

Michał Mistygacz¹

Rozliczalność prokuratury – ujęcie instytucjonalne

Słowa kluczowe: prokuratura, rozliczalność, odpowiedzialność, niezależność, transparentność, *good governance*.

Keywords: prosecutor's office, accountability, responsibility, independence, transparency, *good governance*.

Streszczenie

Celem artykułu jest rozważenie przyjęcia możliwości i zasadności mechanizmów rozliczalności prokuratury jako instytucji, w szczególności poprzez wypracowanie kryteriów takiej oceny, która prowadziłaby do podwyższenia poziomu efektywności jej funkcjonowania, a także podwyższenia jakości świadczonych usług, przy założeniu postrzegania prokuratury nie tylko jako organu władzy, ale jako podmiotu świadczącego usługi publiczne. Powyższe podejście jest nieuniknione w dobie szerzącej się idei *good governance*, coraz popularniejszej wśród organów władzy publicznej nowoczesnych, demokratycznych państw. Może być również pomocne w odejściu od dominujących pomiarów ilościowych, na rzecz przeważającego, jakościowego ujmowania wyników pracy. Punktem wyjścia do rozważań autor uczynił zaś analizę wymiarów odpowiedzialności prokuratury na płaszczyźnie zbliżonej do odpowiedzialności politycznej charakterystycznej dla oceny funkcjonowania władzy ustawodawczej oraz na płaszczyźnie menadżerskiej – zastrzeżonej niejako dla władzy wykonawczej.

¹ ORCID ID: 0000-0001-7083-7840, doktor, Katedra Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: m.mistygacz@uw.edu.pl.

Abstract**Accountability of the Public Prosecutor's Office – Institutional Approach**

The purpose of the article is to consider the adoption of possibilities and the legitimacy of mechanisms of accountability of the prosecutor's office as an institution, in particular by developing criteria for such an assessment that would lead to an increase in the level of efficiency of its functioning, as well as to an increase in the quality of services provided, assuming that the prosecutor's office is perceived not only as an authority, but also as an entity providing public services. The above approach is inevitable in the era of spreading the idea of good governance, which is becoming more and more popular among the public authorities of modern, democratic countries. It can also be helpful in moving away from the dominant quantitative measurements, in favor of the prevailing qualitative approach of work results. The author analysed the dimensions of the prosecution's responsibility at a level similar to political responsibility, characteristic for the assessment of the functioning of the legislative authority, and on the managerial level – reserved to the executive authority.

✱

I. Uwagi wprowadzające

Wielowymiarowość odpowiedzialności związanej z funkcjonowaniem prokuratury wynika nie tylko z jej struktury organizacyjnej, ale przede wszystkim przypisanych jej zadań. Ich różnorodność pociąga za sobą wieloaspektowość ujęcia odpowiedzialności, która obejmuje odpowiedzialność instytucji postrzeganą holistycznie (kolektywnie) albo odpowiedzialność indywidualną prokuratora. Dlatego zasadne jest przeprowadzenie analizy wymiarów odpowiedzialności prokuratury, w kontekście instytucjonalnej agregacji tej odpowiedzialności w wymiarze legalnym, charakterystycznym dla oceny działań judykatury, oraz menedżerskim – naturalnym dla egzekutywy. Z pojęciem rozliczalności związana jest legitymizacja i role pełnione przez prokuraturę w systemie ustrojowym państwa. W Polsce prokuratura legitymizowana jest za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, a mechanizmem służącym transmisji legitymizacji jest zasada hierarchicznego podporządkowania.

Społeczne oczekiwania w odniesieniu do prokuratury odnoszą się nie tylko do sprawiedliwości proceduralnej, ale również zapewnienia skuteczności funkcjonowania tej instytucji. Rozliczalność prokuratury powinna mieć nie tylko retoryczny, ale również analityczny wymiar. Pojęcie rozliczalności (*accountability*) jest odbiciem złożoności, jaką przybiera ocena pracy prokuratora, dokonywana w wymiarze legalnym, demokratycznym, finansowym, politycznym, administracyjnym, wyborczym. Przekazanie przez suwerena władzy związane jest z powstaniem odpowiedzialności, której celem jest utrzymanie kontroli demokratycznej. Przy czym specyfikę rozliczalności oddaje to, że nie jest ona rozumiana jedynie jako proces o charakterze retrospektywnym. Celem artykułu jest również odpowiedź na pytanie, czym jest rozliczalność prokuratury – jakie są jej wymiary (warstwy), a także jak ją mierzyć.

Od połowy lat 90. XX w. rozwój innowacyjnych metod zarządzania publicznego, doprowadził do sformułowania nowych wyzwania dla europejskich systemów wymiaru sprawiedliwości, z jednoczesnym założeniem poprawy ich wydajności, jakości świadczonych usług i mechanizmów rozliczalności. Sądy, prokuratura są postrzegane nie tylko jako organy władzy państwowej, ale również jako podmioty świadczące usługi publiczne, czego naturalną konsekwencją jest także poddawanie ich oceniane z tej właśnie perspektywy. Ustrojowa lokacja prokuratury determinuje relacje prokuratury z innymi władzami, ale również działanie i jej strukturę, które faktycznie składają się na – jak to ujmuje Juan Fernando López Aguilar – „anomalię zasady nieodpowiedzialności”².

II. Role ustrojowe prokuratury

Pełnione przez prokuratora funkcje w procesie karnym, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego, wraz z przyznaniem mu uprawnień sprawozdających się do głębokiej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich, sytuują go jako postać *supra partes*. Prokurator we współczesnym państwie demokratycznym staje się co najmniej postacią dwuznaczną w postępowaniu karnym. Określany jest wręcz jako potencjalnie najpotężniejsza postać w pro-

² J.F. López Aguilar, *La justicia y sus problemas en la Constitución. Justicia, jueces y fiscales en el estado social y democrático de derecho*, Madrid 1996, s. 228.

cesie karnym w państwie³. Przekształcił się on w postać „podobną do sędziego z szerokim zakresem uprawnień orzeczniczych”⁴. Etykieta prokuratora jako „strażnika” wymiaru sprawiedliwości⁵ w sprawach karnych nakłada na niego określone obowiązki, czyniąc zeń niemal monopolistę w zakresie oskarżania.

Na pozycję ustrojową prokuratora rzutuje również zastępowanie konfrontacyjnych form postępowania formami konsensualnymi. W konsekwencji prokurator jako strona porozumień procesowych staje się organem *quasi*-jurysdykcyjnym, bowiem w większości przypadków, przy spełnieniu przesłanek formalnych, porozumienie przekształca się w wyrok skazujący, co wymaga zapewnienia niezależności. Przypisanie nowej roli prokuratorowi prowadzi wręcz do „transfiguracji relacji między prokuratorem a sędzią”⁶. Reasumując, prokurator uczestnicząc we współczesnym procesie karnym, stał się główną figurą, a jako „dysponujący paletą możliwości decyzyjnych ma centralną rolę w racjonalizacji systemu karnego”⁷ czy też – jak to metaforycznie określa Harry M. Caldwell – pełni funkcję „serca procesu karnego”⁸.

Pozycja procesowa prokuratora wymaga więc określonego poziomu transparentności⁹ i rozliczalności, które są niezbędne dla zapewnienia minimum zaufania społecznego dla prokuratury czy też szerzej dla systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Transparentność jest wręcz określana jako *alter ego* rozliczalności¹⁰.

³ M. Tonry, *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, [w:] *Prosecutors and Politics: A Comparative Perspective*, red. M. Tonry, Chicago–London 2012, s. 1.

⁴ T. Weigend, *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, s. 383.

⁵ L.L. Levenson, *Working Outside the Rules: The Undefined Responsibilities of Federal Prosecutors*, „Fordham Urban Law Review” 1999, vol. 26, No. 3, s. 558–559.

⁶ M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, *Współczesny utylitaryzm penalny w sferze legislacji karnoprosesowej*, [w:] *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, s. 86.

⁷ Ibidem, s. 86.

⁸ H. Mitchell Caldwell, *The Prosecutor Prince: Misconduct, Accountability, and a Modest Proposal*, „Catholic University Law Review” 2013, vol. 63, s. 57.

⁹ Szerzej zob. W. Jasiński, *Transparentność działania prokuratury*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020, s. 30–65.

¹⁰ S. Peers, M. Costa, *Accounting for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, „European Law Journal” 2012, vol. 18, No. 3, s. 432.

III. Zarys podejścia do ewaluacji – kontekst instytucjonalny zarządzania prokuraturą

W odniesieniu do niezależności konieczne jest zastrzeżenie, że prokurator nie tylko powinien być niezależny, ale również powinien być postrzegany jako niezależny. Zatem niezależność przybiera jeden wymiar – percepcji niezależności, czego skutkiem jest szczególne ukształtowanie wymogów formalnych związanych z powołaniem i awansem zawodowym prokuratora. Do przesłanek gwarantujących niezależność prokuratorów należy również zaliczyć pozycję ustrojową prokuratury i jej relacje z pozostałymi organami władzy państwowej oraz rolę rady prokuratorskiej. Niezbędne jest także zwrócenie uwagi na niezależność w wymiarze wewnętrznym (wertikalnym), związanym z hierarchiczną strukturą prokuratury oraz w wymiarze zewnętrznym (horyzontalnym), ograniczającym wpływ podmiotów zewnętrznych wobec prokuratury.

Dla wzajemnych relacji niezależności i rozliczalności rudymenarne znaczenie mają: struktura i zasady organizacji prokuratury; funkcje prokuratury i uprawnienia prokuratorów; relacje prokuratury ze służbami prowadzącymi postępowanie przygotowawcze; kontrola prokuratury ze strony sądu oraz wykorzystanie danych statystycznych.

Rozliczalność może być stosowana w różnych kontekstach i ma wiele odcieni znaczeniowych i definicji. W literaturze przedmiotu pojawiła się wręcz propozycja jej klasyfikowania jako „ciągłe rozwijającej się koncepcji”¹¹. Rozliczalność jest często rozumiana jako pozytywna jakość organizacji, obejmująca takie atrybuty jak „dobre zarządzanie, przejrzystość, sprawiedliwość, demokracja, skuteczność, responsywność, odpowiedzialność i uczciwość”¹².

Na podstawie suchych danych statystycznych trudno jest wyciągać wnioski na temat jakości wymiaru sprawiedliwości. Dane rutynowo gromadzone przez prokuraturę w Polsce to przede wszystkim wyniki pomiarów ilościowych (takich jak liczba zarejestrowanych, wszczętych postępowań), przy braku jakichkolwiek oznak efektu jakościowego (takich jak wzrost poziomu publicznego zaufania do prokuratury). Mankamentem, nie tylko typowo

¹¹ R. Mulgan, *'Accountability': an ever-expanding concept?*, „Public Administration” 2000, vol. 78, No. 3.

¹² M. Bovens, *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „West European Politics” 2010, vol. 33, No. 5, s. 946.

polskim, jest zaniechanie podejmowania wysiłku w celu zebrania wiarygodnych danych analitycznych dotyczących skuteczności prokuratury w wymiarze indywidualnym. W wymiarze instytucjonalnym podstawowe dane statystyczne ukazujące obraz prokuratury obejmują wpływ spraw do prokuratury, formy przedmiotowe postępowań przygotowawczych, czas trwania tych postępowań oraz udział prokuratora w postępowaniu sądowym. Wpływ spraw do prokuratury w latach 2010–2019 kształtował się następująco: w 2010 r. – 1.167.796 spraw, w 2011 r. – 1.189.666 spraw, w 2012 r. – 1.150.499 spraw, w 2013 r. – 1.130.082 spraw, w 2014 r. – 1.048.111 spraw, w 2015 r. – 814.227 spraw, w 2016 r. – 901.883 spraw, w 2017 r. – 992.196 spraw, w 2018 r. – 1.081.358 spraw, w 2019 r. – 1.122.076 spraw¹³.

Podstawową formą postępowania przygotowawczego jest dochodzenie prowadzone co do zasady przez Policję. Stałą już tendencją jest zmniejszająca się liczba postępowań prowadzonych w formie śledztw (zastrzeżonych dla prokuratora), która nie wynika jedynie ze zmiany zakresu właściwości spraw objętych formą dochodzenia. Podczas gdy w 2010 r. liczba wszystkich wszczętych postępowań wynosiła 797.681, to w 2019 r. było to już 676.930. Liczba śledztw wyniosła 134.994 w 2010 r., a w 2019 r. 79.918. W odniesieniu do dochodzeń liczby te kształtowały się odpowiednio na poziomie 662.687 w 2010 r. oraz 597.012 w 2019 r. Od czasu reformy prokuratury w 2016 r. zauważalny jest znaczny wzrost ilości postępowań długotrwałych, a więc spraw, w których czas postępowania przygotowawczego trwa: od 3 do 6 miesięcy, od 6 miesięcy do roku, od roku do 2 lat, od 2 do 5 lat oraz powyżej 5 lat. Przyjmując za punkt odniesienia obraz statystyczny z 2010 r. liczba spraw kształtowała się na poziomie odpowiednio: sprawy od 3 do 6 miesięcy – 8.023; sprawy od 6 miesięcy do roku – 2.544; sprawy od roku do 2 lat – 668; sprawy od 2 do 5 lat – 495; sprawy powyżej 5 lat – 130. W 2019 r. liczba spraw kształtowała się odpowiednio: sprawy od 3 do 6 miesięcy – 27.225; sprawy od 6 miesięcy do roku – 14.040; sprawy od roku do 2 lat – 4.487; sprawy od 2 do 5 lat – 2.323; sprawy powyżej 5 lat – 353.

Wzrost liczby spraw długotrwałych w każdej z powyżej wymienionych kategorii, przy wpływie spraw pozostającym na porównywalnym pozio-

¹³ Sprawozdania z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury za lata 2010–2015 (PG-P1K), za lata 2016–2019 (PK-P1K).

mie świadczy o niewydolności systemowej i stanowi zagrożenie dla konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Katastrofalny jest również obraz w odniesieniu do liczby osób tymczasowo aresztowanych w kontekście czasu trwania postępowania przygotowawczego. I tak w 2010 r. liczba osób aresztowanych powyżej roku (do 2 lat) wyniosła 278, zaś w 2019 r. – 535. Natomiast liczba aresztowanych powyżej dwóch lat wyniosła w 2010 r. – 11, zaś w 2019 r. – 76.

Obraz efektywności działania prokuratury ukazuje liczba spraw skierowanych do sądu ze skargą oskarżyciela publicznego¹⁴. W 2010 r. liczba ta wyniosła 388.972, zaś w 2019 r. – 302.668. Efektywność postępowań (stosunek spraw skierowanych do sądu do ogółu załatwionych spraw) kształtowała się następująco: w 2010 r. – 33,2%, w 2011 r. – 33,5%, w 2012 r. – 31,6%, w 2013 r. – 31,3%, w 2014 r. – 28,4%, w 2015 r. – 31,8%, w 2016 r. – 32,2%, w 2017 r. – 28%, w 2018 r. – 27,7%, 2019 r. – 27%.

Odnotowania wymaga znaczny spadek liczby sądowych spraw karnych z udziałem prokuratora w postępowaniu rozpoznawczym (sprawy rozpoznawane w sądach rejonowych oraz okręgowych jako sądach pierwszej instancji). Sprawy, w których uczestniczył prokurator w stosunku do ogółu spraw kształtowały się następująco: 2010 r. – 247.718 spraw (51,8%); 2011 r. – 240.563 (49,8%); 2012 r. – 236.541 (51,3%); 2013 r. – 210.235 (49,9%); 2014 r. – 210.235 (49,9%); 2015 r. – 185.596 (50,8%); 2016 r. – 171.821 (52,3%); 2017 r. – 159.582 (50%); 2018 r. – 116.003 (38,4%); 2019 r. – 98.067 (30,8%).

Rozliczalność winna być ujmowana kompleksowo z uwzględnieniem jej wymiaru konstytucyjnego, instytucjonalnego i funkcjonalnego. Wzajemną zależność pomiędzy niezależnością a rozliczalnością należy widzieć z punktu widzenia funkcji pełnionej przez instytucję. Niezależność prokuratury nie jest celem samym w sobie, ale warunkowana jest efektywnym pełnieniem powierzonych funkcji. Skuteczność służy do pomiaru,

¹⁴ Ta kategoria obejmuje następujące sprawy: akty oskarżenia, akty oskarżenia wraz z wnioskiem w trybie art. 335 § 2 kodeksu postępowania karnego (kpk) i art. 156 § 1 kodeksu karnego skarbowego, samoistne wnioski w trybie art. 335 § 1 kpk, wnioski o warunkowe umorzenie postępowania, wnioski o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających (art. 324 kpk), wnioski o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym oraz wnioski o ukaranie do właściwego sądu wojskowego.

czy prokuratura osiąga cele, które zostały jej wyznaczone. Wydajność różni się od efektywności pod względem kosztów. Miara, która jest efektywna osiąga wyznaczony cel, ale bez odniesienia do kosztów. Środek, który jest skuteczny, osiąga cel przy akceptowalnych kosztach lub przy niższych kosztach niż alternatywny.

Rozliczalność wymaga rozróżnienia rozliczalności prokuratora (wymiar indywidualny) oraz rozliczalności prokuratury (wymiar instytucjonalny). W wymiarze instytucjonalnym niezbędne jest zapewnienie przejrzystości procedur (np. przydzielania spraw i procedur skargowych) oraz przejrzystości wyników (np. terminowości czy wydajności). Rozliczalność w prokuraturze w wymiarze instytucjonalnym obejmuje: 1) przydział spraw; 2) okresowe sprawozdania z działalności, 3) relacje z mediami oraz 4) audyt zewnętrzny. W wymiarze indywidualnym z kolei: 1) zasady etyki zawodowej; 2) dopuszczalność pełnienia funkcji równoległe z urzędem prokuratora (możliwość dodatkowego zarobkowania); 3) jawność w zakresie konfliktu interesów (istnienie publicznego rejestru); 4) ograniczenie możliwości pełnienia określonych funkcji społecznych. Z przydziałem spraw związana jest kwestia istnienia mechanizmu ich przydzielania, w tym transparentność nie tylko dla stron, ale również dla pozostałych interesariuszy. Z okresowymi sprawozdaniami (które stanowią pokłosie *New Public Management* – *NPM*) prokuratury wiąże się nie tylko publikowanie i dostępność raportów (sprawozdań) rocznych, ale również precyzyjne określenie ich zakresu, a także możliwość porównania sprawozdań (tak częściowych, jak i całościowych). Okresowe sprawozdania prokuratury jako całości pozwalają niewątpliwie na ewaluację wyników i kontrolę zewnętrzną.

Wyniki określonych wskaźników zapewniają wgląd w funkcjonowanie prokuratury w państwie demokratycznym. Konieczność rozliczalności i związanego z tym całego systemu ewaluacji wynika nie tylko z deficytu legitymizacji prokuratury. Dążenie do rozliczenia się prokuratury ze społeczeństwem jest warunkiem koniecznym, ceną niezależności w wymiarze instytucjonalnym i indywidualnym¹⁵. Rozliczalność jest warunkiem wstępnym niezależności instytucjonalnej.

¹⁵ Por. F. van Dijk, G. Vos, *A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary*, „International Journal For Court Administration” 2008, vol. 9, No. 3, s. 20.

IV. Rozliczalność prokuratury – wymiar definicyjny i metodologiczny

Pojęcie rozliczalności, pochodzące z tradycji anglonormańskiej, związane jest z rachunkowością (*accounting*) w ścisłym, księgowym tego słowa znaczeniu. Od czasów Wilhelma Zdobywcy pojęcie to ewoluowało, emancypując się z pola związanego z administracją skarbową w kierunku sprawiedliwego i uczciwego rządu. Etymologicznie rozliczalność traktowana jest jako szczególnie stosunek społeczny lub mechanizm, który obejmuje obowiązek wyjaśnienia i uzasadnienia postępowania. Rozliczalność *sensu stricto* implikuje związek pomiędzy aktorem (rozliczanym) i kontrolującym (rozliczającym) oraz forum¹⁶, które z zasady pełni funkcję pryncypała (zwierzchnika *sensu largo*).

Aktorem może być osoba fizyczna (prokurator) lub instytucja publiczna (prokuratura). Forum odpowiedzialności może stanowić przełożony, dziennikarz, parlament, sąd czy też kontroler¹⁷. Forum jest podmiotem, przed którym następuje ocena postępowania aktora, skutkując na przykład zatwierdzeniem rocznego sprawozdania, wyrażeniem negatywnej oceny, a także nałożeniem sankcji na aktora. Możliwość nałożenia sankcji stanowi element konstytutywny rozliczalności jako mechanizmu ponoszenia odpowiedzialności i stanowi wąskie jego ujęcie. Opinia forum, uzasadnienie i debata są wystarczające do zakwalifikowania relacji jako mechanizmu rozliczalności. Rozliczalność zoperacjonalizowana jest do konkretnych okoliczności poprzez ustalenie, kto jest rozliczalny, przed kim, w jaki sposób oraz za co¹⁸.

W odniesieniu do prokuratury w Polsce odpowiedzialności podlega tylko najwyższa część organizacji, która jest wzywana do rozliczania się z zewnątrz. Jest to przykład politycznej odpowiedzialności ministra za podległych prokuratorów przed parlamentem. Prokuratorzy są więc rozliczani za pośrednictwem mechanizmów zewnętrznych, które obejmują proces demokratyczny, nadzór wewnętrzny oraz w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Mark Bovens, klasyfikując rozliczalność, dzieli ją w zależności od: 1) natury forum na rozliczalność: polityczną, prawną, administracyjną, zawodo-

¹⁶ M. Bovens, *Two Concepts...*, s. 951.

¹⁷ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, No. 4, s. 450.

¹⁸ R. Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Palgrave MacMillan 2003, s. 22.

wą i społeczną; 2) natury aktora na rozliczalność: korporacyjną, hierarchiczną, kolektywną i indywidualną; 3) charakteru postępowania na rozliczalność: finansową, proceduralną i produktu (efektu); 4) charakteru obowiązku samej rozliczalności na: wertykalną, horyzontalną i diagonalną¹⁹.

Rozliczalność używana jest jako określenie dla wielu bardzo luźno połączonych ze sobą pojęć, takich jak dobre zarządzanie (*good governance*), przejrzystość, równość, demokracja, wydajność, szybkość czy uczciwość. Stanowi pojęcie szeroko stosowane w retoryce politycznej, oficjalnych dokumentach, białych księgach czy komentarzach medialnych²⁰. Rozliczalność jawi się jako słowo klucz, wielowymiarowe, pojęciowy „kameleon”²¹, ale jednocześnie trudno uchwytne. Jedną perspektywą badawczą nie jest w stanie oddać pełnej złożoności publicznej rozliczalności, która jest terminem ogólnym dla każdego mechanizmu sprawiającego, że instytucja reaguje na opinię. Rozliczalność może być ujmowana jako studia nad wymiarem jurydycznym instytucji czy też jej aktorów albo nad faktycznym zachowaniem, przyjmując odpowiednio wymiar normatywny lub deskryptywny. Rozliczalność stanowi bardzo sugestywne wyrażenie, które można łatwo wykorzystywać w dyskursie publicznym i dokumentach politycznych. Tworzy się w ten sposób pozytywne konotacje związane z obietnicą uczciwości.

Responsywność (traktowana jako synonim rozliczalności) jest jednym ze środków odnoszących się do uzgodnienia polityki organizacji z preferencjami obywateli (interesariuszy). W tym celu niezbędne jest istnienie systemów komunikacji. Rozliczalność (jako dialog) przybiera postać relacji dialektycznej, zakładając wymóg publicznego udzielenia odpowiedzi, wyjaśnienia i usprawiedliwienia, uwypuklając zasady demokracji deliberatywnej²².

Pytania dotyczące zakresu rozliczalności obejmują: wobec kogo jest rozliczalny; kto jest rozliczalny; co jest przedmiotem i dlaczego. Pozwala to na wyróżnienie rozliczalności:

1. politycznej (wyborcy, reprezentanci, partie polityczne i media);
2. prawnej wynikającej z rosnącej formalizacji stosunków społecznych;

¹⁹ Zob. M. Bovens, *Analysing and Assesing Public Accountability. A Conceptual Framework*, „European Governance Papers. EUROGOV” 2006, No. C-06-01, s. 22.

²⁰ M. Bovens, *Two Concepts...*, s. 946.

²¹ R. Mulgan, *op.cit.*, s. 555.

²² *Ibidem*, s. 569–570.

3. administracyjnej czy też *quasi*-sądowej (audytorzy, inspekcje, kontrolerzy) realizowanej przez podmioty niezależne i zewnętrzne;
4. zawodowej (sądownictwo korporacyjne) związanej z odpowiedzialnością zawodową i dyscyplinarną;
5. społecznej (grupy interesu).

Rozliczalność może również przybrać formę hierarchiczną – „jeden za wszystkich”, ale tylko w organizacjach przyjmujących formę piramidalną. Jest to cecha charakterystyczna dla westminsterskiej odmiany odpowiedzialności ministrów. Przy czym „ogniwa pośrednie” pełnią funkcję aktora i forum. Możliwa jest również kolektywna forma rozliczalności – „wszyscy za jednego”. W odniesieniu do prokuratury zasada ta może dotyczyć rozliczalności niewielkich osobowo zespołów.

Niezależność prokuratury oraz niezależność prokuratora nie oznaczają autonomii i braku odpowiedzialności wobec kogokolwiek. Odpowiedzialność instytucji oznacza, że prokuratura może być zobowiązana do rozliczenia swojej działalności, tak poprzez składanie raportów, odpowiadanie na zapytania, w konsekwencji pociągnięta do odpowiedzialności z powodu nieefektywnego działania. Rozliczalność umożliwia określenie oceny działań prokuratury ze strony władzy wykonawczej, parlamentu, ale również władzy sądowniczej. W wymiarze wewnętrznym umożliwia ocenę z punktu widzenia standardów określonych dla nadzoru.

Jedną z metod jest przygotowywanie i składanie corocznych sprawozdań z działalności prokuratury parlamentowi i jego prezentowanie na forum jednej z izb, a także ich publikacja, co pozwala na kształtowanie opinii co do jej aktywności oraz zwiększa przejrzystość.

V. Ewaluacja rozliczalności

Rozliczalność w większości przypadków łączona jest z podejściem ilościowym. Wskaźniki wydajności, rankingi, testy porównawcze, karty wyników i standaryzowane testy służą do oceny zachowania. Różnego rodzaju wskaźniki w medycynie czy edukacji z powodzeniem definiują problemy. Przyczyny ilościowej oceny są różne w różnych dziedzinach, ale najczęściej sprawdzają się do podkreślenia swoistej mechanicznej obiektywności, skutkującej

zastąpieniem zaufania do osób zaufaniem do liczb²³. Dane liczbowe są bezosobowe, jasne, wspólne, a ich ważność, prawdziwość może być sprawdzona przez innych i interpretowana.

Pomiar rozliczalności może być rozpatrywany na dwóch płaszczyznach. Pierwsza obejmuje ewaluację wewnętrzną związaną z dostarczeniem niezawodnych i wystarczających danych w określonym czasie, nad którymi następczo prowadzi się dialog. Zakłada możliwość wyjaśnienia postępowania w stosunku do forum, które jest niezależne, nieuprzedzone wraz z jasno określonymi zasadami. Druga z kolei przybiera postać ewaluacji efektów w wymiarze instytucjonalnym (rozliczalność zewnętrzna). Z tej perspektywy relewantność rozliczalności wynika z konieczności zapewnienia demokratycznych środków do monitorowania i kontroli zachowania w celu zapobieżenia koncentracji władzy, a także w celu wzmocnienia sprzężenia zwrotnego (organizacja ucząca się) oraz efektywności²⁴. Każdy z tych wymiarów umożliwia niezależną płaszczyznę badawczą. M. Bovens wyróżnia perspektywę: demokratyczną, konstytucyjną i cybernetyczną²⁵. Perspektywa demokratyczna związana jest z suwerennością ludu i nawiązaniem do suwerena delegującego władzę na swoich reprezentantów, który przenieśli uprawnienia do opracowania i egzekwowania prawa na rząd. Rozliczalność legitymizuje działania instytucji łącząc je z demokratycznie ujętym łańcuchem delegacji. Celem perspektywy konstytucyjnej jest zapobieganie korupcji oraz nadużyciom władzy, przeciwdziałanie procesom klientelizmu i oligarchizacji (choćby poprzez jawność oświadczeń majątkowych). Perspektywa cybernetyczna związana jest z oddziaływaniem na procesy uczenia się organizacji, pełni funkcję łącznika między przeszłością, terażniejszością i przyszłością. Nie ogranicza się do oceny przeszłości, ale do monitorowania zmian otoczenia i zapewnienia informacji zwrotnej na temat jego funkcjonowania, co wypukla brak autopojetyczności instytucji. Celem podejścia cybernetycznego jest instytucjonalizacja zdolności uczenia się organizacji²⁶. Rozliczalność pełni funkcję

²³ W.N. Espeland, B.I. Vannebo, *Accountability, Quantification, and Law*, „Annual Review of Law and Social Science” 2007, No. 3, s. 25.

²⁴ Zob. P. Aucoin, R. Heintzman, *The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform*, „International Review of Administrative Sciences” 2000, vol. 66, s. 45–55.

²⁵ Zob. M. Bovens, *Analysing and Assessing Public Accountability...*, s. 22.

²⁶ Ibidem, s. 463.

mechanizmu „napominającego”, co wymaga zapewnienia rozwiązań łączących się z transparentnością²⁷.

Kategoria rozliczalności prokuratora stanowi odpowiedź na deficyt legitymizacji prokuratury w zauważalnym kontekście, który można określić mianem hipertrofii przymusu legitymizacji. Niezależność ustrojowa prokuratury jest warunkiem odpowiedzialności, stanowi *ratio essendi* rozliczalności. Nieodpowiedzialne są podmioty strukturalnie niezdolne do odpowiedzi. W dyskursie amerykańskim rozliczalność używana jest wymiennie z *good governance*. W takim wymiarze faktycznie nie ma ona dialektycznego odnośnika, stanowi jedynie hasło.

Równoważenie niezależności z rozliczalnością realizowane jest przez pomiar wyników obejmujący m.in.: wzrost wydajności prokuratury (szybsze rozwiązywanie większej liczby spraw), obniżenie kosztów poprzez konsolidację prokuratur; racjonalizację dystrybucji zasobów, w tym polityki rozdziału etatów orzeczniczych i obsługi. Rozliczalność wymaga permanentnego pomiaru wydajności. Nie można bowiem zarządzać tym, czego nie można zmierzyć, a to co się mierzy jest cenne i przyciąga uwagę²⁸. Istotne z punktu widzenia holistycznego podejścia do rozliczalności prokuratury jest ustalenie czynników relewantnych dla oceny działania instytucji. Takie czynniki jak terminowość, obciążenie, efektywność stanowią kluczowe indykatory dla oceny działania prokuratury z perspektywy świadczenia usług publicznych.

Pytanie o idealną liczbę miar wydajności jest pytaniem, czy powinny obejmować one ograniczoną liczbę wskaźników „witalnych” instytucji czy też znaczną liczbę wskaźników „trywialnych”. Rację ma Ingo Keilitz posługując się metaforą deski rozdzielczej samochodu, która obejmuje: prędkościomierz, licznik kilometrów, obrotomierz i inne przyrządy do monitorowania temperatury czy ciśnienia. Taki indeks określa się mnemonicym akronimem SMART – *specific, measurable, attainable, relevant, time-bound*. Tak ukształtowane podstawowe wskaźniki pozwalają na bezpieczne,

²⁷ M. Bovens, T. Schillemans, P. Hart, *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, „Public Administration” 2008, vol. 86, No. 1, s. 232–233.

²⁸ Por. I. Keilitz, *Viewing Judicial Independence and Accountability through the „Lens” of Performance Measurement and Management*, „International Journal for Court Administration” 2018, vol. 9, No. 3, s. 26.

efektywne i terminowe funkcjonowanie bez niepotrzebnego rozpraszania uwagi²⁹. Chodzi więc o stworzenie indeksu kilku miar, które dają obraz instytucji w makroskali.

Nadmierna rozliczalność może doprowadzić do „pułapki odpowiedzialności”, która objawia się ograniczeniem działań o charakterze innowacyjnym i przedsiębiorczym. Zależy to od podejścia i określenia, czy akcenty rozliczalności są rozłożone na mechanizm kontroli, czy też mechanizm uczenia. Zbyt ścisła kontrola demokratyczna, może doprowadzić do ograniczenia kreatywności i podejścia ukierunkowanego na działania cechujące się „obsesyjnie” demokratycznym, usprawiedliwionym podejściem biurokratycznym (skrajnie proceduralnym). M. Bovens zestawia funkcje i dysfunkcje rozliczalności publicznej, przeciwstawiając odpowiednio: kontrolę demokratyczną – obsesji na punkcie reguł; integralność – proceduralizmowi; doskonalenie – sztywności; legitymizację – polityce skandalu; *katharsis* – kozłowi ofiarnemu³⁰.

Mechanizmy rozliczalności mogą zatem służyć jako narzędzie do wywołania refleksji instytucjonalnej, wykorzystującej mechanizmy informacji zwrotnej. Biorąc pod uwagę organizację prokuratury konieczne jest także zwrócenie uwagi na wprowadzenie do tej części organów ochrony prawnej zasad teorii i zarządzania zwiększających efektywność i jakość działania. Nie chodzi o mechaniczną recepcję zasad teorii organizacji spotykanych w zarządzaniu organizacjami w warunkach rynkowych (np. *NPM*), ale twórczą ich adaptację do organizacji prokuratury jako instytucji świadczącej usługi publiczne w przestrzeni wymiaru sprawiedliwości. Zasadnicze elementy zarządzania publicznego w prokuraturze powinny objąć przede wszystkim: 1) zarządzanie przez cele (ukierunkowanie rozwiązań na skuteczność precyzyjnie oznaczonych celów); 2) zarządzanie zadaniowe (podział całej materii działania na zadania); 3) zarządzanie parametryczne (pomiar efektywności organizacyjnej); 4) zarządzanie innowacyjne (wykorzystanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania); 5) zarządzanie przez wiedzę.

²⁹ Ibidem, s. 32–33.

³⁰ Por. M. Bovens, *Public accountability*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L.E. Lynn, jr., C. Pollitt, New York 2005, s. 194.

VI. Reżimy rozliczalności

Aby oddać całą złożoność prokuratury, zamiast na poszczególnych forach, należy koncentrować się na wspólnym efekcie wszystkich forów rozliczeniowych, z którymi prokuratura jest zaangażowana w określonych relacjach. Fora rozliczeniowe są często współzależne i nie można ich odpowiednio przedstawić przez metaforę jasnego i hierarchicznego „łańcucha delegacji”, który jest wyrazem legitymizacji formalnej (konstytucyjnej bądź ustawowej), ale wymaga zaufania i szacunku społecznego wobec funkcji pełnionych przez instytucję (prokuraturę)³¹.

Prokuratura jako instytucja może cieszyć się takim zaufaniem tylko wtedy, gdy zarówno jako organizacja, jak i indywidualni prokuratorzy są postrzegani jako niezależni i bezstronni. Negatywne społeczne oceny prokuratury pozostają na wysokim poziomie. W ostatnich latach (od marca 2016 r. do marca 2019 r.) pozytywne oceny prokuratury nie przekroczyły 34%³². *De lege ferenda* konieczne jest wykorzystanie metod zarządzania w prokuraturze o elementy *NPM*, których celem powinno być zapewnienie obywatelom usług publicznych cechujących się wysoką jakością, efektywnością, skutecznością i użytecznością. Konsekwencją takiego modelu zarządzania powinno być kształtowanie swoistego etosu służby prokuratorowskiej, opartego na przekonaniu o centralnej pozycji obywatela w relacjach z organizacją. Uzasadnienie dla wprowadzenia takiego modelu zarządzania wynika z fragmentaryzacji i emergentności otoczenia społecznego, a także postępującej internacjonalizacji i europeizacji polityki publicznej. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, że dotychczasowe formy zarządzania władczego i hierarchicznego stają się przeciwno skuteczne. Spadek zaufania obywateli do prokuratury i tym samym osłabienie jej legitymizacji również uzasadnia takie stanowisko.

Konieczność poszukiwania nowych rozwiązań dotyczących zarządzania w prokuraturze wychodzi naprzeciw tendencjom kryzysowym związanym z modelem zarządzania z perspektywy hierarchiczno-centralistycznej. Jedną ze zmian prokuratury o charakterze podstawowym stanowią przeobrażenia

³¹ J. Zapatero, *El buen Fiscal*, Valencia 2019, s. 138–139.

³² Zob. *Oceny działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej*, marzec 2019, nr 44, s. 8.

aksjonormatywne i będąca ich pokłosiem wzrastająca rola zarządzania przez wartości. Z perspektywą, w którą wbudowane są etosy grupowe, a więc normy, ideały i cele wspólne dla określonych grup, związana jest relacja pomiędzy wartościami a organizacją sfery publicznej prokuratury, określeniu kulturowej tożsamości organizacji³³.

Nowe formy pomiaru wydajności i „zarządzanie jakością” wynikają z rosnącego wykorzystania systemów informatycznych i baz danych, co powoduje zmianę perspektywy i tradycyjnych form oceny. Oczekiwania społeczne doprowadziły do opracowania szeregu strukturalnych i proceduralnych zmian, ale przede wszystkim skutkowały ukształtowaniem nowych form oceny „zarządczej” prokuratur oraz oceny działalności prokuratorów. Menedżerowie są tradycyjnie nastawieni na dążenie do wydajności, podczas gdy w przypadku sędziów czy prokuratorów charakterystyczne jest podejście oparte na działaniu legalnym.

Nowe zarządzanie publiczne z perspektywy władzy wykonawczej implikuje podejście do zarządzania publicznego jako świadczenie usług. W związku z tym od egzekutywy (czy też agencji rządowych) oczekuje się reakcji na stanowisko opinii publicznej i spełnianie określonych standardów. W tym kontekście można również postrzegać organy wymiaru sprawiedliwości³⁴. Nie jest to oczywiście zwykła usługa, ale usługa umiejscowiona w kontekście wspierania rządów prawa.

Rozliczalność w odniesieniu do prokuratury wymaga wzięcia pod uwagę trzech kluczowych kategorii, myśli przewodnich, takich jak reprezentacja, aurytet i odpowiedzialność. Reprezentacja jest pojęciem wieloznacznym. Obejmuje „działanie” dla kogoś i w imieniu kogoś. Szczególnie problematyczna jest kwestia reprezentacji w odniesieniu do prokuratury. Tradycyjnie w szerokim ujęciu traktuje się ją jako relację, stosunek ustawodawcy i elektoratu, który dokonał wyboru legislatury w takim kształcie osobowym, programowym. W tym sensie niejasne jest kogo lub co reprezentuje prokuratura. W Europie tradycyjnie prokuratorzy, sędziowie nie reprezentują interesów wyborców, ale

³³ Zob. J. Szczupaczyński, *Zarządzanie przez wartości w sferze publicznej*, [w:] *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017, s. 82–83.

³⁴ Por. F. Contini, R. Mohr, *Judicial Evaluation. Traditions, innovation and proposals for measuring the quality of court performance*, Saarbrücken 2008, s. 12.

raczej reprezentują bardziej ogólne wartości lub zasady³⁵. Prokurator, który winien być powoływany ze względu na swoją wiedzę prawniczą, „działa” nie w obronie konkretnych osób, ale raczej zasad o charakterze abstrakcyjnym.

Oczywiste jest, że system zarządzania w prokuraturze przez wyniki nie może ingerować w instytucjonalną niezależność prokuratury i indywidualną prokuratorów w podejmowaniu decyzji procesowych. Niemniej jednak ogólne informacje o czasie załatwiania spraw zapisane w dokumentach prokuratury, same w sobie nie zmniejszają ani nie zagrażają niezależności działania prokuratora w podejmowaniu decyzji w poszczególnych sprawach.

System rozliczalności powinien zatem opierać się na kilku grupach wskaźników, które obejmowałyby następujące obszary: skuteczność, jakość, terminowość oraz rozwój zawodowy. Faktory te powinny się również cechować zewnętrzną przejrzystością.

VII. Wnioski końcowe

Z rozliczalnością związana jest *auctoritas*, a więc ogólne poważanie, autorytet jakim instytucja cieszy się w społeczeństwie, pełniący funkcję komplementarną wobec *potestas* czy też *imperium*. Konieczne jest więc opracowanie faktorów oceny stanu niezależności i rozliczalności prokuratorów oraz prokuratury w oparciu o przyjęcie, że te dwa pojęcia są ze sobą powiązane. Niezależność bez odpowiedzialności nie będzie akceptowalna społecznie. Odpowiedzialność bez niezależności ogranicza się do biurokratycznego podejmowania decyzji procesowych.

Realnym problemem w prokuraturze jest sytuacja, gdy odpowiedzialność przechodzi z prokuratorów na wytyczne, z osób na liczby, przyjmując coraz bardziej odhumanizowany wymiar. W konsekwencji trudna jest indywidualizacja, a ostatecznie prokuratorzy ponoszą mniejszą odpowiedzialność za wyniki swojej pracy. Nie do przecenienia jest również rola mediów, które odgrywają kluczową rolę we wzmacnieniu skutków oceny raportów, pełniących funkcję legitymizacyjną.

Wzmacnianie znaczenia rozliczalności w systemie instytucjonalnym prokuratury uzasadnione jest przede wszystkim spadkiem efektywności działania

³⁵ Ibidem, s. 15.

tej instytucji. Pojęcie rozliczalności, jako swoistej ikony, w Polsce jest mniej przydatne do celów analitycznych, przypomina bowiem przepastny kosz pełen dobrych intencji, luźno zdefiniowanych pojęć i niejasnych obrazów dobrego zarządzania. Konieczne jest znacznie bardziej odpowiedzialne podejście do rozliczalności, porzucenie schematu sprawozdawczości pozbawionej elementu analizy i wyciągania konstruktywnych wniosków, na rzecz wielopłaszczyznowej rozliczalności zakorzenionej w duchu idei *good governance*. Prokuratura jest wkomponowana – by użyć sformułowania Colina Scotta – w „skomplikowane sieci rozliczalności”³⁶, ale to właśnie rozliczalność, wykorzystując w części metody *NPM*, umożliwia wprowadzenie tak potrzebnego tej instytucji „ducha przedsiębiorczości”.

Choć nie istnieje uniwersalny sposób pomiaru jakości działania prokuratury, to można wskazać na dostępność prokuratury dla obywateli (uzyskiwanie informacji), odpowiednie materiały rzeczowe i zasoby osobowe (liczba pracowników obsługi w przeliczeniu na etat orzecznicy prokuratora), narzędzia oceny oraz stosowanie norm jakości.

Wzrost ograniczeń budżetowych i wymogów jakościowych powoduje, że nie da się dalej utrzymywać prokuratury w jej anachronicznej, historycznej odrębności. Konieczne jest wypracowanie modelu organizacyjnego, który będzie ewoluować w kierunku zaspokojenia nowych wymagań społecznych przy jednoczesnym przestrzeganiu podstawowych zasad, które pełnią funkcję w legitymizacji.

Kwestia postrzegania zaufania społecznego do systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych musi być relacjonowana do znacznej dyskrecjonalności prokuratorskiej, która winna być zgodna z przejrzystymi standardami. W szerszym zakresie dotyczy modeli prokuratury, których podstawą działania jest zasada oportunistu, niemniej jednak w kontekście nieuchronnej tendencji do rozszerzania stosowania konsensualnych trybów zakończenia postępowania karnego, odgrywać będzie coraz większą rolę także i w Polsce.

Prokuratorzy jak sędziowie, powinni być powoływani w rzetelnej procedurze zapewniającej neutralność i przejrzystość, w oparciu o obiektywne kryteria, w szczególności obejmujące kwalifikacje zawodowe, umiejętności i do-

³⁶ Zob. C. Scott, *Accountability in the regulatory state*, „Journal of Law and Society” 2000, vol. 27, No. 1, s. 49–50.

świadczanie. Transparentność i uczciwość w procesie rekrutacji czy awansów prokuratorów muszą być odzwierciedlone w ich postępkach kariery, co ogranicza wpływanie na jego niezależność poprzez zapobieganie wpływom zewnętrznym, takim jak oferty pieniężne lub wpływy wewnętrzne, jak choćby oferty awansu mające na celu wpłynięcie na decyzję prokuratora³⁷.

Rozliczalność zapobiega bałkanizacji interesów w ramach prokuratury, jednocześnie wystrzegać należy się rytualizmu w poszukiwaniu mechanizmów oceny. Rozliczalność stanowi „retoryczny” wierzchołek legalności systemu wymiaru sprawiedliwości, który zezwala na sąd i wymaga odpowiedzialności³⁸. Ocena prokuratorów jedynie w jednym wymiarze, czy to z punktu widzenia legalności czy z perspektywy kryteriów menedżerskich byłaby przejawem symplifikacji.

Kompleksowe podejście do rozliczalności prokuratury implikuje konieczność ewaluacji wykraczającej poza mechanizmy wewnętrzne. Nieodzowne jest uwzględnienie zewnętrznych punktów odniesienia i źródeł autorytetu. Konieczne jest znalezienie optymalnego i wielowymiarowego narzędzia ewaluacji, pozwalającego monitorować działanie instytucji, a w konsekwencji poprawić efektywność pełnionych funkcji.

Literatura

- Aucoin P., Heintzman R., *The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform*, „International Review of Administrative Sciences” 2000, vol. 66.
- Bovens M., *Public accountability*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L.E. Lynn, jr., C. Pollitt, New York 2005.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, No. 4.
- Bovens M., *Analysing and Assesing Public Accountability. A Conceptual Framework*, „European Governance Papers. EUROGOV” 2006, No. C-06-01.
- Bovens M., *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „West European Politics” 2010, vol. 33, No. 5.
- Bovens M., Schillemans T., Hart P., *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, „Public Administration” 2008, vol. 86, no 1.

³⁷ Zob. pkt 7 rekomendacji z 2000 r.

³⁸ F. Contini, R. Mohr, op.cit., s. 75.

- Contini F., Mohr R., *Judicial Evaluation. Traditions, innovation and proposals for measuring the quality of court performance*, Saarbrücken 2008.
- Espeland W.N., Vannebo B.I., *Accountability, Quantification, and Law*, „Annual Review of Law and Social Science” 2007, nr 3.
- Jasiński W., *Transparentność działania prokuratury*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020.
- Keilitz I., *Viewing Judicial Independence and Accountability through the „Lens” of Performance Measurement and Management*, „International Journal for Court Administration” 2018, vol. 9, No. 3.
- Levenson L.L., *Working Outside the Rules: The Undefined Responsibilities of Federal Prosecutors*, „Fordham Urban Law Review” 1999, vol. 26, No. 3.
- López Aguilar J.F., *La justicia y sus problemas en la Constitución. Justicia, jueces y fiscales en el estado social y democrático de derecho*, Madrid 1996.
- Mitchell Caldwell H., *The Prosecutor Prince: Misconduct, Accountability, and a Modest Proposals*, „Catholic University Law Review” 2013, vol.63.
- Mulgan R., *‘Accountability’: an ever-expanding concept?*, „Public Administration” 2000, vol. 78, No. 3.
- Mulgan R., *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Palgrave MacMillan 2003.
- Peers S., Costa M., *Accounting for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, „European Law Journal” 2012, vol. 18, No. 3.
- Rogacka-Rzewnicka M., Gajewska-Kraczkowska H., *Współczesny utylitaryzm penalny w sferze legislacji karnoprocesowej*, [w:] *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018.
- Scott C., *Accountability in the regulatory state*, „Journal of Law and Society” 2000, vol. 27, No. 1.
- Szczupaczyński J., *Zarządzanie przez wartości w sferze publicznej*, [w:] *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017.
- Tonry M., *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, [w:] *Prosecutors and Politics: A Comparative Perspective*, red. M. Tonry, Chicago–London 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*, ed. E. Luna, M.L. Wade, New York 2012.
- Zapatero J., *El buen Fiscal*, Valencia 2019.