. Ponadto, z treści przepisu

wynika, iż organ podejmuje decyzje na podstawie przeprowadzonej kontroli, a więc w oparciu o konkretnie ustalone fakty m.in. w odniesieniu do terminu, czy wymogów bezpieczeństwa wymienionych w treści przyznanej zgody. Po drugie, nie można tutaj abstrahować od celu tej regulacji, a mianowicie dążenia do nałożenia na podmiot wykonujący działania z użyciem GMM czy GMO obowiązku zaprzestania tych działań, a więc *de facto* zaprzestania potencjalnej ingerencji w środowisko. Mając na względzie podejście społeczeństwa do GMO i cel postępowań z udziałem społeczeństwa, nie ulega wątpliwości, iż jest on wtedy zasadny, gdy chodzi o możliwość spowodowania zagrożenia, a nie wtedy gdy administracji jest ono eliminowane. Mając przy tym na względzie, że opinia społeczeństwa nie może stanowić podstawy do wydania decyzji w tym przedmiocie, odwołanie się do skutków, jakie wywołała ta decyzja stanowi najważniejszy aspekt prowadzonej tu oceny zasadności udziału społeczeństwa w tych postępowania. Mając więc na względzie cel tej regulacji, oraz założenia stworzenia instrumentów udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, winno się przyjąć, iż społeczeństwo co do zasady optować będzie za zaprzestaniem tego typu działalności, a nie za jej kontynuowaniem. Jest to jednak wciąż subiektywny wniosek, wywiedziony z szerszego kontekstu rozważań nad kwestią stosowania GMO. Z kolei, rozpatrując sposób sformułowania omawianych przepisów, warto zauważyć, iż w przeciwieństwie do regulacji odnoszących się do wydania zgody na działania z użyciem GMM czy GMO, przepisy te nie regulują kwestii obowiązku przedłużania postępowania o okres konsultacji wymaganych na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Sam art. 14 u.u.i.ś. również odnosi się jedynie do postępowań o wydanie zgody bądź zezwolenia. Taka konstrukcja przepisów sugeruje, iż wolą ustawodawcy nie było prowadzenie postępowania w przedmiocie cofnięcia zgody na działania z użyciem GMM czy GMO z udziałem społeczeństwa. Podkreślenia wymaga fakt, iż wymóg taki nie istnieje w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej. *De lege ferenda*, aby usunąć wszelkie wątpliwości korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie odrębnego przepisu, który w sposób jednoznaczny stwierdzałby

obowiązek bądź jego brak w zakresie udziału społeczeństwa w analizowanych postępowaniach.

Przechodząc zaś do poszczególnych elementów procedury z udziałem społeczeństwa, przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, iż obowiązek powiadomienia społeczeństwa o toczącym się postępowaniu będzie konkretyzował się w chwili skompletowania materiałów niezbędnych do prowadzenia postępowania. Jednak z racji faktu, iż termin nie został skonkretyzowany, organ ma w zasadzie pełną swobodę w działaniu.<sup>608</sup> Minister właściwy do spraw środowiska może powiadomić społeczeństwo w momencie wszczęcia postępowania bądź też na etapie opiniowania przez Komisję do spraw GMM i GMO, np. po otrzymaniu opinii Komisji do spraw GMM i GMO lub wstępnej opinii jej zespołu roboczego. Jedynym ograniczeniem jest moment wydania przez organ rozstrzygnięcia merytorycznego oraz ustawowy okres czasu na składanie uwag i wniosków, który wynosi 30 dni.<sup>609</sup> *De lege ferenda* warto rozważyć wprowadzenie obowiązku powiadamiania społeczeństwa dopiero w momencie wydania przez Komisję do spraw GMO i GMM wstępnej opinii. Byłoby to zasadne z punktu widzenia realizacji zasady uspołeczniania procesu decyzyjnego w ochronie środowiska, a więc wpisywałoby się w normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Wstępna opinia Komisji do spraw GMO i GMM pozwoliłaby na zapoznanie się przez społeczeństwo z fachową opinią w danej sprawie, sformułowaną w oparciu o wiedzę, której społeczeństwo jako pewien ogół podmiotów zainteresowanych przede wszystkim konsekwencjami wydania decyzji, nie posiada.

W zakresie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na zamknięte użycie GMM i GMO istotną rolę odgrywa określenie momentu początku biegu terminu na składanie uwag i wniosków, który powinien uwzględniać uprzednie skuteczne dokonanie podania informacji do publicznej wiadomości w drodze wszystkich wymaganych przez ustawodawcę form. Jak wskazała autorka rozprawy, wśród przedstawicieli nauk prawnych dominuje pogląd, iż termin ten

---

<sup>608</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 33.*, wyd. II, LEX/el 2013

<sup>609</sup> Patrz też M. Micińska, *Prawne aspekty...*, Część II, [w:] *Ochrona Środowiska, Przegląd*, nr 3/2002, s. 22-35.

nie ma charakteru instrukcyjnego. Przekroczenie więc tego terminu wywołuje negatywne konsekwencje dla podmiotu, który dopuścił się takiego przekroczenia, co potwierdza orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2008 r.<sup>610</sup> Za takim jego charakterem przemawiają również postanowienia art. 35 u.u.i.ś., który przewiduje, że uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu wynikającego z art. 33 ust. 1 pkt 7 u.u.i.ś. pozostawia się bez rozpoznania; ma więc miejsce w tym wypadku następstwo prawne o charakterze materialnoprawnym, które uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie uwag i wniosków zgłoszonych z przekroczeniem terminu.<sup>611</sup> Autorka zwróciła także uwagę, że obowiązujący w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko 30-dniowy termin na złożenie uwag i wniosków jest stosunkowo krótki. W postępowaniach, w których dokumentacja jest rozbudowana termin ten stwarza barierę czasową w prawidłowym i kompletnym zapoznaniu się ze sprawą. Takie formułowanie przepisów nie uwzględnia uwarunkowań każdego z rodzajów postępowań oraz poszczególnych etapów postępowań dotyczących wykorzystywania GMM i GMO. Rozwiązaniem, które odzwierciedlałoby ustawodawstwo Unii Europejskiej byłoby więc takie przyjęcie możliwości indywidualnego określenia terminu składania uwag i wniosków w każdym z postępowań wymagającym udziału społeczeństwa. *De lege ferenda*, postuluje się dodanie przez ustawodawcę w ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przepisu, który uzależniałby długość terminu na dokonanie uwag i wniosków od przedmiotu i stopnia skomplikowania danej sprawy, bądź też wprowadziłby podział terminów uwarunkowany przedmiotem postępowania i skomplikowaniem sprawy. Wydaje się natomiast, iż rozwiązaniem, które na dzień dzisiejszy, w aktualnym stanie prawnym nie sprawdziłby się byłoby przypisanie określonych terminów do konkretnego rodzaju spraw, bowiem legislator nie wylicza enumeratywnie w ustawie o

---

<sup>610</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. IV SA/Wa 1597/08, LEX nr 521846.

<sup>611</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz do art. 33.*, wyd. II, LEX/el 2013

udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jakie postępowania wymagają udziału społeczeństwa. Klasyfikacja spraw ze względu na stopień ich skomplikowania byłaby więc możliwa w przypadku gruntownej zmiany konstrukcji ustawodawstwa w tym zakresie. Gdyby natomiast przyjąć koncepcję całościowego uregulowania problematyki udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących GMM i GMO w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych korzystnym byłoby wprowadzenie dłuższego terminu na składanie uwag i wniosków, a przy tym różnicowanie terminów w zależności od rodzaju postępowania dotyczącego GMO.

Istotne znaczenie w ramach prowadzonych rozważań dla ukształtowania założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO ma ustalenie, kiedy organ obowiązany jest do przeprowadzenia rozprawy otwartej dla społeczeństwa. W piśmiennictwie podkreśla się, że rozprawa jest zjawiskiem dynamicznym, na którego kształtowanie się oddziałują wszystkie naczelnne zasady postępowania, w szczególności zaś zasada jawności, bezpośredniości, kontrydiktoryjności, prawdy materialnej, swobodnej oceny dowodów i koncentracji materiału dowodowego.<sup>612</sup> Przepis art. 36 u.u.i.s. wskazuje na uprawnienie organu do zwołania rozprawy, nie zaś jego obowiązek. W niniejszym rozdziale autorka poddała analizie kwestię koleracji pomiędzy przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście możliwości zwołania przez organ rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Przyjmując, iż art. 89 k.p.a. stwarza po stronie organu administracji publicznej obowiązek przeprowadzenia rozprawy, nie można wykluczyć, iż analizowane przepisy wzajemnie się uzupełniają. Doktryna i judykatura nie wykluczają bowiem takiej właśnie zależności. Po pierwsze, w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej jest obowiązany przeprowadzić rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania. Biorąc pod uwagę fakt, że

---

<sup>612</sup> J. Jodłowski, *Postępowanie cywilne*, 1996, s. 284



termin na składanie uwag i wniosków przez społeczeństwo jest krótki, tym samym zwołanie rozprawy w sprawach dotyczących GMO pozwoliłoby na realizację postulatów ustawodawcy co do urzeczywistnienia zasady szybkości postępowania i ekonomiki procesowej. Rozprawa umożliwiłaby także koncentrację materiału dowodowego w jednym miejscu, co jest istotne, biorąc pod uwagę poczynione w niniejszym rozdziale rozważania co do możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy. Mając zaś na względzie terminy, w jakich organ ma obowiązek wydać decyzje co do dokonywania działań z użyciem GMO i biorąc pod uwagę, że są one dłuższe niż postulowany przez ustawodawcę czas na przeprowadzenie postępowania administracyjnego wynikający z art. 35 k.p.a., sugestia ta jest tym bardziej słuszna. Postępowanie wyjaśniające przybiera obligatoryjnie formę rozprawy także wówczas, gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Jednym z etapów postępowania jest opiniowanie wniosku przez Komisję do spraw GMM i GMO, odbywające się na posiedzeniu. Tego typu ciało doradcze nie występuje standardowo w postępowaniach z udziałem społeczeństwa. Warto rozważyć, czy nie zasadnym byłoby takie skonstruowanie przepisów, które zapewniałyby właśnie reprezentację Komisji do spraw GMM i GMO podczas rozprawy. Jego obecność pozwoliłaby *de facto* na bezpośrednie ustosunkowanie się do postępowania i przedstawienie stanowiska przyjętego przez Komisję do spraw GMM i GMO w sposób i w formie, która byłaby przystępna dla społeczeństwa i pozwoliłaby na bieżące wyjaśnianie wątpliwości. Tym bardziej więc, w ocenie autorki rozprawy, zasadnym wydaje się uznanie, iż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią niejako uzupełnienie regulacji z art. 36 u.u.i.ś. i wyznaczają ramy postępowania organu biorąc pod uwagę podstawowe zasady postępowania administracyjnego. Niemniej jednak *de lege ferenda* warto rozważyć precyzyjne określenie w przepisach GMO przesłanek zwołania rozprawy, biorąc pod uwagę swoistość tego postępowania, jego znaczenie dla społeczeństwa oraz mając na względzie rozbieżność poglądów co do istnienia korelacji pomiędzy art. 89 k.p.a. i 36 u.u.i.ś.

Kwestią, która wymagała głębszego rozważenia jest rola w jakiej społeczeństwo może uczestniczyć w postępowaniach opisanych w niniejszym

rozdziale. O ile w przypadku zamkniętego użycia GMM i GMO ma ono charakter ograniczony i działania wchodzące w jego zakres są wykonywane jedynie w określonych warunkach, a pomiędzy obszarem zamkniętego użycia a obszarem występującym „na zewnątrz” istnieje bariera zapewniająca izolację działań z GMM i GMO, o tyle zamierzone uwolnienie może potencjalnie negatywnie wpłynąć na obszary znajdujące się w pobliżu terenu gdzie działania są wykonywane. Co więcej, przy zamierzonym uwolnieniu GMO do środowiska nie są stosowane żadne bariery ograniczające jego rozprzestrzenianie, wobec czego oddziaływanie może mieć znaczny zasięg. Analiza przeprowadzona w tym rozdziale pozwoliła stwierdzić, że Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza zawiązanie stosunku procesowego niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku istnieje rzeczywiście interes danego podmiotu oparty na prawie.<sup>613</sup> Postępowanie może więc dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku innego podmiotu w sposób pośredni, tj. w taki, że decyzja nie rozstrzyga wprost o jego prawach i obowiązkach, lecz jedynie oddziałuje na jego prawa i obowiązki wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z tym podmiotem.<sup>614</sup> Wydaje się, iż wynik postępowania w sprawie wydania zgodny na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska może w określonych przypadkach wpływać na wykonywanie praw właścicielskich na nieruchomościach znajdujących się w obszarze oddziaływania uwolnionego GMO na środowisko. Analiza tego zagazania pozwoliła na ustalenie, że nie można wykluczyć, iż na tym etapie udział innych stron niż podmiot wnioskujący o udzielenie zgody na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, byłby uzasadniony.

Istotne znaczenie w omawianych procedurach ma także dokumentacja oceny zagrożeń, która jest niezbędna w każdym z opisanych postępowań i bez której nie mogłoby dojść do wydania decyzji zezwalającej na dokonanie wnioskowanych działań. Głównym celem oceny zagrożenia jest wstępna analiza i określenie stopnia wpływu GMO na zdrowie ludzi, warunki ich życia oraz na środowisko. Jest to więc swoista charakterystyka problemów, jakie mogą wystąpić przy podejmowanej działalności, a na tej podstawie oszacowanie

---

<sup>613</sup> J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony*, A UW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 33

<sup>614</sup> por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016

wartości przedsięwzięcia i jego zyskowności w świetle obowiązku ochrony środowiska. Podobnie jak raport o oddziaływaniu na środowisko, ocenę zagrożenia z racji treści i celu dla jakiego jest tworzona, należy uznać za nienazwany środek dowodowy, do której zastosowanie będą miały wszystkie zasady postępowania dowodowego, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.<sup>615</sup> Zastanowienia wymagała kwestia, czy ocena zagrożenia powinna być sporządzana przez samego wnioskodawcę i czy wpływa to pozytywnie na rzeczywistą ocenę sprawy przez podmioty biorące udział w postępowaniu. Skoro bowiem ocena zagrożenia stanowi jeden z kluczowych elementów, na których organ opiera swoją decyzję, kwestia jej poprawnego sformułowania jest niezwykle istotna, a jej nieprawidłowe skonstruowanie może w gruncie rzeczy powodować naruszenie zasady przezorności.<sup>616</sup> W tym kontekście autorka rozprawy dostrzega dwa aspekty oceny zagrożenia wymagające dopracowania pod kątem prawnym. Po pierwsze, wydaje się słusznym wprowadzenie obowiązku poświadczenia kwalifikacji przez osoby sporządzające ocenę oddziaływania na środowisko, podobnie jak ma to miejsce w przypadku raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na chwilę obecną, dopiero kiedy wnioskodawca rozpocznie działalność, właściwe organy administracji publicznej sprawdzają jej zgodność z przyjętymi wymogami. Nie można wykluczyć, że skoro wnioskodawca specjalizuje się w danej dziedzinie i zależy mu na decyzji zezwalającej, może on tak skonstruować ocenę zagrożeń, aby przemawiała ona na jego korzyść. Ocena zagrożeń winna być dokumentem obiektywnie stwierdzającym mogące się pojawić zagrożenia w prowadzonej działalności. Przyjmując nawet, że wnioskodawca następnie zostałby pociągnięty do odpowiedzialności za sporządzenie oceny zagrożenia niezgodnej z rzeczywistym stanem rzeczy, wciąż wpływałoby to na brak realizacji zasady przezorności i prawa do informacji, a także udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie GMO. *De lege ferenda* powinny być stworzone unormowania wprowadzające obowiązek potwierdzenia oceny zagrożeń, a nawet całej dokumentacji dołączonej do wniosku przez organ kompetentny w sprawie.

---

<sup>615</sup> Por. W. Radecki, *Charakter prawny raportu...*, op. cit., s. 36.

<sup>616</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 615/11, LEX nr 1123134.

Spowodowałyby to podwójny korzystny skutek - po pierwsze zwiększyłyby skuteczność partycypacji społeczeństwa, które mogłoby odnieść się do rzetelnych, obiektywnych danych, po drugie wpłynęłyby to na zmniejszenie nieprawidłowości w wykonywaniu działań z GMO, na które została wydana zgoda. Warto także, aby analogicznie jak w przypadku raportu o oddziaływaniu na środowisko, ocena zagrożenia zawierała streszczenie informacji w języku niespecjalistycznym. Członkowie społeczeństwa są w stanie tylko wtedy odnieść się merytorycznie do treści wniosku, kiedy sami mają szansę na zrozumienie procesów wchodzących w zakres wnioskowanej działalności. Wydaje się więc, że dla rzeczywistego uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniu niezbędne jest wyjaśnienie sprawy w języku zrozumiałym dla przeciętnej osoby, nie będącej specjalistą w danej dziedzinie. Tymczasem, na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych wnioskodawca nie ma obowiązku tłumaczenia dokumentacji sprawy w języku niespecjalistycznym. Nie wykluczone, że brak takiego obowiązku może wpłynąć na wzrost prawdopodobieństwa powstania konfliktów ekologicznych. Wprowadzenie takiego obowiązku wpłynęłoby również na pozytywne postrzeganie organów administracji i umożliwiłoby efektywny dialog pomiędzy państwem a obywatelami. W efekcie przyczyniłoby się to do zwiększenia zaufania obywateli do państwa. Stosowną regulacją w odniesieniu do prowadzonych rozważań byłoby wprowadzenie, tożsamego do art. 66 ust. 1 pkt 15 u.u.i.ś. przepisu o ujęciu w dokumentacji sprawy analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym działaniem.

Zdecydowanie lepiej wypada na tym tle regulacja odnosząca się do uczestnictwa organizacji ekologicznych. Jak autorka wskazała w rozdziale 2.7. organizacje ekologiczne nie są ograniczone ramami czasowymi odnośnie terminów składania uwag i wniosków, mogą przystąpić do postępowania w dowolnym momencie, a stając się uczestnikami na prawach strony biorą czynny udział w każdym stadium postępowania. Z drugiej strony organizacje ekologiczne muszą z własnej inicjatywy zasięgać informacji o toczących się postępowaniach, co w pewien sposób wpływa na ograniczenie wykorzystywania przez organizacje ich uprawnień, ale z drugiej strony przyczynia się to do większej mobilizacji

organizacji ekologicznych, które rzeczywiście są zainteresowane danym postępowaniem. W niniejszy rozdziale autorka odniosła się szczególnie do problematyki organizacji ekologicznych zainteresowanych sprawami dotyczącymi wykorzystywania GMO, pod kątem ustalenia, jakiej treści winien być statut takiej organizacji ekologicznej, aby organ uznał za zasadne dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu. Przeprowadzona analiza doktryny i orzecznictwa w tym zakresie wykazała, że cele statutowe organizacji ekologicznej winny być określone możliwie jak najbardziej konkretnie, bowiem organ dążyć będzie do ustalenia rzeczywistego celu organizacji oraz jej merytorycznego przygotowania w zakresie związanym z przedmiotem sprawy. Ma to w założeniu ograniczanie stron postępowania tylko do tych, które mają rzeczywisty interes w rozstrzygnięciu sprawy. Taka interpretacja wydaje się być logiczna, jednak stawia pod znakiem zapytania skuteczność realizacji instrumentów udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym w sprawach dotyczących GMO.

Reasumując, aby udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących wydania zezwoleń i zgód na wykorzystywanie GMO był realizowany efektywnie, ustawodawca powinien uregulować problematykę udziału społeczeństwa w postępowaniach w sposób pozwalający na uwzględnienie specyfiki danego stanu faktycznego, a więc biorąc pod uwagę przedmiot i stopień skomplikowania sprawy, objętość dokumentacji sprawy oraz konieczność zapewnienia zarówno wystarczającej ilości czasu na skuteczne podanie informacji do publicznej wiadomości, jak i na kompleksowe zapoznanie się z informacją przez zainteresowanych, uwzględniając stopień zrozumienia tychże informacji. Dodatkowo ustawodawca winien uwzględnić potrzebę odpowiedniego przygotowania się społeczeństwa do skutecznego uczestniczenia w postępowaniu. Ten postulat dotyczy także dopuszczania do postępowań organizacji ekologicznych działających w sprawach związanych z GMO.

Na zakończenie należy poruszyć kwestię regulacji zadań i składu Komisji do spraw GMM i GMO, bowiem wydaje się, iż także w tym zakresie potrzebne są niewielkie, ale istotne zmiany. Po pierwsze w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych sposób wyboru przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych został określony ogólnikowo, a w

przypadku organizacji konsumenckich w ogóle pominięto uregulowanie tej kwestii. W ocenie autorki, przepisy te powinny być doprecyzowane. Komisja do spraw GMM i GMO jest szczególnym podmiotem, w ramach którego udział społeczeństwa w sprawach GMO może być efektywnie realizowany. Wobec tego należałoby zastanowić się nad zwiększeniem ilości przedstawicieli organizacji ekologicznych i konsumenckich w Komisji do spraw GMM i GMO. Na dzień dzisiejszy jest ich łącznie tylko troje, co wydaje się być stosunkowo małą liczbą, biorąc pod uwagę, że Komisja liczy 21 członków. Członkostwo reprezentantów społeczeństwa w Komisji ds. GMM i GMO być można uznać za marginalne, co również utrudnia określenie, co do rzeczywistej roli jaką Komisja ta pełni w w procedurach w przedmiocie wydania zgody czy zezwolenia na wykorzystywanie GMO. *De lege ferenda* autorka rozprawy postuluje doprecyzowanie charakteru Komisji do spraw GMM i GMO tzn. ukształtowanie jej składu tak, aby uściślić, czy jest ona organem składającym się wyłącznie z profesjonalistów w danej dziedzinie, czy też jej rola wykracza poza fachową ocenę i obejmuje również obszar społecznego oddziaływania na sprawy dotyczące wykorzystywania GMO. W tym drugim wypadku należałoby ów obszar społecznego oddziaływania uczynić bardziej rzeczywistym.

Kwestii wymagającej rozważenia jest również zakres uprawnień, jakie przysługują Komisji do spraw GMM i GMO, tak aby ograniczały się one jedynie do tych rzeczywiście wykorzystywanych i mających znaczenie w praktyce tj. opiniowanie wniosków w sprawach wydawania zgód lub zezwoleń przewidzianych przez ustawę, czy opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących GMM lub GMO oraz bezpieczeństwa biologicznego. Ponadto, warto rozważyć czy nie zasadnym byłoby, aby opinie Komisji do spraw GMM i GMO miały charakter bardziej złożony, tj. Komisja uzasadniałaby szczegółowo sformułowane przez siebie stanowisko. Wydaje się to rozwiązaniem słusznym i pozwalającym odzwierciedlić rzeczywistą rolę Komisji w procedurze wydania zgody na działania z użyciem GMM czy GMO.

Podsumowując, opisane powyżej przepisy w przeważającej części są niejednoznacznie sformułowane i nie tworzą spójnej całości, która determinuje ich prawidłowe stosowanie skutkujące w konsekwencji efektywną realizacją

uprawnień przyznanych społeczeństwu w ochronie środowiska. Opisane powyżej problemy ukazują wiele kwestii spornych i wątpliwości interpretacyjnych, co stwarza pole do nadużyć. Przepisy te mimo, iż formułują gwarancje udziału społeczeństwa w postępowaniach, które wymagane są prawem Unii Europejskiej i prawem międzynarodowym, są jednocześnie skonstruowane tak, że brak im harmonijnego powiązania, co jest istotne w przypadku kiedy jedna instytucja regulowana jest więcej niż jednym aktem prawnym. *De lege ferenda* wydaje się, iż kluczowe dla poprawienia tej sytuacji jest dopracowanie istniejących już przepisów, bez potrzeby tworzenia kompleksowej regulacji na gruncie jednej ustawy poprzez np. unormowanie *expressis verbis* kwestii, czy społeczeństwo ma prawo do udziału w postępowaniach dotyczących cofnięcia zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, w którym jest lub ma być prowadzone zamknięte użycie GMM czy GMO oraz w postępowaniach w przedmiocie cofnięcia zgodny na zamknięte użycie GMM lub GMO; wprowadzenie obowiązku powiadamiania społeczeństwa o postępowaniu w momencie wydania przez Komisję do spraw GMO i GMM wstępnej opinii; przyjęcie możliwości odmiennego określenia terminu składania uwag i wniosków w każdym z postępowań wymagających udziału społeczeństwa biorąc pod uwagę stopień skomplikowania sprawy; określenie w przepisach GMO przesłanek zwołania rozprawy; określenie kręgu podmiotów uprawnionych do bycia stroną w postępowaniu w sprawie GMO, tj. uznanie za stronę także tych podmiotów, na które w sposób pośredni może wpływać wydanie decyzji korzystnej dla wnioskodawcy; wprowadzenie w przepisach obowiązku potwierdzenia oceny zagrożeń, a nawet całej dokumentacji dołączonej do wniosku przez kompetentny organ; uregulowanie obowiązku zawarcia we wniosku streszczenia informacji zawartych w ocenie zagrożenia w języku niespecjalistycznym; uchwalenie przepisu o ujęciu w dokumentacji sprawy analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym działaniem.

Powyższe rozważania pozwoliły ustalić, iż istnieją podstawy ku stworzeniu pewnej strukturalnie powiązanej całości tworzącej normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Niemniej jednak, problematyka ta wydaje się być w ciągłej ewolucji, wynikającej z

systematycznego wdrażania przepisów prawa Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę istniejące już na chwilę obecną wątpliwości, co do efektywności przyjętej przez ustawodawcę metody legislacyjnej polegającej na stosowaniu odesłań do innych ustaw, warto rozważyć przyjęcie alternatywnych konstrukcji takiego modelu tj. uregulowanie całości problematyki udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO na gruncie jednej ustawy, bądź też doprecyzowanie regulacji prawnych, które na dzień dzisiejszy pozostawione zostały do interpretacji podmiotów je stosujących.



## Zakończenie

W niniejszej rozprawie doktorskiej autorka postawiła hipotezę, w świetle której na gruncie obowiązującego prawa nie istnieje normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, przy czym były podejmowane próby jego stworzenia. W niniejszej dysertacji sformułowano także hipotezę szczegółową, w świetle której kwestie sporne, istniejące na gruncie przepisów, w których unormowane zostały instrumenty prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska uniemożliwiają osiągnięcie celu w postaci zagwarantowania społeczeństwu skutecznego dostępu do informacji oraz udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a ponadto, iż normy prawne, które odnoszą się do tego przedmiotu regulacji nie są ze sobą zharmonizowane.

Przeprowadzone rozważania doprowadziły do weryfikacji powyższych hipotez, w oparciu o dokonaną analizę przepisów, w których unormowane zostały instrumenty udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W wyniku przeprowadzonych rozważań autorka potwierdziła ich prawdziwość.

W celu określenia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO ustalone zostały moduły tego modelu, rozpoczynając od zidentyfikowania podstawowych wartości spajających ów model, a także odniesienie się do treści norm prawnych, które ów model tworzą. Następnie autorka przeprowadziła analizę przepisów prawa stanowiących podstawę do dokonywania czynności prawnych w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, przez podmioty, które objęte zostały definicją „społeczeństwa”, wraz z wykazaniem istniejących problemów, konfliktów i luk w prawie oraz zbadała powiązania między poszczególnymi zbadanymi elementami.

W świetle przeprowadzonych wywodów, do podstawowych wartości wyrażonych pod postacią zasad prawa, na których winien być zbudowany normatywny model udziału społeczeństwa, autorka zaliczyła zasadę

zrównoważonego rozwoju, a także wywiedzioną z prawa międzynarodowego zasada uspołeczniania procesu decyzyjnego w ochronie środowiska<sup>617</sup>, a także związane z nimi zasadę prewencji i przezorności, a ponadto zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, czy obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony środowiska. W prowadzonych rozważaniach nie można było także abstrahować od „prawa do środowiska” uznanego za kompleks praw, w których zakres wchodzi prawo do informacji o środowisku oraz do udziału w podejmowaniu decyzji o środowisku<sup>618</sup>. Autorka za kluczowe uznała także prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, czy obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony środowiska. Brak uwzględnienia podstawowych zasad przy konstruowaniu tego modelu prowadzi do braku zapewnienia skutecznej partycypacji społeczeństwa w sprawach GMO, a stanowić może jedynie system chaotycznie zebranych przepisów prawa, które mogą tworzyć pozory realizacji założeń przyjętych w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej.

Ponadto, w ocenie autorki, czynnikiem przesądzającym o skuteczności regulacji normujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO lub jej braku było ustalenie czy normy prawne, które odnoszą się do tego przedmiotu regulacji, a które należą do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, są ze sobą zharmonizowane. Skonfrontowanie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i unormowań zawartych w Konstytucji z treścią regulacji zawartych w ustawach zwykłych pozwoliło na ustalenie kierunku rozważań i określenie istniejących na tym tle problemów. Dokonana analiza umożliwiła weryfikację wyżej wskazanej hipotezy.

Z ustaleń dokonanych na gruncie niniejszej rozprawy wynika, iż opisana w rozprawie metoda legislacyjna przyjęta przez ustawodawcę nie uwzględnia szczególnego charakteru przedmiotu regulacji, jakim są działania

---

<sup>617</sup> *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i rozwój"*, przeł. P. Błaszczuk, I. Kulisz, Warszawa 1993, s. 13-18.

<sup>618</sup> J. Jendrośka (red.), [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 132 i n.

z wykorzystaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a to wpływa na skuteczność stosowania instrumentów prawnych udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w sprawach dotyczących organizmów genetycznie modyfikowanych. Konsekwencją jest powstawanie kwestii spornych na gruncie stosowanych przepisów, które mogą powodować problemy praktyczne w skutecznym realizowaniu przez społeczeństwo jego uprawnień. Należy więc przyjąć tezę, iż w obowiązującym systemie prawa nie funkcjonuje normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO.

Sformułowanie powyższych wniosków uwarunkowało konieczność stworzenia założeń tego normatywnego modelu. To zaś pozwoliło na zebranie w prawne ramy skomplikowanego i dynamicznie rozwijającego się obszaru regulacji prawnych chroniących środowisko. Na chwilę obecną dostrzegalna jest ustawiczna zmiana przepisów prawa regulujących problematykę GMO, ich ewolucja i dostosowywanie do obowiązujących wymogów prawa Unii Europejskiej. Z pewnością rozwój technologiczny i zwiększanie zapotrzebowania na wykorzystywanie GMO w różnych dziedzinach życia wpłynie na powiększanie sfery prawnej, w której działania z użyciem GMO winny być uregulowane, co również ukazało potrzebę podjęcia jak dotąd nieanalizowanej szeroko tematyki.

Autorka w niniejszej dysertacji podjęła próbę stworzenia założeń koncepcyjnych normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO w oparciu o elementy tworzące ten model (a więc zidentyfikowanie wartości będących podstawą aktywności społecznej w dziedzinie ochrony środowiska) i wskazała je poprzez formułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege refenda* będących wynikiem oceny istniejących unormowań w ramach analizowanej problematyki. Przyjęte wartości pozwoliły na zidentyfikowanie zakresu norm prawnych, które ujmą istotę tych wartości w postaci normatywnej. W ramach modelowania autorka postawiła pytanie, jakie istnieją możliwości kontroli społecznej wykorzystywania GMO, w sytuacji, gdy z uwagi postęp techniczny niejako narzucona została ingerencja inżynierii genetycznej w środowisko. Ponadto, prowadząc rozważania autorka miała na uwadze, czy założenia prawidłowego funkcjonowania takiego modelu są realne i dadzą się urzeczywistnić w postaci normatywnej, biorąc pod uwagę ważną w tej

d dziedzinie sferę techniczną i ekonomiczną. Ustalenie założeń normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO stanowiło próbę usystematyzowania istniejących regulacji prawnych i stworzonych w oparciu o nie instytucji prawnych, które urzeczywistniać będą przyjęte w ramach tego modelu wartości, poprzez praktyczną i skuteczną ich realizację. Przeprowadzona analiza pozwoliła także na wykazanie korelacji pomiędzy obowiązującymi regulacjami prawnymi normującymi sferę wykorzystywania GMO, a rzeczywistymi możliwościami realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu, jaki jest skuteczna partycypacja społeczeństwa w sprawach związanych z wykorzystywaniem GMO. Analiza przeprowadzona na gruncie niniejszej dysertacji doprowadziła do uznania, iż choć chwilę obecną normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO nie istnieje, istnieją przesłanki ku temu, aby go stworzyć. Istnieje bowiem zbiór norm prawnych, które są szczególne dla tej dziedziny stosunków społecznych, ale wymagają one harmonizacji i usystematyzowania.

W niniejszej rozprawie rozważaniom zostały poddane regulacje znajdujące się w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, gdyż ewentualne problemy w praktycznym stosowaniu określonych przepisów ustanowionych na gruncie tej ustawy warunkują w konsekwencji ograniczenie uprawnień społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO. Przeprowadzone rozważania pozwoliły wysunąć wniosek, iż w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, który docelowo prowadzić ma do uwzględnienia woli zainteresowanej społeczności, ustawodawca umożliwił partycypację społeczeństwa na płaszczyźnie formalnej, co jednak w dużym stopniu nie znalazło odzwierciedlenia w sferze uprawnień o charakterze materialnym. Powstaje więc pytanie o zasadność tworzenia takich instytucji prawnych, które nie prowadzą do realizacji uprawnień o charakterze materialnym, wynikających z wyżej wymienionych wartości nadrzędnych. Należy bowiem mieć na uwadze, że to właśnie procedura prawna winna prowadzić do konkretyzacji praw i obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa materialnego. Procedura udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO

wskazuje na brak realizacji powyższego. Autorka w tym kontekście zwróciła także uwagę na brak ukonstytuowania w prawie uprawnienia w postaci dostępu społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, postulowanego w prawie międzynarodowym. Wszystkie opisane w niniejszej pracy doktorskiej problemy wskazują na możliwe zaistnienie trudności w interpretacji przepisów prawa regulujących analizowaną problematykę, a w konsekwencji w efektywnym stosowaniu instrumentów udziału społeczeństwa w sprawach GMO, na co wpływ może mieć również uregulowanie tych instrumentów prawnych w przepisach więcej niż jednej ustawy.

W tym miejscu autorka rozprawy chciałaby zwrócić jeszcze uwagę na najbardziej ważne aspekty udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, które obrazują brak koherentności pomiędzy omówionymi w rozprawie regulacjami ustawowymi. Ukazują one brak istnienia normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO, ale jednocześnie potrzebę jego stworzenia.

W ramach prowadzonej analizy autorka zwróciła uwagę, iż stosowanie regulacji pochodzących z dwóch ustaw może zwiększać prawdopodobieństwo problemów w zastosowaniu przepisów w praktyce, tak aby były one zgodne z intencją ustawodawcy. W rozprawie wskazano m.in. na problemy dostrzegalne na gruncie stosowania wyjątków od zasady upowszechniania informacji. Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych wprowadza nowy reżim prawny w odniesieniu do udostępniania informacji o GMO, bowiem zakres informacji wyłączonych z udostępnienia może być poszerzony na wniosek zainteresowanego podmiotu, zaś przesłanką do jego uwzględnienia jest ochrona dóbr intelektualnych. Treść przepisu nie pozwala jednak na ustalenie, czy do regulacji z tej ustawy stosuje się wprost bądź odpowiednio przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko regulujące kwestię dostępu do informacji o środowisku. Powstaje tym samym szereg wątpliwości co do tego, w jakim zakresie powinno się korzystać z zapisów tej drugiej ustawy. Z przeprowadzonej analizy wynika, że nie można wykluczyć, iż pojęcie dóbr intelektualnych może wykraczać poza pojęcia determinujące

obligatoryjne przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku. Co więcej, w przypadku wyjątku zawartego w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, również samemu organowi trudno będzie uzasadnić wydane przez niego rozstrzygnięcie. Autorka postawiła więc tezę, iż powoduje to sytuację, w której nie można wykluczyć, że wnioskodawca czy zgłaszający będzie miał szersze uprawnienia na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych niż na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Redakcja tych przepisów jest kluczowa chociażby ze względu na wskazany na gruncie prawa międzynarodowego i aktach prawnych Unii Europejskiej, wymóg wykładni zawężającej wobec informacji, które nie mogą być udostępniane, zaś katalog wyłączeń nie może być rozszerzany w drodze interpretacji. Tym samym, należy zastanowić się nad *ratio legis* analizowanego przepisu, w kontekście braku odniesienia przez ustawodawcę do zapisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Przeważająca część kwestii spornych istnieje także w zakresie udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących GMO, co doprowadziło autorkę rozprawy do konkluzji, iż istnieje potrzeba wprowadzenia szeregu unormowań, które ostatecznie determinowałyby kształt potrzebnego do skonstruowania normatywnego modelu udziału społeczeństwa w sprawach GMO, w tym za kluczowe uznaje: doprecyzowanie kwestii udziału społeczeństwa w procedurze cofnięcia zgody czy zezwolenia na wykorzystywanie GMM i GMO; wskazanie w przepisach momentu powiadomienia społeczeństwa o postępowaniach dotyczących GMO; zmiana terminu na złożenie przez społeczeństwo uwag i wniosków; sformułowanie przesłanek obligatoryjnego przeprowadzenia rozprawy otwartej dla społeczeństwa. Bez precyzyjnego określenia przesłanek zwołania rozprawy instytucja ta, tak jak dotychczas, może być nie wykorzystywana i nie będzie spełniać celu, w jakim została stworzona, a to właśnie ten etap procedury jest najlepszą okazją do urzeczywistnienia partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

Autorka rozprawy odniosła się też w szerszym zakresie do problemów związanych z zagadnieniem dokumentacji dołączonej do postępowań uregulowanych na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, która to stanowi istotne źródło wiedzy na temat toczącego się postępowania i w gruncie rzeczy warunkuje przystąpienie zainteresowanej społeczności do postępowania. Bez odpowiedniego udostępniania dokumentacji sprawy, w niespecjalistycznym języku, społeczeństwo nie jest w stanie zapoznać się ze sprawą i sformułować odpowiednich wniosków i opinii, co może prowadzić do rezygnacji z udziału w postępowaniu. Drugi istotny problem związany z dokumentacją dołączoną do postępowań dotyczy natomiast charakteru prawnej dokumentacji oceny zagrożeń. Ocena taka powinna być dokonywana przez kompetentną osobę, w rzetelny sposób. Zastanowienia wymaga kwestia, czy ocena zagrożenia powinna być sporządzana przez samego wnioskodawcę i czy wpływa to pozytywnie na rzeczywistą ocenę sprawy przez podmioty biorące udział w postępowaniu. Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, w przeciwieństwie do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie wprowadza szczegółowych rozwiązań kontrolnych w stosunku do treści oceny zagrożenia. Co więcej, dokumentacja oceny zagrożenia jest sformułowana w sposób specjalistyczny, a przez to nieprzystępny. Autorka na gruncie niniejszej rozprawy przedstawiła szczegółowe wnioski *de lege ferenda* związane z tą problematyką.

Udział społeczeństwa w sprawach GMO może przejawiać się także w uczestnictwie przedstawicieli społeczeństwa w organie uczestniczącym obligatoryjnie w postępowaniu tj. Komisji ds. GMM i GMO, która jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie organizmów genetycznie modyfikowanych. Na chwilę obecną należy stwierdzić, iż udział zaledwie trzech przedstawicieli organizacji społecznych, w stosunku do całego 21-osobowego składu Komisji jest niewielki i stwarza dysproporcje, których efektem może być uznawanie stanowiska przedstawicieli społeczeństwa za drugorzędne. Co więcej, w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych sposób wyboru przedstawicieli pozarządowych

organizacji ekologicznych został określony w sposób nazbyt lakoniczny, zaś w przypadku organizacji konsumenckich kwestia ta została całkowicie pominięta. Przepisy te bez wątplenia powinny być doprecyzowane.

Opisane powyżej problemy, jak również szereg innych, wspomnianych na gruncie niniejszej pracy, rodzą wiele kwestii spornych i wątpliwości interpretacyjnych, co stwarza pole do nadużyć i powoduje mnożenie się komplikacji w praktycznym stosowaniu analizowanych na gruncie rozprawy przepisów prawa. Ponadto można stwierdzić, iż ustawodawca często nie stosuje, chociaż byłoby to oczekiwane, korzystnych rozwiązań wprowadzonych na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, które można odnieść bezpośrednio do uregulowań kwestii wykorzystywania GMO np. możliwość dołączenia do dokumentacji składanej w danym postępowaniu uregulowanym na gruncie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym działaniem z użyciem GMO, co mogłaby przyczynić się do zwołania rozprawy otwartej dla społeczeństwa. W związku z negatywnym podejściem społeczeństwa do GMO takie rozwiązania wydają się wręcz niezbędne.

Stworzenie koherentnych regulacji, uwzględniających szczególnie doniosłość problematyki GMO, które w konsekwencji tworzyłyby normatywny model udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO, uwzględniający wszystkie aspekty owego udziału wynikające z prawa międzynarodowego, jak również prawa Unii Europejskiej, jest nieodzownym warunkiem zagwarantowania społeczeństwu faktycznej realizacji jego uprawnień. Tylko kompleksowe podejście do tej problematyki pozwoli na „upodmiotowienie” obywateli, w tym znaczeniu, że ich stanowisko staje się istotne w zakresie rozwiązywania problemów związanych z wykorzystywaniem GMO.<sup>619</sup>

W ocenie autorki przeszkodą przy tworzeniu norm regulujących kwestie GMO w Polsce może być istnienie dwóch sprzecznych interesów i tendencja do

---

<sup>619</sup> Por. M. Strumińska, *Konflikty ekologiczne...*, *op.cit.*, s. 38.



ich równoważenia w prawie, dająca efekt niezadowolający żadnego z adresatów tychże interesów. Z jednej strony są to podmioty dążące do rozwoju nowoczesnej biotechnologii w Polsce, który wpłynąłby również na rozwój gospodarczy, a który wiąże się ze stworzeniem spójnego i efektywnie działającego mechanizmu wykorzystywania GMO, wolnego od nadmiernych i niepopartych merytorycznymi argumentami obaw społeczeństwa i jednocześnie uwzględniającego ochronę środowiska, a z drugiej społeczeństwa, które ma prawo uczestniczyć w podejmowaniu kluczowych dla środowiska decyzji jak te, dotyczące GMO. Niewątpliwie niekorzystne dla polskiej nauki i rozwoju biotechnologii w Polsce byłoby ustanie tego rodzaju prac, co spowodowałoby *de facto* wycofanie się i rezygnację polskich naukowców z kreowania innowacyjnych rozwiązań w różnych dziedzinach gospodarki. W gruncie rzeczy, pomimo, iż społeczeństwo obawia się „eksperymentowania z genami” i wpływu tych procesów na ich życie i zdrowie, oczekuje równocześnie, iż dziedziny takie jak medycyna i farmacja będą się stale rozwijały, a środowisko będzie podlegać coraz efektywniejszej ochronie poprzez zastosowanie jak najlepszych i mniej inwazyjnych technologicznych rozwiązań. Należy mieć jednak świadomość, iż każdy postęp techniczny wiąże się z działaniami prekursorskimi, a co za tym idzie, przynajmniej w minimalnym stopniu ryzykownymi. Aby połączyć oba wskazane dążenia - dążenie do zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa wobec środowiska i ludzi oraz dążenie do rozwoju technologicznego, kluczowe jest przede wszystkim zachowanie ostrożności i rozwagi, co wiąże się również możliwością uczestniczenia szerokiego grona podmiotów w podejmowaniu decyzji. W związku z doniosłym znaczeniem zjawiska GMO dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska, udział społeczeństwa w sprawach dotyczących GMO wydaje się być nieodzowny, a warunkiem jego efektywności jest zapewnienie regulacji w prawie polskim wolnych od wątpliwości i kwestii spornych.

# Bibliografia

## Literatura

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008
2. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005
3. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa 1996
4. Alexander J., *The Civil Sphere*, Oxford University Press, New York 2006
5. Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985
6. Ambrizio M., *Inicjatywy ustawodawcze dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych w Unii Europejskiej*, referat wygłoszony podczas konferencji pt. „GMO poznajmy swoje poglądy”, Warszawa 11-12 kwietnia 2003 r.
7. Anioł A., Dalbiak A., Woźniak M., *Krajowa Strategia Bezpieczeństwa Biologicznego w Polsce (projekt)*, Radzików 2005
8. Anioł A., Zimny J., Podyma W., Janik-Janiec B., *Krajowy Program Bezpieczeństwa Biologicznego w Polsce*, Radzików 2002
9. Appleton A., *The labelling of GMO products pursuant to international trade rules*, New York University International Law Journal, vol. 8, 2000
10. Bail C., Falkner R., Marquard H.(red.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development?* Earthscan, London 2002
11. Banach M. (oprac.), *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko*, Kraków 1995
12. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012

13. Bar M., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005
14. Bar M., J. Jendrońska, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014
15. Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013
16. Bator A., Gromski W., Kozak A., Kaźmierczyk S., Pulka Z., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006
17. Bączyk M. (red.), *Podstawy prawa przedsiębiorstw dla studentów prawa, zarządzania i bankowości*, Warszawa 1999
18. Berutowicz W. i in. (oprac.), *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967
19. Biernat S. (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000
20. Błaszczak P., I. Kulisz (przeł.) *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”*, Warszawa 1993
21. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000
22. Boć J., Jendrońska J., Nowacki K., Winter G., *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, Wrocław 1990
23. Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005
24. Boć J., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska. Źródła*, Wrocław 1994 r.
25. Borkowski J., Jendrońska J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1985
26. Brady K., *New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters*, Environmental Policy and Law, Nr 2/28
27. Bukowski Z. (red.), *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Toruń 2004
28. Bukowski Z., *Nowe przepisy Unii Europejskiej o dostępie do informacji, Ochrona Środowiska*. Przegląd 2003

29. Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
30. Buksiński T., *Podstawy aksjologiczne sfery publicznej*, Filo-Sofija, nr 24 (2014/1)
31. Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009
32. Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008
33. Ciechanowicz-McLean J., *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2009
34. Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe Prawo Ochrony Środowiska*, Warszawa 1999
35. Ciechanowicz-McLean J., *Zasada ekorozwoju w konwencji o różnorodności biologicznej*, Państwo i Prawo 1997
36. Ciszewski J. (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. II, LexisNexis 2014
37. Cohn G., *Ezistencjalizm und Rechtswissenschaft*, Basel 1955
38. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962
39. Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005
40. Dobrowolski G., *Prawo do informacji o stanie środowiska w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Ochrona Środowiska, Prawo Polityka, 1999, nr 4
41. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002
42. Erechemla A., *Regulacje wspólnotowe dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych*, Prawo i Środowisko, nr 4 (48)/2006
43. Erechemla A., *Europa daje państwom wolną rękę w sprawie GMO*, Teraz Środowisko, , 24.03.2015 r., źródło: [www.teraz-srodowisko.pl](http://www.teraz-srodowisko.pl)

44. Franzone D., *Polityka Wspólnoty Europejskiej dotycząca organizmów modyfikowanych genetycznie*, referat wygłoszony podczas konferencji pt. „GMO poznajmy swoje poglądy”, Warszawa, 11-12 kwietnia 2003 r.
45. Frączak K., *Glosa do wyroku TS z dnia 6 września 2011 r., C-442/09*, LEX/el. 2014
46. Gardjan-Kajwa L., *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000
47. *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami: VII Międzynarodowe Forum Gospodarki Odpadami, Kalisz - Poznań, Polska 2007 r.*
48. Górski M., *Nowe przepisy o dostępie do informacji o środowisku*, Przegląd Komunalny 2009, nr 2
49. Górski M., *Udział społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów środowiskowych*, Przegląd Komunalny 2005, nr 6.
50. Górski M., *Uprawnienia organizacji społecznych w dziedzinie ochrony środowiska*, Biblioteka Zielonych Brygad 1993, nr. 4
51. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009
52. Górczyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999
53. Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012
54. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008
55. Gruszecki K., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, wyd. II, LEX/el 2013
56. Gruszecki K., *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony środowiska*, Państwo i Prawo 2002
57. Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009
58. Grzegorzczak M. (red.), *Integralna Ochrona Przyrody*, Kraków 2007
59. Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1978

60. Haładaj A., *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, Prawo i Środowisko, nr 2/2002
61. Haładaj A., *Spółeczeństwo obywatelskie*, źródło: natura2000.org.pl
62. Hart H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford 1994
63. Hartman R.S., *The Structure of Value: Foundations of Scientific Axiology*, Wipf of Sock Publishers, Washington 2011
64. Hausner J., *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999
65. Hegel G.W.F., *Wykłady z filozofii dziejów*, Warszawa 1958
66. Horoś M., *GMO-szansa czy zagrożenie?*, Warszawa 2008
67. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970
68. Iwańska B., *Prawo techniki genetycznej - koncepcja horyzontalna a koncepcja wertykalna - wybór metody regulacji*, Prawo i Środowisko 2/2000
69. Jabłoński J., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002
70. Jabłoński M. (red.) *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I Warszawa 2010
71. Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
72. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1995
73. Jans J.H., *Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order*, Review of European Administrative Law 2011, Vol. 4 Issue 1
74. Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Kraków 2000
75. Jendrońska J., Bar M., *Zmiany w regulacji prawnej udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, Prawo i środowisko 2005, nr 3
76. Jendorńska J., Jerzmański J., *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2000
77. Jendrońska J. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001
78. Jendrońska J. (red.), *Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2004

79. Jendrońska J., Bar M., *Organizmy genetycznie zmodyfikowane (GMO). Problemy ich regulacji w prawie wspólnotowym oraz w prawie polskim*, Centrum Prawa Ekologicznego 2008
80. Jendrońska J., Bar M., Bukowski Z., *Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej: komentarz*, Wrocław 2004
81. Jendrońska J., Bar M., *Mechanizmy kontroli i egzekwowania Konwencji z Aarhus*, Prawo i środowisko 2004, nr 3
82. Jendrońska J., *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997
83. Jendrońska J., *Prawne aspekty kontroli GMO [w:] Genetycznie modyfikowane organizmy. Kto ma rację?* Wydawnictwo Fundacji na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa oraz Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001
84. Jendrońska J., Radecki W., *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999
85. Jendrońska J., Stoczkiewicz M., *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002
86. Jendrońska J., *Sytuacja prawna strony*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19
87. Jendrońska J., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, Państwo i Prawo, zeszyt 6, czerwiec 2003
88. Jendrońska J. (red.), *Co-operation Between Environmental Authorities and Ecological NGOs. A Comparative Review*, Wrocław 1998
89. Jerzmański J., *Konwencja Espoo a porozumienia międzynarodowe. Konkretyzacja modelowego wzorca ocen oddziaływania na środowisko w porozumieniach międzynarodowych*, Biuletyn Komisji ds. OOŚ, nr 17, 1995
90. Jodłowski J., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996
91. Joffe O.S., Szargorodski M., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963

92. Józków E., *Procedura trazytu*, Monitor Prawa Celnego i Podatkowego 1997/06
93. Kallas M., *Konstytucja RP Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001
94. Kałuża D., Płoszka M., Robaczewska R., Wach P., *Decyzje środowiskowe*, WK 2015
95. Karski L., *Prawa człowieka i środowisko*, Studia Ecologiae et Biothicae nr 4/2006
96. Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011
97. Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej: Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011
98. Knade-Plaskacz A., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska-transpocya trzeciego filaru konwencji z Aarhus do prawa Unii Europejskiej*, Przegląd prawa ochrony środowiska, nr 1/2014
99. Knysiak-Molczyk H., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WK 2015
100. Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, zesz. 1
101. Korsgaard Ch. M., *The Sources of Normativity*, Cambridge University Press 1996
102. Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015
103. Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005
104. Korzycka-Iwanow M., *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006
105. Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, Państwo i Prawo 2012, nr 7
106. Krawczyk D., *Case Note: The Slovak Brown Bear Case: The ECJ Hunts for Jurisdiction and Environmental Plaintiffs Gain the Trophy*, Environmental Law Review 2012, vol. 14



107. Książak P., Pyziak-Szafnicka M. (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz, Część ogólna*, wyd. II, LEX 2014
108. Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2004
109. Lipiński A., *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, Państwo i Prawo, nr 9 2001
110. Lisowska A., *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej: podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005
111. Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992
112. Łaszczycza G., *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa, rok VII/VIII
113. Łętowska E., *Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, Państwo i Prawo 1996
114. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, PWN, t. II, Warszawa 1979
115. McMaolain C., *The new genetically modified food labelling requirements; finally a lasting solution?* European Law Review 2003
116. Micińska M., *O realizację trzeciego filaru Konwencji z Aarhus*, Prawo i Środowisko, nr 4/2009
117. Micińska M., *Prawne aspekty społecznej kontroli w sprawach dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, Cz. II, Ochrona środowiska*. Przegląd 2002, nr 3
118. Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011
119. Michalczyk S., *Inżynieria genetyczna*, źródło: [www.e-biotechnologia.pl](http://www.e-biotechnologia.pl)
120. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006
121. Niedźwiedź M., *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004
122. Nitecka E., Obiedziński M., *Prawo żywnościowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
123. Nowacki J., *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988
124. Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973

125. Nowak S., *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970
126. Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962
127. Opalek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974
128. O'Rourke R., *European Food Law*, London 2005
129. Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej zarysie*, Toruń 1999
130. Paliwoda J., *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997
131. Pałka S. (red.), *Modelowanie w badaniach pedagogicznych*, Gdańsk 2010
132. Pangle T., *Uszlachetnienie demokracji: wyzwania epoki postmodernistycznej*, Kraków 1994
133. Pawłowska K., *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście*, Politechnika Krakowska 2009
134. Pawłowski T. (red.), *Logiczna teoria nauki*, Warszawa 1966
135. Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999
136. Pleszka K., *Uzasadnienie decyzji interpretacyjnych poprzez ich konsekwencje*, Kraków 1996
137. Polański E. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2008
138. Przybysz P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XII, WKP 2017
139. Radecki W., *Charakter prawny raportu oddziaływania na środowisko*, *Ochrona Środowiska. Prawo i polityka* 2001 Nr 2/24
140. Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006
141. Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku a koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska*, *Prawo i środowisko* z 2009, z. 1
142. Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o udostępnianiu informacji o środowisku jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis 2010

143. Roszyk M., *Autor raportu środowiskowego. Zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku – cz.3*, Ansee Consulting 20.05.2016 r., źródło: [www.ansee.pl](http://www.ansee.pl)
144. Rot H., *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971
145. Rudnicki M. (red.), *Organizacja ochrony środowiska*, Lublin 2011
146. Runc J., *Ochrona środowiska a konflikty społeczne w Polsce*, Poznań 1998
147. Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998
148. Sasinowski H., *Spółczesność obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, *Economy nad Management* nr 1/2012
149. Savigny F.K., *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, Warszawa 1964
150. Sękowski M., Gworek B., *Genetycznie modyfikowane organizmy w środowisku*, Warszawa 2008
151. Sitek B. i in. (red.), *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy: materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 29-30 maja 2003 r.*, Olsztyn 2004
152. Skoczylas M., Swora M., *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, *Administracja. TDP* 2006, nr 3
153. Smoktunowicz E., *Ogólne problemy współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowej z organami pozarządowymi*, *PRN* 1987, nr 70
154. Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992
155. Soboloweski M. (red.), *Zmiany w systemie ochrony środowiska*, *Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Zeszyt 5/2008*
156. Sommer J., *Nowelizacja Dyrektywy 85/337/EEC w sprawie ocen oddziaływania na środowisko*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 1998, nr 3
157. Sommer J., *Uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu przed organami Wspólnoty*, *Ochrona środowiska. Prawo i Polityka* 1999, nr 1

158. Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006
159. Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972
160. Stecki L., *Fundacja*, Toruń 1996
161. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne, Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000
162. Stahl M., Kasiński M., Właźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015 (Lex 2015)
163. Starczewski C. (red.), *Konflikt ekologiczny. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2007
164. Stoczkiewicz M., Smolnicki K. i in. *Raport: Zazielenić fundusze. Społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska*, Kraków 2005
165. Szalkiewicz M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2005 r. OSK 1755/04*, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, nr 2
166. Szczap A., *Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu*, praca doktorska, Zielona Góra 2016
167. *Szczyt Ziemi: Rio 92'. Agenda 21. Przewodnik dla samorządów*, Wrocław 1993
168. Sztoff W., *Modelowanie i filozofia*, Warszawa 1971
169. Śmiałowski J., Lang W., Delorme A., *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961
170. Talik M., *Czarna biotechnologia - prawo międzynarodowe wobec zagrożeń związanych z jej rozwojem*, Prawo i Środowisko, nr 2/207
171. Talik M., *Wspólnotowy system śledzenia i znakowania GMO*, Prawo i Środowisko, nr 3/06
172. Tomiałojć L., *GMO – zagrożenia dla gatunków i ekosystemów*, 13.02.2016 r., źródło: zielonewiadomości.pl
173. Twardowski T., *Legal and social aspects of biotechnology in Poland*, *Acta Biochimica Polonica*, vol. 52, no. 3/2005

174. Twardowski T., Michalska A., *Dylematy współczesnej biotechnologii*, Toruń 2000
175. Twardowski T., *Rozwój biotechnologii. Projekt rozwiązań prawnych dotyczących stosowania genetycznie modyfikowanych organizmów*, Poznań 1997
176. Wasilewski A., *Prawna problematyka fundacji (zagadnienia podstawowe)*, Państwo i Prawo 1984
177. Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982
178. Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002
179. Wierzbowski M., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010
180. Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004
181. K. Wojtyczek, (red.) L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, Tom II*, wyd. II, Wydanie Sejmowe 2016.
182. Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005
183. Wronkowska S., M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydanie sejmowe 1997
184. Wróbel A., M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016
185. Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985
186. Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2001
187. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
188. Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny, 1960
189. Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1972
190. Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1996

191. Ziembliński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1966
192. Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 02.02.1996 r., IV SA 846/95*, OSP 1997/4/83
193. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996  
Zyśk A., *O GMO u Prezydenta*, Środowisko nr 4/2012

## **Dokumenty i akty prawne**

### **I. Prawo międzynarodowe**

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r.).
2. Kowencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532.).
3. Konwencja o Dostępie do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziału Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska. i Dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska - Konwencja z Aarhus (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.).

### **II. Prawo Unii Europejskiej**

#### **A. Akty założycielskie**

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. C 321E/3 z 29.12.2006)

#### **B. Rozporządzenia**

1. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa

Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31/1 z 1.2.2002).

2. Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz. Urz. UE L 286/1 z 18.10.2003.).
3. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1367/2006 z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 264/13 z 25.9.2006).

### **C. Dyrektywy**

1. Dyrektywa Rady 78/319/EWG z dnia 20 marca 1978 r. w sprawie odpadów toksycznych i niebezpiecznych (Dz. Urz. L 84 z 31.03.1978).
2. Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. L 175 z 5.7.1985).
3. Dyrektywa Rady 89/369/EWG z dnia 8 marca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe zakłady spalania odpadów komunalnych, która ustanawiała obowiązek udostępniania społeczeństwu wyników pomiarów zanieczyszczenia powietrza (Dz. Urz. L 163 z 14.06.1989).
4. Dyrektywa Rady 90/219/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz. Urz. WE L 117 z 8.05.1990).
5. Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku (Dz. Urz. L 158, z 23.06.1990).
6. Dyrektywa Rady 98/81/WE z dnia 26 października 1998 r. zmieniająca dyrektywę 90/219/EWG w sprawie ograniczonego stosowania

- mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz. Urz. WE L 117 z 5.12.1998).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa Państw Członkowskich odnoszących się do etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (Dz. Urz. WE L 109/29 z 6.5.2000).
  8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylenia dyrektywy 90/220/EWG (Dz. Urz. WE L 106 z 17.04.2001).
  9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003).
  10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie dostępu społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę 90/313/EWG (Dz. Urz. WE L 41, z 14.02.2003)
  11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium (Dz.U. L 68 z 13.3.2015).

#### **D. Decyzje**

1. Decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz.Urz. z dnia 17.05.2005 r. L 124/1



### **III. Prawo krajowe**

#### **A. Ustawy zasadnicze.**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, nr 78 poz. 483).
2. Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. tj. z 1976 r., Nr 7 poz. 36).

#### **B. Ustawy zwykłe.**

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. tj. z 2017 poz. 1257 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. tj. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.)
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r., nr 49, poz. 196, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 14c marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1261 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. tj. z 2017 r., poz. 958 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. tj. z 2017 poz. 210 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. tj. z 2017, poz. 2101 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. tj. z 2016 poz. 1688 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. tj. z 2017, poz. 880 z późn. zm.).

10. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz. U. tj. z 2017, poz. 776 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2001 nr 109 poz. 1157).
12. Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. tj. z 2017 poz. 519).
13. Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. tj z 2017 r. poz. 2134 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. tj. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. tj. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. tj. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. tj. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm).
18. Ustawa z dnia 21 maja 2003 r. o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. z 2003 Nr 130, poz. 1187).
19. Ustawa z dnia 3 października 2003 r. o zmianie ustawy prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003, Nr 190, poz. 1865).
20. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. tj. z 2018, poz. 142 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. tj. z 2017, poz. 149 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. tj. z 2017, poz. 229 z późn. zm.).
23. 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 (Dz. U. tj. z 2017 poz. 1405 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. tj. z 2017, poz. 2077 z późn. zm.).
  25. Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. tj. z 2017, poz. 633, z późn. zm.)
  26. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. tj. z 2018, poz. 21 z późn. zm.).
  27. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. tj. z 2016 r. poz. 1579 z późn. zm.).
  28. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. tj. z 2017, poz. 1566 z późn. zm.).

### **C. Rozporządzenia**

1. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8 października 1999 r. sprawie organizmów genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 1999, Nr 86, poz. 962).
2. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lutego 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu funkcjonowania Komisji do spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 2002, Nr 19, poz. 196.).
3. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2002 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu przeprowadzenia oceny zagrożeń dla zdrowia ludzi i środowiska w związku z podjęciem działań polegających na zamkniętym użyciu GMO, zamierzonym uwolnieniu GMO do środowiska, w tym wprowadzeniu do obrotu produktów GMO oraz wymagań jakie powinna spełniać dokumentacja zawierająca ustalenia takiej oceny (Dz. U. z 2002, Nr 107, poz. 944.).
4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie (Dz. U. z 2003, Nr 10, poz. 1058).

5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczególnych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2004, Nr 257, poz. 2573).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2007, Nr 158, poz. 1105.).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. z 2010, Nr 186, poz. 1249).

#### **IV. Inne akty**

1. Statut Polskiego Związku Łowieckiego (załącznik do Uchwały XXI Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego z dnia 2 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Polskiego Związku Łowieckiego).
2. Report of the Codex AD HOC Intergovernmental Task Force on Foods Devived form Biotechnology Alinorm 03/34A, CL 2003/12 – FBT
3. Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z dnia 24.11.2009 r. (druk nr 2547).
4. Uzasadnienie projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z dnia 20.12.2012 r. (druk nr 2995).
5. Uzasadnienie do projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 17.07.2008 r., (druk nr 768).

6. Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o nasiennictwie zawartego w sprawozdaniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25.05.2011 r. (druk nr 4213).
7. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa w sprawie wykazu gatunków roślin, których odmiany podlegają rejestracji, oraz których materiał siewny może być wytwarzany, oceniany i kontrolowany (Dz. Urz. MRiRW z 2013, poz. 33).
8. Raport z drugiego spotkania stron ONZ które odbyło się w Ałmaty, Kazachstan, w dniach 25-27 maja 2005 r. Aneks. Decyzja II/1. Organizmy genetycznie zmodyfikowane.
9. Raport by the Compliance Committee – Compliance by Romania with its obligations under the Convention (Romania ACCC/C/2005/15); ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 16.04.2008 p. 28.
10. Opinia do ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lutego 2018 r., Kancelaria Senatu, druk nr 734.

## **V. Orzecznictwo:**

### **A. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

1. Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., C-240/09, Zb. Orz. TE [2011] I-1255.
2. Wyrok z dnia 2 października 2014 r., C-478/13, CELEX nr 62013CJ0478.
3. Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., C-165/08, 2009/C 220/16.

### **B. Trybunał Konstytucyjny**

1. Wyrok z dnia 17 grudnia 1991 r., sygn. akt Nr U 2/91, OTK 1991/1/10.
2. Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.
3. Wyrok z dnia 08 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 96.

4. Wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2
5. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
6. Wyrok z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153.
7. Wyrok z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, OTK-A 2010/3/23.
8. Wyrok z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10, OTK-A 2012/1/2.

### **C. Sąd Najwyższy (SN)**

1. Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 16 lipca 1993 r., sygn. akt I PZP 28/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 2.
2. Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt III CZP 57/12, OSNC 2013/6/69.
3. Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt III CZP 41/09, OSNC 2010/3/33.
4. Uchwała SN z 18 października 2006 r., sygn. akt I UZP 2/06, OSNP 2007/5-6/76.
5. Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 r., sygn. akt. III ARN 64/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 118.
6. Postanowienie SN z dnia 05 kwietnia 2002 r., sygn. akt III RN 133/01, OSNP 2002, Nr 12, poz. 281.

### **D. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)**

1. Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2/37.
2. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 1983 r., sygn. akt I SA 806/83, LexPolonica nr 328960.
3. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 1988 r., sygn. akt IV SA 855/88, ONSA 1990, nr 1 poz. 3, Lex nr 101112.
4. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 815/97, LEX nr 43367.

5. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 września 1998 r., sygn. akt III SA 2792/97, LEX nr 44742.
6. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt I SA 1189/98, LEX nr 47969.
7. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 2164/97, LEX nr 1684491.
8. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Kr 1191/99, OSP 2000, z. 7–8, poz. 112.
9. Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 790/98, Lex nr 44215.
10. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 103/05, LEX nr 201331.
11. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1635/06, LEX nr 417729.
12. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1499/06, LEX nr 490153.
13. Wyrok NSA w Warszawie z 15 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1357/08 , ONSAiWSA 2011/2/33.
14. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 611/09, LEX nr 597721.
15. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1339/09, Lex nr 746474.
16. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 615/11, LEX nr 1123134.
17. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2161/10, LEX nr 1109379.
18. Wyrok NSA w Warszawie z 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2580/11, LEX nr 1138184.
19. Wyrok NSA w Warszawie z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 192/13, LEX nr 1336339.
20. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 608/15, LEX nr 2102281.

21. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 1983 r., sygn. akt II SA 660/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 28.
22. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 1993 r., sygn. akt I SA 1762/92, ONSA 1993, Nr 3, poz. 75.
23. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 898/96, LEX nr 43351.
24. Postanowienie NSA w Warszawie z 13 października 2009 r., sygn. akt II OZ 865/09, LEX nr 573628
25. Postanowienie siedmiu sędziów NSA z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09, ONSAiWSA 2010/2/23.
26. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2633/12, LEX nr 1325020.

**E. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA):**

1. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SAB/Wr 47/05, Lex nr 887699.
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1399/05, Lex nr 204948.
3. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 862/06, Lex nr 282557.
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 911/06, Lex nr 283527.
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2044/06, LEX nr 332445.
6. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 580/07, LEX nr 480469.
7. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 363/08, LEX nr 516024.
8. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1597/08, LEX nr 521846.
9. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1356/08, LEX nr 548115.



10. Wyrok WSA w Poznaniu z 13 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Po 955/09, LEX nr 635751.
11. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1925/10, LEX nr 758916.
12. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 845/10, LEX nr 993489.
13. Wyrok WSA w Warszawie 16 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 181/12, LEX nr 1272687.
14. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 353/12, LEX nr 1242170.
15. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Go 292/12, LEX nr 1277885.
16. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt: I SA/Sz 53/13, LEX nr 1322726.
17. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1073/16, LEX nr 2281845.
18. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 140/17, LEX nr 2342256.

## **VI. Źródła internetowe:**

1. [http://www.mos.gov.pl/arttykul/2498\\_konwencja\\_o\\_roznorodnosci\\_biologicznej](http://www.mos.gov.pl/arttykul/2498_konwencja_o_roznorodnosci_biologicznej) (dostęp z dnia 07.01.2013 r.)
2. [gmo.ekoportal.pl](http://gmo.ekoportal.pl) (dostęp z dnia 10.01.2013 r.)
3. <http://natura2000.org.pl/e-szkolenia/e11-spoleczenstwo-obywatelskie-2/organizacje-spoleczne-trzeci-sektor/#3.3> (dostęp z dnia 15.01.2013 r.)
4. <http://www.pzlow.pl> (dostęp z dnia 15.01.2013 r.)
5. [encyklopedia.pwn.pl](http://encyklopedia.pwn.pl) (dostęp z dnia 20.02.2013 r.)
6. [www.zielonasiec.pl](http://www.zielonasiec.pl) (dostęp z dnia 21.02.2013 r.)
7. [http://www.mos.gov.pl/2materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania/protokol\\_kartagenski/indeks.shtml](http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/protokol_kartagenski/indeks.shtml) (dostęp z dnia 21.02.2013 r.)

8. Społeczny Instytut Ekologiczny, program „Monitoring GMO w Polsce”, finansowany przez Fundację Batorego. [www.sie.most.org.pl/gmo](http://www.sie.most.org.pl/gmo) (dostęp z dnia 16.04.2013 r)
9. <http://www.biokurier.pl/aktualnosci/1863-prawie-18tys-polakow-podpisalo-petycje-w-sprawie-oznakowania-gmo> (dostęp z dnia 16.04.2013 r.)
10. <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/inzynieria-genetyczna> (dostęp z dnia 20.04.2013 r.)
11. [www.gmo.pl](http://www.gmo.pl) (dostęp z dnia 20.04.2013 r.)
12. [www.sjp.pl](http://www.sjp.pl) (dostęp z dnia 25.04.2013 r.)
13. [http://www1.ibb.waw.pl/~bhp/biologiczne/Instrukcja\\_skladania\\_wniosko\\_w\\_zamkniete.pdf](http://www1.ibb.waw.pl/~bhp/biologiczne/Instrukcja_skladania_wniosko_w_zamkniete.pdf) (dostęp z dnia 28.04.2013 r.)
14. [http://archiwum.ekoportal.gov.pl/opencms/export/sites/default/ekoportal/nasza\\_propozycja/Szkolenia/Dokumenty/PORADNIK\\_GMO.pdf](http://archiwum.ekoportal.gov.pl/opencms/export/sites/default/ekoportal/nasza_propozycja/Szkolenia/Dokumenty/PORADNIK_GMO.pdf) (dostęp z dnia 30.04.2013 r.)
15. <http://www.stefczyk.info/wiadomosci/gospodarka/zakaz-gmo-zgloszony-do-ke,6536044475> (dostęp z dnia 16.05.2013 r.)
16. <http://transgeniczneorganizmy.wordpress.com/tag/nielegalne-uprawy-gmo/> (dostęp z dnia 16.05.2013 r.)
17. <http://gmo.net.pl/2013/03/szyszko-rzad-oszukal-w-sprawie-gmo/> (dostęp z dnia 16.05.2013 r.)
18. <http://www.portalspozywczy.pl/zboza-oleiste/wiadomosci/kary-zalamanie-zakazu-uprawy-roslin-gmo-sa-za-niskie,81382.html> (dostęp z dnia 16.05.2013 r.)
19. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/gmo-nikt-nie-uprawia-ale-rejestr-musi-byc-polska-pozwana-przed-unijny-trybunal,334272.html> (dostęp z dnia 16.05.2013 r.)
20. <http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Ustawa-o-nasiennictwie> (dostęp z dnia 16.05.2013 r.)
21. [http://www.coboru.pl/Polska/Rejestr/rejestr\\_KR.aspx](http://www.coboru.pl/Polska/Rejestr/rejestr_KR.aspx) (dostęp z dnia 20.05.2013 r.)

22. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-03-1056\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1056_en.htm) (dostęp z dnia 20.05.2013 r.)
23. <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/gmo-zagrozenia-dla-gatunkow-i-ekosystemow/> (dostęp z dnia 20.02.2016 r.)
24. <http://www.greenpeace.org/poland/pl/co-robimy/stop-gmo/Sytuacja-GMO-w-Polsce-a-prawo-krajowe-i-unijne/> (dostęp z dnia 31.08.2016 r.)
25. <http://www.farmer.pl/agroskop/analizy-i-komentarze/po-raz-pierwszy-mniej-upraw-gmo-na-swiecie,63804.html> (dostęp z dnia 31.08.2016 r.)
26. <http://csr.forbes.pl/uprawy-gmo-na-swiecie,artykuly,190614,1,1.html> (dostęp z dnia 31.08.2016 r.)
27. <http://www.wlasnosc-intelektualna.pl/wlasnosc-intelektualna.html?start=1> (dostęp z dnia 10.09.2016 r.)
28. [http://gmo1.mos.gov.pl/rejestr/registries/RegistryEntryList.action?\\_sourcePage=%2Fregistries%2FRegistryList.action&registryId=hcc3d96e7f0000010120709c136976b8](http://gmo1.mos.gov.pl/rejestr/registries/RegistryEntryList.action?_sourcePage=%2Fregistries%2FRegistryList.action&registryId=hcc3d96e7f0000010120709c136976b8) (dostęp z dnia 30.09.2016 r.)
29. <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080814u7zal1.pdf> z dnia 10.10.2016 r.
30. <http://www.ansee.pl/autor-raportu-srodowiskowego/> (dostęp z dnia 18.10.2016 r.)
31. <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Europa-wolna-reka-GMO-670.html> (dostęp z dnia 21.10.2016 r.)
32. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1424> z dnia 14.04.2018 r.