

Kontrola społeczna (obywatelska) administracji publicznej

Streszczenie: Celem artykułu jest wyjaśnienie, czym jest kontrola społeczna (obywatelska) administracji publicznej oraz ukazanie najważniejszych narzędzi, którymi jest ona realizowana. Pochylając się nad tym tematem, należy podkreślić, że najważniejszym „czynnikiem” w całym systemie są obywatele. Bez ich zaangażowania, chęci, kompetencji i determinacji niemożliwe byłoby skuteczne przeprowadzenie kontroli. W opracowaniu przedstawiony zostaje istotny podział kontroli społecznej (obywatelskiej) na kontrolę instytucjonalną – obwarowaną przepisami prawnymi i kontrolę pozainstytucjonalną – klasyfikowaną na równi z tzw. opinią publiczną. Oś główną artykułu stanowią narzędzia (instytucje), którymi dokonuje się kontroli społecznej – m.in. petycje, skargi czy wnioski. Przeprowadzona analiza uwidacznia, że środki masowego przekazu odgrywają znaczącą rolę w kontrolowaniu i wywieraniu wpływu na władzę publiczną. Połączenie ich wkładu z działaniami obywateli tworzy demokratyczne państwo obywatelskie.

Słowa kluczowe: kontrola, administracja publiczna, demokracja, dobro wspólne, informacja publiczna

Abstract: The aim of the article is to explain what social (civic) control of public administration is and to present the most important tools by which it is realised. Looking at this topic, it should be emphasized that the most important “factor” in the entire system are citizens. Without their commitment, willingness, competence and determination, it would be impossible to effectively conduct a control. The study presents an important subdivision of social (civil) control, i.e. institutional control – originating in legislation and non-institutional control – which is ranked on an equal footing with so-called public opinion. The main thrust of the article is the instruments (institutions) with which social control is carried out, such as petitions, complaints or applications. As the

study shows, the mass media play an important role in controlling and influencing public authorities. By combining their contribution with the actions of the citizens, created is a democratic citizen state.

Key words: control, public administration, democracy, common good, public information

1. Wstęp

Demokracja rozwija się dzięki angażowaniu się obywateli w funkcjonowanie państwa, dlatego również w kontroli administracji publicznej nie może zabraknąć ich udziału. Kontrola społeczna (obywatelska) to rodzaj kontroli, który klasyfikowany jest jako kontrola zewnętrzna nad administracją, ponieważ nie znajduje swojego strukturalnego usytuowania w administracji publicznej¹. Można by rzec, że obywatele są całkowitym bytem niezależnym (wolnym elektronem), a podejmowane przez nich działania chronią nasze wspólne interesy. Przejaw kontroli obywatelskiej jest swego rodzaju staniem na straży prawidłowości działań podejmowanych przez administrację publiczną. Społeczeństwo już od najniższych szczebli, tj. gminy, powiatu, województwa „przygląda się” działaniom szeroko rozumianej władzy publicznej. W razie swoich obaw i niepewności oraz wykrytych nieprawidłowości stosuje odpowiednie środki (nacisku), aby zapobiec dalszym złym procederom. W wielu przypadkach przekazuje wykrytą sprawę odpowiednim organom na mocy prawa.

W literaturze prawa administracyjnego niekiedy brak jest omawianego terminu „kontrola obywatelska”, występuje za to „kontrola sprawowana bezpośrednio przez obywateli i ich organizacje oraz środki masowego przekazu”². Pokazuje to jasno głównych aktorów występujących w tym segmencie kontroli nad administracją publiczną. Każdy z nich ma moc sprawczą, aby naświetlić problemy/konflikty/nieprawidłowości występujące w danej jednostce administracji publicznej, a także zasygnalizować

¹ B. Jaworska-Dębska, *Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 638.

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2009, s. 515.

metodę ich rozwiązania. Najskuteczniejsze i najbardziej wpływające na wyobraźnię władz jest wspólne działanie tych trzech grup, tj. społeczeństwa, organizacji i mass mediów. Złączeni razem tworzą wielką siłę nacisku i duży wydzźwięk, które są istotnymi składowymi w realiach dzisiejszego świata politycznego w celu skłonienia rządzących do zmian decyzji/podjęcia odpowiednich działań.

Należy zadać sobie pytanie, co jest pierwszoplanową kwestią w kontroli obywatelskiej – to, czy administracja publiczna postępuje zgodnie z interesami społecznymi lub czy spełnia potrzeby społeczne. Wobec tego istotnymi kryteriami w odniesieniu do tej materii są przede wszystkim skuteczność, efektywność, uczciwość i rzetelność działalności jednostek administracji publicznej. Następnie – gdy spojrzymy na dalszy plan – wysuwa się pryzmat ogólnospołeczny, wyłączający precyzyjnie określone zagadnienia/kwestie specjalistyczne. W tym wymiarze brane są pod uwagę dwa czynniki – przydatność i celowość społeczna wykonywanych zadań i osiągniętych przez administrację publiczną rezultatów. Ponadto należy zauważyć, że kontrola społeczna (obywatelska) cechuje się miernikami, takimi jak: otwartość dla społeczeństwa, życzliwe podejście urzędników, dobra czy zła administracja, wsłuchiwanie się w głos ludności, stanie na straży interesów obywateli, zrozumienie sytuacji pojedynczej jednostki, jak i całej grupy, niestosowanie wyłącznie suchej litery prawa przy rozwiązywaniu kwestii spornych, lecz branie pod uwagę społecznego kontekstu³.

Kontrola społeczna (obywatelska) posiada unikalną cechę wszechstronności. Należy przez to rozumieć, że otacza ona wszystkie pola działalności/aktywności administracji publicznej. Może ona odnosić się do każdego zachowania aparatu administracyjnego występującego na różnych płaszczyznach. Co za tym wszystkim idzie, nie występują wobec niej żadne bariery pod względem przedmiotowym, jak również podmiotowym (jednostek administrujących)⁴.

³ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 213–214.

⁴ J. Piecha, J. Jagielski, *Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 404.

2. Podział kontroli społecznej (obywatelskiej) – kontrola instytucjonalna

Podstawowy podział kontroli społecznej (obywatelskiej) wyróżnia kontrolę instytucjonalną i kontrolę pozainstytucjonalną. Rozpoczynając od omówienia pierwszej z nich, należy podkreślić, że zawiera ona w sobie szereg możliwości prawnych, z których głównie wyróżnia się petycje, skargi i wnioski⁵. Są one swego rodzaju *actio popularis* będącymi przejawem okazywania przez społeczeństwo swojego niezadowolenia z działań administracji publicznej oraz przekazywania jej swoich sugestii dotyczących poprawy⁶. Wspomniane narzędzia prawne mają swoje źródło w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, że każdy obywatel ma prawo do złożenia skargi, wniosku czy petycji, niezależnie, czy byłby to interes publiczny, własny lub innej osoby (za uprzednią jej zgodą). Należy je kierować do organów władzy publicznej, a także instytucji i organizacji społecznych, które wykonują powierzone im zadania ze sfery administracji publicznej. Dzięki temu przepisowi obywatele mają zagwarantowane prawo podmiotowe⁷.

2.1. INSTYTUCJA PETYCJI

Petycja swoje uregulowanie znajduje w Konstytucji RP, specjalnie przewidzianej dla niej ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (dalej: u.p.) oraz ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Może ona być wnoszona przez osobę fizyczną bądź prawną, jednostkę organizacyjną, która nie jest osobą prawną lub grupę wymienionych podmiotów. Adresatami petycji są natomiast organy władzy publicznej, jak również organizacje lub instytucje społeczne, które realizują powierzone im zadania z obszaru administracji publicznej (art. 2 ust. 1 u.p.). Petycja jest składana, gdy wymaga tego

⁵ Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 153.

⁶ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 216–217.

⁷ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 63 ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 557.

interes publiczny, podmiotu wnoszącego lub podmiotu trzeciego za jego uprzednią zgodą (art. 2 ust. 2 u.p.). Jeżeli zaś chodzi o przedmiot petycji, czyli sferę tego, czego może ona dotyczyć, to ustawodawca wskazał, że możemy ją wnieść, gdy żądamy m.in. zmiany przepisów prawnych, podjęcia istotnej decyzji lub przejawu jakiegokolwiek działania w zakresie podnoszonej sprawy. Przedmiotem petycji mogą być również kwestie dotyczące materii życia zbiorowego albo szczególnych wartości, które stanowią dobro wspólne. Przepis zastrzega, że przedmiot musi mieścić się w uprawnieniach adresata petycji (art. 2 ust. 3 u.p.)⁸.

Ustawodawca przewidział dwie formy wnoszenia petycji: ustnie lub elektronicznie (art. 4 ust. 1 u.p.). Jej rozpatrzenie powinno być zrealizowane w jak najszybszym terminie, jednak ustawa przewiduje czas do 3 miesięcy (art. 10 ust. 1 u.p.). Należy podkreślić, że w art. 15 i 16 u.p. znajdują się odwołania do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Zastosowanie tych przepisów ma miejsce, gdy w ustawie o petycji nie zostały uregulowane inne pożądane kwestie⁹.

2.2. INSTYTUCJA SKARGI I WNIOSKU

Pozostałe dwie możliwości prawne kontroli społecznej (instytucjonalnej), czyli skargi i wnioski, mają swoje uregulowanie w Konstytucji RP, jak i ustawie Kodeks postępowania administracyjnego – w dziale VIII zatytułowanym „Skargi i wnioski”. Art. 221 § 1 k.p.a. potwierdza ich unormowanie w Konstytucji RP – dokładnie w art. 63, który był już wcześniej przytaczany. Wzmianka o możliwości składania skarg i wniosków w interesie publicznym dodaje charakteru społecznego, co jest istotne w tym segmencie kontroli administracji publicznej. Tak jak w przypadku petycji, skargi i wnioski mogą być złożone przez każdego obywatela w sprawie publicznej, własnej lub innej osoby (za jej uprzednią zgodą). Należy zaznaczyć, że procedura postępowania dotycząca skarg i wniosków jest jednoinstancyjna, co oznacza, że nie jest możliwe wniesienie odwołania

⁸ J.H. Szlachetko, *Petycja*, [w:] J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 177–180.

⁹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.).

od zawiadomienia o metodzie załatwienia skargi oraz wniesienie skargi na to zawiadomienie do sądu administracyjnego¹⁰.

W art. 225 k.p.a. ustawodawca jasno określił, że podmiot składający skargę lub wniosek nie może być z tego tytułu w jakikolwiek sposób winiony lub obarczany zarzutami – oczywiście, jeżeli działał zgodnie z obowiązującym prawem. Organy państwowe, samorządowe czy jednostek samorządu terytorialnego, a także organy organizacji społecznych są zobligowane do zwalczania przejawów ograniczania, krytyki, a także innych form, które starają się lub uniemożliwiają składanie skarg i wniosków oraz przekazywanie informacji do publikacji mających charakter skargi lub wniosku¹¹.

Dział VIII, rozdział 2 k.p.a. został poświęcony wyłącznie instytucji skargi. Art. 227 k.p.a. reguluje, że jej przedmiotem może być zaniedbanie lub nieprawidłowe realizowanie zadań przez odpowiednie organy administracji publicznej lub ich pracowników, złamanie praworządności lub naruszenie dóbr skarżących, jak również zbyt długie lub biurokratyczne realizowanie spraw. Skargę powinno się wnosić do organu usytuowanego w hierarchii wyżej od tego, którego skarga dotyczy. Maksymalny termin rozpatrzenia skargi wynosi do miesiąca, a skarżący ma obowiązek otrzymać odpowiedź od organu. Za sprawą skargi w sprawie indywidualnej może zostać wszczęte postępowanie administracyjne pod warunkiem, że nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego. W przypadku wniesienia jej przez inną osobę, proces ten może nastąpić z urzędu (chyba, że przepisy wymagają żądania strony do wszczęcia postępowania)¹².

W tym miejscu należy uznać za zasadne pytanie, czym różni się petycja od skargi. Pierwsza z nich nawiązuje charakterem swojej treści do przeszłości, jest w niej zawarta prośba o podjęcie określonych działań, które za jej sprawą mają dopiero się wydarzyć. Natomiast w skardze również mamy do czynienia z postulatem o wszczęcie działań (mających się wydarzyć w przyszłości), jednak punktem odniesienia są niewłaściwe sytuacje, które

¹⁰ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 221 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] P.M. Przybysz *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Gdańsk 2022, s. 698–699.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 520.

miały miejsce w przeszłości. Skarga zatem dotyczy tego, co się wydarzyło i jest swego rodzaju instytucją wskazującą naprawę popełnionych błędów.

Z kolei instytucję wniosku ustawodawca doprecyzował w rozdziale 3 działu VIII k.p.a. Różnicą dzielącą ją od skargi jest sfera przedmiotowa. Przedmiotem wniosku mogą być kwestie dotyczące udoskonalenia organizacji, uskutecznienia pracy, wzmocnienia praworządności czy przeciwdziałania nadużyciom (art. 241 k.p.a.). Można stwierdzić, że wniosek również jest skierowany w kierunku przyszłości – tak samo jak skarga. Należy jednak podkreślić, że rozróżnienie skargi lub wniosku odbywa się poprzez zbadanie treści pisma, a nie formy zewnętrznej lub użytej nazwy¹³.

2.3. SKARGA KONSTYTUCYJNA I SKARGA POWSZECHNA

Bardzo istotnym elementem kontroli obywatelskiej jest skarga konstytucyjna. Jej uregulowanie prawne znajduje się w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca zawarł w nim, że każdemu obywatelowi, którego wolności lub prawa gwarantowane przez Konstytucję RP zostały złamane, zapewnia się prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Skarga może dotyczyć zbadania zgodności ustawy bądź innego aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej dotyczącego praw i wolności obywatela lub jego obowiązków zawartych w Konstytucji¹⁴. Przepis ten jest swego rodzaju ochroną jednostki wobec decyzji podejmowanych przez władzę publiczną. Jego celem jest zapobieganie skutkom, jakie może wywołać użycie „nielegalnego” prawa, które dotyczy praw i wolności zagwarantowanych przez Konstytucję¹⁵. Można też potraktować skargę konstytucyjną jako przejaw ochrony interesu

¹³ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 221.

¹⁴ K. Sikora, *Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 595–596.

¹⁵ M. Szubiakowski, *Instytucja skargi konstytucyjnej*, [w:] M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 290.

ogólnego. Należy przez to rozumieć wskazywanie aktów normatywnych, które powinny być usunięte z porządku prawnego. Do tego grona należy również zaliczyć akty normatywne ustanawiane przez administrację publiczną. Dlatego należy mówić o skardze konstytucyjnej w świetle kontroli społecznej.

W kontekście kontroli społecznej (instytucjonalnej) należyte jest wspomnienie o skardze powszechnej do sądu administracyjnego, z której może skorzystać każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem organu gminy, uchwałą organu powiatu, przepisami aktów prawa miejscowego wydanymi z zakresu administracji publicznej¹⁶. Co prawda skargi te obowiązują na płaszczyźnie naruszeń interesów prawnych czy uprawnień, jednakże istnieje możliwość składania ich w interesie grupowym (za uprzednią zgodą osób wnoszących). W rezultacie wszczęta zostaje kontrola funkcjonowania przede wszystkim normatywnej administracji publicznej, co ma efekty ogólnospołeczne. Wobec zaistniałego można stwierdzić, że skarga powszechna jest kontrolą społeczną (obywatelską)¹⁷.

2.4. PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Do kręgu instrumentów kontroli społecznej (instytucjonalnej) zaliczamy również prawo dostępu do informacji publicznej. Dzięki niemu obywatele mogą zyskiwać informacje dotyczące działalności administracji publicznej. Istotność tego prawa zostaje podkreślona w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, za sprawą którego każdy obywatel ma możliwość otrzymania informacji o funkcjonowaniu organów władzy publicznej, a także osobach sprawujących funkcje publiczne. Ponadto do tego grona ustawodawca zaliczył organy samorządu zawodowego oraz gospodarczego, jak również osoby i jednostki organizacyjne w obszarze ich działalności

¹⁶ Zob. art. 101 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), art. 87 ustawy z 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.), art. 90 ustawy z 05.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.), art. 63 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.).

¹⁷ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 222.

na rzecz władzy publicznej oraz zarządzania majątkiem Skarbu Państwa albo mieniem komunalnym. Katalog w tym zakresie poszerza art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.), w którym obowiązany do udzielania informacji publicznej są związki pracodawców, związki zawodowe i partie polityczne. W art. 61 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca przewidział dla obywateli, w ramach prawa dostępu do informacji publicznej, możliwość wglądu do dokumentów, a także uczestnictwo w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej, włącznie z możliwością zapisu obrazu lub dźwięku. Należy dodać, że rozumienie władzy publicznej w tym zakresie jest bardzo szerokie, ponieważ nie obejmuje ono wyłącznie organów administracji rządowej czy samorządowej, lecz także organy ustawodawcze – Sejm i Senat, trybunały oraz sądy¹⁸.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej bardzo ogólnikowo podchodzi do tego, czym jest informacja publiczna. Jej definicja została określona w art. 1 ust. 1 – *każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie*¹⁹. Daje to obywatelowi duże możliwości do interpretacji przepisu (co rozumiemy pod pojęciem informacji publicznej) i uzyskiwania szczegółowych informacji. Ponadto w świetle art. 2 ust. 1 u.d.i.p. informację publiczną może otrzymać każdy, z zastrzeżeniem przesłanek wymienionych w art. 5 u.d.i.p. Należą do nich m.in.: prywatność osoby fizycznej, tajemnica przedsiębiorstwa czy informacje niejawne²⁰.

Najczęściej stosowaną formą uzyskiwania informacji publicznej jest wniosek elektroniczny, w którym zawieramy m.in., o co konkretnie wnioskujemy i jaką formę odpowiedzi chcielibyśmy wybrać (elektroniczną, papierową, ustną – po uprzednim umówieniu terminu). Wskazujemy również swoje podstawowe dane osobowe i ewentualnie dane kontaktowe (w przypadku kontaktu elektronicznego). Należyte jest również złożenie podpisu.

¹⁸ P. Szustakiewicz, *Informacja publiczna*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 4 (339), s. 103.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.).

²⁰ <https://administracjapodkontrola.pl/aktualnosci/spoleczna-kontrola-w-administracji-publicznej-zagadnienia-ogolne/>, [dostęp: 20.03.2022 r.].

2.5. ORGANIZACJE SPOŁECZNE, ZRZESZENIA

Mówiąc o kontroli społecznej (obywatelskiej), nie możemy pominąć organizacji społecznych, zrzeszeń. Wiele z nich posiada funkcje sprawdzania (weryfikowania) i oceniania funkcjonowania aparatu administracyjnego. O konkretnych przypadkach zaangażowania wspomnianych podmiotów decydują regulacje prawne. Przykładem może być Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie współdziałania podmiotów w wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających i zapobiegawczych oraz przypadku społecznej kontroli nad ich wykonywaniem. W § 5 ust. 1 Rozporządzenia zostało jasno wskazane, że przedstawiciele podmiotów oraz osoby godne zaufania są uczestnikami społecznej kontroli nad wykonywaniem kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających i zapobiegawczych oraz przypadku. Ponadto został wymieniony katalog czynności w ramach społecznej kontroli. Są to m.in.: przeprowadzanie rozmów z osobami skazanymi i ich przełożonymi, lustracja miejsc zakwaterowania, pracy i nauki czy przyjmowanie wniosków i skarg skazanych. Jak widzimy na tym przykładzie, przepisy prawne nadają różnym podmiotom możliwości prawne do sprawowania omawianego rodzaju kontroli.

Organizacjom społecznym zostały nadane uprawnienia do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony – co jest istotne z punktu widzenia kontroli społecznej. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 31 § 1 stanowi, że organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania (administracyjnego) lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sytuacji, gdy przemawia za tym interes społeczny. Natomiast gdy organizacja społeczna nie bierze udziału w postępowaniu, może (w ramach interesu społecznego) – za zgodą organu administracji publicznej – przedstawić mu swój pogląd (art. 31 § 5 k.p.a.)²¹.

Organizacje społeczne posiadają możliwość (w ramach swojej działalności statutowej) wnoszenia skargi w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brały udział w postępowaniu

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

administracyjnym (art. 50 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)²².

2.6. MASS MEDIA

W kontekście kontroli społecznej (instytucjonalnej) należy również wspomnieć o środkach masowego przekazu, które w dzisiejszych czasach odgrywają ogromną rolę w kontekście ujawniania wszelakich informacji, w tym również dotyczących działalności administracji publicznej. Ukazywanie negatywnych aspektów w wielu przypadkach kończy się wszelkiego rodzaju sankcjami dla winnych i wyeliminowaniem powstałych nieprawidłowości. Dlatego też zasadne jest mówienie o środkach masowego przekazu jako tych, które sprawują kontrolę nad administracją publiczną. Możliwość wnoszenia skarg i wniosków przez telewizję, prasę czy radio daje Kodeks postępowania administracyjnego w art. 248 ust. 1 i 2²³.

Mass media (telewizja, radio, prasa) są także wyrazicielami naszych opinii, uwag, sugestii, przekonań itd. w odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej. Środki masowego przekazu demaskują i potępiają negatywne zdarzenia z życia społecznego, wydając opinię na ich temat głównie z punktu widzenia przeciętnego obserwatora administracji publicznej i odbiorcy jej działań. W konsekwencji środki masowego przekazu w swych opiniach stanowią swego rodzaju „lustrzane odbicie” poglądów obywatelskich i dzięki temu zostają „narzędziami” w przeprowadzaniu kontroli społecznej.

Środki masowego przekazu swoje funkcje kontrolne znajdują m.in. w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Ustawodawca stworzył poprzez programy publicznej radiofonii i telewizji dla obywateli i ich organizacji szereg możliwości, do których należy m.in. dawanie sposobności do realizacji prawa do kontroli i krytyki społecznej, a także służenie eliminowaniu patologii społecznych. We wspomnianej ustawie zostało zatem podkreślone, że radiofonia i telewizja

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329).

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

publiczna są narzędziami artykułowania obywatelskich ocen względem działalności aparatu administracyjnego²⁴.

Nie można też pominąć prasy. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe umożliwia ukazywanie niekorzystnych zdarzeń, uchybień, nieprawidłowości występujących w działalności m.in. administracji publicznej. Negatywne oceny mogą mieć swoje ujście w informacjach obywatelskich. Działając z duchem zasady wolności słowa i prawa do krytyki, każdy obywatel może udzielać informacji prasie, a prasa ma prawo do ich wykorzystania. Organy administracji publicznej (włącznie z innymi podmiotami) zgodnie z prawem prasowym są obowiązane natomiast do przedstawiania informacji o swojej działalności. Nieudzielenie informacji może być spowodowane wyłącznie ochroną tajemnicy państwowej lub służbowej, a także innej tajemnicy chronionej ustawowo. Nieudzielenie jej może być zaskarżone do sądu administracyjnego²⁵.

3. Podział kontroli społecznej (obywatelskiej) – kontrola pozainstytucjonalna

Przechodząc do drugiego rodzaju kontroli społecznej, czyli kontroli pozainstytucjonalnej, należy podkreślić, że nie jest ona obwarowana regulacjami prawnymi w kwestii jej wykonywania. Realizowana jest poprzez wyrażanie opinii i ocen społeczeństwa na temat funkcjonowania administracji publicznej i wykonywania przez nią zadań. Ten rodzaj kontroli można klasyfikować na równi z tzw. opinią publiczną, która przejawia się m.in. w badaniach wykonywanych przez specjalistyczne jednostki, publikowanych raportach dotyczących wyników ankiet przedstawiających punkt widzenia społeczeństwa na daną sprawę – mogą one dotyczyć np. korupcji w administracji publicznej, obsady stanowisk na poszczególnych szczeblach itd. Kontrolę pozainstytucjonalną należy charakteryzować jako kontrolę pośrednią ze względu na wykonywanie jej pośrednio przez różne źródła jej identyfikowania i przekazu²⁶.

²⁴ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 227.

²⁵ *Ibidem*, s. 227–228.

²⁶ J. Jagielski, *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 (300), s. 53.

Znaczenie opinii publicznej w demokratycznym państwie prawa jest niesłychanie istotne. Przede wszystkim jest ona czynnikiem oddziałyującym na aparat administracyjny, co przekłada się na poprawniejsze funkcjonowanie mechanizmu systemu politycznego. Wpływ opinii publicznej ma swoje przełożenie w działalności władzy publicznej, powstrzymaniu jej przed tendencjami autokratycznymi, nieposłuszeństwem wobec obywateli, stosowaniem postaw ignorujących itd. Inaczej mówiąc, samo występowanie opinii publicznej jest dla władzy publicznej „bodźcem hamującym” przed zapędami do traktowania społeczeństwa jako bytu podrzędnego, niezwracającego uwagi na nieprawidłowości pojawiające się w funkcjonowaniu administracji publicznej.

4. Podsumowanie

Jak można zauważyć, kontrola społeczna (obywatelska) odznacza się szeregiem możliwości sprawdzania działalności administracji publicznej. Obywatele w demokratycznym państwie mają prawo do dbania o dobro własne i wspólne, korzystając z instrumentów, jakie przyznaje im system prawny, ponieważ są one skuteczną metodą na przeciwdziałanie nieprawidłowościom, a także ich eliminowanie. Bardzo istotnym elementem tego segmentu kontroli są środki masowego przekazu, które swoim zasięgiem mogą nagłośnić określony problem, co sprawia, że na władzy publicznej powstaje swoista presja do podjęcia stosownego działania, a także w wielu przypadkach powoduje to wszczęcie postępowania sądowego. Kontrola społeczna (obywatelska) – jak sama nazwa wskazuje, służy przede wszystkim obywatelom, którzy swoją działalnością strażniczą przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

Bibliografia

LITERATURA

- Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wolters Kluwer, wyd. 4, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 (300).
- Jaworska-Dębska B., *Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2009.
- Piecha J., Jagielski J., *Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Przybysz P.M., *Komentarz do art. 221 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, [w:] P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Gdańsk 2022.
- Sikora K., *Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 63 ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Szlachetko J.H., *Petycja*, [w:] J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Szubiakowski M., *Instytucja skargi konstytucyjnej*, [w:] M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Szustakiewicz P., *Informacja publiczna*, „Kontrola Państwowa” 2011, nr 4 (339).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<https://administracjapodkontrola.pl/aktualnosci/spoleczna-kontrola-w-administracji-publicznej-zagadnienia-ogolne/>