

# Jakub Ryszard Stempień

---

## Media masowe i instytucje kontroli państwowej jako watchdogi – misja i ograniczenia : analiza z wykorzystaniem modelu Principal-Agent

---

Media, Kultura, Społeczeństwo nr 7-8, 21-37

---

2012-2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAKUB RYSZARD STEMPIEŃ  
Uniwersytet Medyczny w Łodzi<sup>1</sup>

# Media masowe i instytucje kontroli państwowej jako watchdogi – misja i ograniczenia. Analiza z wykorzystaniem modelu Principal–Agent

## Wprowadzenie

Współczesne społeczeństwa – w przeciwieństwie do małych greckich *polis* – nie są w stanie sprawować pieczy nad kwestiami publicznymi w sposób bezpośredni i nie mogą samodzielnie wykonywać zadań związanych z zarządzaniem sprawami publicznymi. Konieczne staje się cedowanie obowiązków z tego zakresu na inny, wyspecjalizowany podmiot, którym jest aparat administracji publicznej. Można zatem przyjąć, że między całym społeczeństwem i obywatelami (z jednej strony) a politykami i urzędnikami (z drugiej strony) dochodzi do relacji zlecenia i wykonywania określonych zadań w sferze zarządzania sprawami publicznymi. Dlatego też coraz częściej w socjologicznych i politologicznych analizach dotyczących współczesnych systemów demokratycznych autorzy odwołują się do modelu Principal–Agent (Alvarez, Hall 2006; Markowski 2007; Lupia, Mccubbins 2000; Burean 2007; Lane, Ersson 2007; Kiser, Drass, Brustein 1995; Baum 2005), wywodzącego się z teorii przedstawicielstwa (*agency theory*).

Założenia modelu Principal–Agent oraz możliwości i konsekwencje jego wykorzystania w socjologicznych analizach systemów demokracji przedstawicielskiej zostały szerzej omówione w innym miejscu (Stempien 2012b). Tu należy jedynie podkreślić i przypomnieć, że immanentną cechą relacji łączącej Zleceniodawcę i Wykonawcę – oprócz pewnego konsensusu dotyczącego celów i środków ich osiągnięcia – pozostają: konflikt interesów (odmienne priorytety każdego ze wskazanych dwóch aktorów), brak pełnego zaufania oraz przewaga informacyjna leżąca po stronie Wykonawcy.

<sup>1</sup> Zakład Socjologii; e-mail: j.r.stempien@wp.pl.

W skrócie, Zleceniodawca często podejrzewa, że wynajęty Wykonawca nie działa w jego najlepiej pojętym interesie, że ogranicza własne wysiłki oraz że nie dba ani o minimalizację kosztów, ani o perfekcję wykonawstwa. Ewentualne niedotrzymanie warunków umowy (terminów i zadań) Wykonawca będzie skłonny tłumaczyć nieprzewidzianymi okolicznościami i niekorzystnymi warunkami, w jakich działał. Niezwykle istotne jest, że posiada on na ten temat większą wiedzę od Zleceniodawcy i może względnie bezpiecznie konfabulować. Niemniej swoje niedoinformowanie (dotyczące warunków działania i jakości wykonanych zadań) Zleceniodawca może niwelować poprzez wykorzystanie określonych strategii monitoringowych. W przypadku odnośnienia modelu Principal-Agent do systemów demokracji przedstawicielskiej wskazać można następujące ścieżki monitoringu działań, podejmowanych przez Wykonawcę (Stempień 2012b: 111–114):

- monitoring wewnętrzny, realizowany przez wyspecjalizowane instytucje publiczne (takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Regionalne Izby Obrachunkowe);
- monitoring ze strony mediów (w ramach akcji tzw. dziennikarstwa śledczego);
- monitoring ze strony niesformalizowanych, spontanicznych działań organizujących się obywateli;
- monitoring prowadzony przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, zwane strażniczymi.

Tymi czterema kanałami obywatele (Principal) są w stanie kontrolować działania realizowane przez instytucje administracji publicznej (Agent) w ich imieniu. W dobie przyspieszającego tempa życia społecznego i politycznego oraz komplikowania się obszaru spraw publicznych taki monitoring działań reprezentantów wydaje się szczególnie istotny. Sam mechanizm wyborczy okazuje się tu niewystarczający (działa zbyt rzadko i pozwala na rozliczanie jedynie polityków, nie zaś urzędników). Potrzebny jest „pies stróżujący” (ang. *watchdog*).

Celem prezentowanego tekstu jest wstępne omówienie możliwości kontrolowania aparatu administracji publicznej przez media oraz publiczne instytucje kontrolno-śledcze (NIK, RPO, CBA itp.). Przedstawione zostaną tu zarówno mocne strony tych rozwiązań, jak i ich ograniczenia. Wykorzystane będą nie tylko ustalenia teoretyczne (spekulatywne), lecz również dane empiryczne. Wывód będzie opierał się na analizie aktów prawnych, doniesień prasowych oraz wyników badań medioznawczych.

## **Monitoring wewnętrzny w perspektywie modelu Principal-Agent**

Pod pojęciem monitoringu wewnętrznego rozumie się tutaj kontrolę ze strony wyspecjalizowanych urzędów i ich personelu, sprawowaną nad działaniami podejmowanymi przez inne instytucje administracji publicznej, ich pracowników i kierownictwo (urzędnicy i politycy). Perspektywa oferowana przez model Principal-Agent uwydatnia specyfikę tego wymiaru kontroli. W pewnym uproszczeniu można bowiem

powiedzieć, że chodzi tu o kontrolę pracy jednego urzędu przez inny urząd, a więc w skrócie o kontrolowanie jednego urzędnika przez innego urzędnika. Działania jednego z Wykonawców są tu nadzorowane przez innego Wykonawcę w imieniu ich wspólnego Zleceniodawcy. Nadzór ze strony Zleceniodawcy ma tu zatem charakter pośredni, co wyraźnie odróżnia ten typ kontroli od monitoringu prowadzonego przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe lub ruchy obywatelskie (tu sami obywatele-Zleceniodawcy podejmują w sposób bezpośredni działania kontrolne).

Wynikają z tego określone konsekwencje. Przede wszystkim nie jest oczywiste, że organ kontroli wewnętrznej będzie działać w sposób obiektywny, reprezentując interesy społeczeństwa jako Zleceniodawcy i suwerena. Możliwa jest bowiem również identyfikacja z działaniami instytucji kontrolowanych ze względu na podobieństwo statusu Wykonawcy. Co więcej, nie jest jednoznaczne, jaki podmiot jest faktycznym Zleceniodawcą dla organów kontroli wewnętrznej. W założeniu powinno być to społeczeństwo i obywatele (Principal); jednak w istocie Wykonawca odpowiedzialny za kontrolę wewnętrzną jest powoływany przez innego Wykonawcę. Znajduje to odzwierciedlenie w przepisach prawa.

I tak nadzór nad administracją publiczną jest sprawowany w Polsce między innymi przez takie instytucje, jak NIK, RPO oraz CBA<sup>2</sup>. Należy tu przypomnieć, że to Sejm (a więc jeden z Wykonawców) posiada uprawnienia do mianowania prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, zaś premier (kolejny Wykonawca) powołuje szefa CBA. NIK konstytucyjnie podlega Sejmowi i dostarcza mu coroczne sprawozdanie ze swojej działalności (art. 202 ust. 2; art. 204 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku). Podobnie przedstawia się sytuacja z relacjami Sejmu i RPO. Zgodnie z Konstytucją „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”(art. 210). RPO jest powoływany przez Sejm (za zgodą Senatu) i raz w roku informuje obydwie izby parlamentu o swojej działalności (art. 209 ust. 1; art. 212).

W odniesieniu do CBA można natomiast mówić o podległości w stosunku do premiera. Zgodnie z Ustawą o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym „Prezes Rady Ministrów określa kierunki działania CBA w drodze wytycznych. Szef CBA, najpóźniej na 2 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia roczny plan działania CBA na rok następny. Szef CBA przedstawia corocznie do dnia 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych sprawozdanie z działalności CBA za poprzedni rok kalendarzowy. Szef CBA przedstawia corocznie do dnia 31 marca Sejmowi oraz Senatowi informację o wynikach działalności CBA, z wyjątkiem informacji, do których stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych” (art. 12 ust. 1–4).

Należy podkreślić, że kontrola wewnętrzna ma charakter zwrotny. RPO, NIK i CBA odpowiadają przed wskazanymi wyżej organami i jednocześnie posiadają prerogaty-

<sup>2</sup> Dodatkowo można wskazać Regionalne Izby Obrachunkowe, odpowiadające za nadzór w zakresie gospodarki finansowej (budżetu) i zamówień publicznych między innymi nad jednostkami samorządu terytorialnego ([http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=orio\\_historia](http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=orio_historia)).

wy do ich kontrolowania (choć skupiają się raczej na działaniach innych instytucji). Chodzi tu o nadzór, jakiemu podlegają ze strony RPO i prezesa NIK-u projekty aktów normatywnych parlamentu (rzecznik i prezes mogą wnioskować do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności konkretnej ustawy z Konstytucją RP). NIK może też kontrolować działania Kancelarii Senatu (na wnioski Senatu), przy czym prezes NIK-u jest powoływany za zgodą izby wyższej polskiego parlamentu (Zięba-Załużka 2000: 44). Można więc powiedzieć, że NIK kontroluje organ wobec siebie zwierzchni. Podobne regulacje dotyczą CBA.

Polski ustrojodawca poczynił starania, aby organom kontroli państwowej zapewnić niezależność i zagwarantować ich maksymalną bezstronność. I tak, prezes NIK-u powoływany jest na sześcioletnią kadencję, która może zostać skrócona tylko w wyjątkowych (określonych w ustawie) sytuacjach. Ponadto prezes NIK-u i wiceprezesi (oraz pracownicy prowadzący działania kontrolne) nie mogą przynależeć do partii politycznych, pełnić innych funkcji publicznych, a prezesowi NIK-u przysługuje immunitet (Zięba-Załużka 2000: 41–42, 50–51)<sup>3</sup>. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku RPO. Rzecznik również musi być osobą apolityczną, nie może łączyć pełnienia swojego stanowiska z jakimkolwiek innym zatrudnieniem lub funkcją publiczną (poza profesurą w szkole wyższej), nie może też przynależeć do partii politycznych i związków zawodowych (Zięba-Załużka 2000: 128–130). Analogiczne gwarancje zostały poczynione w odniesieniu do szefa CBA. Jak przedstawia się zagadnienie funkcjonowania tych przepisów w praktyce polityki polskiej?

## Niezależność (apolityczność) kontroli wewnętrznej – praktyka polska

Można stwierdzić, że kwestia apolityczności prezesów NIK-u i Rzeczników Praw Obywatelskich w Polsce prezentuje się odmiennie niż zakładał wskazany wyżej projekt. Warto bowiem pamiętać, że spośród pierwszych pięciu prezesów NIK-u, którzy sprawowali swój urząd po 1989 roku, aż trzech było wcześniej aktywnymi politykami. Lech Kaczyński przed wyborem na stanowisko prezesa NIK-u był działaczem NSZZ „Solidarność”, senatorem I kadencji, posłem na Sejm (startując z list Porozumienia Centrum) i ministrem stanu w Kancelarii Prezydenta. Po zakończeniu skróconej kadencji prezesa NIK-u (1992–1995) startował w 1995 roku w wyborach prezydenckich. Potem pełnił jeszcze funkcję ministra sprawiedliwości (i prokuratora generalnego), prezydenta Warszawy, był politykiem PiS-u, posłem na Sejm IV kadencji. W 2005 roku został wybrany Prezydentem RP (<http://www.prezydent.pl/prezydent/historia-prezydentury/iii-rzeczpospolita/strona,2.html>). Lecha Kaczyńskiego na stanowisku prezesa NIK-u zastąpił Janusz Wojciechowski, który w latach 1993–1995 był posłem na Sejm II kadencji z ramienia PSL. Po zakończeniu kadencji prezesa NIK-u Wojciechowski

<sup>3</sup> Andrzej Sylwestrzak (2004: 193) pisze, że NIK „pozostaje samodzielny pionem organów państwowych, a więc nie jest instytucją w jakikolwiek sposób organizacyjnie zintegrowaną w szczególności z administracją publiczną, co w polskich warunkach posiada wyjątkowe znaczenie na tle wręcz tragicznych doświadczeń z lat 1952–1957 i 1976–1980, kiedy kontrola pozostawała integralną częścią administracji” (zob. też Sylwestrzak 2004: 93–107, 124–139).

ponownie został posłem (w 2001 roku), a następnie wicemarszałkiem Sejmu i posłem do Parlamentu Europejskiego. W okresie 2004–2005 był prezesem PSL ([http://pl.wikipedia.org/wiki/Janusz\\_Wojciechowski](http://pl.wikipedia.org/wiki/Janusz_Wojciechowski)). Kolejnym prezesem NIK-u został Mirosław Sekuła, w latach 1997–2001 poseł (wiceprzewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego, następnie Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych). Po zakończeniu kadencji prezesa NIK-u został posłem VI kadencji z ramienia PO (<http://miroslawsekuła.pl/index.php/publisher/articleview/frmArticleID/2/>). Jedynie pierwszy (Walerian Pańko) i piąty z kolei (Jacek Jezierski) prezes NIK-u w III RP nie mogą być uznawani za polityków. Jezierski został prezesem NIK-u w 2007 roku, pracując wcześniej w NIK przez 15 lat ([http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek\\_Jezierski\\_\(urzednik\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek_Jezierski_(urzednik))).

Apolityczność Rzeczników Praw Obywatelskich nie budzi już takich wątpliwości<sup>4</sup>. Niemniej warto przypomnieć, że Janusz Kochanowski, który został mianowany na urząd RPO w 2006 roku, wcześniej startował z list PiS-u jako kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego, a jego nominacja wzbudzała poważne obawy, iż może być rzecznikiem sprzyjającym programowi PiS-u (Siedlecka 2006: 2).

Należy podkreślić, że instytucja RPO cieszy się niewątpliwie wysokim zaufaniem społecznym<sup>5</sup>, a NIK posiada znaczące osiągnięcia w zwalczaniu korupcji, wykrywaniu i niwelowaniu mechanizmów korupcyjnych czy wskazywaniu rozmaitych nieprawidłowości. NIK z pewnością dysponuje wystarczającymi środkami prawnymi, technicznymi i kadrowymi do prowadzenia rzetelnych kontroli. Niemniej przedstawione rozważania, odwołujące się do konsekwencji wynikających z perspektywy modelu Principal-Agent, oraz wskazane polityczne koneksje kolejnych prezesów NIK-u (a także jednego z RPO) pozwalają na postawienie tezy, że kontrola wewnętrzna nie powinna być postrzegana jako wyłączny, wystarczający gwarant prawidłowego, zgodnego z prawem, funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Apolityczność i stricte obywatelski charakter tej kontroli nie są bowiem niepodważalne. Czy media mogą stanowić wystarczające uzupełnienie tego mechanizmu?

## Media masowe jako watchdogi – misja

Podstawowym zadaniem mediów masowych pozostaje informowanie społeczeństwa. Wojciech Chudy (2003: 89) stwierdza: „istotny etos mass mediów, istotne ich przeznaczenie i posłannictwo wiąże się z realizacją wartości, która określa ich podstawową funkcję. Jest nią prawda”. W tym zdaniu zawiera się też realizacja funkcji kontrolnej,

<sup>4</sup> W sondażu CBOS z 1995 roku ponad połowa respondentów (51%) była zdania, że ówczesny RPO (Tadeusz Zieliński) jest w swych działaniach apolityczny (Badora 1995: 4–6). Opinia o działalności ówczesnego prezesa NIK-u, Lecha Kaczyńskiego, była wyraźnie gorsza: tylko 28% ankietowanych uznało, że jest on w swoich działaniach niezależny (Badora 1995: 1–3). Zarazem aż 81% dorosłych Polaków uważało, że prezesem NIK-u powinna być osoba niepowiązana z żadną partią polityczną (Badora 1995: 4).

<sup>5</sup> W styczniu 2008 roku poziom zaufania społecznego do instytucji RPO przewyższał zaufanie do sądów, IPN-u, rządu, gazet, urzędników administracji publicznej, dużych przedsiębiorstw, związków zawodowych, parlamentu, kościołów wyznań nierzymskokatolickich oraz partii politycznych. Polacy częściej niż RPO ufali tylko Wielkiej Orkiestrze Świątecznej Pomocy, Wojsku, Caritas, PCK, Kościołowi rzymskokatolickiemu, Policji, UE, ONZ, harcerstwu, NATO, władzom lokalnym i telewizji. Ogółem 62% dorosłych Polaków zadeklarowało wówczas, że ma zaufanie do instytucji RPO (Wciórka 2008: 7 i nast.).



a więc obserwowanie działań przedstawicieli administracji publicznej (głównie polityków, ale również urzędników) i nagłaśnianie wykrytych nieprawidłowości, patologii, przypadków łamania prawa itp. Stąd ważna rola tzw. dziennikarstwa śledczego i prowokacji dziennikarskich. Podkreśla się znaczenie mediów w umacnianiu porządku demokratycznego. Magdalena Bierzyńska-Sudoł (2006: 82) pisze: „nieskrępowana i niczym nieograniczona możliwość uprawiania dziennikarstwa śledczego stanowi jeden z istotnych elementów warunkujących sprawne funkcjonowanie systemu demokratycznego w państwie. Należy przy tym pamiętać, że żurnalistyka interwencyjna nie może zastępować konstytucyjnie ustanowionych organów państwa, stojących na straży przestrzegania prawa. Pełni natomiast ważną rolę wówczas, gdy pokazuje problemy, których inni z różnych powodów nie chcą lub nie mogą ujawnić”. Można więc mówić o uzupełnianiu się monitoringu dziennikarskiego i kontroli wewnętrznej. Najbardziej znanym w świecie przykładem pracy dziennikarzy śledczych jest oczywiście ujawnienie tzw. afery Watergate z lat 1972–1974. Śledztwo dziennikarskie prowadzone przez Boba Woodwarda i Carla Bernsteina z redakcji „Washington Post” do dziś stanowi wzór profesjonalizmu: rzetelności i staranności oraz skuteczności (Hofman 2007: 85–86; zob. też Goban-Klas 2006: 7–12).

## Media jako watchdogi – praktyka polska

Czy polskie dziennikarstwo śledcze zbliża się do tych wysokich standardów? Odpowiedź na to pytanie jest istotna z punktu widzenia rozważań na temat faktycznych możliwości spełniania przez media funkcji kontrolnej. Polska (podobnie jak miało to miejsce w przypadku uregulowań prawnych kontroli wewnętrznej oraz sfery praktyki stosowania prawa) może stanowić tu swoiste studium przypadku.

Z pewnością można tu podać wiele przykładów dziennikarskiej „dobrej roboty”. W efekcie dziennikarskich śledztw lub prowokacji ujawniono w ostatnich latach wiele patologii i nagannych działań zarówno wielkiego, jak i mniejszego formatu. Jako przykład przede wszystkim wskazać należy sprawę wykrycia i ujawnienia w 2003 roku przez Annę Marszałek, dziennikarkę „Rzeczpospolitej”, wycieku informacji z Policji w tzw. aferze starachowickiej, kiedy to przestępcy zostali (przy współudziale posłów SLD) poinformowani o planowanych aresztowaniach, co mogło narazić na niebezpieczeństwo policjantów zaangażowanych w akcję (Bereś 2005: 253–254). Warto przypomnieć również prowokacje dziennikarzy programu *Uwaga* ujawniające między innymi korupcję w Urzędzie Miasta Krakowa w 2003 roku czy prowokacje dziennikarzy „Super Expressu” z ostatnich lat, wykazujące niesprawność działań warszawskiej i poznańskiej Policji (Bereś 2005: 260–262; Johann 2005: 208–209).

Z drugiej jednak strony Helena Kowalik w przekonujący sposób dokumentuje słabości polskiego dziennikarstwa śledczego. Okazuje się bowiem, że wiele z zarzutów przedstawianych przez dziennikarzy w głośnych „aferach” nie znajdowało następnie potwierdzenia w procesach sądowych. Sędziowie orzekali o niedochowaniu przez dziennikarzy należytej staranności oraz rzetelności w trakcie zbierania informacji,

a autorzy tekstów byli obligowani do publikowania przeprosin. Można tu wskazać przypadek toruńskiego sędziego Zbigniewa Wielkanowskiego pomówionego o kontakty z gangsterami w artykule *Sędzia do wynajęcia* opublikowanym w 2000 roku na łamach „Rzeczpospolitej” oraz przypadek byłego komendanta głównego Policji Zenona Smolarka oskarżonego w 1994 roku przez dziennikarzy „Gazety Wyborczej” o przyjęcie łapówki od jednego z poznańskich przedsiębiorców (Kowalik 2007: 20–23)<sup>6</sup>. Nietrudno jest znaleźć więcej takich przykładów.

Wskazane przez Kowalik przypadki nierzetelnej pracy dziennikarzy śledczych dotyczą braku staranności w zbieraniu i ocenie danych. Brak profesjonalizmu polskich dziennikarzy przejawia się jednak również w poddawaniu się manipulacjom ze strony osób będących źródłem informacji (najczęściej w formie wycieku). Założenie o bezinteresownym charakterze działań informatorów okazuje się nierzadko błędne. Osoba, która przekazuje informacje, może próbować sterować dziennikarzem, np. aby wywołać skandal korzystny dla siebie lub swojego ugrupowania/środowiska (Kowalska 2005: 78). Ulegając takim manipulacjom, dziennikarz przestaje być autonomiczny, zostaje natomiast włączony do gry o charakterze politycznym lub do rozgrywek wewnętrzzorganizacyjnych.

Dobrym przykładem wydaje się przekazanie w 2005 roku przez ówczesnego komendanta wojewódzkiego Policji w Łodzi i szefa zarządu Centralnego Biura Śledczego w Olsztynie dziennikarzom „Gazety Wyborczej” informacji o rzekomej współpracy wysokich rangą oficerów Komendy Głównej Policji z gangsterami napadającymi na samochody ciężarowe. W efekcie w gazecie ukazał się artykuł *Gang w Komendzie Głównej*, zaś po zdecydowanym dementi ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz po kilku dniach dodatkowego śledztwa dziennikarze przyznali się do swojego błędu i do tego, że zostali zmanipulowani (Hofman 2007: 90 i nast.).

Mankamenty w zakresie braku staranności czy nieświadomego ulegania manipulacjom informatorów wynikają niewątpliwie z pośpiechu (aby opublikować materiał przed konkurentami) lub braków warsztatowych. Słabości te nie mają zatem charakteru immanentnego<sup>7</sup>. Znacznie poważniejszym problemem jest natomiast brak obiektywizmu i niezależności mediów. Dobrą ilustracją tego zagadnienia jest przypadek afery Rywina, kiedy to „Gazeta Wyborcza” o kilka miesięcy opóźniła publikację tekstu *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*, tak aby poważnymi oskarżeniami nie osłabiać pozycji polskiego premiera w negocjacjach akcesyjnych z UE (Bereś 2005: 236–240; zob. też Hofman 2007: 88–90). Nie wdając się w spory, czy decyzja redakcji była słuszna, czy nie, można stwierdzić, że dziennikarze i redaktorzy, ustalając termin publikacji, kierowali się racjami politycznymi (będąc eurosceptykami, prawdopodobnie wydrukowaliby tekst wcześniej). Gazeta okazała się nie tylko instytucją gromadzącą i publikującą informacje, lecz również podmiotem politycznym,

<sup>6</sup> Zresztą artykuł Piotra Najsztuba i Macieja Gorzelińskiego *Korupcja w poznańskiej policji*, w którym zarzucono Smolarkowi łapownictwo, jest uznawany za początek polskiego dziennikarstwa śledczego w III RP.

<sup>7</sup> Niemniej pogoń za sensacją i skracanie przez wydawców czasu, jakim dysponują dziennikarze na przeprowadzenie śledztwa wydają się dość trwałą cechą funkcjonowania współczesnych mediów (Hofman 2007: 93–94).



kierującym się racjami politycznymi lub przynajmniej uwzględniającymi je w swoich działaniach<sup>8</sup>.

Wskazany problem braku obiektywizmu mediów wiąże się ściśle z zagadnieniem ich upolitycznienia. Podkreślić trzeba, że chodzi tu o media prywatne, nie zaś publiczne. Te ostatnie jako nadzorowane przez polityków (poprzez decydowanie o obsadzie kierowniczych stanowisk) i finansowane ze środków publicznych z definicji słabo nadają się do roli strażnika działań administracji rządowej i samorządowej<sup>9</sup>. Dla prowadzonych tu rozważań ważnym problemem są natomiast związki mediów prywatnych w Polsce (będących najlepszymi kandydatami do realizacji funkcji kontrolnej) z określonymi siłami politycznymi lub angażowanie się przez media w akcje zwalczania określonych opcji politycznych. Przywołanie związków „Trybuny” z SLD, „Gazety Wyborczej” z Unią Wolności oraz „Naszego Dziennika” z ugrupowaniami skrajnej prawicy wydaje się niemal zbędne. Można jednak przypomnieć również polityczne konotacje Radia Maryja oraz zaangażowanie Superstacji w otwartą krytykę i zwalczanie PiS-u<sup>10</sup>. Oczywiście media niedochowujące zasady niezależności politycznej nie mogą dobrze pełnić funkcji kontrolera władzy. Tracą wiarygodność i możliwe staje się, że będą uważniej przyglądać się działaniom wrogich ugrupowań i ich polityków niż działaniom „swojej” partii i wytypowanych przez nią urzędników.

Co równie istotne, upolitycznione media tracą skuteczność działania. Katarzyna Kowalska wskazuje, że słabością polskiego dziennikarstwa śledczego bywa nieefektywność. Zdarza się, że politycy i działacze nie obawiają się ujawnienia określonych negatywnych faktów przez media i nie dbają o wynikający z tego skandal (Kowalska 2005: 76). Dzieje się tak dlatego, że jeśli ów skandal wywołuje gazeta związana z wrogim ugrupowaniem (lub sprzyjająca mu), to akcję taką łatwo nazwać prowokacją polityczną. Warto przypomnieć przypadek ujawnienia przez telewizję TVN tzw. taśm prawdy, czyli wykonanych przez jedną z posłanek Samoobrony nagrań z prób przekupienia jej przez wiceprezesa PiS-u (chodziło o zmianę przynależności partyjnej). Po upublicznieniu nagrań przez TVN władze PiS-u ogłosiły, że było to działanie wrogich im mediów (sprzymierzonych z będącą wówczas w opozycji Platformą Obywatelską), obawiających się zmian wprowadzanych w Polsce przez ówczesną PiS-owską ekipę rządzącą (Hofman 2007: 99 i nast.).

<sup>8</sup> Można oczywiście dowodzić, że publikacja wielu artykułów będących rezultatami dziennikarskiego śledztwa ma swój polityczny wymiar i wywołuje jakieś polityczne efekty (np. w postaci dymisji skorumpowanego ministra). Należy to jednak odróżnić od publikowania tekstów z nadzieją osiągnięcia lub uniknięcia określonych politycznych skutków.

<sup>9</sup> Leon Dyczewski wśród zadań mediów publicznych wyróżnia co prawda funkcję kontrolną (ukazywanie osób życia publicznego i sposobów pełnienia przez nie funkcji publicznych) obok zadań: przekazywania informacji z kraju i ze świata; aktywizowania obywateli do udziału w życiu publicznym; utrwalania tożsamości zbiorowej i integracji społecznej oraz rozrywki (Dyczewski 2001: 19–20). Wydaje się jednak, że jest to wizja życzeniowa, nieodpowiadająca rzeczywistości funkcjonowaniu mediów publicznych w Polsce. W istocie przykłady ostatnich kilkunastu lat pokazują nieodmiennie wysoki poziom uzależnienia personalnego mediów publicznych od aktualnie rządzących ugrupowań politycznych w Polsce (można tu mówić nawet o serwilizmie). Wydatnie ogranicza to możliwości pełnienia przez media publiczne funkcji kontrolnej.

<sup>10</sup> Radio Maryja stanowi tu o tyle specyficzny przypadek, że samo może być uważane za siłę o charakterze politycznym, o której względy w ostatnich latach zabiegały różne partie prawicowe. Nie jest więc ono w żadnym razie „tuba” jakiegoś konkretnego ugrupowania i zachowuje wysoki poziom niezależności.

## Media lokalne – skuteczni strażnicy?

Powyższe rozważania wskazują na ograniczenia działania gazet, radia i telewizji na poziomie centralnym, ogólnopolskim. Czy sytuacja w przypadku mediów lokalnych jest odmienna? Jest to pytanie tym ważniejsze, że pełnienie przez media lokalne roli watchdoga pozwalałoby na kontrolowanie działań władz samorządowych, a więc tych „najbliższych obywatelowi i konkretnym problemom”. By dobrze realizować funkcję kontrolną, media powinny być niezależne (finansowo i organizacyjnie) od przedmiotu swojego zainteresowania. Marian Gierula (2007: 120) dodatkowo wskazuje tu jeszcze na niezbędność pluralistycznego charakteru mediów lokalnych.

Analizy medioznawców pokazują jednak, że kwestia pluralizmu i niezależności polskich mediów lokalnych przedstawiała się w ostatnich latach niepokojąco. Przede wszystkim należy podkreślić fakt, że media lokalne w Polsce często borykają się z trudnościami finansowymi. Przykładowo, jeśli w danej gminie czy powiecie wychodzi jednocześnie gazeta prywatna i (najczęściej bezpłatny) periodyk samorządowy, to na ogół ta pierwsza nie jest w stanie sprostać konkurencji. Musi bowiem kierować się ściśle rachunkiem ekonomicznym, nie ma dodatkowych dochodów w postaci subwencji z budżetu samorządu, przez co zazwyczaj oferuje droższe (a więc i mniej popularne) reklamy (Gruchot 2007: 148–149; Braun 2003: 17)<sup>11</sup>. Oczywiście gazeta samorządowa nie może być tu żadnym kandydatem do roli lokalnego watchdoga<sup>12</sup>. Jeśli uda się jej wyprzeć prywatnego konkurenta, to społeczność lokalna w praktyce nie będzie w stanie poprzez media kontrolować działań władzy lokalnej<sup>13</sup>.

Problemem pozostaje zachowanie pluralistycznego charakteru mediów lokalnych. Przede wszystkim ich mnogość jest funkcją sytuacji gospodarczej, zaś „analizy pokazują, że zdolność lokalnego życia gospodarczego do utrzymania mediów lokalnych na wielu obszarach Polski jest stosunkowo ograniczona” (Gierula 2007: 120; zob. też Jastrzębski 2003: 120). Czynnikiem ograniczającym pluralizm mediów jest nie tylko wspomniana (silna na ogół) konkurencja ze strony prasy samorządowej, ale i procesy koncentracji oznaczające wykupywanie lokalnych tytułów np. przez Agorę, norweski koncern Orkla lub wywodzącą się z Niemiec spółkę Polskapresse (Braun 2003; Porczycka 2003; Szyńol 2003; Michalczyk 2000: 190–191)<sup>14</sup>. Procesy koncentracji mogą

<sup>11</sup> Konkurencja między prasą samorządową i prywatną bywa zacięta. Znane są przypadki utrudniania dostępu do informacji gazetom konkurującym z prasą samorządową (Gruchot 2007: 148–149; Braun 2003: 17).

<sup>12</sup> Stanisław Michalczyk wyróżnia trzy modele zarządzania pismami samorządowymi: dyrektywno-cenzorski, doradczo-konsultacyjny i liberalno-partnerski. Tylko w przypadku ostatniego modelu można mówić o niezależności mediów samorządowych. Michalczyk podkreśla, że jeśli już w prasie samorządowej pojawiają się artykuły krytyczne, to na ogół nie mają personalnego charakteru (nie jest wskazywana osoba odpowiedzialna za zaistniałą sytuację), dotyczą działań podejmowanych na wyższym szczeblu (np. wojewódzkim), często krytykuje się w nich postawy społeczne (np. brak inicjatywy, wywożenie śmieci do lasu), a nie działania urzędników (Michalczyk 2000: 184–186).

<sup>13</sup> Optymistyczne są tu jednak wyniki badań z 1998 roku przedstawiane przez Michalczyka (2000: 178–179, 191–192), który zwraca uwagę, iż w Polsce pisma samorządowe ukazują się dość rzadko (głównie miesięczniki) i mają niskie nakłady (najczęściej do 1000 egzemplarzy). Prasa prywatna ukazuje się częściej (głównie tygodniki), a połowa pism osiąga nakłady powyżej 2000 egzemplarzy. Oznacza to, że media prywatne mogą mieć jednak szanse w konkurencji z prasą samorządową.

<sup>14</sup> Polskapresse posiada obecnie między innymi dziewięć dzienników regionalnych (w tym: „Polska Dziennik Łódzki”, „Polska Dziennik Bałtycki”, „Polska Gazeta Wroclawska”), jest też wydawcą bezpłatnej gazety

oznaczać ubożenie rynku prasy lokalnej, a także jego standaryzację i tabloidyzację, która będzie prowadzić do porzucania dziennikarstwa śledczego na rzecz rozrywki i lokalnej sensacji.

Trudności napotymane przez media lokalne w pełnieniu funkcji kontrolnej wylicza Jerzy Jastrzębski, który wskazuje, że dziennikarze lokalni nie są postaciami anonimowymi, lecz dobrze znanymi swoim czytelnikom i osobom, o których piszą. To zaś ułatwia wywieranie na nich presji. Dziennikarzy ograniczają też więzi rodzinne, towarzyskie, czasem polityczne. Utrudnia to przyjmowanie pozycji niezależnej, obiektywnej (Jastrzębski 2003: 118–119). Dziennikarze nie zawsze mogą też znaleźć oparcie w swojej redakcji, bowiem „media lokalne są na ogół biedne i słabe, a zatem trudno im się wybić na niepodległość i skutecznie bronić dziennikarzy bezkompromisowo pełniących swą misję. Tacy dziennikarze bywają wręcz kłopotliwi dla swych redakcji, bo ich nonkonformizm może spowodować represje wobec całego zespołu ze strony miejscowych polityków, sponsorów, reklamodawców oraz innych wpływowych grup i osobistości” (Jastrzębski 2003: 119; zob. też Michalczyk 2000: 187–190).

## Media jako watchdogi – uniwersalizm problemu

Przytoczone wyżej informacje i opinie pokazują, że polskie media nie zawsze i nie w pełni są w stanie sprostać wymaganiom stawianym im w związku z pełnieniem funkcji kontrolnej. Problemem są niedostatki profesjonalizmu, zaangażowanie polityczne, uleganie wpływom itp. Dotyczy to zarówno mediów ogólnopolskich, jak i lokalnych. Rozważania Natalii Ryabinskiej pozwalają spojrzeć na to zagadnienie z szerszej perspektywy. Ryabinska (odwołując się między innymi do ustaleń Karola Jakubowicza i Petera Grossa) pokazuje, iż w całym byłym bloku wschodnim media wciąż borykają się z problemem nienależytego wywiązywania się z roli watchdoga. O ile w zasadzie we wszystkich krajach postkomunistycznych zaraz po przełomie 1989 roku wprowadzono niezbędne zmiany prawne i funkcjonowanie mediów prywatnych stało się faktem, o tyle nie wszędzie procesy przemian w zakresie kultury politycznej zaszły wystarczająco daleko (Ryabinska 2007: 119–126). W efekcie dziennikarze nie zredefiniowali swojej społecznej roli, wciąż żywe pozostają ich uwikłania polityczne lub (częściej) ideologiczne. Nadal postrzegają swoją misję jako „oświecanie społeczeństwa”, nie zaś jako dostarczanie rzetelnego opisu zdarzeń. Mają skłonność do dogmatyzmu i nadmiernego komentowania informacji przy częstym braku kompetencji w tym zakresie (Ryabinska 2007: 119–126).

Ryabinska odwołuje się do przykładu Ukrainy, by pokazać wciąż funkcjonujące bariery świadomościowe zarówno w środowisku dziennikarzy (przyzwyczajonych w poprzednim ustroju do odmiennej roli środków masowego komunikowania jako „tuby” partii komunistycznej), jak i wśród elit politycznych (nawykłych do ingerencji i kontrolowania mediów postrzeganych jako „własność”). Na Ukrainie problemem

---

miejskiej „Echo Miasta”, ukazującej się w siedmiu największych miastach kraju; [http://www.polskapresse.pl/prasa/dzienniki/?ses\\_pp=85eed298725223693e317c7c42ca3f82](http://www.polskapresse.pl/prasa/dzienniki/?ses_pp=85eed298725223693e317c7c42ca3f82); <http://www.polskapresse.pl/kat/24.html> [dostęp: 21.09.2011].

pozostaje również sfera własności mediów: spośród około 4000 tytułów prasowych aż blisko 1500 stanowi własność państwa lub władz lokalnych. Pozostałe prywatne środki przekazu należą przeważnie do finansowo-politycznych oligarchów i też nie mogą być uważane za niezależne (Ryabinska 2007: 126–134). Zauważyć trzeba, że na tym tle polskie media i ich polityczne otoczenie przedstawiają się znacznie korzystniej<sup>15</sup>.

Na zakończenie warto przytoczyć następującą opinię Iwony Hofman (2007: 35): „powołane do informowania i kontrolowania życia publicznego media, a raczej ich pracownicy, dysponują kapitałem społecznego zaufania; aby utrzymać wyjątkową pozycję, media powinny być obiektywne, wiarygodne, niezależne, wolne od politycznych nacisków, a dziennikarze – rzetelni, zrównoważeni w opiniach, zachowujący najwyższe standardy etyczne i profesjonalizm”. Hofman wyraża jednak przekonanie, że jest to stan utopijny. Kwestią problematyczną pozostaje poziom oddalenia od tak nakreślonego ideału. W przypadku polskich mediów jest to wciąż dystans zbyt duży, by uznawać je za w pełni wiarygodnego i „samodzielnego” watchdoga.

## Obywatelska alternatywa dla mediów i kontroli wewnętrznej

We Wprowadzeniu zaznaczono, że społeczny nadzór nad funkcjonowaniem instytucji administracji publicznej (na szczeblu państwowym i samorządowym) może dokonywać się w czterech formach. Dwie z nich (kontrola wewnętrzna i media) zostały tu szerzej omówione. Ze względu na ich ograniczenia interesujące wydaje się, czy działania prowadzone w pozostałych dwóch wymiarach mogłyby stanowić realne uzupełnienie lub alternatywę. Chodzi tu o niesformalizowane akcje samych obywateli oraz o aktywność profesjonalnych organizacji pozarządowych, koncentrujących swoje wysiłki wokół zadania monitorowania instytucji administracji publicznej.

Niesformalizowane działania obywateli o charakterze kontrolnym (wobec instytucji administracji publicznej) mogą przybierać postać ruchów obywatelskich lub być przeprowadzane w mniejszej skali, np. w formie tworzenia ad hoc niewielkich grup w celu monitorowania realizacji konkretnego przedsięwzięcia lub w postaci działań pojedynczych osób (np. pisanie listów do redakcji)<sup>16</sup>. Ciekawym przykładem jest tzw. *whistle-blowing*. Zgodnie z określeniem Gregory’ego R. Watchmana przywołanym przez Annę Wojciechowską-Nowak (2008: 5) *whistle-blower* „to aktywny obywatel, który będąc świadkiem bezprawnego działania, zabiega o jego wyeliminowanie”. Może tu zatem chodzić o nagłaśnianie i zaskarżanie przez pojedyncze osoby „zachowań łamiących prawo, zagrożeń dla zdrowia publicznego, oszustw, nadużyć władzy lub błędów stwarzających ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego” (tamże)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Wolność mediów na Ukrainie bywa tłumiona w sposób niezwykle brutalny. W 2003 roku Nina Karpaczowa, Pełnomocnik Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka, w swoim corocznym raporcie podała, że w ciągu poprzednich dziesięciu lat zabito co najmniej 36 pracowników środków masowego przekazu (Ryabinska 2007: 130).

<sup>16</sup> Istotne możliwości w tym zakresie są oferowane przez Internet, który w znacznym stopniu ułatwia obywatelską mobilizację (Rothert 2003).

<sup>17</sup> *Whistle-blowing* posiada najdłuższą tradycję w krajach anglosaskich. Tam też funkcjonują specjalne regulacje prawne, mające gwarantować ochronę demaskatorom. W USA istnieje nawet organizacja National

Wiele wskazuje jednak na to, że niesformalizowane działania obywatelskie mogą charakteryzować się ograniczoną skutecznością i przede wszystkim ograniczonym zasięgiem. Trudno wyobrazić sobie, aby mogły one stanowić alternatywę dla działań takich podmiotów, jak telewizja czy prasa (z jednej strony) lub NIK czy CBA (z drugiej strony). Warto jednak pamiętać, że działania samych obywateli (np. w postaci pisanie skarg do określonych instytucji lub listów do redakcji) mogą być przesłanką do podjęcia przez inne podmioty określonych działań. W tym ujęciu niesformalizowane przedsięwzięcia obywateli w istotny sposób uzupełniałyby i usprawniałyby funkcjonowanie dwóch przedstawionych wyżej reżimów społecznej kontroli nad administracją publiczną.

Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja w przypadku organizacji pozarządowych, specjalizujących się w monitoringu. Poziom autonomii i skuteczności ich działań może być znacznie wyższy w porównaniu z niesformalizowanymi akcjami obywateli. Szerszy może być również zasięg tych przedsięwzięć. Owe wyspecjalizowane NGO-sy nazywane są organizacjami strażniczymi (ang. *watchdog NGOs*). Zarówno socjologowie i politolodzy, jak i sami działacze trzeciego sektora zazwyczaj zgodnie podkreślają, że głównym zadaniem organizacji strażniczych jest kontrolowanie władz państwowych i samorządowych. Barbara Klimek (2008) z Portalu Organizacji Pozarządowych ([www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)) pisze: „strażnictwo to działalność polegająca na obserwacji życia publicznego – tego, jak działają instytucje oraz osoby publiczne w celu podniesienia przejrzystości życia publicznego i przestrzegania w tej sferze litery prawa”. Natomiast Wiktor Osiatyński (2004: 153) w następujący sposób charakteryzuje zadania organizacji strażniczych: „tropią korupcję, badają sposób wydatkowania publicznych pieniędzy, sprawdzają przestrzeganie prawa i prawdziwość informacji podawanych przez urzędy oraz pilnują ochrony środowiska. Bronią także praw konsumentów, pacjentów oraz grup zagrożonych przez władze państwowe: więźniów, narkomanów, nosicieli wirusa HIV. Są tu także organizacje grup dyskryminowanych, organizacje reprezentujące interesy mniejszości narodowych czy religijnych, a także organizacje na rzecz praw kobiet i wiele innych. Wspólną cechą takich organizacji jest zdolność do monitorowania działalności organów państwa pod kątem zgodności z konstytucją, prawem krajowym i międzynarodowym, formułowania postulatów zmian prawa oraz występowania przeciw władzom i urzędnikom do rzecznika praw obywatelskich, parlamentu, sądu czy przed opinią publiczną”.

Wielu badaczy jest przekonanych o słabości polskich organizacji strażniczych i ich niewielkiej liczebności (Gliński 2004: 235–236 i 2005: 236–237; Magoska 2006: 35; Niesporek 2007: 102; Osiatyński 2004: 153–154). Przekonanie to podzielają często również sami reprezentanci trzeciego sektora<sup>18</sup>. Oficjalne statystyki w tym obszarze

---

Whistleblower Center zajmująca się ochroną demaskatorów. Za ich ochroną odpowiada także (na mocy *Whistleblower Protection Act*) Biuro Rady Specjalnej (Wojciechowska-Nowak 2008: 26–31).

<sup>18</sup> Jak pisze Marta Gumkowska (i inni) (2008: 65), „61% uczestników panelu *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 2007* skłaniało się ku pogładowi, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są skuteczne w działaniach służących monitorowaniu czynności administracji publicznej. Z drugiej strony 28% panelistów wskazało na monitorowanie działań administracji publicznej jako na jeden z obszarów, w którym organizacje są zdecydowanie za mało aktywne”. Wspomniany panel został zorganizowany na potrzeby Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego; jego uczestnikami byli działacze trzeciego sektora



nie są jednak prowadzone i dotychczas liczba polskich watchdogów nie została precyzyjnie określona (Skrzypiec 2008).

Niemniej z badań własnych autora niniejszego artykułu wynika, że działalność monitoringowa prowadzona przez organizacje strażnicze w Polsce nierzadko charakteryzuje się rzeczywistym profesjonalizmem. Badania wykonane wśród podmiotów będących w latach 2004–2008 beneficjentami prowadzonego przez Fundację im. S. Batorego programu „Działania Strażnicze” wykazały znaczną różnorodność pól realizowanego monitoringu oraz wykorzystywanych przy tym technik pozyskiwania informacji (Stempień 2010 i 2012a). Organizacje strażnicze nie ograniczają więc swoich działań ani do kontrolowania tylko jednego wycinka rzeczywistości, ani do wykorzystywania jednej techniki badawczej, ani też do monitorowania jednego typu instytucji. Najistotniejsze jest jednak, że nie zawężają one swoich działań do samego monitoringu, lecz niemal zawsze starają się też dostarczać rekomendacji do zmiany nagannego status quo. Należy też wreszcie podkreślić, że wiele wskazuje na to, iż organizacji typu watchdog działa w Polsce więcej niż się na ogół sądzi (Stempień 2008).

Z drugiej jednak strony, uwagę zwraca słaba skuteczność działań podejmowanych przez organizacje strażnicze. W badaniu ankietowym beneficjentów programu „Działania Strażnicze” najczęściej watchdogów przyznało, że jest w stanie wymusić zmianę jedynie w mniejszej części stwierdzonych sytuacji patologicznych lub wcale (Stempień 2010 i 2012a). Oznacza to, że praktyczne możliwości organizacji strażniczych w Polsce w zakresie skutecznego podejmowania działań w celu zmiany istniejącego nagannego stanu rzeczy są znacznie ograniczone.

## Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące obywatelskiej kontroli instytucji administracji publicznej w perspektywie teoretycznej wyznaczonej przez model Principal-Agent. Wyróżnione cztery formy tej kontroli (kontrola wewnętrzna, monitoring ze strony mediów, niesformalizowane działania obywateli, aktywność organizacji strażniczych) różnią się między sobą skutecznością (a więc możliwościami eliminacji wykrytych patologii), zasięgiem (a więc spektrum podejmowanych przedsięwzięć w sensie merytorycznym, instytucjonalnym i przestrzennym) oraz poziomem „uobywatelnienia” (Stempień 2012b). Ten ostatni aspekt odnosi się do wiarygodności prowadzonego monitoringu i wiąże się z tym, czy kontrola ma charakter stricte obywatelski, czy też jest wykonywana w imieniu obywateli przez podmiot ich reprezentujący.

Dzięki zaangażowaniu licznego wykwalifikowanego personelu oraz dysponowaniu odpowiednimi środkami (także prawnymi), działania instytucji odpowiedzialnych za kontrolę wewnętrzną aparatu administracji publicznej powinny cechować się znaczną skutecznością oraz szerokim zasięgiem. Ta forma monitoringu charakteryzuje się jednak istotnymi ograniczeniami, związanymi z jej nieobywatelskim charakterem.

---

oraz przedstawiciele administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Łącznie w panelu wzięło udział 183 ekspertów.



Zgodnie z perspektywą modelu Principal-Agent można tu mówić o kontrolowaniu działań Wykonawcy przez innego, specjalnie powołanego Wykonawcę w imieniu Zleceniodawcy. Problematyczna pozostaje kwestia niezależności (apolityczności) instytucji kontroli wewnętrznej, co potwierdzają przytoczone wyżej dane.

Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku mediów. Zasięg ich działania jest podobnie duży (choć monitoring ma tu charakter „wyrwykowy”). Niższa jest jednak skuteczność kontroli, gdyż możliwości wywierania wpływu na zmianę istniejącego stanu rzeczy są mniejsze niż w przypadku działań organów kontrolnych lub śledczych. Potwierdza to praktyka polska, szerzej omówiona w tekście. Wątpliwości budzi też obywatelski charakter mediów, które często same mianują się rzecznikiem interesu społecznego, jednak ich obywatelska legitymacja może przedstawiać się jako wątpliwa.

Reżim monitoringu wewnętrznego administracji publicznej i monitoringu ze strony mediów powinien być więc wspierany przez działania kontrolne, realizowane przez samych obywateli (w tym przez organizacje strażnicze). Skuteczność tych przedsięwzięć może być niższa, znacznie wyższy będzie jednak poziom ich uobywatelnienia.

Powyższe rozważania można podsumować stwierdzeniem: wyróżnione formy kontroli nad funkcjonowaniem aparatu administracji publicznej są wobec siebie komplementarne, nie zaś konkurencyjne. Każda z nich posiada określone ograniczenia, które są jej przynależne w sposób względnie stały. Minimalizacja znaczenia tych mankamentów jest możliwa poprzez odwoływanie się do innych form, które są ich pozbawione. Mocne strony każdej z form będą się natomiast na siebie nakładać i „nawarstwiać”.

## Bibliografia

- Alvarez M., Hall T. (2006), *Controlling Democracy: The Principal-Agent problems in Election Administration*, „The Policy Studies Journal”, No. 4.
- Badora B. (1995), *Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich – niezależni czy uwikłani w politykę?*, komunikat z badań CBOS nr 1409.
- Baum J. (2005), *Designing Accountability in Governance: Bureaucratic Transparency and Public Participation in New Democracies*, referat przedstawiony na dorocznym spotkaniu The International Studies Association w Honolulu, 5.03.2005 r.
- Bereś W. (2005), *Tuzin przypadków dziennikarskich... które wstrząsnęły Polską*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, ISP PAN, Collegium Civitas, Warszawa.
- Bierzyńska-Sudoł M. (2006), *Rola dziennikarstwa śledczego w budowaniu demokracji i społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Palczewski, M. Worsowicz (red.), *Dziennikarstwo śledcze. Teoria i praktyka w Polsce, Europie i Stanach Zjednoczonych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź.
- Braun J. (2003), *Media lokalne i regionalne wobec procesów koncentracji rynku*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Bureau T. (2007), *Political Accountability and Representation. A Conceptual Overview*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFiS PAN, Warszawa.

- Chudy W. (2003), *Filozofia kłamstwa. Kłamstwo jako fenomen zła w świecie osób i społeczeństw*, Wolumen, Warszawa.
- Dyczewski L. (2001), *Rola mediów w kształtowaniu demokracji w III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Adamowski, M. Jabłonowski (red.), *Polskie media u progu XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Gierula M. (2007), *Znaczenie mediów lokalnych w życiu społeczności lokalnych*, [w:] J. Jarowiecki, A. Paszko, W. M. Kolasa (red.), *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Wojewódzka Biblioteka Publiczna, Kraków.
- Gliński P. (2004), *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rycharz (red.), *Niepokoje polskie*, IFiS PAN, Warszawa.
- Gliński P. (2005), *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] W. Wesolowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, świat*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Goban-Klas T. (2006), *Dziennikarstwo śledcze w USA. Powstanie, rozkwit, rozkład*, [w:] M. Palczewski, M. Worsowicz (red.), *Dziennikarstwo śledcze. Teoria i praktyka w Polsce, Europie i Stanach Zjednoczonych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź.
- Gruchot A. (2007), *Sytuacja ekonomiczna prasy lokalnej w kontekście jej przeobrażeń i perspektywy rozwoju (1989–2006)*, [w:] J. Jarowiecki, A. Paszko, W. M. Kolasa (red.), *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Wojewódzka Biblioteka Publiczna, Kraków.
- Gumkowska M., Szolańska J., Herbst J., Buttler D., Mozga-Górecka M., Batko-Tołuć K., Kuraszko I., Iłowiecka-Tańska I. (2008), *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Hofman I. (2007), *Polityka, media, społeczeństwo. Studia i szkice*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Jastrzębski J. (2003), *Etyka mediów lokalnych*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Johann W. (2005), *Dziennikarstwo w demokratycznym ładzie medialnym*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, ISP PAN, Collegium Civitas, Warszawa.
- Kiser E., Drass K., Brustein W. (1995), *Ruler Autonomy and War in Early Modern Western Europe*, „International Studies Quarterly”, No. 39.
- Klimek B. (2008), *W Warszawie spotkały się organizacje strażnicze*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/338383.html> [dostęp: 19.06.2008].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* – tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe.
- Kowalik H. (2007), *Dokąd idzie dziennikarstwo śledcze?*, „Przegląd”, nr 38.
- Kowalska K. (2005), *Czwarty stan – dziennikarz wobec wyzwań współczesnej sfery publicznej*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, ISP PAN, Collegium Civitas, Warszawa.
- Lane J.-E., Ersson S. (2007), *Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East?*, „Democratization”, No. 14.
- Lupia A., McCubbins M. (2000), *When is Delegation Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed*, „European Journal of Political Research”, No. 3.
- Magoska M. (2006), *O nowych formach aktywności obywatelskiej*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 1.

- Markowski R. (2007), *Political Accountability and Representation: Theoretical Assuptions vs. Empirical Measurement*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFiS PAN, Warszawa.
- Michałczyk S. (2000), *Media lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Niesporek A. (2007), *Siła i słabość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Osiatyński W. (2004), *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa.
- Pokrzycka L. (2003), *Koncentracja prasy w Lublinie – terażniejszość i perspektywy*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Rothert A. (2003), *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Ryabinska N. (2007), *Media and Accountability in Post-Communist State: Ukrainian Media at the Turn of the Century*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFiS PAN, Warszawa.
- Siedlecka E. (2006), *Władza silna rzecznikiem obywateli?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 24.
- Skrzypiec R. (2008), *Nie szukamy „haków”*, „gazeta.ngo.pl – Pismo organizacji pozarządowych”, nr 5.
- Stempień J. R. (2008), *Organizacje strażnicze – biała plama trzeciego sektora w Polsce?*, [w:] A. Kościański, W. Misztal (red.), *Spółczesność obywatelska – między ideą a praktyką*, IFiS PAN, Warszawa.
- Stempień J. R. (2010), *Obywatelska kontrola administracji publicznej – przyczynek do charakterystyki organizacji strażniczych w Polsce*, referat wygłoszony na XIV Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne w Krakowie w dniach 8–11.09.2010 r.
- Stempień J. R. (2012a), *Obywatelski monitoring władzy państwowej i samorządowej w działalności wybranych organizacji pozarządowych – praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego*.
- Stempień J. R. (2012b), *Use of the “Principal-Agent” model in the process of investigating and analyzing representative democratic systems*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 4.
- Sylwestrzak A. (2004), *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Szynol A. (2003), *Perspektywy i zagrożenia dla sektora prasy codziennej na Dolnym Śląsku*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, DzU z 2006, nr 104, poz. 708.
- Wciórka B. (2008), *Zaufanie społeczne w latach 2002–2008*, Raport CBOS nr 30.
- Wojciechowska-Nowak A. (2008), *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.
- Zięba-Załucka H. (2000), *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów.

## Źródła internetowe

[http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek\\_Jezierski\\_\(urzednik\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek_Jezierski_(urzednik)) [dostęp: 20.04.2014].

<http://miroslawsekula.pl/index.php/publisher/articleview/frmArticleID/2/> [dostęp: 21.09.2011].

[http://pl.wikipedia.org/wiki/Janusz\\_Wojciechowski](http://pl.wikipedia.org/wiki/Janusz_Wojciechowski) [dostęp: 20.04.2014].

[http://www.polskapresse.pl/prasa/dzienniki/?ses\\_pp=85eed298725223693e317c7c42ca3f82](http://www.polskapresse.pl/prasa/dzienniki/?ses_pp=85eed298725223693e317c7c42ca3f82)  
[dostęp: 21.09.2011].

<http://www.polskapresse.pl/kat/24.html> [dostęp: 21.09.2011].

<http://www.prezydent.pl/prezydent/historia-prezydentury/iii-rzeczpospolita/strona.2.html>  
[dostęp: 21.09.2011].

[http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=orio\\_historia](http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=orio_historia)  
[dostęp: 21.09.2011].