

Marek CHYLIŃSKI
Uniwersytet Opolski
Instytut Politologii
Uniwersytet Śląski
Wydział Radia i Telewizji

INFORMACJA I ZARZĄDZANIE INFORMACJĄ W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie. Artykuł przybliża i analizuje procesy oraz zjawiska związane z informacją i zarządzaniem informacją w działalności administracji samorządowej. Ukazując zasoby informacyjne, jako kluczowe dobra XXI wieku, a sektor obrotu informacją, jako jeden z najbardziej perspektywicznych, wskazuje, że dobra informacyjne mogą rozstrzygać o pozycji organizacji w otoczeniu społecznym i ekonomicznym.

Słowa kluczowe: informacja, dobra informacyjne, zarządzanie informacją, samorząd, samorząd lokalny.

INFORMATION AND INFORMATION MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES

Summary. The article analyzes the processes and phenomena associated with the generating, processing, using and transferring of information, which make up the core elements of the management of information. Looking closer and analyzing the processes and phenomena related to information and information management (based on an example of local governments), the information resources are being presented as key goods of the twenty-first century. The information and marketing sector are being viewed as one of the most promising areas of *the new economy*.

Keywords: information, information good, information management, local government.

1. Wstęp

Informacja, jako najcenniejsze współczesne dobro, istota i centralna kategoria nowego porządku ekonomicznego wyznaczona została do tej roli przez Petera F. Druckera¹. Również Alvin Toffler w swojej teorii fal wskazuje na nowy typ gospodarki opartej na wiedzy. Podstawę trzeciej tofflerowskiej fali stanowią wiedza i informacja². Jako dobra ekonomiczne, podobnie jak w przypadku innych zasobów, informacja i wiedza są immanentnie związane z działalnością człowieka i służą osiągnięciu wyznaczonych przezeń celów. Celem artykułu jest zaprezentowanie procesów i zjawisk związanych z generowaniem, przetwarzaniem, użytkowaniem i przekazywaniem informacji, które składają się na zarządzanie informacją. Zamiarem autora jest także przybliżenie istoty dóbr informacyjnych w instytucjach samorządowych, jako zasobów determinujących pozycję organizacji w otoczeniu społecznym i ekonomicznym.

2. Informacja jako zasób i dobro społecznie pożądane

W rozumieniu potocznym informację określa się najczęściej, jako pewną treść przekazaną przez nadawcę, wiadomość o czymś, jaką człowiek przekazuje człowiekowi. Roger Claussie interpretuje termin *information* jako czyste i proste, mniej lub bardziej szczegółowe sprawozdanie z faktu (inaczej sytuacji, akcji, opinii) należącego do jak najbardziej bezpośredniej teraźniejszości. Wśród funkcji informacji wymienia się: generowanie, gromadzenie, archiwizowanie, transmisję, przetwarzanie i interpretację³. N. Wiener określa informację jako oznaczenie treści otrzymywanych ze świata zewnętrznego. Informacja, aby została uznana za przydatną, z punktu widzenia zarządzania, musi spełnić określone warunki, a mianowicie musi być dokładna, pełna, aktualna oraz odpowiedzialna⁴. Dane obejmują fakty i liczby, które nie są aktualnie wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji. Zbigniew Malara i Jerzy Rzęchowski przyjęli, że „dane są to podstawowe, niepoddane analizie fakty, liczby i zdarzenia, które pozwalają opracować informację”, zaś informacje za J.A.F. Stonerem i Ch. Wankelem to „przeanalizowane lub przetworzone dane, które powiadają odbiorcę o sytuacji”⁵.

¹ Drucker P.F.: *The Age of Social Transformation*. „The Atlantic Monthly” 1994, No. 11, 1994. Zob. również: Drucker P.F.: *Zarządzanie w XXI wieku*. Wydawnictwo Muza, Warszawa 2000, s. 104-105.

² Toffler A.: *Trzecia fala*. PIW, Warszawa 1995.

³ Czekał J.: *Zarządzanie informacją, jako funkcja przedsiębiorstwa*, [w:] *W kręgu zarządzania. Spojrzenie multidyscyplinarne*. Borkowski T., Marcinkowski A., Oherow-Urbaniec A.: Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2000, s. 178.

⁴ Griffin R.W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa 2000, s. 676.

⁵ Malara Z., Rzęchowski J.: *Zarządzanie informacją na rynku globalnym. Teoria i praktyka*. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 19.

Twórca interakcjonizmu symbolicznego George Herbert Mead zauważył, że kluczowym mechanizmem kształtowania się struktur społecznych jest ciągła wymiana i ewolucja znaczeń symboli, odbywająca się w trakcie wszelkich procesów oddziaływań zachodzących między świadomymi, ciągle definiującymi sytuacje partnerami. Konsekwencją tych procesów jest ukształtowanie ludzkiej osobowości i funkcjonowanie grup społecznych. To komunikacja – przekonywał Mead – jest podstawą zjawisk religijnych, społecznych i ekonomicznych⁶. To dzięki sprawnej komunikacji osoby zarządzające informacją, dzieląc się swoją wiedzą i doświadczeniem, zapewniają efektywne wykorzystanie informacji. Komunikacja ma na celu również korygowanie i eliminowanie błędów oraz ocenę przygotowanej informacji. Kluczową rolę w tych procesach odgrywają takie typy komunikowania jak: dziennikarstwo, public relations, reklama. To przede wszystkim w tych dziedzinach liczy się wiedza, umiejętności i kompetencje w zarządzaniu informacją, czyli posługiwaniu się naukowymi i praktycznymi metodami zbierania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji w możliwie przystępnej formie. Jednak do tych tradycyjnych typów i kanałów komunikacji dołączają nowe, których ambicją staje się uczestniczenie w obiegu informacji i obrocie tym specyficznym towarem.

Informacja w kategoriach ekonomicznych i prawnych jest towarem, którego wartość rynkowa wynika z zawartych w nim treści (danych). W tym znaczeniu oznacza ona towary (dobra informacyjne) lub usługi (informacyjne) niezbędne w gospodarce, polityce, kulturze, życiu codziennym. Podobnie jak inne dobra, również informacja, występująca najczęściej w postaci faktów lub danych, ale także w znaczeniu środka przekazu oraz jego właściwości, służy gospodarującym podmiotom do realizacji postawionych zadań. Ponieważ informacja jest narzędziem budowania przewagi konkurencyjnej, niezwykle istotna jest odpowiedź na pytanie, czy jest ona dobrem publicznym czy prywatnym? Poglądy najwybitniejszych badaczy procesów organizacji i zarządzania, w tym wspomnianego wcześniej P.F. Druckera, nie były w tej materii jednoznaczne. Część badaczy, takich jak Kenneth Boulding czy znany współtwórca chicagowskiej szkoły ekonomii (Chicago School of Economics) George Stigler, już kilkadziesiąt lat temu uznała, że niektóre informacje, w szczególności te o charakterze rynkowym, przez możliwość ich użycia tworzą konkretną wartość gospodarczą, i w tym rozumieniu informacja powinna być traktowana jako dobro prywatne⁷. Inni, jak Paul A. Samuelson uznali, że pewne cechy informacji, na przykład to, że nie podlega ona normalnemu zużyciu sprawiają, że jest ona dobrem, które może być wykorzystane przez dowolną liczbę potencjalnych konsumentów (odbiorców) i w tym sensie powinna być traktowana jako dobro publiczne⁸. Ta dwoistość powodowała, że informacja, jako wartość

⁶ Mead G.H.: *Umysł, osobowość i społeczeństwo*. Warszawa 1975, s. 350-352.

⁷ Boulding K.E: *The Economics of Knowledge and the Knowledge of Economics*. „American Economic Review” 1999, Vol. 56, No. 2, pp. 1-13. Stigler G., *The Economics of Information*, [in:] *The Organization of Industry*. Stigler G. (ed.), University of Chicago Press, Chicago 1983.

⁸ Samuelson P.A.: *Aspects of Public Expenditure Theories*. „Review of Economics and Statistics” 1958, Vol. 40, No. 4, pp. 332-338.

wspólna, stanowiła jednocześnie przedmiot obrotu ekonomicznego. W drugiej połowie XIX wieku w Europie zaczęły powstawać agencje informacyjne, takie jak agencja Charlesa-Louisa Havasa, Bernharda Wolffa czy Paula Juliusa Reutersa, gromadzące dane dotyczące rynku, podaży, popytu, cen, tendencji oraz ważnych wiadomości politycznych. Tym samym informacja, która powstawała lub przechodziła przez sferę publiczną traciła charakter bezinteresownych danych, dostępnych jako dobro ogólne. Zmerkantylizowanie informacji było procesem, który wynikał z tego, że im bardziej państwa stawały się kapitalistyczne, tym mocniej i częściej biznes używał informacji do własnych interesów, zasadniczo różnych od celów publicznych. Sprzedaż informacji, coraz bardziej specjalistycznej, przygotowywanej na indywidualne żądanie, przynosiła coraz większe zyski, a jej zbieranie, przetwarzanie i przekazywanie straciło cechy wczesnego etosu niezależności i wspólnoty. W miarę postępowania procesu urynkowania dóbr informacyjnych, informacją ze sfery publicznej zaczęli również interesować się politycy i aparat urzędniczy. Władza dokładała starań, aby legitymizować się przez wiedzę, która powoli stawała się wyznacznikiem jej sprawowania. Bez dokładnej znajomości poglądów i zamiarów oponentów, woli wyborców czy decyzji koalicjantów, żadna siła polityczna nie jest dzisiaj w stanie sprawować władzy. Dotyczy to także funkcjonowania samorządów. Nie możemy mieć wątpliwości, że informacja służąc bezpośrednio i pośrednio do uzyskiwania, wykonywania i utrzymania ciągłości władzy politycznej jest niezbędna oraz pożądana i podobnie jak wszelkie wcześniej znane w dziejach zasoby, stała się dobrem, o które toczy się coraz silniejsza rywalizacja. Dodatkowo, pewne jej właściwości zdecydowały o jej wyjątkowej pozycji rynkowej i społecznej. Wśród tych cech wymienić należy:

- znoszenie nieokreśloności rzeczy i zjawisk,
- wysoki stały koszt produkcji, niski końcowy koszt reprodukcji,
- współwystępowanie, jako dobro publiczne i indywidualne,
- nabywanie bez znajomości jej wartości.

Informacja, podobnie jak inne dobra intelektualne, posiada ma pewne naturalne cechy dystynktywne niedostępne innym dobrom, w tym przede wszystkim właściwości wariacyjne. Informację, bowiem można stosunkowo łatwo wzbogacać, aktualizować, uszlachetniać, łączyć i dzielić. Ponieważ ma zalety interaktywne łatwo można ją sprowadzić do postaci cyfrowej, modularnej i automatycznej, może także istnieć w wielu wersjach, łatwo ją kodować (także w obszarze kulturowym), ograniczać lub poszerzać dostęp do niej (zarządzać nią), wykorzystywać do kształtowania relacji pomiędzy jej nadawcą i użytkownikiem. Podsumowując – informacja jest kluczowym dobrem XXI wieku, jądrem współczesnej nauki, gospodarki, kultury jest istotą globalnej sieci, czyli podstawą rozproszonej polimedialnej bazy danych o nieograniczonych rozmiarach. Sektor szeroko rozumianego obrotu informacją należy do najbardziej perspektywicznych zarówno z makro-, jak i mikroekonomicznego punktu widzenia.

3. Informacja a funkcjonowanie samorządów terytorialnego i lokalnego

Podobnie jak większość ludzkich jednostek, grup społecznych, instytucji i organizacji, w tym przede wszystkim mediów także administracja samorządowa funkcjonuje w specyficznym środowisku, w którym pierwszorzędą rolę odgrywa wytwarzanie, gromadzenie i przekazywanie informacji. Informacja potrzebna jest zarówno rządzonemu, jak i rządzącym. Istota samorządu terytorialnego rozumianego, jako obligatoryjny związek mieszkańców danego terytorium, wspólnie zajmujących się sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym, bezpośrednio determinuje zadania komunikacyjne związane z zarządzaniem informacją. Przepływ informacji w systemie administracji samorządowej jest bowiem szczególnie istotny z uwagi na decentralizację władzy publicznej, jaka ma miejsce na tym poziomie, a także z uwagi na to, że organy samorządowe są najbliższe lokalnych społeczności i partnerów społecznych, a przez to są w stanie najlepiej rozpoznać ich potrzeby monitorować ich oczekiwania, a przez właściwą organizację własnych działań administracja samorządowa staje się najistotniejszym elementem harmonijnego rozwoju kraju i państwa. Dlatego tak ważne są niezawodne, tanie i skuteczne strategie i narzędzia umożliwiające gromadzenie, przetwarzanie i dystrybucję informacji, jej szybki przepływ w całym środowisku sfery publicznej.

Rozwijanie i umacnianie usług informacyjnych świadczonych przez instytucje publiczne dla mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych jest ponadto bezpośrednio związane z kształtowaniem pozytywnego wizerunku regionu, gminy oraz jednostek lokalnych, a także podnoszeniem ich atrakcyjności oraz ich pozycji. Każda instytucja musi podejmować wysiłki zmierzające do tego, aby stać się strukturą wszechobecną, ukierunkowaną na zadania komunikacyjne, którą charakteryzują następujące cechy:

1. ma i realizuje strategię informacyjną uwzględniającą specyficzne, ściśle określone potrzeby użytkowników.
2. W celu dostarczenia i rozpowszechniania źródeł i usług informacyjnych wykorzystuje globalną sieć internetową.
3. Działa według systemu 24×7, co oznacza dostępność przez 24 godziny 7 dni w tygodniu.
4. Cechą udostępnianych zasobów jest *Open Access*, czyli wolny dostęp do bezpłatnych danych oraz informacji tekstowych, graficznych, audio i wideo.

Powyższe zadania wynikają z tego, że obrót informacją stanowi materię i spoiwo więzi międzyludzkich – indywidualnych, grupowych, związanych z gospodarką, kulturą, polityką. Informacja dla wszelkiej władzy stanowi podstawowe narzędzie wytwarzania autorytetu, budowania porozumienia. Walka o treść przekazu i sposób jej prezentacji stała się dla wielu organizacji i instytucji równie ważna, jak walka o władzę. Stała się poniekąd metodą jej

sprawowania, elementem kontroli zjawisk i procesów społecznych, strukturą nadzorującą i ostrzegającą w przypadku zagrożeń.

Tadeusz Kowalski wymienia następujące typy zastosowań informacji:

- nadzorowanie – używanie informacji do sprawdzania stanu otoczenia, poszukiwanie tematów i zdarzeń, które mogą być interesujące, identyfikacja nowych informacji o dawnych zdarzeniach, poszukiwanie nowych obszarów zainteresowań.
- Podejmowanie decyzji – użycie informacji w procesie decyzyjnym dla uformowania własnej opinii lub wiary (przekonanie); informacja jest oceniana jako odpowiednia lub nieodpowiednia do potrzeb decyzyjnych.
- Rozrywka – korzyści z zastosowania rozrywki wynikają bezpośrednio z jej odbioru i rozumienia w innych procesach życiowych.
- Interakcje społeczne i kulturalne – tworzenie więzi grupowej, grupy społeczne i kulturowe przetwarzają informację w procesie prowadzącym do poczucia wspólnoty i jest podstawą interakcji zachodzących w grupie; wymiana informacji może dotyczyć poważnych zagadnień, jak też wspólnych zainteresowań⁹.

4. Zarządzanie informacją w działalności samorządowej

Zarządzanie informacją, to – według *Słownika encyklopedycznego informacji, języków i systemów informacyjno-wyszukiwawczych* – sterowanie przebiegiem procesów informacyjnych, mające na celu ich optymalizację¹⁰. W sferze publicznej, a więc w biznesie, kulturze, polityce, dyplomacji, administracji państwowej działania te wiążą się przede wszystkim z gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem zasobów informacji zazwyczaj przy użyciu nowoczesnej technologii informacyjnej i komunikacyjnej. Współcześnie niemal każdy podmiot stara się samodzielnie kształtować własną politykę komunikacyjno-informacyjną, w skład której wchodzi zagadnienia strategii komunikacyjnych, przechowywanie informacji, systemy informacji publicznej, narzędzia i metody wyszukiwania i selekcji informacji, analiza źródeł informacji, Prawo własności intelektualnej, Prawo informacyjne, komunikacja w sytuacjach kryzysowych, projektowanie systemów informacyjnych i bezpieczeństwo przetwarzanych danych. Chodzi więc o cały kompleks tworzący strategiczny plan zarządzania informacją. Działania te podejmują organizacje międzynarodowe, rządy państw, jednostki administracyjne i samorządowe, przedsiębiorstwa, partie polityczne, instytucje kultury, kościoły i związki religijne

⁹ Kowalski T.: *Media i pieniądze. Ekonomiczne aspekty działalności środków komunikowania masowego*. Wydawnictwo Tex, Warszawa 1998, s. 54.

¹⁰ *Słownik encyklopedyczny informacji, języków i systemów informacyjno-wyszukiwawczych*, oprac. B. Bojar, Warszawa 2002.

i wyznaniowe oraz inne instytucje tworzące i wykorzystujące własne systemy zarządzania informacją. Struktury zarządcze są stosowane przez organizację do identyfikowania, gromadzenia, oceny, przekazywania i użytkowania informacji dla osiągnięcia zamierzonych celów. To system zarządzania informacją dostarcza kierownictwu organizacji informacji niezbędnych do podejmowania decyzji, oceniania alternatywnych rozwiązań i wykonania zadań oraz wykrywania sytuacji wymagających skorygowania działań.

Rozwój środków komunikowania, w tym przede wszystkim mediów sprawił, że informacja zaczęła być przekazywana nie tylko w układzie człowiek – człowiek, ale także w relacjach systemowych, wykorzystujących masowość i liczebność środków przekazu, a przede wszystkim postęp techniczny i innowacyjność. Współcześnie role nadawcy i odbiorcy mogą więc pełnić nie tylko istoty żywe, ale także maszyny lub inne obiekty¹¹.

Zarządzanie informacją ma zapewnić organizacji systematyczne komunikowanie się z otoczeniem, ma wywołać pożądane z nim relacje, a w konsekwencji oczekiwaną pozycję w środowisku, w którym funkcjonuje. W tym znaczeniu elementy procesu tworzenia i rozpowszechniania informacji stanowią funkcję zarządzania i kierowania przedsiębiorstwem lub organizacją, a także funkcję procesu administrowania, a więc całokształtu działalności organizatorskiej, realizowanym za pomocą aparatu urzędniczego w sferze publicznej. Należy więc podzielić pogląd Eugeniusza Ochendowskiego, zgodnie z którym „administracja jest to ta działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”¹². Adresatami działań związanych z zarządzaniem informacją są społeczności lokalne, partie polityczne, organizacje samorządowe i społeczne, mass media, przedsiębiorstwa i fundacje, instytucje rządowe, pracownicy, dostawcy i odbiorcy usług oraz produktów.

Wśród zadań zarządzających informacją wymienia się:

- ochronę i propagowanie wizerunku organizacji (obrona przed atakami, wyjaśnianie misji i celów strategicznych, zajmowanie stanowiska w sprawach dotyczących otoczenia, przekonywanie o zgodności postaw firmy z postawami jej klientów).
- Tworzenie publicity („dobrej prasy”) dla produktów oraz podejmowanych działań i decyzji.
- Kreowanie stosunków z podmiotami występującymi w obszarze działania organizacji (organizacje polityczne, społeczne, podmioty gospodarcze, władze itd.).
- Przekazywanie informacji mediom o podejmowanych działaniach, organizacja konferencji prasowych.
- Kreowanie postaw przez propagowanie zadań i osiągnięć organizacji oraz podejmowanych i planowanych działań.

¹¹ Czekaj J.: Zarządzanie informacją, jako funkcja przedsiębiorstwa, [w:] Borkowski T., Marcinkowski A., Oherow-Urbaniec A. (red.): W kręgu zarządzania. Spojrzenie multidyscyplinarne. Kraków 2000, s. 178.

¹² Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna. TNOiK, Toruń 2009.

5. Normatywne aspekty zarządzania informacją

Prawu każdego obywatela do uzyskania informacji (art. 61 Konstytucji RP) odpowiadają wskazane w tym samym przepisie konstytucyjnym obowiązki podmiotów publicznych, polegające na dostarczaniu tych informacji w trybie określonym przez ustawy o dostępie do informacji publicznej i regulaminy parlamentarne (art. 61 ust.4). Andrzej Matlak zauważa: „mamy tu do czynienia z pewnym statusem pozytywnym jednostki wyrażającym się w roszczeniu do pewnego pozytywnego (aktywnego) działania władz publicznych, w tym wypadku dostarczania informacji”¹³. Autor ten wskazuje, że wolność pozyskiwania informacji została dodatkowo rozszerzona o prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz przez prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska naturalnego (art. 74, ust. 3 Konstytucji)¹⁴. Z tych uprawnień wynika konstytucyjny obowiązek dostarczania wskazanych informacji. Prawo do informacji rozwinięte zostało przez ustawodawcę w myśl zasady jawności zawartej w artykule 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzeniem obowiązku udzielania informacji o swojej działalności przez organy samorządu gospodarczego i zawodowego, podmioty gospodarujące mieniem publicznym majątkiem Skarbu Państwa, komunalnym. Wolność informowania gwarantuje również artykuł 5 Prawa prasowego, który mówi: „Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać informacji prasie. Nikt nie może być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych”¹⁵.

Bezpośrednio do zbierania informacji nawiązuje artykuł 11 Prawa prasowego, stanowiąc:

1. „Dziennikarz jest uprawniony do uzyskiwania informacji w zakresie, o którym mowa w art. 4.
2. Informacji w imieniu jednostek organizacyjnych są obowiązani udzielać kierownicy tych jednostek, ich zastępcy, rzecznicy prasowi lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie.
3. Kierownicy jednostek organizacyjnych są obowiązani umożliwiać dziennikarzom nawiązanie kontaktu z pracownikami oraz swobodne zbieranie wśród nich informacji i opinii.

Natomiast szczegółowe zapisy zawiera Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która weszła w życie czerwcem 2002 roku. Artykuł 4.1 precyzuje, że „obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 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

¹³ Barta J., Markiewicz R., Matlak A. (red.): Prawo mediów. Warszawa 2008, s. 27.

¹⁴ Ibidem, s. 26.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Prawo prasowe, Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24.

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 konsumentów¹⁶.

Warto natomiast podkreślić, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na wynikającą z prawa natury prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Omówione powyżej materialne gwarancje wolności prasy, powszechnie funkcjonujące w liberalno-demokratycznych modelach politycznych, na które składają się normy prawa międzynarodowego oraz zapisy konstytucyjne, uzupełniane i doprecyzowywane są zazwyczaj w szczegółowych rozwiązaniach prawnych składających się na prawo do informacji (*information right*). W warunkach polskich rolę taką spełnia [wskazana powyżej uchwalona 6 września 2011 r. Ustawa o dostępie do informacji publicznej](#)¹⁷ (*dalej u.d.p.*), której artykuł 1 jednoznacznie wskazuje zakres regulacji: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Prawo 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,
2. wglądu do dokumentów urzędowych,
3. dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

6. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej

W połowie 2011 roku rząd skierował do Sejmu projekt uzupełnienia ustawy o dostępie do informacji publicznej o przepisy o jej powtórnym wykorzystaniu. Celem nowelizacji jest, aby informacje publiczne nie tylko były dostępne, ale także, aby można je było łatwo przetwarzać, łączyć i udostępniać dalej, w tym także w celach komercyjnych. Obecnie nie jest to możliwe, przede wszystkim dlatego, że nie ma podstawy prawnej, dzięki której urzędy mogłyby wydać zgodę na dalsze wykorzystanie informacji publicznej. Dziennikarz czy redakcja zainteresowane opracowaniem „mapy przestępczości”, na której znalazłyby się szczegółowe informacje dotyczące topografii określonego regionu czy miasta, najczęstszych przestępstw

¹⁶ [Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198.](#)

¹⁷ [Ustawa z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198.](#)

zdarzających się na tym terenie, statystyk tych zdarzeń, wykrywalności itp. mieliby zagwarantowane prawo nieograniczonego dostępu do informacji gromadzonych i przetwarzanych przez lokalne władze samorządowe (wydziały geodezji, gospodarki mieniem), organa ścigania – policję, prokuraturę, służby statystyczne, a nawet planów prewencyjnych dotyczących przestępczości w tym rejonie. Dziś dostęp do takich informacji jest utrudniony, a najczęściej niemożliwy, choć u. d. p. wdraża dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹⁸.

W Stanach Zjednoczonych już kilka lat temu odpowiednie przepisy umożliwiły prywatnej firmie Google dostęp do zasobów zdjęć satelitarnych powierzchni Ziemi wykonanych przez NASA. Bez publicznej dostępności i możliwości wykorzystania informacji tworzonych przez Instytucje Stanów Zjednoczonych byłoby to niemożliwe¹⁹. Dostępność takich informacji opartych na domenie publicznej jest więc szczególnie ważna dla obiegu informacji, w którym ważną rolę odgrywają dziennikarze i media. Dzięki umożliwieniu wykorzystania informacji publicznej znacząco wzrasta też transparentność władzy, gdyż m.in. media mają nieograniczony dostęp do baz danych i analizy ich informacji, a ograniczające przeróżne nieuzasadnione obszary objęte tajemnicą. To, co powstaje za pieniądze publiczne powinno być własnością publiczną, do której dostęp jest otwarty. Bardzo często urzędy na prośbę o udzielenie informacji odpowiadają, że informacja ta nie jest informacją publiczną i nie zostanie udzielona, co powoduje zrozumiały spadek zaufania do instytucji państwa. Dziennikarze często stają się „ofiarami” takich praktyk, a argumentami przeciwko udostępnieniu są na przykład ochrona praw autorskich do tworzonych informacji albo informacje objęte Ustawą o ochronie danych osobowych. Informacja o liczbie praw jazdy wydanych przez miejscowy samorząd w okresie sześciu miesięcy jest informacją publiczną, do której dostęp jest nieograniczony, natomiast informacja jaki odsetek trzydziestoletnich kobiet nie zdaje w pierwszym terminie egzaminu praktycznego to informacja chroniona, która ponadto nie jest standardowo gromadzona przez organ samorządowy. Co więcej jej zebranie i opracowanie wymagałoby dodatkowych nakładów pracy. W lutym 2013 r. Federalny Sąd Administracyjny w Lipsku (najwyższy organ w sprawach administracyjnych [w Niemczech](#)) ograniczył obowiązek udzielania informacji prasie przez urzędy orzekając, że obowiązek ten musi być spełniony wyłącznie wówczas, gdy nie wymaga to dużego nakładu sił i środków. Sądowy werdykt spotkał się z gwałtownymi protestami środowiska dziennikarskiego, które krytykując to ograniczenie uznali, że jest ono wyjątkowo niekorzystne dla wolności prasy.

Sprawa rozpoczęła się, gdy redakcja tabloidu "Bild" zwróciła się do Federalnej Służby Wywiadu (BND) o udostępnienie informacji na temat nazistowskiej przeszłości pracowników tej instytucji. Po otrzymaniu odmowy dziennikarze skierowali sprawę do sądu, by zmusić w ten sposób urząd do wydania interesujących ich informacji. Sąd jednak zawyrokował, że

¹⁸ Dz. Urz. UE, L 345 z 31.12.2003, s. 90.

¹⁹ Herbersztadt J., Lipszyc J.: Żeby publiczne było publiczne. „Gazeta Wyborcza”, 19.07.2011, s. 15.

obowiązek udzielania informacji dotyczy tylko takich zasobów, którymi dany urząd dysponuje, a nie tych, które musi dopiero zdobyć dużym nakładem sił. Prawo do informacji nie oznacza obowiązku zdobycia informacji – czytamy w uzasadnieniu, podanym przez agencję DPA²⁰.

Przypadek ten dobrze obrazuje przemiany zachodzące na rynkach informacji, w tym zwłaszcza rosnące znaczenie segmentu tak zwanej ekonomiki informacji lub gospodarki informacyjnej. Zaakcentowane we wstępie stwierdzenie, że informacja jest obecnie jednym z najważniejszych zasobów, wartym szczególnej ochrony i szczególnego traktowania, i w tym zakresie nabiera nowych znaczeń.

Bibliografia

1. Barta J., Markiewicz R., Matlak A. (red.): Prawo mediów. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
2. Boulding Kenneth E.: The Economics of Knowledge and the Knowledge of Economics, "American Economic Review", 56:2/1966.
3. Bojar B. (oprac.): Słownik encyklopedyczny informacji, języków i systemów informacyjno-wyszukiwawczych, Warszawa 2002.
4. Borkowski T., Marcinkowski A., Oherow-Urbaniec A.: Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2000.
5. Czekaj J.: Zarządzanie informacją jako funkcja przedsiębiorstwa, [w:] Borkowski T., Marcinkowski A., Oherow-Urbaniec A. (red.): W kręgu zarządzania. Spojrzenie multidyscyplinarne. Kraków 2000.
6. Drucker P.F.: The Age of Social Transformation, „The Atlantic Monthly”, 11/1994.
7. Drucker P.F.: Zarządzanie w XXI wieku. Wydawnictwo Muza, Warszawa 2000.
8. Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. Warszawa 2000.
9. Herbersztadt J., Lipszyc J.: Żeby publiczne było publiczne, „Gazeta Wyborcza”, 19.07.2011.
10. Kontrowersyjny wyrok niemieckiego sądu. Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, http://informacjapubliczna.org.pl/4,842,kontrowersyjny_wyrok_niemieckiego_sadu.html, [dostęp 21.03.2013].
11. Kowalski T.: Media i pieniądze. Ekonomiczne aspekty działalności środków komunikowania masowego. Wydawnictwo Tex, Warszawa 1998.
12. Malara Z., Rzęchowski J.: Zarządzanie informacją na rynku globalnym. Teoria i praktyka. C.H. Beck, Warszawa 2011.

²⁰ Kontrowersyjny wyrok niemieckiego sądu. Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, http://informacjapubliczna.org.pl/4,842,kontrowersyjny_wyrok_niemieckiego_sadu.html, [dostęp 21.03.2013].

13. Mead G.H.: Umysł, osobowość i społeczeństwo. Warszawa 1975.
14. Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna. TNOiK, Toruń 2009.
15. Stigler G.: The Economics of Information, [in:] Stigler G.: The Organization of Industry, University of Chicago Press, Chicago 1983.
16. Samuelson P.A.: Aspects of Public Expenditure Theories, "Review of Economics and Statistics", 40:4/1958/40:4.
17. Toffler A.: Trzecia fala. PIW, Warszawa 1995.
18. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Prawo prasowe, Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24.
19. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198.
20. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198.

Sformatowano: Polski

Abstract

Information, the most valuable contemporary social and economic good, determines the character of a new type of economy based on knowledge. The ability to manage information is a key competence and significant capital of each organization. As in the case of other resources, information and knowledge are intrinsically linked to human activity and are used to achieve the objectives designated by man. The aim of the considerations in this paper is to present the conditions of the processes of information management in local governments' activities. Moreover, it is an indication that, today, the information goods decide the position and the importance of organizations in the social and economic environment.

Sformatowano: Angielski (Stany Zjednoczone)