

**Paweł Romaniuk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
ORCID: 0000-0002-7217-956X

**KONTROLA OBYWATELSKA JAKO CZYNNIK WSPIERAJĄCY  
PRAWIDŁOWE FUNKCJONOWANIE  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Wprowadzenie**

Kontrola obywatelska jest inicjatywą, która opiera się na możliwości zapewnienia obywatelom badania, sprawdzania czy oceniania administracji publicznej pod kątem jej funkcjonalności. Działalność ta powoduje najczęściej bezpośrednie oddziaływanie na funkcjonowanie poszczególnych organów administracji publicznej w celu wykonywania przez nią ustawowych zadań publicznych. Kontrola obywatelska jest traktowana w nauce prawa administracyjnego jako kontrola zewnętrzna. Zatem to kontrola dotycząca podmiotów i instytucji, które znajdują się poza obrębem systemu organizacyjnego i funkcjonalnego administracji publicznej oraz, co bardzo istotne, nie jest z nimi strukturalnie powiązana. Brak takich powiązań, bez wątpienia zapewnia skuteczniejszą kontrolę w zakresie jej niezależności. Także w doktrynie prawniczej oraz piśmiennictwie jej praktykowanie jest uznawane za nieodłączny element systemu kontroli i ujmowana jest jako stała część klasyfikacji instytucji kontrolnych w rozwoju demokratycznego państwa prawa. Niniejszy artykuł przybliży perspektywy związane z prawną konstrukcją kontroli obywatelskiej, wskazując możliwości spersonalizowania takiej kontroli z płaszczyzny prawa administracyjnego, która uzewnętrznia się w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej.

**Założenia administracyjnoprawne kontroli  
w administracji publicznej**

Na początku warto zauważyć, iż kontrola jest specyficzną właściwością administracji, obserwowaną od początku kształtowania się procesu samej administracji publicznej. Rozróżnienie funkcji kontroli w poszczególnych etapach rozwoju całej administracji publicznej przybierało jednak dość zróżnicowany charakter, szcze-

gólnie pod względem zakresu jej treści oraz wyznaczania celów. Zatem system kontroli jest niezbędnym segmentem dotyczącym oceny i działania każdej organizacji, niezależnie od prawnego charakteru jej funkcjonowania. Aktualnie w każdym demokratycznym państwie prawnym obecna jest kontrola, która wiąże się z funkcjonowaniem władzy publicznej<sup>1</sup>. Administracja publiczna, odpowiadająca za szereg spraw publicznych, musi podlegać bieżącej analizie pod kątem skuteczności, efektywności, terminowości czy gospodarności swojego działania. Co więcej, administracja publiczna posiada funkcję władczą w zakresie kreowania praw i interesów jednostki, a także ma prawne możliwości nakładania obowiązków i zobowiązań w obszarze reglamentowania zachowań społecznych.

W sytuacji, kiedy zabrakłoby kontroli instytucjonalnej w procesie realizacji zadań publicznych, można przypuszczać, że rodziłoby to możliwość nadużyć czy podejmowania działań niezgodnych z prawem. Obecność kontroli w funkcjonującej administracji publicznej jest swoistym katalizatorem oddzielającym jej aktywność dotyczącą podejmowania decyzji zgodnie z zasadą legalności od tej, która nie zawsze takie przesłanki spełnia<sup>2</sup>. Należy też przyjąć założenie, że swoista kontrola jest typowo prewencyjnym podstępowaniem, gdyż każdy pracownik zatrudniony w sferze administracji publicznej zna zakres swoich obowiązków, a co za tym idzie – jest zobowiązany do przestrzegania obowiązującego prawa.

Jest wiele przesłanek, które świadczą jednoznacznie, że kontrola jest nieodzownym i koniecznym atrybutem administracji publicznej. W związku z tym zagadnienia poświęcone kontroli w administracji stały się przedmiotem zainteresowań wielu międzyobszarowych ocen i analiz, gdzie filar takich konstatacji buduje bez wątpienia normatywny punkt widzenia i podjęta problematyka badawcza. Tematyka ta ma wciąż duży i nieustannie rozwijający się potencjał naukowy.

Samo pojęcie *kontrola* było bardzo różnie definiowane. Przez M. Jaroszyńskiego traktowana jest ona jako sprawdzenie stanu faktycznego badanego obszaru<sup>3</sup>. Inny z badaczy, E. Iserzon, kontrolą nazwał ogół czynności, których zadaniem jest prawidłowe ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy, a także porównanie stanu istniejącego (faktycznego) ze stanem planowanym<sup>4</sup>. Wskazane poglądowo obie te definicje mają dość ogólny, ale i uniwersalny charakter. Takie ujęcie może być zarówno wadą, jak i zaletą, gdyż w duże mierze tego typu stanowiska poszerzają zakres i wielkość obszarów, w których kontrola może być w bardzo szerokim aspekcie stosowana<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13, s. 89.

<sup>2</sup> Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 73–74.

<sup>3</sup> Zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 17–28.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174; J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 17–22.

<sup>5</sup> E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2014, nr 15, z. 84, s. 64.

W nauce prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługuje definicja kontroli, która została sformułowana przez W. Dawidowicza. Autor ten traktuje ją jako realizację kilku powiązanych ze sobą czynników:

- zbadanie istniejącego stanu rzeczy,
- zestawienie tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co powinno być – w tym przypadku należy odnieść się do przyjętych norm postępowania czy wzorców,
- ustalenie ewentualnych rozbieżności, jeżeli takie się pojawiają,
- wyjaśnienie powodów powstania kluczowych rozbieżności,
- sformułowanie zaleceń, których celem jest wyeliminowanie takich trudności w przyszłości<sup>6</sup>.

Współcześnie teoretycy podkreślają niezwykle ważny merytoryczny walor kontroli. W ocenie J. Bocia kontrola polega na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustaleniu zasięgu i przyczyn możliwych rozbieżności, a także przekazaniu wyników ustaleń pokontrolnych. Konsekwencją takiego stanowiska jest wyznaczenie dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie kontrolnemu (zwierzchniemu)<sup>7</sup>. Trzeba też pamiętać, że kontrola to nie tylko porównanie i ocena, ale również niezwykle ważne oddziaływanie zmierzające do wdrożenia wniosków pokontrolnych. Celem tego działania jest usprawnienie działalności jednostki w każdym obszarze jej funkcjonowania. Zatem kontrola jest działalnością usprawniającą działalność organizacyjną i powinna dostarczać zarządzającym niezbędnych informacji, za pomocą których można podjąć najbardziej rozsądne i przemyślane decyzje<sup>8</sup>.

W oparciu o powyższe wybrane próby definicyjne można założyć, iż kontrola w administracji publicznej jest procesem składającym się z kilku występujących po sobie etapów, które budują logiczny ciąg działań. Poszczególne etapy nie mogą istnieć samoistnie i muszą być przeprowadzane we właściwej kolejności, co pozwoli na skuteczną kontrolę. Należy też pamiętać, iż system kontroli jest procesem niezwykle dynamicznym, zaś jej elementy składowe rozwijają się w tempie zmian zachodzących nieustannie w administracji publicznej.

## **Miejsce kontroli obywatelskiej w systemie kontroli administracji publicznej**

Podnosząc spektrum naukowych rozważań nad problematyką związaną z analizą kontroli obywatelskiej, trzeba zaznaczyć, że kontrola ta jest traktowana jako

---

<sup>6</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34–35.

<sup>7</sup> Zob. szerzej: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 362–367.

<sup>8</sup> Por. L. Zacharko, *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej*, praca doktorska, maszynopis, Uniwersytet Śląski, Katowice 1991, s. 72.

nieodzowny element całego systemu kontroli administracji publicznej, a także jest stałym segmentem klasyfikacji instytucji kontrolnych<sup>9</sup>. Kontrola obywatelska obok kontroli państwowej (publicznej) jest systemowym elementem kontroli administracji publicznej. Zatem kontrola państwowa, odnosząc się do ogólnych założeń, jest realizowana przez samo państwo za pomocą wyspecjalizowanych podmiotów kontrolnych lub państwowych jednostek organizacyjnych. Natomiast kontrola obywatelska sprawowana jest przez podmioty, które nie należą do struktur organizacji państwowej. Ponadto w kontekście różnych ujęć kontroli obywatelskiej ciekawe podejście reprezentuje P. Sztompka, który tę kontrolę traktuje jako zespół tych czynników kształtujących zachowania jednostki w sposób społecznie bardzo pożądany<sup>10</sup>.

Ciekawe spostrzeżenie w kontekście kontroli obywatelskiej podjął J. Jagielski, dla którego kontrola ta jest zjawiskiem praktycznym, również przedmiotem refleksji naukowej i zawiera w sobie wiele złożonych aspektów, wielorakich problemów, począwszy od spraw definicyjnych, poprzez kwestie roli i znaczenia kontroli obywatelskiej, aż po formy jej realizowania. Autor ten uważa też, że szerokie i różnorodne treści problematyki kontroli obywatelskiej sprawiają, że w dużym stopniu jest to materia dyskusyjna, która uwzględnia zróżnicowane stanowiska i oceny kierowane pod adresem tej płaszczyzny kontrolowania administracji publicznej, jaką kreuje właśnie kontrola obywatelska<sup>11</sup>.

Należy zgodzić się z licznymi poglądami, że kontrola obywatelska jest głównym ogniwem funkcjonowania każdej grupy społecznej, gdzie formowanie się społeczeństwa obywatelskiego stało się wynikiem historycznej ewolucji, która niejako rozwijała się w dwóch kierunkach. Pierwszy kierunek charakteryzuje społeczeństwo obywatelskie powstałe wraz z rozwojem indywidualnej świadomości każdego człowieka, który zaczął zdawać sobie sprawę z tego, że jest ważną częścią systemu politycznego. To z kolei powoduje kształtowanie się jego praw i obowiązków, a także kieruje go w stronę aktywnego udziału w życiu publicznym poprzez np. obecność w wyborach, referendum, wspieranie partii politycznych czy stowarzyszeń. Druga sfera odnosi się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jest silnie powiązana z ewolucją instytucji politycznych, nie tylko odnoszących się do organów władzy publicznej, ale również do systemu praw i wolności obywatelskich, wykorzystując także do tego celu model kontroli obywatelskiej<sup>12</sup>. Przyjmuje się bez wątpienia, że społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się dużą aktywnością i zdolnością do samoorganizacji bez jakie-

---

<sup>9</sup> Więcej: J. Jagielski, *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 39.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: J. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>12</sup> Por. T. Pawlus, *Geneza społeczeństwa obywatelskiego [w:] Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny)*, red. Ł. Kabzińska, Olsztyn 2014, s. 24.

gokolwiek impulsu ze strony władz państwowych. Co więcej, społeczeństwo takie potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych<sup>13</sup>. Członkowie takiego społeczeństwa są świadomi potrzeb własnej wspólnoty, dążą przy tym do zaspokajania ich poprzez zainteresowanie sprawami publicznymi i poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro<sup>14</sup>. Społeczeństwo takie to również przestrzeń łącząca rodzinę, państwo czy rynek, gdzie działają oddolnie różne instytucje społeczne, a obywatele prowadzą debatę, której celem jest wypracowanie rozwiązań pożądanых społecznie, traktowanych jako dobro obywatelskie.

Kontrola obywatelska jest wyjątkową częścią kontroli administracji publicznej, gdyż jej najważniejszą cechą jest zaangażowanie poszczególnych obywateli w funkcjonowanie spraw publicznych. Jest to bardzo ważne z perspektywy prawidłowego funkcjonowania państwa prawa z uwagi na fakt, iż obywatele są bezpośrednimi odbiorcami regulacji prawnych i najlepszym w istocie recenzentem sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa. W konsekwencji takiego działania stają się oni niejako strażnikami stosowania przez organy władzy publicznej prawa oraz powinni być również determinantem ciągłego udoskonalenia przepisów prawnych i dostosowywania ich do realnych potrzeb obywateli.

Do zakresu przedmiotowego kontroli obywatelskiej administracji publicznej należy zakwalifikować każdą działalność organów administracji publicznej, a także dużej liczby podmiotów wykonujących zadania publiczne na podstawie dyspozycji ustawowych. Kontrola obywatelska jest niczym nieograniczona, co sprawia, iż jest to najszerzej funkcjonująca kontrola w systemie współczesnej kontroli administracji publicznej<sup>15</sup>. Podejście takie znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdzie w oparciu o art. 2 ust. 1 każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej prawem do informacji publicznej<sup>16</sup>. Na uwagę zasługuje również kolejny przepis tej ustawy, który bezwzględnie wskazuje, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>17</sup>. Taki stosunek ustawodawcy do przysługującego obywatelowi prawa do informacji publicznej jednoznacznie akcentuje z jednej strony silną konieczność stosowania przepisów regulujących kwestie dostępu do informacji publicznej, z drugiej zaś strony – wyraźnie wyodrębnia prawo każdego do kontroli obywatelskiej będącej silnym ogniwem weryfikacji działań podejmowanych przez organy władzy publicznej.

---

<sup>13</sup> I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 294.

<sup>14</sup> Por. D. Ulikowska, *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015, s. 9.

<sup>15</sup> Zob. M. Tebernacka, *Kontrola społeczna administracji publicznej*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 2, s. 83.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022, poz. 902), dalej: u.d.i.p.

<sup>17</sup> Art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

## Wybrane prawne formy aktywności kontroli obywatelskiej

Kontrola obywatelska stanowi ważny fundament funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Jej koncepcja opiera się na zapewnieniu obywatelom możliwości badania, sprawdzania i oceniania administracji publicznej. Takie możliwości zapewniają bezpośrednie oddziaływanie na działalność poszczególnych instytucji publicznych celem prawidłowego ich funkcjonowania. Kontrola obywatelska jest też klasyfikowana jako kontrola zewnętrzna. Oznacza to, że znajduje się ona poza obrębem systemu organizacyjnego administracji publicznej i formalnie nie jest z nim strukturalnie związana. Zatem w doktrynie prawniczej i obecnym piśmiennictwie praktykowanie kontroli obywatelskiej jest traktowane jako nieodłączny element systemu kontroli i została ona włączona do klasyfikacji instytucji kontrolnych.

Pierwszą z wybranych form angażowania kontroli obywatelskiej w system funkcjonowania administracji publicznej jest możliwość składania przez obywateli skarg i wniosków. Jest to najczęściej wykorzystywana i najłatwiej dostępna forma kontroli obywatelskiej<sup>18</sup>. Stanowi widoczny dialog pomiędzy jednostką a władzą publiczną i pozwala na zaspokojenie praw jednostki, którą odnaleźć można w dziale VIII k.p.a. pt. *Skargi i wnioski*<sup>19</sup>. Prawo do wnoszenia skarg, wniosków i petycji zostało uregulowane na gruncie obecnej ustawy zasadniczej, która wyraźnie statuuje prawo do przedmiotowej aktywności. Na podstawie art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej<sup>20</sup>. Prawo to przysługuje każdemu i w tym zakresie Konstytucja RP nie ogranicza się podmiotowo do osób, które posiadają obywatelstwo polskie. Ustawodawca przyznał zatem, że w procesie budowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego każdemu znajdującemu się pod jurysdykcją polskiego prawa przysługuje takie prawo – wymóg obywatelstwa byłby w tej sytuacji niezasadny. Wymienione przez Konstytucję RP powyższe środki może stosować każdy obywatel (tzw. skarga powszechna) i dzięki nim ingerować w funkcjonowanie administracji publicznej. Spośród nich najczęściej słyszymy o skardze i jest to tzw. *actio popularis*.

Konstytucja RP, ustanawiając prawo do składania petycji, skarg i wniosków, nie precyzuje jednak, czym przedmiotowa petycja może różnić się od skargi i wniosku. Zgodnie z przyjętą tradycją demokratycznych państw prawa petycja stała się

---

<sup>18</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 5–6.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 200 ze zm.).

<sup>20</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

narzędziem, za pomocą którego obywatele mogą zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej wykonujących zadania publiczne. Petycje mogą i wielokrotnie zawierają w swojej treści elementy krytyki określonych zjawisk, wskazują na propozycje możliwych zmian oraz kierują liczne zapytania, których odbiorcą stają się organy administracji publicznej<sup>21</sup>. Zdarzają się także przypadki, że przedmiotem petycji są treści o charakterze politycznym. Wówczas rolą petycji jest rozwijanie aktywności politycznej, podnosząc jednocześnie poziom świadomości obywatelskiej, jakże niezbędnej w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego<sup>22</sup>.

Założenia przepisu art. 227 k.p.a. charakteryzują, czego skarga może dotyczyć. Jej przedmiotem może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skargę taką składa się do organów właściwych do ich rozpoznania<sup>23</sup>. Jeżeli skarga zostanie wniesiona, to obowiązkiem organu, który ją rozpatruje, jest udzielenie odpowiedzi skarżącemu. Skarga może też stać się powodem do wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. W sytuacji wniesienia jej przez stronę wszczęcie postępowania następuje automatycznie. W odniesieniu do składanych wniosków zastosowanie ma przepis art. 241 k.p.a. W tej sytuacji przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wnioski składa się do organu właściwego, który według swoich kompetencji zajmuje się określoną sprawą. Również bardzo ważną przesłankę przyjmowania skarg i wniosków rozstrzyga art. 253 § 1 k.p.a. Na podstawie tej dyspozycji prawnej organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych zobowiązane są do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach oraz godzinach.

Kolejnym przejawem aktywności w ramach kontroli obywatelskiej jest prawo do informacji publicznej. Kwestie te odnaleźć można w przywołanej już u.d.i.p. oraz w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe<sup>24</sup>. Akty te normują obowiązek udzielania informacji publicznej każdemu, kto o tę informację wystąpi, oraz obowiązek udzielania informacji prasie. W zakresie przepisów art. 1 Prawa prasowego prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Ważne jest, że w obszarze prawa dostępu prasy do informacji

---

<sup>21</sup> Zob. szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323–324.

<sup>22</sup> Zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 118.

<sup>23</sup> Zob. art. 228 k.p.a.

<sup>24</sup> Dz.U. 2018, poz. 1914.

stosuje się przepisy u.d.i.p. Na uwagę zasługuje również art. 4 ust. 1 Prawa prawnego, który jednoznacznie zaznacza, że obowiązek udzielania informacji ciąży nie tylko na organach administracji publicznej. W tym przypadku przedsiębiorcy i podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku są zobligowane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności. Wyjątkiem od tej zasady są wyłączenia wynikające z odrębnych przepisów, o ile taka informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności.

W bezpośrednim odniesieniu do prawa do informacji publicznej kluczowe znaczenie przypisuje się art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z tą deklaracją obywatel ma prawo do uzyskiwania szeroko rozumianej informacji publicznej. Ustawodawca zapewnia też prawo do uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przedmiotowy obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika nie tylko z przepisów prawa krajowego, ale również m.in. z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która określana jest mianem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>25</sup>, oraz z przepisów art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>26</sup>. Dokumenty te są częścią polskiego wewnętrznego i spójnego porządku prawnego, natomiast ich ustalenia stosuje się bezpośrednio, co wynika z regulacji art. 91 Konstytucji RP.

Z konstytucyjnym obowiązkiem prawa do informacji publicznej koresponduje bardzo ważna zasada jawności życia publicznego. Założenia te nie stanowią *expressis verbis* o prawie do informacji publicznej, ale wyznaczają zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Dokonując weryfikacji znaczenia prawa dostępu do informacji publicznej jako ogniwa wdrażania sfery jawności, należy wskazać, że prawo to zostało uznane za podmiotowe. Taki sposób postrzegania prawa przyczynia się do rozwoju faktycznych uprawnień w obszarze dostępu do informacji publicznej<sup>27</sup>. Trzeba przy tym mocno zaznaczyć, że w naukach prawa administracyjnego mianem praw podmiotowych określa się takie prawa przyznane na drodze sądowej, które po stronie jednostki mogą wywołać zamierzone roszczenia<sup>28</sup>. Wspominana jawność życia publicznego w odniesieniu do struktur państwa oraz jego funkcyjna-

<sup>25</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>26</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 23 kwietnia 1977 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

<sup>27</sup> Zob. A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3(15), s. 150.

<sup>28</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 385–386, 420.



riuszy publicznych staje się niezbędnym narzędziem zapewniającym każdemu obywatelowi prawo do kontroli legalności i rzetelności funkcjonowania tych wszystkich podmiotów i osób, które tworzą tzw. władztwo publiczne. Równocześnie musi wzrastać nieustannie świadomość urzędników w kwestii obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Tym bardziej że ustawodawca wskazał konkretne konsekwencje w sytuacji nieudostępnienia takich informacji pomimo prawnego obowiązku jej udzielenia<sup>29</sup>. Pamiętać przy tym należy, że wykorzystując obywatelskie prawo do kontroli społecznej, należy ściśle ustosunkować się do art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który precyzyjnie wyznacza przedmioty zakres informacji publicznej.

Wskazując na uprawnienia wynikające z prawa do informacji publicznej, kluczowy wydaje się przepis art. 3 ust. 1–2 u.d.i.p. gwarantującej w szczególności:

- prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
- wglądu do dokumentów urzędowych,
- dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Co istotne, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych<sup>30</sup>. Oczywiście istnieją prawne przesłanki ograniczające udostępnienie informacji publicznej, które swoje źródło odnajdują w przepisach o ochronie informacji niejawnych<sup>31</sup> oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych<sup>32</sup>. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Natomiast ograniczenia te nie obejmują osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przyśługującego im prawa<sup>33</sup>.

## Podsumowanie

Reasumując, można zauważyć, że kontrola obywatelska zapewnia wytyczenie pewnych oczekiwań i problemów społecznych. Jest ona niezwykle liberalna ze względu na to, że jej przedmiotem może być praktycznie wszystko. Ma bardzo rozbudowany zakres i dowolność przyjętego kryterium. Każdy przejaw aktywności

---

<sup>29</sup> Art. 23 u.d.i.p.

<sup>30</sup> Art. 3 ust. 1–2 u.d.i.p.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2019, poz. 742 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 2019, poz. 1781).

<sup>33</sup> Art. 5 ust. 1–2 u.d.i.p.

obywatelskiej wykorzystujący ten model kontroli powinien być uwzględniany przez samą administrację publiczną i dawać impuls do poprawy jej działalności. Kontrola obywatelska z racji swojej niezwyklej specyfiki posiada szczególnie i wyjątkowy charakter dla rozwoju i funkcjonowania państwa prawa, gdyż to obywatel, najczęściej z własnej inicjatywy, podejmuje próbę uzyskania informacji, zmierzając do ulepszenia spraw publicznych. Także zwiększająca się z każdym rokiem świadomość społeczna, wynikająca z uprawnień wykorzystujących konstytucyjne prawa wglądu w sferę publiczną, powoduje, że obok kontroli instytucjonalnej kontrola ta staje się skutecznym instrumentem weryfikacji działania administracji publicznej.

Niezwykle ważna jest również działalność edukacyjna i informacyjna pozwalająca obywatelom na zrozumienie sensu i znaczenia kontroli obywatelskiej oraz zachęcająca do korzystania z tego atrybutu każdej demokracji. Należy przy tym pamiętać, że poprzez aktywne działania społeczne zmierzające do zwiększenia udziału obywateli w podejmowaniu różnorodnych decyzji, w tym w kontroli obywatelskiej, kształtuje się świadome społeczeństwo obywatelskie wpływające na lepsze funkcjonowanie państwa.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dyś I., *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej - ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kubas E., *System kontroli administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2014, nr 15, z. 84.
- Pawlus T., *Geneza społeczeństwa obywatelskiego [w:] Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny)*, red. Ł. Kabzińska, Olsztyn 2014.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Surówka A., *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3(15).
- Sztompka J., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Tebernacka M., *Kontrola społeczna administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 2.

Ulikowska D., *Spoleczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015.

Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

Zacharko L., *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej*, praca doktorska, maszynopis, Uniwersytet Śląski, Katowice 1991.

## Streszczenie

Kontrola obywatelska jest inicjatywą, która opiera się na możliwości zapewnienia obywatelom badania, sprawdzania oraz oceniania funkcjonowania administracji publicznej. Powoduje najczęściej bezpośrednie oddziaływanie na działalność poszczególnych organów administracji publicznej. Jest traktowana w nauce prawa administracyjnego jako kontrola zewnętrzna, obejmuje podmioty i instytucje, które znajdują się poza obrębem systemu organizacyjnego i funkcjonalnego administracji publicznej, oraz nie jest z nim strukturalnie w żaden sposób powiązana. Artykuł przybliży perspektywy związane z prawną konstrukcją kontroli obywatelskiej, wskazując możliwości spersonalizowania takiej kontroli z płaszczyzny prawa administracyjnego, które pojawiają się w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej.

*Słowa kluczowe:* kontrola, kontrola obywatelska, aktywność, prawo administracyjne, administracja publiczna

## **CIVIL CONTROL AS A FACTOR SUPPORTING THE CORRECT FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION**

### Summary

The present civic audit is an initiative based on the possibility of providing citizens with research, verification and evaluation of the functioning of public administration. This activity usually has a direct impact on the activities of individual public administration bodies. In the science of administrative law, civic control is treated as external control, where it is treated as control, covering entities and institutions that are outside the organizational and functional system of public administration and is not structurally related to them in any way. The article presents the perspectives related to the legal structure of civic control, indicating the possibilities of personalizing such control from the level of administrative law, which appear in the everyday functioning of public administration.

*Keywords:* control, civic control, activity, administrative law, public administration