

Michał Mistygacz

## Rozliczalność jako forma optymalizacji odpowiedzialności prokuratora

### 1. Uwagi wprowadzające

Odpowiedzialność należy do kluczowych pojęć we współczesnych naukach o polityce i prawie konstytucyjnym. Jego sens podlegał jednak ciągłym przemianom i jak dotąd nie wypracowano jednoznacznego rozumienia tego pojęcia. Wieloznaczność tego terminu odnosi się nie tylko do różnych obszarów aktywności człowieka, ale również różnorodnych perspektyw badawczych: prawnej, moralnej, prakseologicznej, ekonomicznej czy politycznej. Wykładnia pojęcia odpowiedzialności jest odzwierciedleniem polisemii czasownika „odpowiadać”, który swym zakresem odnosi się do reakcji na czyjeś zachowanie czy też dotyczy obowiązku do spełnienia wraz z rozliczeniem z jego realizacji. „Odpowiadać” oznacza również „być zgodnym z czymś”. Etymologicznie termin ten wywodzi się z łacińskiego *respondere, responsum* – odpowiadać, utworzonego na podobieństwo form ukształtowanych w prawie rzymskim, a więc dotyczących usprawiedliwienia jakiegoś działania, np. odpowiadać na oskarżenie albo też *imputare* – odnoszącego się do przypisania komuś jakiego czynu i uczynienie go za niego odpowiedzialnym. Johannes Schwartländer wskazuje, że odpowiedzialność zajmuje w powszechnej świadomości moralnej miejsce przypisane dotychczas pojęciu obowiązku, którego zakres podlegał stopniowemu zawężaniu, przy równoczesnym akcentowaniu i radykalizacji pojęcia odpowiedzialności<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Schwartländer, *Odpowiedzialność...*, s. 5.

Pojęcie odpowiedzialności powinno być rozpatrywane z dwóch perspektyw. Z jednej strony – jak wskazuje Georg Picht – odpowiada się coś lub za kogoś, a z drugiej strony jest się odpowiedzialnym przed podmiotem, który jest źródłem odpowiedzialności (zleceniodawca, zwierzchnik)<sup>2</sup>. Autor ten wskazuje również, że pojęcie odpowiedzialności różni się od innych pojęć prawnych moralną nadwyżką, której nie da się ująć za pomocą ściśle określonych relacji. Relacje te wyznaczone są przez podwójne odniesienie<sup>3</sup>, które określa się za pomocą formuły „za” i „przed”. Odpowiedzialność jest również wymierna w czasie. Temporalnie odnosi się do przeszłości (odpowiedzialność za działanie i zaniechanie), ale również przyszłości (odpowiedzialność za przyszłe skutki). Zatem pojęcie odpowiedzialności jest uwarunkowane relacyjnie. Przykładowo odpowiedzialność moralna czy prawna musi być postrzegana w kontekście jakiegoś układu odniesienia. Ale już odpowiedzialność przed jakimś podmiotem jest podstawowym wymiarem każdej odpowiedzialności. Charakteryzuje ją transcendowanie. Jest rodzajem więzi łączącej tego, który jest odpowiedzialny, z tym, za co jest odpowiedzialny. Relacja, którą stwarza odpowiedzialność, jest wieloczłonowa (np. obok podmiotu i przedmiotu można wyróżnić tego przed kim się odpowiada – wydający osąd, ale również tego, który egzekwuje odpowiedzialność – egzekutor).

W dyskusji na temat odpowiedzialności rola judykatury została dość dobrze wyartykułowana. Tym, o czym się zapomina, jest rola prokuratury i dyskrecjonalność prokuratorów w zakresie podejmowania decyzji procesowych oraz prowadzenia postępowań przygotowawczych. Prokuratura jest jedną z kluczowych instytucji publicznych i podobnie jak inne gałęzie władzy przyczynia się w znaczący sposób do kształtowania życia społecznego. Współczesne standardy dotyczące prokuratury nie ograniczają się jedynie do niezależności pojedynczego prokuratora, ale odnoszą się również do niezależności o charakterze kolektywnym, instytucjonalnym.

Odpowiedzialność ujmowana jako zdolność do odpowiadania na potrzeby czy też jako „odpowiadanie za” implikuje konieczność wprowadzenia elementu wartościującego<sup>4</sup>. Odpowiedzialność może przybierać

---

2 G. Picht, *Pojęcie...*, s. 4.

3 G. Picht, *Pojęcie...*, s. 5.

4 Zob. J. Zalesny, *Odpowiedzialność...*, s. 13.

formę pozytywną – obowiązek podjęcia działania albo negatywną – konieczność zaniechania<sup>5</sup>. Odpowiedzialność może obejmować swym zakresem wiele płaszczyzn życia społecznego – politycznego, prawnego, korporacyjnego, administracyjnego czy też społecznego<sup>6</sup>.

Jedną ze składowych odpowiedzialności jest określenie podmiotu, przed którym jest się odpowiedzialnym. Trudności w określeniu zakresu odpowiedzialności wynikają między innymi z tego, że z jednej strony odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów ma charakter prawny, ale z drugiej strony normy statuujące te delikty są względnie oznaczone i odwołują się do różnych zasad moralnych, obyczajowych. Wielość systemów aksjonormatywnych, służących ocenie zachowań prokuratora, wprowadza różny katalog sankcji.

Analiza zagadnienia odpowiedzialności prokuratora wymaga ukazania zbieżności i rozbieżności zakresów tej odpowiedzialności w wymiarze legalnym, ale także z punktu widzenia swoistego „ducha przedsiębiorczości” instytucji, w której prokurator, chcąc nie chcąc, funkcjonuje. Konieczne jest również podjęcie rozważań dotyczących rozliczalności (*accountability*) prokuratora z punktu widzenia założeń teoretycznych, ustrojowych i praktycznych, które będą stanowić wkład do prowadzenia dalszych badań obejmujących mechanizmy, przedmiot i konsekwencje odpowiedzialności prokuratora, ograniczając jej amorficzny charakter. Wymiar rozliczalności jest zdeterminowany kontekstem instytucjonalnym prokuratury, ale także warunkuje go perspektywa polityczna. Można więc patrzeć na prokuraturę przez pryzmat ortodoksji Webera i uznawać, że najwyższą cnotą prokuratora jest posłuszeństwo wobec zwierzchnika. Można też postrzegać prokuraturę z punktu widzenia efektywności działania.

Problematyka niezależności i rozliczalności prowadzi do sformułowania dwóch konkretnych pytań. Po pierwsze, co jest wymagane od prokuratora, aby uznać, że jest niezależny i rozliczalny w szerokim wymiarze (personalnym i organizacyjnym)? Po drugie, jakie kroki można podjąć do poprawy jego niezależności i rozliczalności?

---

5 Zob. J. Zalesny, *Odpowiedzialność...*

6 J. Wróblewski, *Odpowiedzialność...*, s. 6–7.

## 2. Ewolucja roli prokuratora w wymiarze ustrojowym i procesowym

Współcześnie prokurator w procesie karnym w państwie demokratycznym staje się postacią co najmniej dwuznaczną, a przez niektórych postrzeganą jako najważniejsza<sup>7</sup>. Wprawdzie policja zatrzymuje osobę, ale jednak to prokurator decyduje o przedstawieniu zarzutów. To sąd kieruje rozprawą i wydaje wyrok, ale w odniesieniu do osób, które oskarży prokurator<sup>8</sup>. Ewolucja roli prokuratora doprowadziła do ukształtowania postaci podobnej do sędziego z szerokim zakresem uprawnień orzeczniczych<sup>9</sup>. Na jego pozycję oddziałuje zastępowanie konfrontacyjnych form postępowania formami konsensualnymi, czego następstwem jest traktowanie prokuratora jako organu quasi-jurysdykcyjnego. Przypisanie nowej roli prokuratorowi skutkuje uznawaniem go za „nowego” czy też „pierwszego sędziego”. Role procesowe i pozycja prokuratora wymagają określonego poziomu transparentności i rozliczalności, które stanowią warunki brzegowe dla zapewnienia minimum zaufania społecznego do prokuratury.

Z problematyką rozliczania prokuratora związana jest jego legitymizacja, której charakter jest podobny do legitymizacji władzy sądowniczej. W niektórych państwach prokuratura posiada bezpośrednią legitymizację demokratyczną, jak choćby w Stanach Zjednoczonych, gdzie szefowie prokuratur wybierani są w wyborach bezpośrednich<sup>10</sup>. Wybór bezpośredni prokuratorów ma też swoje konsekwencje. Prokurator jest wolny w zakresie realizacji polityki kryminalnej, ale jest odpowiedzialny politycznie za jej efekty przed elektoratem<sup>11</sup>. Wręcz oczywistością jest fakt, że pełnienie funkcji prokuratora jest klasycznym przykładem rozpoczęcia kariery politycznej (np. Bill Clinton). Pozycja prokuratora w USA opiera się na trzech filarach: legitymizacji demokratycznej, swobody oskarżania

---

7 M. Tonry, *Prosecutors...*, s. 1.

8 M. Tonry, *Prosecutors...*

9 T. Weigend, *A Judge...*, s. 383.

10 Wyjątkiem są stany Alaska, Connecticut, Rhode Island, New Jersey, a także Washington, D.C.

11 Na temat deficytu rozliczalności prokuratorów w USA związanego z szerokim zakresem dyskrecjonalności procesowej związanej z instytucją *plea bargaining* zob. S. Bibas, *Prosecutorial...*, s. 959–1116 oraz K.Ch. Simmons, *Increasing...*, s. 137–158. Praktyka związana z *plea bargaining* wskazuje, że sprawy rozpoznawane w tym trybie nie są publicznie rozliczalne. Zob. A.J. Davis, *The Power...*, s. 55–66.

oraz odpowiedzialności politycznej. Zastrzec jednak należy, że około 95% wszystkich przestępstw objętych jest właściwością prokuratur stanowych.

W państwach europejskich prokuratorzy nie dysponują legitymizacją demokratyczną. Legitymizacja prokuratora wynika ze ścisłej realizacji funkcji ustrojowych i związanym z tym stosowaniem prawa, które jest wyrazem woli powszechnej. W Polsce, z uwagi na pozycję ustrojową Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, tworzący prokuraturę podlegli mu prokuratorzy są legitymizowani za jego pośrednictwem, jako że posiada on parlamentarną inwestyturę. Jest to przykład odpowiedzialności totalnej, a więc za wszystko i za wszystkich, którą cechuje naturalna tendencja do stawania się „nieodpowiedzialnością”. Mechanizmem służącym transmisji legitymizacji jest zasada hierarchiczności. Ostatecznie prokuratura jest podwójnie legitymizowana przez parlament. Raz, jako wykonująca wolę powszechną podmiotu bezpośrednio legitymowanego w zakresie stosowania prawa. Dwa, jako instytucja, której naczelny organ ponosi polityczną odpowiedzialność przez Sejmem. Legitymizacja demokratyczna limituje jednak legitymizację merytokratyczną<sup>12</sup>.

Legitymizacja władzy w przypadku prokuratury związana jest z poczuciem prawowitości władzy, nieredukowalnym jedynie do tego, co legalne. Denotacja pojęcia legitymizacji wiąże się ściśle z przekonaniem, że dana władza jest postrzegana jako autorytet. W odniesieniu do prokuratury obejmuje legitymizację w wymiarze formalnym, a więc dotyczącą sprawowania rządów zgodnie z porządkiem prawnym oraz legitymizację materialną, dotyczącą zgodności porządku prawnego z wartościami wyznawanymi przez obywateli. Łączy w sobie różne elementy: normatywne uzasadnienie (legalność) oraz przejawy formy akceptacji władzy<sup>13</sup>. Legitymizacja może być ujmowana w trzech płaszczyznach: etycznej, socjologicznej i prawnej, co odpowiada legitymizacji władzy wypływającej ze źródeł: aksjologicznych, celowościowych i instytucjonalnych<sup>14</sup>. Legitymizacja prokuratury jest odzwierciedleniem odrębnego od legitymizacji parlamentu systemu instytucjonalnego. Generalnie w kontekście legitymizacji władzy dualizm oblicza konstytucjonalizmu – obejmujący

12 Zob. J. García Morillo, *La legitimación...*, s. 19.

13 T. Biernat, *Legitymizacja...*, s. 5.

14 R. Fallon Jr., *Legitimacy...*, s. 1794.

element demokratyczny i rządy prawa – powoduje, że te dwa wymiary nie mogą być od siebie odseparowane bez umniejszania osiągnięć współczesnego konstytucjonalizmu<sup>15</sup>. Legitymizację organów ochrony prawa (w tym prokuratury) można przedstawić w trzech wymiarach: instytucjonalnym (formalnym, legalnym), moralnym oraz społecznym, na które składają się nie tylko źródła władzy prokuratury, ale także jej relacje na płaszczyźnie horyzontalnej z egzekutywą i legislatywą oraz wertykalnej: prokuratura – suweren. Z kolei wymiar moralny (etyczny) legitymizacji władzy prokuratorskiej odnosić należy do etosu prokuratorskiego.

W demokratycznym państwie prawnym, gdzie władza większości limitowana jest uprawnieniami mniejszości, źródłem legitymizacji władzy prokuratorskiej nie są wybory, lecz zdolność do orzekania niezależnie od stronnictw politycznych. Właśnie powołanie na urząd Prokuratora Generalnego osoby posiadającej zaufanie większości sejmowej jest czynnikiem decydującym o legitymizacji prokuratury w Polsce. Mocą art. 1 § 2 zd. 2 ustawy z dn. 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>16</sup> w ramach polskiego systemu ustrojowego prokuratury ponownie wprowadzono unię personalną Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Prokuratorowi Generalnemu, jako naczelnemu organowi prokuratury, przysługują wszystkie uprawnienia prokuratora. Kierunek zmian wprowadzający upolitycznienie naczelnego organu prokuratury doprowadził do pełnego włączenia prokuratury w ramy władzy wykonawczej. Materialnie Prokurator Generalny dysponuje uprawnieniami procesowymi prokuratora – każdego prokuratora, co wynika z zasady dewolucji, albowiem jako prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez podległych mu prokuratorów do prowadzenia (*arg. ex art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze*). Prokurator Generalny posiada kompetencje w zakresie powołania prokuratorów poszczególnych szczebli, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich prokuratorów. W kontekście zasady podziału władzy należy widzieć faktyczną pozycję Prokuratora Generalnego, który z jednej strony jest praktycznie nieograniczonym kadrowym, prawodawcą w zakresie obejmującym interna prokuratury, wydającym polecenia, wytyczne, a jako

---

15 D. Grimm, *Constitutionalism...*, s. 364.

16 Dz.U. 2021, poz. 66 tekst jedn.

Minister Sprawiedliwości członkiem Rady Ministrów i ewentualnie jednocześnie posłem<sup>17</sup>.

Ujęcie takie silnie akcentuje legitymizację większościową, jednocześnie eliminując rozliczalność horyzontalną. Przyjęcie tego modelu powoduje niemal „wasalizację” instytucji składających się na system hamulców i równowagi władzy, a w konsekwencji zaciemnia konstytucyjnie określone reguły „gry demokratycznej”. Wojciech Sadurski wskazuje wręcz, że zmiany instytucjonalne po wyborach w 2015 r., które w odniesieniu do prokuratury były pierwszym krokiem w wywołanym kryzysie konstytucyjnym, stały się objawami „populistycznego syndromu” wraz z katastrofalnym upadkiem debaty społecznej. Określa rozwój wypadków w Polsce wręcz jako „antykonstytucyjną erozję populistyczną”<sup>18</sup>.

Choć argumenty jurydyczno-racjonalne dają formalne uprawnienie do sprawowania władzy, to jednak takie ujęcie jest w coraz mniejszym stopniu wystarczające do uznania, że władza jest legitymizowana. Współcześnie oczekiwania opinii publicznej dotyczą dostępu do informacji, transparentności, sprawiedliwości proceduralnej oraz partycypacji i procesów demokratyzacji. Na legitymizację prokuratury trzeba również patrzeć przez pryzmat wewnętrznych mechanizmów kontroli (obejmujących sposób rekrutacji, szkolenia, odpowiedzialność dyscyplinarną oraz etos zawodowy). Składają się one na legitymizację władzy „oskarżycielskiej”, która w swej istocie ma charakter merytokratyczny. W odniesieniu do podmiotów z deficytami legitymizacji demokratycznej (np. sądy, prokuratura) zasadne jest stwierdzenie, że sprawiedliwość proceduralna nie powinna być uznawana za *decorum*, choć samo ustanowienie sprawiedliwych procedur nie może być traktowane jako wystarczający warunek legitymizacji, swoistej „legitymizacji przez procedury”<sup>19</sup>.

### 3. Niezależność prokuratora a rozliczalność

Wzajemne relacje niezależności i rozliczalności dotyczą kilku płaszczyzn: struktury organizacyjnej prokuratury; zadań ustrojowych prokuratury

---

17 Na temat niepołączalności urzędu prokuratora z innymi funkcjami publicznymi zob. M. Mistrygacz, *Stosunek...*, s. 198–202.

18 W. Sadurski, *Poland's...*, s. 8, 14.

19 Por. S. Burdziej, *Sprawiedliwość...*, s. 9, 33.



i uprawnień prokuratorów; stosunków prokuratury ze służbami prowadzącymi postępowanie przygotowawcze; sądowej kontroli decyzji procesowych oraz analizy danych statystycznych. Niezależność prokuratora nie ma charakteru absolutnego, ale gwarantuje rzetelne i praworządne wykonywanie zadań. Rzadko jednak rozważa się, czy prokuratura jest skuteczna lub wydajna, ograniczając się do podstawowych danych liczbowych, bez zwracania uwagi na te wyniki, które faktycznie mają realny wpływ (albo przełożenie) na społeczeństwo jako całość oraz indywidualnie na obywateli.

Międzynarodowe standardy dotyczące oceny indywidualnej prokuratorów są bardzo ogólne. W rzeczywistości, z uwagi na różnorodność modeli ustrojowych, trudno byłoby określić jeden standard oceny. Niemniej okresowe oceny prokuratorów i sędziów w trakcie ich służby są podstawową cechą organizacyjną systemów Europy kontynentalnej. We Francji wyniki statystyczne każdego prokuratora ocenia się co dwa lata w związku z procedurą awansu zawodowego. Na Węgrzech przeprowadza się dość szeroki, choć w znacznym stopniu ilościowy, pomiar wydajności prokuratorów. Włochy stanowią skrajny przykład braku opracowania skutecznego systemu oceny wyników instytucjonalnych oraz indywidualnych. Ogólne inspekcje prokuratorów są przeprowadzane co cztery lata, ale w dużej mierze poprzestają na wymiarze formalnym kontroli.

W obszarze rozliczalności konieczne jest ustalenie również transparentnych zasad dostępu do zawodu (rekrutacji i awansu), aby uniknąć potencjalnej możliwości naruszenia bezstronności prokuratora. Z tej perspektywy, już na etapie wykonywania zawodu, nieodzowne jest ukształtowanie polityki przydziału spraw w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria, na co szczególnie zwraca uwagę Komisja Wenecka, podkreślając, że kwestia ta definiuje niezależność wewnętrzną prokuratora<sup>20</sup>.

---

20 Zgodnie z zaleceniem Rady Europy Rec (2000)19 z dnia 6 października 2000 r. dotyczącym roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych w celu zapewnienia bezstronności prokuratorów państwo powinno podejmować kroki w celu: zapewnienia dokonywania rekrutacji, awansu i przeniesień prokuratorów zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami, stanowiącymi zabezpieczenie przed jakimkolwiek podejściem faworyzującym poszczególne grupy; uzależnienia przebiegu kariery, awansów i przeniesień prokuratorów od znanych i obiektywnych kryteriów, jakimi są fachowość i doświadczenie; uzależnienia przeniesień prokuratorów od potrzeb służbowych. Zgodnie z ww. zaleceniem: „w przypadkach, gdy prokurator stwierdzi, iż instrukcja jest bezprawna lub nie jest zgodna z jego sumieniem,



Niezależność w wymiarze jednostkowym, a więc niezależność prokuratora, jak i niezależność w wymiarze instytucjonalnym, jako niezależność prokuratury, stanowią klucz do poprawnie funkcjonującego systemu sądowniczego. Niezależność jest warunkiem podejmowania decyzji w sposób bezstronny, z ograniczeniem możliwości wpływu ze strony władzy wykonawczej, opinii publicznej czy osób trzecich<sup>21</sup>.

Warunkiem *sine qua non* rozliczalności jest transparentność rozumiana jako swoiste zobowiązanie przedstawicieli organów ochrony prawnej, a zatem również prokuratury, do bieżącego sprawozdawania postępów w realizacji zadań, stanu funkcjonowania instytucji, zasad jej organizacji oraz przedstawiania przesłanek działania osób występujących w jej imieniu (prokuratorów). Dostrzeżenie przymiotu niezależności przez osoby postronne, społeczeństwo jest możliwe jedynie wówczas, gdy prokuratura będzie opierała swoje funkcjonowanie na przejrzystości. Dodatkowy argument za rozliczalnością związany jest z tym, że systemy, organizacje i ludzie, którzy nie są przed nikim odpowiedzialni, mają słabsze bodźce do samodoskonalenia niż organizacje otwarte, w sensie komunikacyjnym, na świat zewnętrzny i płynącą krytykę. W skrajnej postaci niezależność może doprowadzić do alienacji społecznej organizacji, izolacji instytucjonalnej i personalnej podmiotów nieresponsywnych na uzasadnione oczekiwania społeczne.

#### 4. Rozliczalność prokuratora – wymiar teoretyczny

Rozliczalność jest jednym z tych pojęć, które zwykło się określać jako wyrażenie, przeciwko któremu nikt nie protestuje, ale też próżno szukać entuzjastycznie usposobionych zwolenników jej skutecznego egzekwowania. Jego rodowód związany jest z procesem rozrachunku swojego

---

powinna być dostępna odpowiednia procedura wewnętrzna, która może prowadzić ostatecznie do zastępstwa”. Słusznie wskazuje Hanna Suchocka, powołując się na raport Komisji Weneckiej (Komisja Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”), że: „możliwość odsunięcia prokuratora od sprawy, gdy nie zgadza się on z instrukcją jest zbyt słabą gwarancją. Nie można bowiem wykluczyć celowego wydania takiej instrukcji, aby właśnie odsunąć prokuratora od sprawy i przekazać innemu. Gwarancja polegająca na niewywieraniu nacisku na prokuratora w obrębie prokuratury wymaga, aby taka instrukcja zwłaszcza, jeśli zarzuca się jej niezgodność z prawem, została poddana ocenie przez niezależny organ (np. Radę Prokuratorów)” – H. Suchocka, *W poszukiwaniu...*, s. 170.

21 Szerzej na temat niezależności prokuratora zob. J. Zalesny, *Dialektyka...*, s. 61–78.

działania przed jakimś organem (władzą). Można ją opisać w wymiarze zewnętrznym, wewnętrznym, personalnym, profesjonalnym. Rozliczalność może być również postrzegana jako aspekt systemu *checks and balances*, w których reżimy demokratyczne poszukują form kontroli aktywności rządu (rozliczalność jako kontrola). Rozliczalność bywa ukazywana jako forma komunikacji pomiędzy władzą publiczną a obywatelami (rozliczalność jako dialog)<sup>22</sup>.

Rdzeniem wszystkich definicji rozliczalności jest przyjęcie założenia, że osoba bądź instytucja jest zobowiązana do zdania relacji (rozliczenia) ze swojej działalności innej osobie (instytucji). Rozliczalność używana w szerokim znaczeniu dotyczy różnorodności ocen, ogniskując się wokół responsywności, odpowiedzialności i efektywności. Z punktu widzenia etymologii rozliczalność traktowana jest jako szczególny stosunek społeczny lub mechanizm, który obejmuje obowiązek wyjaśnienia i uzasadnienia postępowania. W węższym sensie rozliczalność implikuje związek pomiędzy aktorem (rozliczanym) i kontrolującym (rozliczającym) – forum<sup>23</sup>, pełniącym najczęściej funkcję pryncypała (zwierzchnika *sensu largo*). Marc Bovens określa rozliczalność jako relację pomiędzy aktorem a forum, na którym aktor jest zobligowany do wyjaśnienia i usprawiedliwienia swojego działania, a forum może stawiać pytania, przedstawiać osąd, zaś aktor może być narażony na konsekwencje, które mogą mieć pozytywny, negatywny albo neutralny charakter. Mogą przybrać wymiar formalny albo nieformalny<sup>24</sup>. To stanowi *differentia specifica* rozliczalności na tle innych metod ewaluacyjnych.

Forum odpowiedzialności może stanowić nie tylko prełożony, parlament, sąd, ale również dziennikarz czy też kontroler<sup>25</sup>. Fundamentalnym elementem rozliczalności jest w tym modelu możliwość nałożenia sankcji, która ma konotację formalno-prawną. W literaturze używa się (M. Bovens) nieco bardziej neutralnego określenia, wskazując, że „aktor może się spotkać z konsekwencjami”, które mogą być bardzo sformalizowane (np. grzywny, środki dyscyplinarne), ale mogą się też opierać na niepisanych zasadach, jak w przypadku odpowiedzialności politycznej

22 R. Mulgan, *'Accountability'...*, s. 556.

23 M. Bovens, *Two...*, s. 951.

24 M. Bovens, *Analysing...*, s. 450.

25 M. Bovens, *Analysing...*

ministra, którego konsekwencją może być wezwanie do rezygnacji<sup>26</sup>. Relacja między aktorem a forum wymaga istnienia trzech elementów: informowania forum o zachowaniu, możliwości zadawania pytań i wydawania rozstrzygnięcia przez forum.

W odniesieniu do definicji rozliczalności proponowanej przez M. Bovensa odróżnić należy praktyki i metody dotyczące odpowiedzialności prawnej oraz odpowiedzialności menedżerskiej. Odpowiedzialność prawna sprowadza się do prawidłowego stosowania procedur zapewniających zgodność z prawem. Błędy w tym zakresie niosą za sobą konsekwencje o charakterze dyscyplinarnym. Skuteczność procedur dyscyplinarnych, karnych czy cywilnych pozostaje poza przedmiotem artykułu. W obrębie odpowiedzialności prawnej nie uwzględnia się jednak oceny efektywności pracy czy też poniesionych kosztów. Odpowiedzialność menedżerska prokuratora obejmuje procesy zarządcze związane z oceną efektywności kosztowej czy też skuteczności i wydajności. Niestety w Polsce nie prowadzi się badań nad korelacją alokacji zasobów ludzkich ze środkami finansowymi, jak to ma np. miejsce we Francji, gdzie w odniesieniu do Ministerstwa Finansów wymagane jest składanie prognoz budżetów zgodnie z misjami programowymi, które następnie są analizowane w ramach parlamentarnej procedury alokacji finansowej<sup>27</sup>. Słusznie wskazuje się, że podejście wydajnościowe przenosi debatę o niezależności prokuratora na związek pomiędzy przydzielonymi zasobami a osiągniętymi rezultatami<sup>28</sup>. Przykładowo w Polsce przypada 15,2 prokuratora w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców przy średniej europejskiej kształtującej się na poziomie 11,7 oraz medianie na poziomie 11,0. W Czechach i Niemczech wskaźniki te kształtują się odpowiednio na poziomie 11,7 oraz 6,7 prokuratora na 100 tysięcy mieszkańców<sup>29</sup>.

Rozliczalność można sklasyfikować jako: wertykalną, horyzontalną albo diagonalną (ukośną)<sup>30</sup>. Rozliczalność wertykalna dotyczy sytuacji, w której forum dysponuje władzą nad aktorem, zazwyczaj w związku z hie-

26 M. Bovens, *Two...*, s. 952.

27 J.-P. Jean, H. Pauliat, *An evaluation...*, s. 44–60.

28 F. Contini, R. Mohr, *Reconciling...*, s. 37.

29 Zob. European judicial systems. Efficiency and quality of justice, 2018 edition (2016 data), CEPEJ Studies no. 26, s. 138.

30 M. Bovens, *Analysing...*, s. 460.

rarchiczną zależnością. Ten typ charakterystyczny jest dla parlamentarnej odpowiedzialności ministrów. W wymiarze horyzontalnym mamy do czynienia z rozliczalnością, której natura nie jest oparta na obowiązku prawnym, a przyjmuje wymiar moralny, bez zinstytucjonalizowanych sankcji. W wymiarze diagonalnym rozliczalność obejmuje relacje z organami, które zajmują pozycję pośrednią, nie dysponując instrumentami władczego oddziaływania (ombudsmeni czy instytucje obrachunkowe), a więc instytucjami, które stanowią pomocnicze forum rozliczalności o dużym zakresie niezależności<sup>31</sup>.

Zakres pojęcia „rozliczalność” ulegał zmianom, ale nieustannie związane było ono z pojęciem *governance*<sup>32</sup>, gdzie piastun władzy musi w jakiś sposób uzasadnić swoje działanie wobec podmiotu tej władzy<sup>33</sup>. Natura pojęcia *governance*, w odróżnieniu od *government*, jest interakcyjna, co implikuje uczestnictwo w sprawowaniu władzy wiele różnorodnych podmiotów<sup>34</sup>. Atrybuty dobrego rządzenia wymagają dyskursywności, racjonalności, refleksyjności, interaktywności oraz zdolności adaptacyjnych. W odniesieniu do koordynacji zachowań zbiorowych można zasadniczo wyróżnić dwa podstawowe mechanizmy: imperatywny oraz interaktywny. Pierwszy, polegający na narzucaniu postaw, zachowań, a w konsekwencji wymuszaniu zmian za pomocą różnych środków. W odniesieniu do rządzenia interaktywnego uczestnicy systemu są aktywnymi obiektami jego oddziaływań. Mechanizm interaktywny polega więc na wywoływaniu zamierzonych zmian za pomocą procesu innowacji opartego o interakcje, a w konsekwencji tworzenie nowych form współzarządzania<sup>35</sup>. *Governance* implikuje zarządzanie

---

31 M. Bovens, *Analysing...* Jako diagonalną Marc Bovens określa również sytuację, w której organ administracji rozliczany jest nie tylko przez ministra, ale również przez parlament, a więc pośrednią, dwustopniową relację, która pozostaje w cieniu hierarchicznego podporządkowania.

32 Termin *governance* dotyczy funkcji rządzenia, ale w zakresie wykonywania zadań władzy widzianych z perspektywy sposobów działania, procesów oraz efektów. Różni się od pojęcia *government*, które odnosi się do struktur rządowych i jest utożsamiane z administracją. W perspektywie pojęcia *governance* zarówno władza, jak i kontrola społeczna nie są sprawowane w sposób jednowymiarowy przez rząd, ale mają charakter rozproszony i są sprawowane przez różne podmioty wchodzące w skład układu instytucji. Zob. T. Mering, *Pomiar...*, s. 123.

33 Zob. W.N. Espeland, B.I. Vannebo, *Accountability...*, s. 22 i n.

34 J. Hausner, *Zarządzanie...*, s. 10.

35 Zob. J. Hausner, *Podstawy...*, s. 16–18.

w oparciu o informacje, liczby, prowadząc do rozwoju „kultury audytu” i „dyktatury transparentności”.

Zainteresowanie odpowiedzialnością wzrosło w ciągu ostatniej dekad, jednak poza zarządzaniem jest interpretowane wąsko i związane jest z monitorowaniem zachowania aktorów instytucji publicznych. Nadto coraz ściślejsze są jej związki z kwantyfikacją i pomiarem. Wymagania większej odpowiedzialności cechują współczesne media, a także ustawodawstwo wspomagające wysiłki mające na celu promowanie szerokiego zakresu pożądanych cech obejmujących produktywność, żywotność, wydajność, przejrzystość i sprawiedliwość<sup>36</sup>. Rozliczalność jawi się więc jako odpowiedź na problemy z odpowiedzialnością, stanowi probierz dobrego rządzenia (*good governance*)<sup>37</sup>. W zakresie organów działających w przestrzeni wymiaru sprawiedliwości elementami idei *good governance* są: transparentność, odpowiedzialność, niedyskryminacja, etyczne zachowania, rzetelność procesu, zdolność do efektywnego współdziałania, przestrzeganie zasad demokratycznego państwa prawnego.

Od połowy lat 90. ubiegłego wieku w ramach systemów sądowniczych państw europejskich upowszechnieniu ulegała koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*)<sup>38</sup> i związane z tym oczekiwanie jednoczesnej poprawy efektywności, jakości świadczonych usług oraz wprowadzeniem mechanizmów rozliczalności na kształt rozwiązań znanych w innych gałęziach sektora publicznego. Konsekwencją tego podejścia było wprowadzenie nowych form oceny menedżerskiej w zakresie aktywności sądów i sędziów. Dotychczasowe podejście sprowadzające się w dużej mierze do tradycyjnego ujęcia statystycznego, obejmującego

36 W.N. Espeland, B.I. Vannebo, *Accountability...*, s. 23.

37 Na temat klasyfikacji zasad, które służą definiowaniu pojęcia dobrego rządzenia (*good governance*) zob. T. Bovaird, E. Löffler, *Evaluating...*, s. 313–328.

38 W ramach koncepcji *New Public Management* poszukuje się wskaźników oceny efektywności działania służących do budowania katalogu cech dobrego rządzenia (*good governance*), jak również stałej korekty mechanizmów oceny. Ulepszanie usług w sektorze publicznym, w tym w prokuraturze, wymaga kontroli wyznaczonych celów, a w konsekwencji stosowania ewaluacji. Niezbędne jest więc istnienie transparentnych miar do oceny podejmowanych decyzji w kategoriach sukcesu bądź porażki (zarządzanie oparte na wynikach). Zob. A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen, *Przeobrażenia...*, s. 255 i n. Wraz z rozwojem *New Public Management* (reformy M. Thatcher oraz administracji B. Clintona – *Reinventing Government*) następowało przejście od rozliczalności finansowej do rozliczalności publicznej, a także wprowadzenie horyzontalnych form odpowiedzialności w sektorze publicznym.

badanie obciążenia sędziów czy prokuratorów sprawami, czy terminowość wykonywanych zadań nie pozostawały w korelacji z uposażeniem. Współcześnie rozwój tego typu mechanizmów miał miejsce na tle konfliktu wartości, takich jak niezależność i efektywność, niejednokrotnie wbrew obowiązującym tradycjom sądowniczym, w tym szczególnej roli sędziów i prokuratorów. W państwach takich, jak Hiszpania czy Finlandia zastosowano szereg mechanizmów rozliczalności, których celem była poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia oceny menedżerskiej, w tym m.in. zarządzanie przez cele (*management by objectives*), którego konsekwencje obejmowały nie tylko poziom alokacji zasobów, ale również rzutowały na wysokość wynagrodzeń.

W odniesieniu do systemów sądowniczych, pomimo tradycji i obowiązku badań statystycznych dotyczących obciążenia prokuratorów, liczby spraw, długości trwania postępowań, brak jest konsekwencji nie tylko dla systemu wynagradzania, ale także w pozostałych płaszczyznach oddziaływania. System pomiaru w odniesieniu do prokuratury w Polsce jest systemem samym w sobie.

W świetle konfliktu niezależność vs efektywność w odniesieniu do prokuratora oraz niezawisłość vs efektywność w odniesieniu do sędziego pojawiła się koncepcja społecznej odpowiedzialności instytucji publicznych. Nawiązuje ona do doświadczeń administracji publicznej, agregującej zarówno tradycje prawe, jak i menedżerskie, wykazujące wspólne cele, ale też rozbieżności oraz wykorzystywane metody analizy<sup>39</sup>.

Bazowym pojęciem stosowanym w ramach nowego zarządzania publicznego jest pojęcie odpowiedzialności, rozumiane jako rozliczalność (*accountability*), a nie jako *responsibility*, a więc posiadania obowiązku radzenia sobie z czymś, akcentujące ściśle jurydyczny wymiar. Nie oznacza to, że idea rozliczalności winna być zawężona do wymiaru ekonomicznego czy też menedżerskiego, a więc do monitorowania wydajności czy też efektywności. Obejmuje ona szerszy zakres wartości, które są nakładane na instytucje publiczne w kontekście podstawowych wartości demokratycznych, a więc niezależność, praworządność czy też równość.

Prefigurację rozliczalności można odnaleźć w pracach Carla Friedricha i Hermana Finera dotyczących pojęcia odpowiedzialności (*responsibility*).

---

39 F. Contini, R. Mohr, *Reconciling...*, s. 26 i n.



Friedrich akcentował wewnętrzną sferę odpowiedzialności i rolę zasad deontologicznych, zaś Finer wskazywał na pierwszoplanową rolę odpowiedzialności i posłuszeństwa wobec podmiotu zewnętrznego. Rozwój rozliczalności związany był ze stopniowym ograniczaniem pojęcia odpowiedzialności (*responsibility*) do odpowiedzialności o charakterze etycznym czy dyscyplinarnym. Natomiast rozliczalność jako część odpowiedzialności obejmowała wymiar zewnętrzny, stopniowo pochłaniając również sferę wewnętrzną. Rozliczalność w wymiarze zewnętrznym może więc przyjmować formę odpowiedzialności politycznej, publicznej czy też menedżerskiej. Sama rozliczalność jako fenomen anglo-amerykański nie miała odpowiednika w innych językach, takich jak francuski, hiszpański, portugalski, niemiecki czy też holenderski, bowiem rozliczalność (*accountability*) nie jest tożsama z odpowiedzialnością (*responsibility*).

Rozliczalność pozwala rozróżnić rozliczalność prokuratora (wymiar indywidualny) oraz rozliczalność prokuratury (wymiar instytucjonalny). Rozliczalność w kontekście instytucjonalnym dotyczy:

1. Przydziału spraw.
2. Raportów z działalności.
3. Relacji z mediami.
4. Audytu zewnętrznego.

W ujęciu indywidualnym rozliczalność dotyczy:

1. Zasad deontologicznych.
2. Dopuszczalności dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania.
3. Jawności rejestrów (oświadczenia majątkowe).
4. Ograniczenia pełnienia określonych stanowisk społecznych.

Z niezależnością prokuratora związane jest również zapewnienie bezstronności prokuratora, ochronie której służą przepisy określone w art. 40 k.p.k. (*iudex inhabilis*) i art. 41 k.p.k. (*iudex suspectus*), ale również konieczność zapewnienia, aby prokurator czy też prokuratura jako instytucja były postrzegane jako neutralne.

Zestawienie powyższych wskaźników pozwala na stworzenie obrazu funkcjonowania prokuratury w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Obraz ten, będący pokłosiem przyznania niezależności bez zapewnienia skutecznych mechanizmów rozliczalności, przedstawia się niestety bardzo niekorzystnie dla tej instytucji. Zauważalny jest swoisty



deficyt legitymizacyjny prokuratury, z jednej strony negatywnie ocenianej przez społeczeństwo, a z drugiej strony coraz bardziej podatnej na próby ingerencji w sposób wykonywania przez nią powierzonych zadań. Dlatego też konieczne jest obranie kursu, którego destynacją będzie rozliczenie się prokuratury ze społeczeństwem w zamian za zachowanie / wzmocnienie niezależności instytucjonalnej i indywidualnej prokuratorów<sup>40</sup>.

## 5. Wymiary rozliczalności prokuratora

Rozliczalność może być charakteryzowana jako system związany z zaszczepianiem określonych wartości w ramach zachowań organizacyjnych (kultura organizacyjna). Z drugiej zaś strony może być widziana jako mechanizm, za pomocą którego można ocenić, w jaki sposób w ramach organizacji budowane są zachowania oparte o te wartości (kultura komunikacyjna). Rozliczalność stanowi jeden ze środków wzmacniających odpowiedzialność prokuratorów, a w konsekwencji nie może zostać sprowadzona jedynie do weryfikacji efektywności i produktywności, ale również musi dotyczyć szerszej oceny wartości, które adaptuje organizacja, a które oparte są o normy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Rozliczalność jako amorficzne pojęcie jest terminem trudnym do ścisłego zdefiniowania. Niemniej w literaturze przedstawia się dwie główne koncepcje rozliczalności:

1. Rozliczalność jako cnota, której istota sprowadza się do oceny zachowania przez pryzmat standardów zachowania, postrzegana jest jako cecha organizacji lub osoby.
2. Rozliczalność jako mechanizm społeczny (stosunek społeczny), relacja instytucjonalna, w której aktor może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przez forum.

Taka typologia umożliwi rozdzielenie komponentu personalnego od komponentu systemowego. Rozliczalność jako cnota stanowi koncepcję

---

40 Por. F. van Dijk, G. Vos, *A Method...*, s. 20. W ostatnich latach (od marca 2016 r. do marca 2019 r.) pozytywne oceny prokuratury nie przekroczyły 34%. Zob. *Oceny działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej*, marzec 2019, nr 44/2019, s. 8.

parasolową, wymaga operacjonalizacji, bowiem sama w sobie jest trudna do zdefiniowania, ujednoczenia i określenia skali<sup>41</sup>. Rozliczalność jako mechanizm społeczny istnieje tam, gdzie materializuje się obowiązek instytucji co do przedstawienia informacji o działaniach oraz decyzjach i ich uzasadnienie, w tym poprzez podanie ich do wiadomości publicznej.

Natura prokuratury warunkuje ujmowanie rozliczalności tej instytucji na wielu płaszczyznach. Przewodnia rola sprawozdawczości wskazuje dominujące dotychczas podejście kwantytatywne. Niezbędne jest jednak przyjęcie perspektywy o charakterze komplementarnym, odnoszącej się do reguł definiujących relacje, ale także wyjaśnienie prezentowanych zachowań i poczynań. Rozliczalność wobec społeczeństwa powinna obejmować nie tylko przejrzystość procedur (przydzielanie spraw, wydawanie poleceń procesowych), ale również uwzględniać zasady przenoszenia prokuratora w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej prokuratury, a także transparentność decyzji procesowych. Wskaźniki rozliczalności dotyczyć powinny odpowiedzialności kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie efektywności i produktywności.

Prokuratura, która nie jest odpowiedzialna przed społeczeństwem, nie będzie w stanie zdobyć zaufania społecznego i zapewnić niezależności. Ale warunkiem odpowiedzialnej prokuratury jest wypracowanie kryteriów, wskaźników odpowiedzialności tworzących ją prokuratorów.

Ingo Keilitz przy ocenie stanu instytucji publicznej nawiązuje do metafory organizmu człowieka, gdzie wiedza o ciśnieniu krwi, poziomie cholesterolu, poziomie glukozy i innych wynikach jest doskonale znana dla większości ludzi mających świadomość, jak ważne są to współczynniki<sup>42</sup>. Zatem takie czynniki, jak terminowość, obciążenie, efektywność stanowią kluczowe czynniki oceny pracy prokuratora. Interesariusze prokuratury czy też szerzej – systemu wymiaru sprawiedliwości coraz częściej patrzą na działanie prokuratury z perspektywy usług publicznych, dociekając, jaki związek przyczynowy z korzyściami dla ludzi mają wydatki na zasoby lub przynajmniej w jaki sposób są z nimi związane. Istotne są więc nie tylko zasoby, wykonana praca, ale rezultaty.

---

41 Zob. M. Bovens, *Two...*, s. 946–954.

42 I. Keilitz, *Viewing...*, s. 32.

Przejsie od debaty nad teoretycznym znaczeniem niezaleźnoŝci prokuratury i prokuratora do praktycznego pomiaru opartego o obiektywne metody analityczne umoźliwi nie tylko poprawę usług ŝwiadczonych obywatelom, ale równieź zaufanie do instytucji. Wskaźniki dotyczace oceny pracy prokuratora powinny miec charakter hybrydowy (kwantytatywno-kwalitatywne). Ocena powinna objac z jednej strony prawidlowoŝc, szybkoŝc, sprawnoŝc i efektywnoŝc dzialań prokuratora w sferze jego aktywnoŝci procesowych. Z drugiej strony trafnoŝc i jakoŝc decyzji procesowych, jak i sposob ich formułowania i uzasadniania, oraz respektowanie praw uczestnikow postępowania. Ocena winna obejmowac nie tylko rodzaj i stopien zawiloŝci spraw, ale równieź obciazenie pracą oraz warunki pracy w wymiarze personalnym w okresie, który obejmowalaby ocena.

Okresowa ocena powinna miec z jednej strony charakter sprawozdawczy, ukazujacy faktyczne, spersonalizowane obciazenie iloŝcią spraw z opisem stanowiska. Taki wskaźnik ukazywalby zasadnoŝc alokacji kadr w poszczegolnych jednostkach organizacyjnych, w tym prokuratorow funkcyjnych (kierownikow jednostek i ich zastępcow) *de facto* nie prowadzacych postępowań. Ocena powinna obejmowac równieź *sui generis* „stabilnoŝc orzecznicza” prokuratora. Na etapie postępowania przygotowawczego powinny sie na nią skladać uchylone przez sąd w trybie art. 330 § 1 k.p.k. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania bądź teź o jego umorzeniu w stosunku do zaskarżonych orzeczeń czy teź wydanych w badanym okresie. Ocena pracy prokuratora w tym stadium postępowania winna równieź obejmowac stosunek uwzględnionych wnioskow prokuratora o zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania w stosunku do wszystkich skierowanych wnioskow, jak równieź stabilnoŝc w zakresie stosowania pozostałych środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym. W kontekŝcie sądowej aktywnoŝci prokuratora badaniu powinna podlegac liczba uniewinnień w stosunku do skierowanych aktow oskarżenia. Na marginesie nalezy jedynie wskazać na malejacy wskaźnik udzialu prokuratora w postępowaniu sądowych, czego konsekwencją jest faktyczna nieobecnoŝc prokuratora w fazie jurysdykcyjnej procesu<sup>43</sup>.

43 Liczba sądowych spraw karnych z udzialem prokuratora w postępowaniu rozpoznawczym (w sądach rejonowych oraz sądach okręgowych jako sądach pierwszej instancji), w których uczestniczył prokurator w stosunku do ogółu od 2016 r. spadła ze 171 821 spraw (52,3%) do

Kolejnym wskaźnikiem jest czas trwania prowadzonych czy też nadzorowanych przez prokuratora postępowań przygotowawczych. Do głównych wskaźników, które mogą być wykorzystane do pomiaru wyników indywidualnych prokuratorów, należałoby zaliczyć długość postępowań (średni czas potrzebny do rozstrzygnięcia danej sprawy), wskaźnik zamykanych spraw (stosunek liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających) oraz liczba spraw w toku (sprawy na koniec roku). Niezbędne jest jednak opracowanie algorytmu pozwalającego szacować poziom skomplikowania spraw, uwzględniającego wagę, kwalifikację prawną czy też liczbę uczestników oraz potencjalnych czynności procesowych do wykonania w postępowaniu. Taki algorytm, pomimo niedoskonałości, może stanowić punkt referencyjny umożliwiający równoważenie obciążenia prokuratorów sprawami.

Ocena pracy prokuratora powinna mieć szczególne znaczenie przy awansie zawodowym, przy czym należy zaznaczyć, że na gruncie ustawy – Prawo o prokuraturze procedura konkursowa (poza możliwością jej zastosowania przy powołaniu na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej) została zlikwidowana<sup>44</sup>. Procedura awansowa jest całkowicie nietransparentna, merytokratyczne kryteria doboru kadr są nierelwantne z punktu widzenia procedury powołania na stanowiska prokuratora prokuratury okręgowej, regionalnej czy też krajowej. Tym samym wynagrodzenie prokuratora w nikłym stopniu uzależnione jest od stażu pracy, kompetencji, poziomu wykształcenia (dodatkowych kursów specjalistycznych) czy też efektów pracy, bowiem stawki awansowe uzależnione są od stanowiska zajmowanego w ramach hierarchicznie zbudowanej prokuratury.

Na niezależność i rozliczalność nie można patrzeć w sposób selektywny, odizolowany od siebie. Organy wymiaru sprawiedliwości czy – wężziej prokuratura są moralnie zobowiązane do informowania społeczeństwa o swoim funkcjonowaniu, do wyjaśnienia procedur czy motywów podejmowanych decyzji. W tym wymiarze rozliczalność jest ściśle związana z transparentnością, która jest warunkiem jej istnienia. Społeczne

---

98 067 spraw (30,8%) w 2019 r. – zob. sprawozdania z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury za lata 2010–2015 (PG-P1K) oraz za lata 2016–2019 (PK-P1K).

44 Zob. art. 83–90 ustawy – Prawo o prokuraturze.

przekonanie o niezależności może mieć miejsce wtedy, gdy prokuratura działa w sposób przejrzysty.

Rozliczalność publiczna pełni cztery kluczowe funkcje społeczne, które obejmują: zwiększenie zaufania do systemu demokratycznego, zapobieganie korupcji oraz nadużyciom władzy, poprawę funkcjonowania i skuteczności działania organizacji oraz pośrednio przyczynia się do legitymizacji systemu rządów<sup>45</sup>.

Monitorowanie i ocena działalności prokuratury oraz prokuratorów pomaga w wykrywaniu braków i potrzeb, a w konsekwencji w podnoszeniu jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. Regularna ocena służy wzmocnieniu zdolności do reagowania na obecne i przyszłe wyzwania. Narzędzia informatyczne umożliwiają zarządzanie sprawami w czasie niemal rzeczywistym. Statystyki można wykorzystywać do zarządzania zaległościami. W wymiarze norm jakościowych jako orzeczenia (skarga publiczna) wysokiej jakości traktuje się zasadniczo te orzeczenia, które są jasno sformułowane, a także posiadają odpowiednią strukturę i zachowują właściwą równowagę pomiędzy jasną argumentacją a zwięzłością, dzięki czemu są zrozumiałe i możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej<sup>46</sup>.

W odniesieniu do prokuratury trendy w zarządzaniu systemami sądowniczymi w całej Europie łączą w sobie zarządzanie jakością oraz zarządzanie przez cele. Zarówno rolą sądu, jak i prokuratury jest ochrona przed arbitralnością egzekutywy, przy czym pomiędzy tymi dwoma instytucjami zachodzą diametralne różnice. Postępowanie sądowe przybiera formę publiczną, tak w zakresie postępowania dowodowego, jak i orzekania. Rozliczalność sędziego przybiera formę publicznego uzasadnienia decyzji sądowych (orzeczeń), które są jawne. W odniesieniu do prokuratury taka sytuacja nie zachodzi. Multiplikacja wskaźników, danych, które mogą być mierzone, doprowadziła do rozwoju systemów monitorowania, czego następstwem było otwarcie na badania w różnych dyscyplinach (organizacja, ekonomia).

---

45 M. Bovens, *Analysing...*, s. 465.

46 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczności i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., Bruksela, dnia 26 kwietnia 2019 r. COM(2019) 198 final, s. 49.

Dla każdego z obszarów działania prokuratury zdefiniowano kilka wskaźników, a także specyficzne narzędzia pomiarowe, takie jak statystyki, ankiety dla personelu i użytkowników oraz audyty do wygenerowania w oparciu o dane. Przykładowo w projekcie dotyczącym poprawy jakości zainicjowanym w 2003 r. w sądzie apelacyjnym w Rovaniemi w Finlandii wprowadzono zestaw sześciu wskaźników w celu analizy jakości działań sądowych. Każdy z poziomów odniesienia obejmował od czterech do dziewięciu kryteriów jakości dotyczących:

- a. Procesu,
- b. Decyzji,
- c. Usługi dla społeczeństwa,
- d. Szybkości postępowania,
- e. Kompetencji i umiejętności zawodowych,
- f. Organizacji i zarządzania orzecznictwem.

Każde kryterium jakości jest oceniane w sześciostopniowej skali i łącznie punkty za każdy punkt odniesienia są wynikiem dodania punktów uzyskanych w ramach każdego z nich kryterium. Maksymalny wynik to 210. Ocena oparta na tych wskaźnikach podejmowana jest co 3 do 5 lat, ale niektóre aspekty są stale monitorowane.

Ocena wyników pozostaje immanentnie złożonym obszarem reformy wymiaru sprawiedliwości narażonym na upolitycznienie. W Hiszpanii dane z pomiaru wydajności systemu miały służyć jako podstawa do debaty o tym, jak poprawić usługi sądownicze, ale szybko przekształciły się w polityczne debaty na temat powiązań w ramach relacji wyniki sądowe – przydziały budżetowe. Łączenie systemu pomiaru z wynagrodzeniem doprowadziło do dyskusji na temat wartości dodanej i złożoności niektórych procedur sądowych, które były trudne do rozwiązania pod względem technicznym. Przypadek Hiszpanii pokazuje również, że systemy pomiarowe dla sądownictwa muszą zostać dostosowane w taki sposób, aby gromadzone dane były wystarczająco szczegółowe i zróżnicowane, ale jednocześnie opłacalne i łatwe do zastosowania.

Pojęcia efektywności jak również wydajności i produktywności pracy wskazują na utożsamianie efektów z wynikami pracy. Efektywność pracy określana jest jako „stosunek efektów pracy, w sensie wyników, do szeroko rozumianych nakładów na pracę”, a w „odniesieniu wielkości

efektów do jednostki pracy ludzkiej określa się mianem wydajności pracy, przy czym miernikiem pracy ludzkiej jest tu najczęściej ilość czasu pracy, poświęconego na osiągnięcie efektów<sup>47</sup>.

Rozliczalność należy traktować jako mechanizm, za pomocą którego można analizować lub oceniać, czy organizacja uwzględnia te wartości i interesy we własnych działaniach i decyzjach. Wówczas rozliczalność posiada dwukierunkowy kanał komunikacji. Po pierwsze, musi przekazywać informacje o funkcjonowaniu organizacji osobom mającym prawo lub potrzebę wiedzy. Informacje te mogą obejmować jego cele, podstawowe wartości i interesy, które chroni. Po drugie, musi zapewnić metody i techniki gwarantujące, że członkowie organizacji będą działali zgodnie z tymi wartościami i interesami. Tak więc rozliczalność jest złożonym środkiem, który wzmacnia odpowiedzialność podmiotów publicznych. Oczywiście jest, iż pojęcie rozliczalności zdefiniowane łącznie, jak powyżej wskazano, nie może być ograniczone do zwykłej weryfikacji wydajności, ale obejmuje szerszy zestaw wartości, które cechują organizacje publiczne, opierające swe funkcjonowanie na podstawowych wartościach demokratycznych (m.in. legalność, równość i bezstronność)<sup>48</sup>.

Pragmatyczne podejście do pojęcia pozwala na poszerzenie bazowego znaczenia rozliczalności poprzez jego uzupełnienie o formę konsekwencji oceny. Rozliczalność ma zawsze charakter retrospektywny, zaś autorytet ma zwykle wymiar prospektywny. Zatem rozliczalność należy odnosić nie tylko do jej wymiaru zarządczego (wydajność), ale należy uwzględniać wszystkie wartości, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w działaniu prokuratury mającej możliwość rozliczenia się ze swoich uprawnień.

Kultura rozliczalności dotyczy zarówno wydatkowania środków publicznych, ale również odpowiedzialności za czas postępowań. Wydajność może być określana w różny sposób, np. na podstawie liczby decyzji na jednego prokuratora lub na jednostkę personelu administracyjnego. Może być również oceniana przez pryzmat kosztów decyzji procesowych, obliczanych poprzez podzielenie rocznego budżetu przez liczbę decyzji procesowych prokuratorów. Inny wymiar ma ocena skuteczności postępowania oraz czasu trwania postępowań. Niemniej jednak czas prowadzenia

---

47 B. Skowron-Mielnik, *Efektywność...*, s. 33.

48 F. Contini, R. Mohr, *Judicia...*, s. 23.



postępowania jest traktowany jako zasadnicza miara skuteczności. Opieszałość stanowi bowiem zaprzeczenie sprawiedliwości (*Justice delayed is justice denied* – William Ewart Gladstone).

Współcześnie następuje przesunięcie roli prokuratora jako aktora w społeczeństwie usług. Liberalna zasada niezależności prokuratury spotyka się z demokratyczną zasadą rozliczalności. Opracowanie form oceny zarządczej i promowanie takich wartości, jak kontrola wydajności czy kosztów może stanowić skuteczny mechanizm rozliczalności, jeśli zostanie połączony z alokacją zasobów. Niestety aktualnie rozliczalność traktuje się jako pojęcie obce, zgodnie z założeniem, że skoro jest nieznanne, to jest nielubiane (*mal connu, mal aimé*).

*De lege ferenda* należy powrócić do okresowych ocen prokuratora w Polsce, które obejmowałyby efektywność wykonywania zadań oraz kompetencje zawodowe, a okresowa ocena dokonywana byłaby z punktu widzenia:

1. Prawidłowości, racjonalności, szybkości, sprawności i efektywności działań prokuratora przy wykonywaniu powierzonych zadań lub funkcji.
2. Kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy oraz respektowania praw uczestników postępowania i zasad współpracy przy wykonywaniu powierzonych zadań lub funkcji.
3. Sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu decyzji merytorycznych.
4. Procesu doskonalenia zawodowego.

Przy dokonywaniu okresowej oceny prokuratora uwzględniany byłby rodzaj i stopień zawiłości przydzielonych prokuratorowi spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, obciążenie pracą oraz warunki pracy w całym okresie objętym oceną<sup>49</sup>. Okresowa ocena prokuratora powinna mieć również wpływ ocenę przy awansie zawodowym prokuratora.

## 6. Podsumowanie

Rozliczalność stanowi pojęcie wielowarstwowe. Z jednej strony służy zaszczepieniu wartości oraz ochrony interesariuszy, z drugiej strony wykorzystaniu metod analizy i oceny. Takie podejście służy budowaniu

---

<sup>49</sup> Por. art. 62e ust. 1–3 ustawy z dn. 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. 2011, nr 270, poz. 1599, tekst jedn. ze zm.

kultury dialogu, która obejmuje przekazywanie w sposób transparentny informacji o funkcjonowaniu instytucji, a także o wartościach, na straży których instytucja stoi. W konsekwencji rozliczalność służy wzmocnieniu odpowiedzialności prokuratury. Niewątpliwą trudność stanowi wykorzystanie metod związanych z kwantyfikacją, albowiem nie wszystkie dane ilościowe stanowią tworzywo do rzetelnego opisu działania prokuratora i złożoności jego pracy, co w konsekwencji może prowadzić do sceptycznej postawy prokuratorów wobec takiego podejścia. Napięcia rodzą się również pomiędzy skrajnymi podejściami, z których jedno obejmuje działanie związane z ochroną praworządności, a drugie – menedżerskie – premiuje postrzeganie prokuratury w jej zwulgaryzowanej wersji jako „fabryki” decyzji procesowych, gdzie stosuje się wydajnościowe formy odpowiedzialności.

Wielowymiarowość ról procesowych pełnionych przez prokuratora wymaga zastosowania niejednorodnych podejść w ocenie jego aktywności, ocenianych z różnych perspektyw ewaluacyjnych. Paradygmaty odpowiedzialności wzajemnie się uzupełniają, wnosząc inną perspektywę do analizy tematu odpowiedzialności prokuratora.

Deficyt rozliczalności prokuratury stanowi zagrożenie dla interesu publicznego. Triada rozliczalność – interes publiczny – zaufanie społeczne to czynniki, bez których dyskusja o legitymizacji prokuratury jest płonna. Wymaga to zwrotu w kierunku paradygmatu wartości publicznej (*public value*) i osadzenia prokuratora w roli „strażnika wartości obywatelskich”<sup>50</sup>.

Pożądanym efektem synergii różnych mechanizmów rozliczalności jest zapewnienie kontroli demokratycznej instytucjom o znacznym deficycie legitymizacyjnym poprzez wprowadzenie elementów organizacji uczącej się, skuteczniejsze zarządzanie, a także wykrywanie rutyny czy też przeciążeń związanych z nieprawidłową dyslokacją środków finansowych i osobowych. Pierre Rosanvallon w odniesieniu do instytucji niezależnych we współczesnych demokracjach wskazuje na nowe podejście do woli powszechnej, próbując pokonać ograniczenia jej definiowania jako woli większości. Od tego rodzaju władz oczekuje się, że będą spełniały trzy wymogi: dystansowanie się wobec partykularnych postaw politycznych i interesów – legitymacja bezstronności (*légitimité d'impartialité*);

---

50 Por. J. Szczupaczyński, *W poszukiwaniu...*, s. 411.

uwzględnianie różnorodności pojmowania dobra wspólnego – legitymacja refleksyjności (*légitimité réflexivité*) oraz uznawanie zróżnicowania obywateli – legitymacja bliskości (*légitimité de proximité*)<sup>51</sup>. Rozliczalność prokuratora może być ujmowana w wielu wymiarach, odnosząc się do natury tej instytucji. Akcentowanie sprawozdawczości wskazuje na rozliczalność jako instrument wykorzystujący podejście kwantytatywne. Niezbędne jest jednak ujęcie komplementarne, określające reguły relacji.

Jednym z wymiarów rozliczalności jest kwestia powoływania na stanowisko prokuratora oraz osiąganie kolejnych szczebli awansu zawodowego. Niewątpliwie zaangażowanie w proces powołania przedstawicieli władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej nadaje demokratycznej legitymizacji (najczęściej w zakresie powołania osoby stojącej na czele prokuratury). Kontrapunkt dla polityzacji powołań stanowi transparentność procesu rekrutacji.

Prokurator, wypełniając swoje obowiązki, osiąga określone efekty, które w zestawieniu z nakładem czasu przedstawiają jego wydajność, a w kontekście celów rysują stopień jego skuteczności. Jeśli zaś weźmiemy pod uwagę również wszystkie wysiłki poniesione na osiągnięcie efektów, to z wszystkimi nakładami poniesionymi na uzyskanie efektów pokazują one efektywność pracy.

Czynniki, które wpływają na efektywność pracy prokuratorów, mają wymiar trójaspektowy:

1. Aspekt sytuacyjno-ustrojowy (analiza efektywności w układzie relacji instytucjonalnych, a więc badanie relacji między efektywnością pracy a jej otoczeniem).
2. Aspekt strukturalno-organizacyjny.
3. Aspekt behawioralny (relacje pomiędzy efektywnością pracy a procesami psychospołecznymi).

Skuteczność prokuratora jest zatem funkcją trzech czynników – osobowości człowieka, sposobu w jaki działa (stylu) i układów społecznych, w jakich działa. Efektywność jest rezultatem właściwego rozpoznania potrzeb, własnych możliwości. Na gruncie nauk o zarządzaniu preferuje się podejście, którego podstawą jest analiza efektów pracy określonej przez rezultaty realizacji zadań w obszarach działania prokuratora. Podstawą

---

51 P. Rosanvallon, *Dobre...*, s. 29–30.

oceny jest wynik określony ilościowo. Jak wskazuje Beata Skowron-Mielnik: „działanie efektywne to takie, które jest skuteczne, czyli obejmuje robienie rzeczy właściwych ze względu na przyjęte cele, i sprawne, czyli rzeczy te robione są we właściwy sposób. Przy czym za ważniejszą uznaje się skuteczność działania (*effectiveness*), ponieważ działanie sprawne (*efficient*, bliżej precyzowane jako racjonalne i ekonomiczne), jeśli nie jest skuteczne (*effective*), to traci swój sens”<sup>52</sup>.

Rosnąca presja fiskalna, polityczna i społeczna uzasadniają podjęcie badań w zakresie opracowania sposobów pomiaru jakości wyników prokuratury i prokuratorów. Nowe formy oceny i rozliczalności prowadzą do powstania napięć, których przyczyną jest konflikt pomiędzy podstawowymi zasadami, takimi jak niezależność prokuratora a produktywnością i efektywnością pracy. Samo pojęcie rozliczalności było dotychczas zaniedbywane w debacie na temat roli prokuratorów i zakresu ich odpowiedzialności. Dotychczas systemy wymiaru sprawiedliwości tradycyjnie charakteryzowane były przez legalne formy odpowiedzialności jej piastunów (odpowiedzialność karna, dyscyplinarna, cywilna, pracownicza). Aktualnie zachodzi konieczność wzmocnienia legitymizacji prokuratury poprzez wykorzystanie szerokiego spektrum ocen, które wykracza poza czysto tradycyjne formy. Zamiast zestawienia „niezależność” *contra* „rozliczalność” czy też „odpowiedzialność prawna” *contra* „odpowiedzialność menedżerska” należy podjąć próbę nowego podejścia poprzez wypracowanie drogi pogodzenia i budowania pojęcia odpowiedzialności w oparciu o wspólne cele i zaangażowanie różnych podmiotów. Takie utylitarne podejście wymaga odniesienia do nowych form oceny prokuratury i prokuratorów, parafrazując Mauro Cappellettiego – społecznie odpowiedzialnej prokuratury. Tylko bowiem kooperatywne formy oceny będą efektywne. Poszukując skutecznych środków oceny, należy podkreślić, że ocena nie jest celem samym w sobie, ale służy percepcji społecznej i zawsze powinna mieć konsekwencje w postaci usprawnienia działania całego systemu, którego zasadniczym celem jest ugruntowanie szacunku, zaufania tak społecznego, jak i pozostałych organów władzy publicznej<sup>53</sup>. Natomiast celem nowych form oceny jest wyjście poza kontradiktoryjny

---

52 B. Skowron-Mielnik, *Efektywność...*, s. 34–35.

53 F. Contini, R. Mohr, *Judicial...*, s. 8.

impas pomiędzy odpowiedzialnością a niezależnością i dostrzeżenie, że rozliczalność jest warunkiem niezależności. Oczywiście wiele elementów definiujących, takich jak transparentność czy responsywność, przyjmując formę zasad parasolowych, wymagają operacjonalizacji i same w sobie sprawiają problemy w zakresie istnienia odpowiedniej skali pomiaru.

Kwestie strukturalno-organizacyjne, określające skuteczność oceny i rzeczywistą odpowiedzialność prokuratorów, wymagają dostosowania do wymogów „organizacji uczącej się” oraz zwrócenie uwagi na pełny zakres ról społecznych i funkcji prokuratury. W tym celu muszą być w stanie wyjść ze strefy komfortu izolowanego i autonomicznego systemu w kierunku form administracji sądowej zdolnej do reagowania na potrzeby społeczne, które mogą zaoferować coś więcej niż tylko formalnie poprawną procedurę rozstrzygania indywidualnych spraw, w kierunku *responsive law* (Cappeletti), a więc w społecznie odpowiedzialnym systemie wymiaru sprawiedliwości. Mediatyzacja przestrzeni publicznej przekłada się na zmaterializowanie poważnego wyzwania, przed którym aktualnie stajemy, a jest nim nadanie formy podmiotowi zbiorowemu, który jest wszechobecny – opinii publicznej, będącej wyrazem demokracji bezpośredniej, nie w znaczeniu zbiorowego podejmowania decyzji, ale w ujęciu socjologicznym – jako forma bezpośredniego działania i ekspresji<sup>54</sup>.

### **Accountability as a Form of Optimizing the Public Prosecutor's Liability**

The subject of this article is the analysis of the prosecutor's liability from the point of view of accountability, based on the criteria of effectiveness and efficiency. There is no doubt that the individual accountability of the public prosecutor is strongly determined by the organizational framework of the prosecutor's office and the level of the granted independence of the prosecutor. In order to implement the postulated changes leading to an increase in the efficiency of the functioning of the prosecutor's office, it is necessary to develop indicators for periodic evaluation of the prosecutor's work. Only the adoption of individual evaluation criteria for each prosecutor will ensure the transparency of the institution's work, strengthen the independence of prosecutors (by introducing clear

---

54 P. Rosanvallon, *Dobre...*, s. 196.

and precise criteria for professional promotion) and contribute to increasing public confidence in the public prosecutor's office.

**Keywords:** public prosecutor, accountability, liability, independence, efficiency

**Michał Mistygacz** – doktor, Katedra Systemów Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, numer ORCID: 0000-0001-7083-7840.

### Bibliografia

- Bibas S., *Prosecutorial regulations versus prosecutorial accountability*, „University of Pennsylvania Law Review” 2009, no. 4, vol. 157.
- Biernat T., *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000.
- Bovaird T., Löffler E., *Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies*, „International Review of Administrative Sciences” 2003, vol. 69, nr 3.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 4.
- Bovens M., *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 5.
- Burdziej S., *Sprawiedliwość i prawomocność. O społecznej legitymizacji władzy sądowniczej*, Toruń 2017.
- Contini F., Mohr R., *Judicial Evaluation. Traditions, innovation and proposals for measuring the quality of court performance*, Saarbrücken 2008.
- Contini F., Mohr R., *Reconciling independence and accountability in judicial systems*, „Utrecht Law Review” 2007, vol. 3, iss. 2.
- Davis A.J., *The Power and Discretion of the American Prosecutor*, „Droit et Cultures” 2005, nr 1 (49).
- Espeland W.N., Vannebo B.I., *Accountability, Quantification, and Law*, „Annual Review of Law and Social Science” 2007, nr 3.
- Fallon R. Jr., *Legitimacy and the Constitution*, „Harvard Law Review” 2005, t. 118, nr 6.
- Frąckiewicz-Wronka A., Austen A., *Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management*, w: *Społeczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*, red. A. Potocki, Warszawa 2007.
- García Morillo J., *La legitimación democrática del Ministerio Fiscal*, „Claves de Razón Práctica” Septiembre 1998, nº 85.

- Grimm D., *Constitutionalism. Past, Present, and Future*, Oxford University Press 2016.
- Hausner J., *Podstawy rządzenia interaktywnego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, red. J. Hausner, Kraków 2001.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Jean J.-P., Pauliat H., *An evaluation of the equality of justice in Europe and its developments in France*, „Utrecht Law Review” 2006, vol. 2, iss. 2.
- Keilitz I., *Viewing Judicial Independence and Accountability through the „Lens” of Performance Measurement and Management*, „International Journal for Court Administration” 2018, vol. 9.
- Mering T., *Pomiar jakości rządzenia (governance)*, w: *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017.
- Mistygacz M., *Stosunek służbowy prokuratora – między Scyllą niezawisłości a Charybdą posłuszeństwa*, w: *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020.
- Mulgan R., ‘Accountability’: *an ever-expanding concept?*, „Public Administration” 2000, vol. 78, no. 3.
- Picht G., *Pojęcie odpowiedzialności*, „Znak” 1979, nr 1–2.
- Rosanvallon P., *Dobre rządy*, tłum. G. Majcher, Warszawa 2018.
- Sadurski W., *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019.
- Schwartländer J., *Odpowiedzialność jako podstawowe pojęcie filozoficzne*, „Znak” 1995, nr 10.
- Simmons K.Ch., *Increasing Police Accountability: Restoring Trust and Legitimacy Through the Appointment of Independent Prosecutors*, „Washington University Journal of Law & Policy” 2015, vol. 49.
- Skowron-Mielnik B., *Efektywność pracy – próba uporządkowania pojęcia*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2009, nr 1.
- Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.
- Szczupaczyński J., *W poszukiwaniu nowego modelu współzarządzania – dylematy koncepcji wartości publicznej*, „Studia Politologiczne” 2020, nr 2.
- Tonry M., *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, w: *Prosecutors and Politics: A Comparative Perspective*, red. M. Tonry, Chicago – Londyn 2012.



- van Dijk F., Vos G., *A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary*, „International Journal For Court Administration” 2008, vol. 9, no. 3.
- Weigend T., *A Judge by Another Name? Comparative Perspectives of the Role of the Public Prosecutor*, w: *The Prosecutor in Transnational Perspective*, red. E. Luna, M.L. Wade, New York 2012.
- Wróblewski J., *Odpowiedzialność konstytucyjna a odpowiedzialność polityczna*, Warszawa 1983.
- Zaleśny J., *Dialektyka prokuratorskiej niezależności*, w: *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji*, Toruń 2004.