

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
<https://orcid.org/0000-0002-9969-0368>

DOI: 10.48269/978-83-67491-06-8-07

Czynniki wpływające na motywację obywateli do aktywnego udziału w życiu publicznym¹

Abstrakt

Zmiany zachodzące w obrębie prawa administracyjnego są wynikiem motywacji, która determinuje działania obywateli do uczestniczenia w życiu publicznym, oraz wpływu tworzonych norm prawnych na możliwości aktywnego udziału społeczeństwa w realizowaniu zadań administracji publicznej. Kompetencja prawna do korzystania z instrumentów i instytucji prawa administracyjnego w łatwy dla każdego obywatela sposób, dostęp do informacji publicznej i inne formy działania stosowane w obrębie prawa administracyjnego pomagają w realizacji zadań administracji świadczącej, powodując zmianę w zachowaniu poszczególnych grup społecznych, motywując je do wywierania wpływu na życie publiczne.

Możliwość sprawowania kontroli społecznej (obywatelskiej) nad działaniami organów administracji publicznej motywuje obywateli do większego zaangażowania w sprawy społeczne, w szczególności w działania najbliższych im społeczności gminnych. Zwiększanie świadomości mieszkańców co do ich uprawnień w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad działaniami administracji publicznej wpływa na poczucie ich sprawczości oraz motywuje do działania. Motywacyjna funkcja prawa przejawia się na tym gruncie w wielu uregulowaniach normatywnych konstytuujących środki kontroli społecznej, którymi coraz chętniej posługują się obywatele, zwłaszcza w dobie

¹ Praca powstała w związku z realizacją projektu badawczego nr 2019/33/B/HS5/01521 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

społeczeństwa informacyjnego i możliwości wykorzystania w tym celu zdalnej komunikacji z administracją publiczną.

W opracowaniu omówione zostały wybrane aspekty kontroli obywatelskiej gwarantowanej na gruncie prawa powszechnie obowiązującego i ich wpływ na motywację społeczną do oddziaływania na sposób świadczenia administracji publicznej.

Słowa kluczowe: kontrola obywatelska, życie publiczne, motywacja, dostęp do informacji publicznej, partycypacja.

Wprowadzenie

Administracja publiczna jako administracja świadcząca² usługi mające zaspokoić potrzeby społeczne, którym obywatele nie są w stanie samodzielnie sprostać, poddawana jest różnorodnym formom kontroli prawnej o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym³. Wyniki tej kontroli połączonej bardzo często z instytucją nadzoru mają dać odpowiedź na następujące pytania: czy działania administracji publicznej są legalne? czy nie przekracza ona swoich kompetencji? czy działa zgodnie z literą prawa?

Tam, gdzie mamy do czynienia z podmiotami publicznymi dysponującymi środkami publicznymi, zakres kontroli rozszerza się także o zasady celowości, gospodarności i rzetelności, wynikające z reżimu dyscypliny finansów publicznych⁴. Regionalne izby obrachunkowe, Najwyższa Izba Kontroli (NIK) i inne podmioty czuwają nad tym, aby działania administracji publicznej realizowane były zgodnie ze wszystkimi zasadami i standardami⁵. Obok tak określonego zakresu przedmiotowego i podmiotowego kontroli roztaczanej nad administracją publiczną przez państwo coraz większą rolę zaczyna odgrywać kontrola społeczna. Możliwość prowadzenia kontroli społecznej

² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1977, s. 57 i nast.

³ K. Sikora, *Pozasądowa kontrola administracji publicznej*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 564.

⁴ K. Celarek, *Prawne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 35.

⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 51.

(obywatelskiej), dostępność narzędzi do jej prowadzenia, przede wszystkim w formie zdalnej, oraz dostęp do informacji o tym, co robi administracja publiczna, stanowią podstawowe czynniki wpływające na motywację obywateli do aktywnego udziału w życiu publicznym. Usługi publiczne, w których skład wchodzi zarówno usługi administracyjne, społeczne, jak i o charakterze bardziej technicznym, są w demokratycznych państwach prawa monitorowane nie tylko przez wskazane organy i podmioty uprawnione do takich działań, ale także przez samych obywateli⁶.

Kontrola obywatelska - instytucjonalna i pozainstytucjonalna

Kontrola obywatelska rozumiana może być dwojako – jako kontrola instytucjonalna i pozainstytucjonalna. Kontrola obywatelska, nazywana także społeczną, dotyczy wszystkich sfer działania administracji publicznej, zarówno tych podmiotowych, jak i przedmiotowych, bez względu na to, czy kontrolowane są organy administracji rządowej, terenowej, czy inne podmioty wykonujące administrację publiczną.

Instytucjonalna kontrola obywatelska

Kontrola obywatelska wykonywana w sposób instytucjonalny pozwala obywatelom jako osobom fizycznym recenzować działalność podmiotów wykonujących administrację publiczną. Osoby fizyczne są kompetentne, aby działać we wskazanym zakresie zarówno samodzielnie, jak i wraz z innymi osobami, pod warunkiem że ich działania nie przybiorą charakteru trwałego zrzeszenia⁷. Obywatele swymi kompetencjami kontrolnymi obejmują zakres działania wszystkich podmiotów wykonujących administrację publiczną, w szczególności organów administracji centralnej, samorządowej, korporacji prawa publicznego, zakładów administracyjnych czy jednostek

⁶ G. Herc, *Kontrola wewnętrzna administracji oraz kontrola zewnętrzna sprawowana przez parlament, organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 270.

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 283.

organizacyjnych⁸. Kontrolę w tym układzie należy rozumieć w znaczeniu szerszym, gdyż nie jest ona powiązana z uprawnieniami do ingerencji obywateli w sprawy administracji publicznej bezpośrednio, a zatem jest ona niepowiązana z funkcją nadzoru⁹.

Sposobem sprawowania kontroli obywatelskiej jest możliwość formułowania ocen, postulatów, a nawet żądań, czy wniosków oraz skarg na działania szeroko rozumianej administracji do organów, instytucji czy podmiotów władnych rozpoznać zastrzeżenia obywatela i wyciągnąć konsekwencje w przypadku stwierdzenia naruszeń. Takie ukształtowanie ról związanych z kontrolą społeczną w podziale na obywateli i podmioty nadzorujące poszczególne elementy administracji publicznej daje realny wpływ osobom fizycznym na sprawowanie administracji.

Jest wiele możliwości prowadzenia kontroli instytucjonalnej przewidzianych już w samej Konstytucji¹⁰, począwszy od skargi konstytucyjnej (art. 79), skargi sądowej (skargi na: bezczynność administracji; decyzje w sprawach indywidualnych; akty normatywne administracji terenowej), przez referenda lokalne w sprawie wyboru władz samorządowych czy konsultacje społeczne itp. Wymienione formy sprawowania kontroli społecznej należy ocenić jako kluczowe, konieczne i podstawowe z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych obywateli, jednak o znacznie mniejszym nacechowaniu motywacyjnym niż formy bardziej dostępne osobom fizycznym, które mogą wykonywać np. w formie zdalnej. Przygotowanie skargi konstytucyjnej czy sądowej wymaga nie tylko zaangażowania znacznej ilości czasu, ale często także środków z powodu wymaganej w tym zakresie wiedzy

⁸ J. Jagielski, *Kontrola...*, op. cit., s. 11; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 362; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 216, za: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 227; J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 311; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 384; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440.

⁹ Por. A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 165.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 493 ze sprost. i zm.), dalej jako: Konstytucja.

i umiejętności, po konieczności skorzystania z pomocy pełnomocnika profesjonalnego. Konsultacje społeczne czy udział w wyborach wymagają zaangażowania osobistego stawiennictwa oraz motywacji do bezpośredniej formy takiej aktywności społecznej.

Skargi i wnioski jako forma instytucjonalnej kontroli społecznej

W ocenie autorki niniejszego opracowania znacznie bardziej atrakcyjną dla obywateli formą stosowania kontroli obywatelskiej, która działa motywująco, zachęcając ich do korzystania z uprawnień do prowadzenia kontroli społecznej, jest instytucja skarg i wniosków, którą uznaje się za podstawową formę kontroli obywatelskiej, wynikającą z art. 63 Konstytucji:

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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Przedmiotowe uprawnienie zostało ujęte szeroko zarówno w zakresie możliwych środków kontroli (petycje, skargi, wnioski), jak i pod względem kręgu uprawnionych podmiotów, które nie zostały ograniczone tylko do obywateli, ale do każdego, kto chce z niego skorzystać. Wskazane ukształtowanie normy prawnej zachęca do wykonywania kontroli społecznej i samo w sobie ma motywować do czynnego udziału w życiu publicznym. Uprawnienie wnioskowo-skargowe zostało opisane także w Kodeksie postępowania administracyjnego¹¹ w dziale VIII.

Przepisy te potwierdzają odformalizowany tryb składania skarg i wniosków, który ma zachęcić obywateli do weryfikacji działania administracji publicznej, by mogli realnie wpływać na należyte wykonywanie właściwych jej zadań. Skargi i wnioski mogą być bowiem składane w każdym czasie, w formie pisemnej, ustnej czy elektronicznej, co gwarantuje dostępność tych środków kontroli dla obywatela. Możliwość korzystania z elektronicznej formy wnoszenia skarg i wniosków czy petycji uprawnia obywateli do wskazywania zaniedbań lub nienależytego wykonywania zadań właściwych

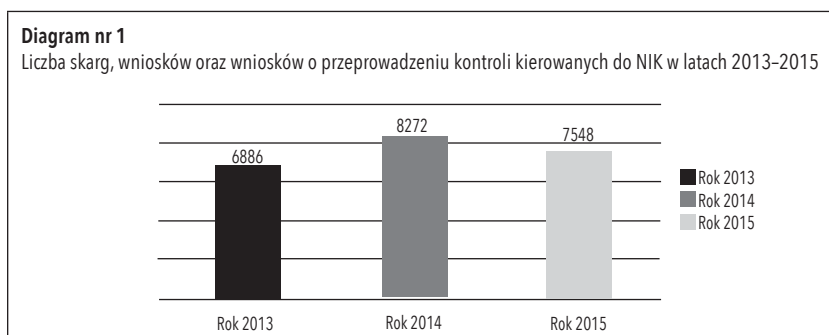
¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 735), dalej jako: k.p.a.

poszczególnym organom i ich pracownikom, naruszania praworządności lub interesów tych osób czy biurokratycznego lub przewlekłego załatwiania spraw (art. 227 k.p.a.). Przedmiotem wniosków mogą być sprawy dotyczące ulepszania działań administracji, wzmocnienia praworządności, zapobiegania nadużyciom czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.). Już sam zakres merytoryczny potencjalnych skarg i wniosków zachęca obywateli do wpływania na jakość świadczonych usług publicznych. Kluczowa w tym zakresie jest jednak dostępność do takiej formy prowadzenia kontroli, która w dobie informatyzacji administracji publicznej wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Obywatel bez konieczności wychodzenia z domu może nie tylko załatwić wiele spraw urzędowych, ale także skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do złożenia skargi, wniesienia wniosku czy złożenia petycji. Wskazana dostępność stanowi kluczowy element motywujący obywateli do angażowania się w życie publiczne przez stosowanie takiej formy kontroli obywatelskiej. Patrząc na przedmiotową kwestię z punktu widzenia administracji publicznej, instytucja skarg i wniosków pozwala na poprawę jakości świadczenia usług publicznych, daje informację zwrotną od petenta, co można poprawić czy ulepszyć.

Skargi i wnioski wnoszone w formie elektronicznej

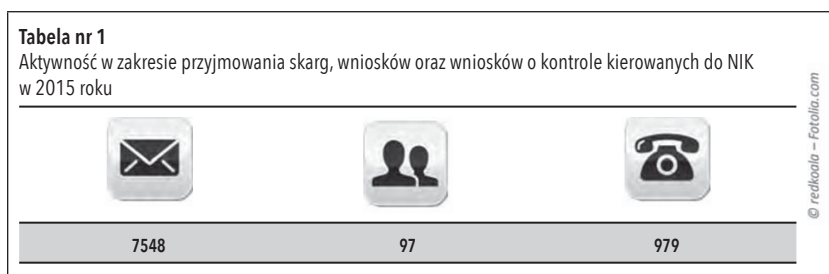
Wobec powyższego nie sposób uniknąć wrażenia, że podobne mechanizmy funkcjonują na rynku usług on-line, zwłaszcza w związku z działalnością sklepów internetowych. Przedsiębiorcy, oferując swoje usługi i towary, także zachęcają klientów do wyrażania opinii na temat ich działań, które mają służyć poprawie jakości prowadzonej działalności i obsługi klienta. W przeciwieństwie do usług świadczonych przez administrację publiczną rynek usług komercyjnych jest znacznie lepiej zbadany pod względem jakości i satysfakcji klienta oraz sposobów jego motywacji do czynnego udziału w rozwijaniu tego rynku. Możliwość wystawiania ocen on-line przedsiębiorcom zachęca do komunikacji, którą można prowadzić z poziomu telefonu komórkowego. Przesyłane do klientów mailowo lub SMS-em ankiety satysfakcji po skorzystaniu np. z infolinii banku czy usługi danego przedsiębiorcy motywują przez swą dostępność do zajęcia stanowiska. W ocenie autorki niniejszego artykułu te doświadczenia

można wykorzystać do oceny sposobów motywowania obywatela do większego udziału w życiu publicznym przez kontrolę obywatelską działań administracji publicznej, która w znacznej mierze odbywa się w chwili obecnej on-line. Ostatnia kontrola NIK w zakresie korzystania przez obywateli z uprawnienia skargowo-wnioskowanego miała miejsce w 2015 r. Już wtedy zainteresowanie tą formą kontroli obywatelskiej było duże.



Źródło: *Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2015 rok*, 30.06.2016, s. 7, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11612,vp,13963.pdf> [dostęp. 21.04.2022].

W zakresie skarg i wniosków w 2015 r. spływających do NIK największe zainteresowanie budziła właśnie forma elektroniczna.



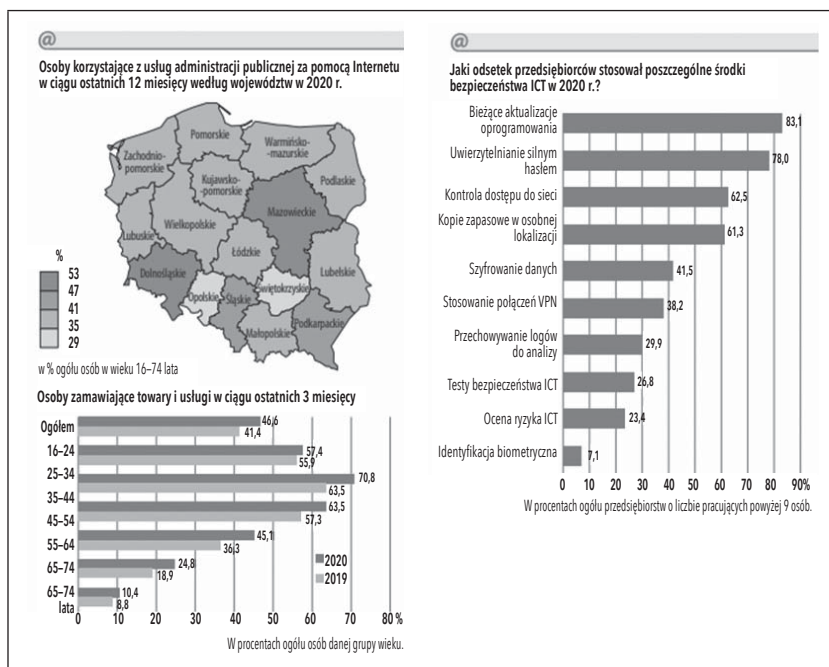
Źródło: *Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg...*, op. cit., s. 7.

Biorąc pod uwagę to, że w Polsce w zgodzie ze statystykami Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2020 r. nastąpił znaczny wzrost korzystania z usług świadczonych przez administrację publiczną on-line¹², należy stwierdzić, że umożliwienie dokonywania

¹² *Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg...*, op. cit., s. 7.

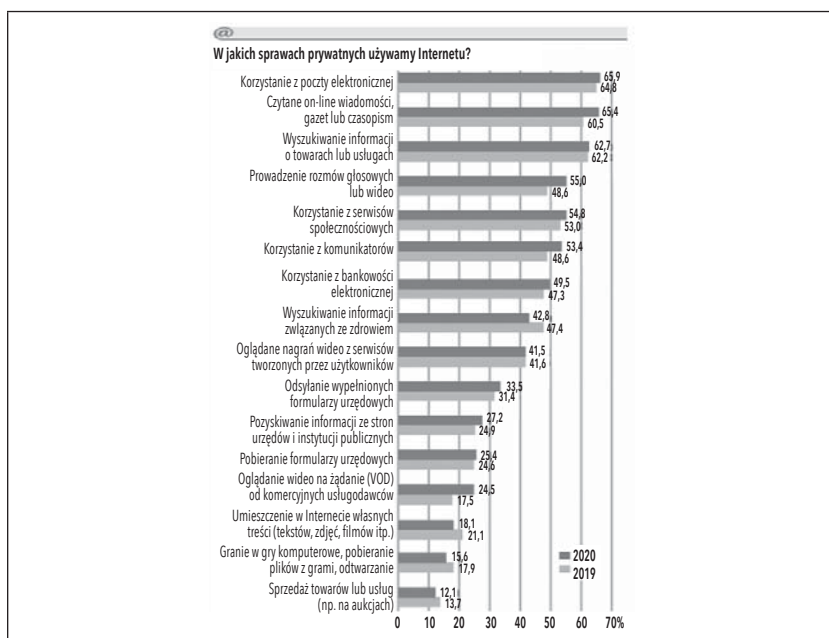
kontroli społecznej on-line zdecydowanie motywuje obywateli do większego zaangażowania w sprawy publiczne. Wśród czynników motywujących do korzystania z tej formy udziału obywateli w życiu społecznym gwarantowanej przez prawo należy wskazać także: dostęp do internetu, umiejętność korzystania z narzędzi informatycznych, np. komputera, przeglądarki internetowej czy e-maila.

Jak wynika z zaprezentowanych badań GUS, te umiejętności są powszechne nie tylko u ludzi młodych, a odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej on-line niewątpliwie rośnie. Powiązanie uprawnienia do sprawowania kontroli społecznej z narzędziami zdalnego komunikowania się, przy odformalizowaniu postępowania, gdzie do rozpoznania skargi lub wniosku wystarczająca jest każda forma, w której obywatel przekazuje swoje stanowisko, a organy rozpatrujące skargę czy wniosek mają obowiązek sprawę się zająć, należy ocenić jako prawo motywujące obywateli do zabierania głosu w sprawach dotyczących ich samych i lokalnych społeczności.



Źródło: *Jak korzystamy z Internetu?*, Główny Urząd Statystyczny, 10.03.2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolnoczenstwo-informacyjne/spolnoczenstwo-informacyjne/jak-korzystamy-z-internetu-2020,5,11.html> [dostęp: 21.04.2022].

Wskazane sposoby badania satysfakcji i jakości na rynku usług i towarów, których celem jest zachęcenie klienta do zaangażowania się w procesy partycypacji charakterystyczne dla współczesnych gospodarek, odpowiadają mechanizmom informatyzacji administracji publicznej i zwiększenia dostępności jej usług dla obywatela. E-administracja stała się odpowiedzią na potrzebę dostępności usług administracji w społeczeństwie i biorąc pod uwagę to, iż na dziesiątym miejscu najpopularniejszych spraw prywatnych, w jakich obywatele polscy korzystają z internetu, jest kontakt z administracją publiczną, można stwierdzić, że skoro coraz popularniejsza jest e-forma kontaktu z podmiotami wykonującymi zadania publiczne, to taka forma udziału w kontroli obywatelskiej także będzie dla obywateli atrakcyjna, łatwa do korzystania i motywującą do wyrażenia opinii¹³.



Źródło: *Jak korzystamy z Internetu?*, op. cit. [osoby w wieku 16–74 lat].

E-usługi administracji publicznej muszą cechować się tak samo jak usługi rynkowe wysokim poziomem zadowolenia obywateli, a w przypadku jego braku obywatel ma łatwą możliwość oceny

¹³ *Jak korzystamy z Internetu?*, op. cit.

tego, jak został przez administrację obsłużony. Motywacyjna funkcja przepisów prawa w zakresie dostępności form i środków partycypacji obywatelskiej w wykonywaniu administracji publicznej i zaangażowania w sprawy publiczne nie polega tylko na udostępnianiu zasobów informacyjnych, ale w dużej mierze chodzi tu o tworzenie takich regulacji prawnych, które zrealizują obydwie elementy: dostępności i motywacji do partycypacji¹⁴. Z uwagi na niewystarczający na tle innych krajów europejskich poziom rozwoju e-administracji w Polsce¹⁵ (40% obywateli w Polsce, 55% średnio w UE korzysta z usług e-administracji) widać, jak ogromną rolę odgrywa motywacyjna funkcja prawa w zakresie tworzenia zaangażowanego społeczeństwa informacyjnego, co przekłada się na udział w świadczeniu administracji publicznej. Jak pokazują badania i płynące z nich wnioski, „Polacy chętnie korzystają z usług e-administracji, jeśli aplikacja jest przyjazna w użyciu, zapewnia oszczędność czasu oraz gdy mają oni zapewniony darmowy i prosty sposób uwierzytelniania danych”¹⁶. Powyższe dane wskazują, że potrzeba doskonalenia i rozwoju usług e-administracji jest pożądana przez obywateli i konieczna w społeczeństwie informacyjnym. Motywacja obywateli do kontaktu z administracją publiczną oddziałuje na ustawodawcę, który jest motywowany do tworzenia rozwiązań spełniających oczekiwania społeczne, a wprowadzanie takich mechanizmów kontroli społecznej i zaspokajanie potrzeb obywateli w tym zakresie motywuje ich do realizacji uprawnień wynikających z obywatelskiego stylu życia.

Pozainstytucjonalna kontrola obywatelska

Obok kontroli instytucjonalnej (dokonywanej przez m.in. podmioty wymienione wyżej) istnieje także kontrola pozainstytucjonalna i jest to forma zaangażowania obywateli w sprawy publiczne

¹⁴ *Digitizing Public 9 Services in Europe Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement* [Raport Capgemini dot. cyfrowych usług elektronicznych w Europie], https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/Digitizing_Public_Services_in_Europe__Putting_Ambition_into_Action.pdf [dostęp: 21.04.2022].

¹⁵ Za: D. Miłek, P. Nowak, *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 65, s. 56.

¹⁶ Za: *ibidem*, s. 69.

nieuregulowana prawnie i najczęściej utożsamiana z opinią publiczną. To istotny czynnik oddziaływania kontrolnego na administrację, który wpływa na świadczenie administracji zarówno hamująco, przez sprzeciw społeczny, jak i budująco – przez akceptację społeczną. Motywująca funkcja kontroli pozainstytucjonalnej wiąże się często ze szczególną rolą, jaką pełni w tym aspekcie życia publicznego środki masowego przekazu. Dochodzi do tego np. w sytuacji, kiedy instytucja opisana bezpośrednio w prawie oddziałuje na opinię publiczną, warunkując sposób i zakres dokonywania kontroli społecznej w formie pozainstytucjonalnej.

Wpływ środków masowego przekazu na kształtowanie opinii publicznej jest regulowany przez art. 14 Konstytucji. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zasady wolności prasy, wolności źródeł społecznego przekazu i zakaz cenzury (art. 54) są gwarancją funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, którego ideą jest zaangażowanie obywateli w sprawy społeczne. Zgodnie z prawem prasowym¹⁷ prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Przedmiotowe ukształtowanie norm prawnych nakłada na organy państwa obowiązek stwarzania warunków, które są niezbędne do wykonywania zadań i funkcji, jaką pełni prasa, również przez umożliwienie działania redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw. Z kolei z ustawy o radiofonii i telewizji¹⁸ wynika, że zadaniem radiofonii i telewizji jest: dostarczanie informacji, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, a zadania te są realizowane przez dostarczanie usług medialnych, rozprowadzanie programów telewizyjnych i dostarczanie platform udostępniania wideo.

Podawanie do publicznej wiadomości sondaży, statystyk czy innych informacji za pośrednictwem mediów może kształtować opinię publiczną obiektywnie lub w sposób ukierunkowany, i tym samym motywować obywateli do określonych działań, które będą

¹⁷ Art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

¹⁸ Art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1722).

podejmować, czy to na gruncie przysługujących im w systemie prawnym instytucji, czy też w inny sposób, korzystając z prawa do zgromadzeń, udziału w wyborach, przystępowania do organizacji pozarządowych, czy też dalszych możliwości oddziaływania na administrację publiczną i życie publiczne.

Dostęp do informacji publicznej jako motywacja do sprawowania kontroli obywatelskiej

Kolejnym sposobem udziału w życiu publicznym obywateli jest dostęp do informacji publicznej. Dostęp do narzędzi, które umożliwia komunikacja na odległość z wykorzystaniem internetu, radia i telewizji, łatwość w pozyskaniu informacji na interesujące tematy, sprawia, że wiedza o możliwości dokonywania kontroli społecznej jest coraz bardziej powszechna. Szczególną rolę w propagowaniu wiedzy na temat możliwości prowadzenia kontroli społecznej przez dostęp do informacji publicznej pełni internet.

Biuletyn Informacji Publicznej

Zasadnicza część informacji, które są potrzebne do prowadzenia kontroli społecznej, znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), który jest podstawowym źródłem, w którym można zapoznać się z informacją publiczną i w którym informacja publiczna jest udostępniana. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej BIP to urzędowy publikator teleinformatyczny utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Informacje zamieszczone w BIP wyłączają obowiązek ponownego ich udostępniania na wniosek zainteresowanego czy w innych przewidzianych w ustawie formach¹⁹. Z art. 61 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do informacji publicznej dotyczącej działalności administracji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jest to zasada, od której

¹⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 3 września 2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011; ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 902), dalej jako: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

wszelkie wyjątki powinny być formułowane jednoznacznie, a wątpliwości powinny przemawiać za dostępem do informacji publicznej. Z kolei z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²⁰ wynika, że „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prawo do informacji postrzegane jest jako jedno z podstawowych praw człowieka”. Zasadę tę potwierdza także treść art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹, który stanowi, że „każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca swoją siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”.

Na kanwie wskazanych aktów prawnych zostało uchwalone rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji²². Wskazane przepisy formułują prawo obywatelskie do bycia poinformowanym, co stanowi kluczowy element procesu kontrolowania życia publicznego. Na podstawie informacji o dostępie do internetu, z którego w 2020 r. korzystało 99,1% gospodarstw domowych z dziećmi i 84,9% gospodarstw domowych bez dzieci, przy dostępie do internetu na poziomie 88,3%, przy niskim poziomie urbanizacji, do 90,5% przy wysokim poziomie urbanizacji²³, można twierdzić, że obywatele mogą powszechnie korzystać z dostępu do informacji publicznej w celu prowadzenia kontroli społecznej. Zakres dostępu do treści związanych ze sprawami publicznymi pokrywa się z zainteresowaniem do wpływania na otaczający jednostkę świat²⁴. Potwierdza to także stanowisko Grzegorza Sibigi:

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016).

²¹ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2014 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

²² Dz.Urz. WE L 145/43 z 31.05.2001.

²³ *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Szczecinie, s. 163, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/14/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2020_r..pdf [dostęp: 20.04.2022].

²⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 68; M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 12.

W państwach demokratycznych prawo do informacji jest nie tylko sposobem kontroli władzy przez obywateli, ale także (a może i przede wszystkim) instrumentem zapewniającym dostęp do wiedzy, która stanowi podstawowy czynnik rozwoju samego społeczeństwa²⁵.

Co za tym idzie, obywatele, pozyskując informację publiczną, której przedmiotem jest działalność podmiotów wykonujących zadania publiczne i gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, mają możliwość badania stanu rzeczywistego, porównywania go ze stanem postulowanym, ustalania ewentualnych niezgodności pomiędzy niniejszymi stanami rzeczy, przyczyn i źródeł ich powstania oraz osób odpowiedzialnych za ich istnienie²⁶. Korzystanie z internetu i BIP jako źródła wiedzy o działalności publicznej daje możliwość pozyskania obiektywnych informacji z uwagi na mnogość zasobów. Możliwość zapoznania się z porozumieniami administracyjnymi zawieranymi przez organy samorządu terytorialnego, zamówieniami publicznymi oraz ich wynikiem, przepisami prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego jedynie za pomocą wejścia na strony podmiotowe tych organów lub do BIP motywuje do wzmożonego zainteresowania sprawami publicznymi. Ewentualne informacje, które nie są w ten sposób publikowane lub do których dotarcie jest problematyczne, udostępniane są w trybie dostępu do informacji publicznej na indywidualny wniosek zainteresowanego.

Wniosek o dostęp do informacji publicznej

Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie (art. 1). Każdy, kto odnajduje w sobie motywację do weryfikacji tego, jak działa administracja publiczna i chce zaangażować się w życie publiczne choćby w taki sposób, może zwrócić się do właściwego podmiotu administracyjnego z wnioskiem o udzielenie informacji, przy czym podmiot ten nie posiada kompetencji, która

²⁵ G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej. Biuletyn Informacji Publicznej oraz inne formy elektronicznego udostępniania informacji publicznej*, [w:] D. Szostek (red.), *E-administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009, s. 137.

²⁶ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 378.

uprawniałaby go do żądania od obywatela wykazania interesu prawnego lub faktycznego w zakresie pozyskania żądanej informacji (art. 2 ust. 2). Co za tym idzie, tak szeroko określone uprawnienie daje obywatelom możliwość uzyskania informacji na temat tego, co i jak robi administracja publiczna, jak wydatkuje środki publiczne i rozporządza mieniem, ile zarabiają urzędnicy na poszczególnych stanowiskach, a także radni czy organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a często także do udziału w takich posiedzeniach.

Dokładny przedmiot informacji publicznej został określony w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 11 września 2009 r.²⁷, informacją publiczną są nie tylko dokumenty urzędowe, ale także np. rachunki wystawione przez zleceniobiorcę za wykonane na rzecz urzędu miasta czynności, mimo że zostały wystawione przez osobę prywatną. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą do informacji publicznej, do której dostęp może uzyskać każdy, są np. także: decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane przez organ architektoniczno-budowlany, informacje (decyzje) stanowiące podstawę lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych na działkach, raporty, ekspertyzy konsultantów dotyczące zadania budowy drogi ekspresowej, które sporządzone zostały ze środków publicznych na zlecenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, informacje dotyczące kosztów poniesionych przez gminę w związku z zatrudnieniem, informacje o wysokości wydatków na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne, informacje o numerach komórkowych telefonów służbowych oraz adresach poczty elektronicznej urzędników samorządowych, zamierzenia władzy wykonawczej co do zadań stawianych przed urzędami kontroli skarbowej, zaleceń w zakresie realizacji tych zadań, nakładanych planów i oczekiwań co do wyników ich realizacji, listy obecności mieszkańców wsi na zebraniach wiejskich dotyczących funduszu sołeckiego, kwestie związane ze zwołaniem i przebiegiem zebrań wiejskich, nagrania posiedzeń sesji rady gminy, utrwalone za pomocą sprzętu audiowizualnego i zapisane na nośniku

²⁷ II SA/Ol 713/09, LEX nr 523495.

w postaci np. płyty CD bądź DVD, notatki z przebiegu spotkania przedstawicieli rządu z przedstawicielami gminy, dane o wydatkach państwowej osoby prawnej związanych z użytkowaniem telefonów komórkowych przez pracowników tejże osoby prawnej, informacje dotyczące premii regulaminowych i nagród pracowników Straży Miejskiej, zwolnionych z obowiązku świadczenia pracy na podstawie przepisów o związkach zawodowych itp.²⁸

Tak szeroko zakreślony krąg spraw, do których mają wgląd obywatele, oraz odpowiedzialność karna (art. 23 ustawy o dostępie o informacji publicznej) po stronie podmiotu publicznego z tytułu bezprawnej odmowy udzielenia dostępu do informacji publicznej mają zachęcić obywateli do angażowania się w życie publiczne oraz dyscyplinować podmioty publiczne przed próbą ograniczania takiego dostępu. Transparentność życia publicznego jest bowiem wartością, którą ustawodawca obowiązany jest chronić. Nieuzasadnione ograniczenie jawności działań administracji publicznej uprzedmiotawia obywateli, naruszając podstawowe wyznaczniki ustroju państwa demokratycznego, w którym obywatel ma nie tylko głos, ale także moc sprawczą. Z tego powodu odmowa dostępu do informacji publicznej jest wydawana w reżimie przepisów postępowania administracyjnego, z pełną gwarancją ochrony praw podmiotowych strony postępowania, w formie decyzji administracyjnej, weryfikowalnej po zamknięciu drogi instancyjnej przez niezależny sąd (art. 16).

Koniczność tworzenia, nowelizacji i utrzymywania w obrocie prawnym przepisów zachęcających obywateli do kontroli społecznej i aktywności publicznej pozwala traktować obywatela jako tego

²⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 17 stycznia 2013 r., II SAB/Rz 48/12; wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2012 r., IV SAB/Po 87/2012, LexisNexis nr 5804527; wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 386/12; wyrok WSA w Gdańsku z 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 545/2012, LexisNexis nr 5169910; wyrok WSA w Kielcach z 11 października 2012 r., II SAB/Ke 28/12; wyrok WSA w Szczecinie z 9 sierpnia 2012 r., II SAB/Sz 28/2012, LexisNexis nr 6678596; wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2012 r., VIII SAB/Wa 22/2012, LexisNexis nr 4965326; wyrok WSA w Olsztynie z 30 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 194/12; wyrok WSA w Gdańsku z 7 marca 2012 r., II SAB/Gd 5/2012, LexisNexis nr 3953342; wyrok NSA z 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/2011, LexisNexis nr 3891018; wyrok NSA z 19 grudnia 2011 r., I OSK 1637/2011, LexisNexis nr 3115161; wyrok NSA z 28 kwietnia 2011 r., I OSK 145/2011, LexisNexis nr 5799676.

suwerena, który skupia najwyższą władzę w państwie. Tak postrzegana wspólnota cechująca się dobrym poziomem świadomości społecznej i prawnej może tworzyć sprawnie funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie. Jawność życia publicznego stanowi fundament prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną. Partycypacja obywateli, którzy mogą swobodnie weryfikować działania władzy, używając w tym celu instytucji dostępu do informacji publicznej, urzeczywistnia służebną rolę państwa i gwarantuje ochronę praw podmiotowych obywateli.

Wnioski

Kontrola społeczna jest uprawnieniem obywateli, które należy traktować jako prawo do weryfikacji działań administracji publicznej wpływających na prawa ludzi, gdyż uprawnienia kontrolne obywateli skupiają się nie tylko na merytorycznej stronie działań administracji publicznej, ale także na aspektach dotyczących sprawności, operatywności, rzetelności czy gospodarności. Skoro możliwość dokonywania kontroli społecznej, choćby przez uzyskiwanie dostępu do informacji publicznej, rozumiana jest jako naturalne prawo do wiedzy, uznać należy, że w dobie zwiększającej się świadomości co do praw obywatelskich możliwość dokonywania kontroli społecznej powinna motywować obywateli do uczestniczenia w życiu publicznym i aktywnego wpływania na swoją sytuację w społeczeństwie. Dostęp do internetu i technologii cyfrowych, za pomocą których obywatele mogą dokonywać kontroli społecznej, wzmacnia świadomość ludzi w tym zakresie oraz ułatwia dostęp do informacji publicznej, która stanowi jeden z filarów kontroli społecznej. Można zatem stwierdzić, że prawo do realizowania kontroli społecznej jest także obowiązkiem obywateli zapisanym w ustawach, gdyż tworzy reżim prawny funkcjonujący w demokratycznym państwie prawa.

W literaturze od lat wymienia się korzyści, jakie płyną z demokracji partycypacyjnej²⁹: przede wszystkim wzrost skuteczności i efektywności działań podmiotów publicznych. Dzięki motywacji

²⁹ P.L. Berger, T. Luckman, *Społeczne tworzenia rzeczywistości*, tłum. J. Niżnik, Warszawa 1983, s. 105–106.

płynącej od obywateli do włączania się w życie publiczne, czy to w formach demokracji bezpośredniej, czy przez prowadzenie kontroli społecznej, szeroko rozumiana władza jest determinowana do tworzenia prawa rozwiązującego rzeczywiste, bliskie obywatelom problemy, które zazwyczaj są znacznie lepiej przemyślane i bardziej trafione, co przekłada się na akceptację społeczną działań władzy. Partycypacja obywateli w wykonywanie administracji publicznej przekłada się także na zwiększanie przejrzystości procedur decyzyjnych i świadczenia usług społecznych, co jeszcze bardziej buduje zaufanie społeczne. Motywowanie obywateli przez zarówno tworzenie przestrzeni do partycypacji na gruncie aktów prawnych, jak i realnych narzędzi komunikacyjnych pozwala na realizację celów i tych lokalnych, i tych globalnych bardziej efektywnie:

W płaszczyźnie społecznej partycypacja obywatelska jest w istocie poruszeniem całego środowiska miejscowego. Jej zasługą jest wzbudzenie u mieszkańców potrzeby dyskusji nad problemami społeczności i zainteresowanie lokalnym środowiskiem, jak też przyszłością gminy. Dzięki niej ludzie aktywizują się. Konkretną zaś korzyścią, związaną z partycypacją, jest także mobilizacja samych lokalnych zasobów, której celem jest realizacja przedsięwzięć, wpływających na poprawę jakości życia mieszkańców. Dzięki rozwiniętym mechanizmom partycypacji oraz komunikacji społecznej władze mają możliwość zachęcenia mieszkańców do udziału we wspólnych działaniach³⁰.

Oczywiście motywacja do działania po stronie obywateli w połączeniu z tworzonymi mechanizmami zapewniającymi im dostęp do informacji publicznej oraz narzędzia sprawowania demokracji bezpośredniej niesie pewne zagrożenia omawiane szeroko w literaturze, a dotyczące paraliżu procesu decyzyjnego czy świadczenia usług albo znacznego spowalniania pracy organów³¹. Zagrożenia te po-

³⁰ G. Praweńska-Skrzypek, *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] eadem (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Kraków 1996, s. 100–129.

³¹ G. Staniszeńska, *Partycypacja obywatelska i integracja europejska z perspektywy polityki lokalnego. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański (red.), *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska. Zachodnioeuropejskie i amerykańskie doświadczenia. Polskie obawy i perspektywy*, Bielsko-Biała 2003, s. 143–144; S. Nurek, *Idea społeczności lokalnej w tradycji i współczesnej refleksji socjologicznej*, [w:] J. Wódz (red.),

winny stanowić jednak wyzwanie, z którym ustawodawca musi sobie poradzić, jak się wydaje głównie na polu metodyki udziału obywateli w życiu publicznym. Dostęp obywateli do informacji i kontrola społeczna powinny stanowić warunek racjonalności działania władzy publicznej, gdyż podmiotowość obywatela jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego kreatywność powinna mieć charakter pomocniczy względem działań administracji publicznej. Instrumenty partycypacji społecznej pozwalają funkcjonować obywatelom oraz państwu i wpływają na reżim prawny oraz rynek, motywując do rozwoju. Nie chodzi bowiem o to, aby państwo funkcjonowało na rzecz obywateli o biernej postawie, którzy w wyznaczonych konstytucyjnie terminach idą do wyborów i oddają swój głos w sposób bardziej lub mniej świadomy, i na tym ich aktywność się kończy. Bierne społeczeństwo to powolny rozwój, brak możliwości wypracowywania kompromisów w sprawach budzących emocje społeczne, brak współpracy pomiędzy państwem a obywatelami. Cel, do którego powinniśmy zmierzać, to stworzenie społeczeństwa świadomego, zmotywowanego jako zaangażowanego partnera władzy publicznej, gotowego do wspierania go w rozwiązywaniu problemów przez właściwe zarządzanie i podejmowanie odpowiednich decyzji.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 493 ze sprost. i zm.).

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2014 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. WE L 145/43 z 31.05.2001).

Spółeczności lokalne. Szkice socjologiczne, Katowice 1986, s. 91–92; P. Dobrowolski, *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Katowice 1994, s. 70–71.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1722).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

Orzeczenia

Wyrok NSA z 28 kwietnia 2011 r., I OSK 145/2011, LexisNexis nr 5799676.

Wyrok NSA z 19 grudnia 2011 r., I OSK 1637/2011, LexisNexis nr 3115161.

Wyrok NSA z 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/2011, LexisNexis nr 3891018.

Wyrok WSA w Gdańsku z 7 marca 2012 r., II SAB/Gd 5/2012, LexisNexis nr 3953342.

Wyrok WSA w Gdańsku z 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 545/2012, LexisNexis nr 5169910.

Wyrok WSA w Kielcach z 11 października 2012 r., II SAB/Ke 28/12.

Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2009 r., II SA/Ol 713/09, LEX nr 523495.

Wyrok WSA w Olsztynie z 30 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 194/12.

Wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2012 r., IV SAB/Po 87/2012, LexisNexis nr 5804527.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 17 stycznia 2013 r., II SAB/Rz 48/12.

Wyrok WSA w Szczecinie z 3 września 2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

Wyrok WSA w Szczecinie z 9 sierpnia 2012 r., II SAB/Sz 28/2012, LexisNexis nr 6678596,

Wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2012 r., VIII SAB/Wa 22/2012, LexisNexis nr 4965326.

Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 386/12.

Literatura

Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

Berger P.L., Luckman T., *Społeczne tworzenia rzeczywistości*, tłum. J. Niżnik, Warszawa 1983.

Bernaczyk M., M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.

Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1 Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1977, s. 57–58.

- Celarek K., *Prawne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dobrowolski P., *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Katowice 1994.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Herc G., *Kontrola wewnętrzna administracji oraz kontrola zewnętrzna sprawowana przez parlament, organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 268–269.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Lang J., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Milek D., Nowak P., *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 65, s. 47–73.
- Nurek S., *Idea społeczności lokalnej w tradycji i współczesnej refleksji socjologicznej*, [w:] J. Wódz (red.), *Społeczności lokalne. Szkice socjologiczne*, Katowice 1986, s. 11–27.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
- Prawelska-Skrzypek G., *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] eadem (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Kraków 1996, s. 100–129.
- Sibiga G., *Dostęp do informacji publicznej. Biuletyn Informacji Publicznej oraz inne formy elektronicznego udostępniania informacji publicznej*, [w:] D. Szostek (red.), *E-administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009, s. 205–241.
- Sikora K., *Pozasądowa kontrola administracji publicznej*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 557–612.
- Staniszewska G., *Partycypacja obywatelska i integracja europejska z perspektywy polityka lokalnego. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański, *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska. Zachodnioeuropejskie i amerykańskie doświadczenia. Polskie obawy i perspektywy*, Bielsko-Biała 2003.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

Raporty i dane statystyczne

Digitizing Public 9 Services in Europe Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement [Raport Capgemini dot. cyfrowych usług elektronicznych w Europie], https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/Digitizing_Public_Services_in_Europe__Putting_Ambition_into_Action.pdf [dostęp: 21.04.2022].

Jak korzystamy z Internetu?, Główny Urząd Statystyczny, 10.03.2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/jak-korzystamy-z-internetu-2020,5,11.html> [dostęp: 21.04.2022].

Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2015 rok, 30.06.2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11612,vp,13963.pdf> [dostęp: 21.04.2022].

Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r., Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Szczecinie, s. 163, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/14/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2020_r..pdf [dostęp: 20.04.2022].

Abstract**Factors Influencing Citizens' Motivation for Active Participation in Public Life.
Selected Aspects**

The changes taking place within administrative law are the result of the motivation which determines the citizens' actions to participate in the public life and the impact of the legal norms being created on the possibilities of active participation by the society in the performance of public administration tasks. Legal competence to use the instruments and institutions of administrative law in an easy way for every citizen, access to public information and other forms of action used within administrative law, help performing the tasks of providing administration, causing a change in the behavior of particular social groups, motivating them to exert the influence on public life.

The possibility of exercising social (civic) control over the activities of public administration bodies motivates citizens to become more involved in social disputes, in particular in the activities of the communes closest to them. Raising the awareness of residents as to their rights to exercise civic control over the activities of public administration influences their sense of empowerment and motivates them to act. The motivational function of the law is manifested on this basis in a number of normative regulations

constituting the means of social control, which are more and more willingly used by citizens, especially in the age of the information society and the possibility of using remote communication with public administration for this purpose.

The study will discuss selected aspects of civic control guaranteed on the basis of generally applicable law and its impact on social motivation to influence the manner of providing public administration.

Key words: civic control, public life, motivation, access to public information, participation