

INFORMACJA PUBLICZNA W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA JAKO DOŚWIADCZENIE DLA UKRAINY

У статті висвітлюються конституційні і правові основи доступу до інформації в Польщі та Україні. Акцентується увага на регулюванні вітчизняним правом обох держав принципів доступу до інформації.

Ключові слова: доступ до інформації, право на інформацію, правове регулювання.

В статье освещены конституционные и правовые основы доступа к информации в Польше и Украине. Акцентируется внимание на регуляции отечественным правом обеих государств принципов доступа к информации.

Ключевые слова: доступ к информации, право на информацию, правовая регуляция.

In the article constitutional and legal bases of access light up to information in Poland and Ukraine. Attention is accented on adjusting of principles of access a domestic right to information in both countries.

Key words: access to information, right on information, legal adjusting.

Artykuł przedstawia regulacje konstytucyjne oraz podstawy prawne dostępu do Informacji w Polsce oraz Ukrainie. Uwaga skierowana jest na regulacje prawne zasad dostępu do informacji w danych krajach.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji, prawo do informacji, regulacje prawne.

Wstęp i opis problemu. Celem działania instytucji publicznych w demokratycznym państwie prawa jest przede wszystkim pełnienie funkcji służebnej dla społeczeństwa. Istotnym elementem tej funkcji jest otwartość instytucji publicznych, której podstawą jest prawo dostępu do informacji publicznej. Problematykę tę reguluje w Polsce przede wszystkim ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [1] (dalej: ustawa o dostępie do informacji), określająca tryb udzielania informacji publicznej. Mimo, że ustawa ta obowiązuje już ponad dziesięć lat to jednak nadal nie wszystkie instytucje publiczne w Polsce stosują się w pełni do określonych w niej zasad udostępniania informacji publicznej, czego dowodem są chociażby dane zawarte w raporcie: Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego będącym wynikiem monitoringu przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides we wszystkich 167 gminach województwa śląskiego, w okresie marzec – czerwiec 2012 r. [2, s. 16-17]. Dlatego też problematyka ta nadal wymaga jeszcze analizy i omówienia, co będzie przedmiotem niniejszego opracowania. W Ukrainie również została niedawno zatwierdzona ustawa Ukrainy O dostępie do informacji publicznej [3], która ma na celu zabezpieczenie przejrzystości i otwartości subiektów posiadających administracyjne pełnomocnictwa oraz stworzenie mechanizmów umożliwiających dostęp każdemu do informacji publicznej. Prezydent Ukrainy podpisał dekrety „Zasady umożliwiające dostęp do informacji publicznej w organach władzy wykonawczej” z dnia 5 maja 2011 r. № 547/2011 (ukr.: Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації) oraz „O pierwszoplanowych działaniach umożliwiających dostęp do informacji publicznej przez organy pomocnicze, stworzone Prezydentem Ukrainy” z dnia 5 maja 2011 r. № 548/2011 (ukr.: Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України), które zgodnie z konstytucją Ukrainy zapewniają prawo obywateli do swobodnego zbierania, przechowywania, wykorzystywania oraz poszerzania informacji [40].

Analiza ostatnich publikacji. Problematyce dostępu do informacji publicznej w Polsce poświęcono szereg publikacji. Są to zarówno opracowania w formie artykułów, jak i wydawnictwa zwarte. Wśród artykułów warto zwrócić uwagę na artykuł A. Piskorz-Ryń, Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy [4] oraz artykuł D. Fleszer, Zasada powszechności prawa do informacji publicznej [5] oraz artykuł K. Tarnackiej, Prawo do informacji w Polsce [6]. Z wydawnictw zwartych na uwagę zasługują: komentarz M. Kłaczyńskiego i S. Szustera – Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198) [7] oraz monografia M. Bernaczyka – Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej [8]. Bogate jest także orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące tych kwestii. Będzie ono przytaczane w dalszych rozważaniach niniejszego opracowania.

W. Bryzko, M. Demkowa, R. Kaljuźny, M. Szewc, A. Maruszczak oraz wielu innych ukraińskich naukowców w swoich pracach przedstawiają podobne zagadnienia i analizują pokrewne pytania. Dostęp do różnych rodzajów informacji znajduje się w polu zainteresowań analitycznych prac wybranych obywatelsko-politycznych centrów Ukrainy. Prace centrów przedstawiają analizowane materiały dotyczące problematyki prawnej regulacji dostępu do informacji publicznej, wyniki monitorowania stosowania się rządu do prawa obywateli do uzyskania informacji poprzez procedurę złożenia wniosku o udzielenie informacji i procedurę poprzez funkcjonujące strony internetowe rządu oraz wprowadzenie e-administracji w Ukrainie. Na przykład, Ukraińskie Niezależne Centrum Badań Politycznych opracował publikację Dostęp do informacji publicznej: najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi. Książka przedstawia fachowe wyjaśnienia rozwiązania typowych problemów w sferze dostępu do informacji publicznej, z którymi mają styczność pracownicy udostępniający informacje publiczne [9].

Co róż więcej w ostatnim czasie jest praktycznych wyjaśnień specjalistów, bazujących na konkretnych sytuacjach określonych regionów. Artykuł B. Sologuba przedstawia praktyczny aspekt realizacji trzeciej części art. 15 ustawy Ukrainy O dostępie do informacji publicznej na przykładzie Radu obwodu Rowińskiego [41].

Dostęp do informacji publicznej w Polsce. Najważniejszą ustawą określającą tryb udzielania informacji w Polsce jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z przepisami tej ustawy prawo dostępu do informacji publicznej, którą jest każda informacja o sprawach publicznych, przysługuje każdemu.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jak stwierdził w swoim wyroku z dnia 17 stycznia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie [10] „informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, są nią także „dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet gdy prawa autorskie do tych dokumentów należą do innego podmiotu” [12]. Zdaniem A. Piskorz-Ryń informacją publiczną jest każda informacja, która dotyczy funkcjonowania władzy publicznej, w tym informacja dotycząca wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym [4]. W oparciu o orzecznictwo polskich sądów administracyjnych do informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji można przykładowo zaliczyć: wydawane przez organ architektoniczno-budowlany decyzje o pozwoleniu na budowę [11], informacje (decyzje) stanowiące podstawę lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych na działkach [13], informację o wysokości wydatków na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne [14], informację o numerach komórkowych telefonów służbowych oraz adresach poczty elektronicznej urzędników samorządowych [15], nagranie posiedzenia sesji rady gminy, utrwalone za pomocą sprzętu audiowizualnego i zapisane na nośniku w postaci np. płyty CD bądź DVD [14], notatka z przebiegu spotkania przedstawicieli rządu z przedstawicielami gminy [17], dane o wydatkach państwowej osoby prawnej związanych z użytkowaniem telefonów komórkowych przez pracowników tejże osoby prawnej [18].

Jak zauważył w swoim wyroku z dnia 10 października 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie [19] podmiot dysponujący informacją publiczną jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wtedy, gdy: informacja fizycznie istnieje, nie została wcześniej udostępniona wnioskodawcy, nie funkcjonuje w obiegu publicznym, a zainteresowany nie ma innego trybu dostępu do niej [20].

Art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji wskazuje podmioty którym przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, zgodnie z nim prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu: obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelowi innego państwa, a także bezpaństwowcowi, osobom fizycznym jak i osobom prawnym [5]. W wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie [21], stwierdził że każdy (każdy człowiek/osoba fizyczna/ lub podmiot prawa prywatnego) może skorzystać z dostępu do informacji publicznej na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji). Oznacza to, że występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi w żaden sposób uzasadniać swojego żądania, nie musi podawać powodu, dla którego występuje o udostępnienie określonej informacji [6].

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; prawo uzyskania informacji publicznej przetworzonej jest ograniczone do przypadków, w których jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego [22]. W wyroku z dnia 10 stycznia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie [23] zdefiniował pojęcie informacji przetworzonej, uznając że jest to „informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów”. Zdaniem P. Szustakiewicza informacją przetworzoną jest informacja, która została przygotowana dla danego wnioskodawcy zgodnie z określonymi przez niego kryteriami

[24]. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r. [25] przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego zostanie wypełniona gdy pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli. Wymóg wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego dotyczy wszystkich podmiotów występujących o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, w tym także radnych czy dziennikarzy, co potwierdził w swoim wyroku z dnia 8 października 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu [26].

2) wglądu do dokumentów urzędowych; zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego [27], w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów; określony przez ustawodawcę dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów należy rozumieć jako prawo wstępu na posiedzenia tych organów [28].

Zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji. Są to władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności są to: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów [29].

Powyższy katalog jest katalogiem otwartym, wyliczeniem przykładowym [30]. Nie wskazuje w dokładny i precyzyjny sposób wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, co powoduje liczne problemy w stosowaniu ustawy o dostępie do informacji.

Oprócz podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są: 1) organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego [31] oraz 2) partie polityczne (art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji).

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są wyżej wskazane podmiot, będące w posiadaniu takich informacji.

Trzeba podkreślić, że ukraińskie prawo również reguluje podobną strukturę. Zgodnie z ustawą Ukrainy o dostępie do informacji publicznej z dnia 13 stycznia 2011 r. №2939-VI, dekretem Prezydenta Ukrainy Президента України „Zasady umożliwiające dostęp do informacji publicznej w organach władzy wykonawczej” oraz „O pierwszoplanowych działaniach umożliwiających dostęp do informacji publicznej przez organy pomocnicze, stworzone Prezydentem Ukrainy” administracje wszystkich obwodów Ukrainy posiada wydzieloną jednostkę w swojej strukturze, która odpowiada zgodnie z określonymi zasadami za dostęp do informacji publicznej, odpowiada za rozpatrzenie, opracowanie, rejestrację, systematyzację odpowiedzi na otrzymywane zapytania. Na przykład, taka jednostka również działa w Radzie administracji państwowej obwodu lwowskiego jako Centrum Informacji Publicznej. Każdy departament państwowej administracji obwodu lwowskiego ma wyznaczoną osobę, odpowiadającą za udostępnienie informacji publicznej interesantom [42].

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ponadto, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Z zastrzeżeniem powyższego nie można jednak ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji (art. 5 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji) [34].

Art. 6 ustawy o dostępie do informacji wskazuje przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, która podlega udostępnieniu przez podmioty do tego zobowiązane (wymienione w art. 4 ustawy o dostępie do informacji). Są to informacje: o polityce wewnętrznej i zagranicznej, o władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, o zasadach funkcjonowania władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, o danych publicznych (w tym min. treść i postać dokumentów urzędowych), o majątku publicznym [31].

Ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji przewiduje cztery zasadnicze sposoby udostępniania informacji publicznej: 1) poprzez ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, 2) poprzez udostępnianie (udostępnianie na wniosek), 3) poprzez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia, 4) poprzez umieszczanie informacji publicznych w centralnym repozytorium informacji publicznych [32].

Ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) to podstawowy sposób udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji BIP to urzędowy publikator teleinformatyczny utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Podmiotami zobowiązanymi do ogłaszania informacji publicznej w BIP są wszystkie podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji (art. 8 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji). Podmioty te zobowiązane są do udostępniania w BIP informacji publicznych wskazanych w art. 8 ust. 3 zd. 1 ustawy o dostępie do informacji. Oprócz tych informacji podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w BIP mogą udostępniać w BIP także inne informacje publiczne (art. 8 ust. 3 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji). Ponadto podmioty te są zobowiązane do udostępniania w BIP informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w BIP (art. 8 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji) [33]. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji minister właściwy do spraw informatyzacji (obecnie: Minister Administracji i Cyfryzacji) tworzy stroną główną BIP zawierającą wykaz podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w BIP wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami (strona ta funkcjonuje pod adresem internetowym: www.bip.gov.pl). Natomiast na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w BIP tworzą własne strony BIP, na których udostępniają informacje podlegające udostępnieniu w tej drodze.

Udostępnianie (udostępnianie na wniosek) to sposób udostępniania informacji publicznej uzupełniający w stosunku do udostępniania informacji publicznej w BIP i dotyczy informacji publicznej, która nie została udostępniona w BIP lub centralnym repozytorium. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji udostępnianie informacji publicznej na wniosek powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji). Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji powinien mieć formę pisemną tylko wtedy, gdy informacja publiczna nie może być udostępniona niezwłocznie ustnie lub pisemnie. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek powinno nastąpić w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji). Jeżeli jednak informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji).

Kolejnym ze sposobów udostępniania informacji publicznej jest wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (np. komisji stałych rady gminy) są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi (art. 18 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji). Powyższe organy powinny zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 18 ust. 3 zd. 1 ustawy o dostępie do informacji). Ograniczenie dostępu do posiedzeń tych organów z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (art. 18 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji). W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 18 ust. 3 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji). Art. 19 ustawy o dostępie do informacji zobowiązuje kolegialne organów władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów i ich kolegialne organy pomocnicze do sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów ich obrad, chyba że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady [8].

Ostatnim ze sposobów udostępniania informacji wskazanym w art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji jest udostępnianie informacji poprzez umieszczanie informacji publicznych w centralnym repozytorium informacji publicznych. Centralne repozytorium informacji publicznych miało powstać we wrześniu 2012 r. Do chwili obecnej nie zostało jednak uruchomione. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak w ustawie o dostępie do informacji przepisów określających

sposób przekazywania danych do repozytorium oraz możliwości łączenia go z istniejącymi bazami. Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o dostępie do informacji w centralnym repozytorium informacji publicznych będą udostępniane informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny. Na podstawie art. 9b ust. 1 ustawy o dostępie do informacji centralne repozytorium informacji publicznych ma być powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej [33].

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji). Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji, zgodnie z którym w przypadku jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia (np. na płycie CD/DVD czy w postaci kserokopii dokumentów) lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji powinien w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o udostępnienie informacji, powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem powinno nastąpić po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Oprócz określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji sposobów udostępnienia informacji ustawodawca przewidział jeszcze w art. 11 ustawy o dostępie do informacji dodatkowe, fakultatywne sposoby udostępniania informacji publicznej: 1) w drodze wyłożenia jej lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, 2) przez zainstalowane w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją (np. poprzez zainstalowane infomaty). Sposoby te mają charakter uzupełniający i ich zastosowanie nie wyłącza obowiązku udostępnienia informacji publicznej poprzez ogłaszanie w BIP czy też udostępnienia informacji na wniosek [37].

Odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji). Do decyzji tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego [38], z tym że odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni, a uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Opisane wyżej zasady dotyczące odmowy udostępnienia informacji publicznej stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej (art. 17 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji).

Ustawodawca przewidział sankcje karne z powodu nieudostępnienia informacji publicznej, zgodnie z art. 23 ustawy o dostępie do informacji, kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku [39].

Sytuacja na Ukrainie jest podobna. Instytut odpowiedzialności prawnej za naruszenie Ustawy Ukrainy O dostępie do informacji publicznej jest jedną z gwarancji właściwej jej realizacji. Nikt nie stawia sobie za cel "karanie" pracowników administracji lub szukać dodatkowych powodów, ale brak uregulowanych sankcji negatywnie wpływa na wykonanie i stosowanie się do ogólnie przyjętych norm. Z drugiej strony, badanie kwestii odpowiedzialności prawnej za naruszenie ustawy o dostępie do informacji eliminuje niepotrzebne obawy z urzędników. Jest to związane z ogromną liczbą nowelizacji do bardzo nowej ustawy oraz wprowadzenie ich w krótkim terminie do zastosowania przez odpowiednie organy. Кожна посадова особа має чітко знати за які дії або бездіяльність вона може нести відповідальність, а за які – не повинна. Кожний урядовик musi wiedzieć jasno za jakie działania mogą być odpowiedzialne, a za jakie nie odpowiada. Przepisy ogólne odpowiedzialności prawnej zostały określone w art. 24 ustawy. W szczególności pierwsza część tego artykułu przedstawia zasady osób odpowiedzialnych za takie nieprawidłowości [43].

Z teoretycznego punktu widzenia, procedura publikacji projektu decyzji, które jest przekazywane do właściwej rady jest uzasadnione, ponieważ pozwala na możliwość obywatelom zapoznać się z proponowanym projektem aktu prawnego, a zatem, poprzez swoich przedstawicieli w radzie lub odpowiednich przedstawicieli opracowujących dokument projektu dokonać pewnych zmian. Jednak praktyczny aspekt realizacji zgodnie z ww artykułem, w szczególności w zakresie obowiązków informacyjnych, wskazują na pewne niedoskonałości zasad.

Wnioski. Mimo upływu ponad dziesięciu lat od wejścia w Polsce w życie ustawy o dostępie do informacji, w czasie których podlegała ona kilkakrotnej nowelizacji, nasuwają się kolejne wnioski dotyczące niezbędnych jej zmian. Doświadczenie ukazuje, że jak w Polsce tak i w Ukrainie jedną z najważniejszych kwestii jest potrzeba zdefiniowania pojęcia interesu publicznego tak, aby uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej nie było nadużywane przez błędną interpretację tego pojęcia. Niezbędne jest ściśle określenie interesu publicznego, a nawet wskazanie sytuacji, kiedy udostępniona powinna być informacja publiczna w formie przetworzonej. Aktualnie często zdarza się, że podmiot zainteresowany udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej w postaci różnego rodzaju zestawień czy też analiz wskazuje, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, choć właśnie istnienie tego interesu publicznego w danym przypadku budzić może wątpliwości. W takiej sytuacji podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, chcąc uniknąć zarzutu bezpodstawnej odmowy udostępnienia informacji publicznej i ewentualnego postępowania odwoławczego, mimo nawet pewnych wątpliwości czy faktycznie istnieje interes publiczny, udostępni informację przetworzoną. W skrajnych przypadkach konieczność

przygotowania informacji przetworzonej może doprowadzić do wyłączenia z bieżącej pracy, a nawet paraliżu, całych wydziałów urzędów. Kolejną kwestią wymagającą uporządkowania jest precyzyjne określenie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. .

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
2. Wójkowski G., Podgórska-Rykała J., *Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego, raport z monitoringu*, Katowice 2012.
3. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 32, ст. 314.
4. Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 4/2002.
5. Fleszer D., *Zasada powszechności prawa do informacji publicznej*, *Czas Informacji* 1/2011.
6. Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, *Państwo i Prawo* 5/2003.
7. Kłaczyński M., Szuster S., *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, *LEX/el.*, 2003.
8. Bernaczyk M., *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, *Oficyna*, 2008.
9. *Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / За заг. ред. В. Андрусів, Д. Комляра; Укр. незалеж. центр політ. дослідж.*, – К.: [Агентство «Україна»], 2012. – 64 с.
10. Fleszer D., *Nie wolno ograniczać dostępu do protokołów z posiedzeń komisji rady*, *Gazeta Samorządu i Administracji* 13/2006.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2013 r., II SAB/Rz 48/12, niepubl.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 385/12, niepubl.
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2012 r., IV SAB/Po 87/12, niepubl.
14. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 października 2012 r., II SAB/Ke 28/12, niepubl.
15. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r., II SAB/Sz 28/12, *Gazeta Prawna* 177/2012.
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., II SAB/Gd 5/12, niepubl.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/11, niepubl.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2011 r., I OSK 1637/11, niepubl.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., I OSK 1499/12, niepubl.
20. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r. II SA/Wa 416/11, niepubl.
21. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Ol 1316/12, niepubl.
22. Kłaczyński M., *Komentarz do art.3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, pkt 1 [w:] Kłaczyński M., Szuster S., Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, *LEX/el.*, 2003.
23. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2013 r. II SAB/Sz 51/12, niepubl.
24. Szustakiewicz P., *Jawność umów w zamówieniach publicznych, Zamówienia Publiczne Doradca* 3/2008.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1505/11, niepubl.
26. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 października 2008 r., IV SA/Wr 352/08, *Wspólnota* 15/2009.
27. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
28. Kłaczyński M., *Komentarz do art.3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, pkt 3 [w:] Kłaczyński M., Szuster S., Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, *LEX/el.*, 2003.
29. Bernaczyk M., *Problem systematyki podmiotów władzy publicznej [w:] Bernaczyk M., Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, *Oficyna*, 2008.
30. *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2012 r.*, I OSK 2843/12, niepubl.
31. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. nr 100, poz. 1080 z późn. zm.)
32. Sibiga G., *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, *Samorząd Terytorialny* 11/2003.
33. Szuster S., *Komentarz do art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] Kłaczyński M., Szuster S., Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, *LEX/el.*, 2003.
34. Polański P., *Dostęp obywateli do informacji publicznej*, *Gazeta Prawna* 18/2005.
35. Szuster S., *Komentarz do art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] Kłaczyński M., Szuster S., Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, *LEX/el.*, 2003.
36. Ivanova E., *Dostęp do publicznych zasobów informacji będzie łatwiejszy*, *Dziennik Gazeta Prawna* 54/2013.

37. Szuster S., *Komentarz do art. 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] Klaczyński M., Szuster S., *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U.01.112.1198), LEX/el., 2003.
38. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267).*
39. Momot S., *Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej, Prokuratura i Prawo* 10/2008.
40. Президент України Віктор Янукович. Офіційне інтернет-представництво:[Електронний ресурс]// Режим доступу:http://www.president.gov.ua/content/pub_info.html
41. Науковий блог НаУ «Острозька академія» :[Електронний ресурс]// Режим доступу:<http://naub.oa.edu.ua/author/sologub/>
42. Львівська обласна державна адміністрація :[Електронний ресурс]// Режим доступу:<http://loda.gov.ua/oda/dostup-do-publichnoji-informatsiji>
43. Громадський портал Львова :[Електронний ресурс]// Режим доступу:<http://www.gromada.lviv.ua/blog/205>

УДК 330.341.1+65.01

К.Б. Харук

к. е. н.,

Львівський університет бізнесу та права

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОПТОВИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ РИНКІВ

У статті висвітлено основні каталізатори інноваційного розвитку оптових сільськогосподарських ринків в сучасних умовах господарювання. Проаналізовано позитивний та негативний вплив ризиків на подальший інноваційний розвиток оптових ринків сільськогосподарської продукції. Наведено комплекс ризиків оптового сільськогосподарського ринку. Розглянуто основні етапи та прийоми управління ризиками інноваційного розвитку оптових ринків сільськогосподарської продукції. На основі використання багатофакторного аналізу, запропоновано методіку поступового зниження ризиків інноваційного розвитку оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Ключові слова: *ризик інноваційної діяльності, управління ризиками, інноваційний розвиток, інноваційний проект оптового ринку сільськогосподарської продукції.*

В статье освещены основные катализаторы инновационного развития оптовых сельскохозяйственных рынков в современных условиях хозяйствования. Проанализированы позитивное и негативное влияние рисков на дальнейшее инновационное развитие оптовых рынков сельскохозяйственной продукции. Приведен комплекс рисков оптового сельскохозяйственного рынка. Рассмотрены основные этапы и приемы управления рисками инновационного развития оптовых рынков сельскохозяйственной продукции. На основе использования многофакторного анализа, предложена методика постепенного снижения рисков инновационного развития оптовых рынков сельскохозяйственной продукции.

Ключевые слова: *риск инновационной деятельности, управления рисками, инновационное развитие, инновационный проект оптового рынка сельскохозяйственной продукции.*

The basic catalysts of innovative development of wholesale agricultural markets are reflected in the modern terms of manage. Positive and negative effects of risks on the further development of innovative agricultural wholesale markets is analyzes in the article. A complex over of risks of wholesale agricultural market is pointed. The basic stages and receptions of management the risks of innovative development of wholesale markets of agricultural produce are considered. On the basis of the use of multivariable analysis, methodology of gradual decline of risks of innovative development of wholesale markets' agricultural produce is offered.

Key words: *risk management, risk of innovative activity, innovative development, innovative project of wholesale market of agricultural produce.*

Вступ. Інноваційний шлях розвитку оптових сільськогосподарських ринків спонукає їх постійно перебувати у пошуку нових способів і сфер реалізації власного потенціалу, враховуючи при цьому вплив макро- та мікросередовища. Відтак, впровадження інновацій в діяльність оптових ринків проходить в умовах невизначеності, які обмежують здійснення повного й вичерпного аналізу всіх факторів, що впливають на результат конкретних фінансових вкладень у той чи інший інноваційний проект оптового ринку.