

Agnieszka Pawłowska\*

## Rozliczalność polityczna w nieskonsolidowanej demokracji. Przykład Polski

Political accountability  
in a semi-consolidated democracy.  
An example of Poland

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** rozliczalność, władze publiczne, funkcjonariusze publiczni, demokracja nieskonsolidowana, Polska

**Keywords:** accountability, public authorities, public officials, semi-consolidated democracy, Poland

**Abstrakt:** Autorka formułuje założenie o niższej zdolności rozliczania władz publicznych w Polsce w związku ze zmianami wprowadzonymi do systemu politycznego pod rządami Zjednoczonej Prawicy. Celem artykułu jest uzasadnienie tego założenia poprzez przedstawienie obecnych warunków rozliczania władz publicznych. Definiując rozliczalność autorka korzysta z podejść R. Mulgana i M. Bovensa. Za tymi autorami wyodrębnia trzy etapy rozliczalności: informację, dyskusję i konsekwencje. W artykule zostały przedstawione podstawy prawne i ograniczenia dostępu do informacji publicznej, prowadzenia dyskusji o polityce rządu oraz nakładania sankcji na organy i funkcjonariuszy publicznych. Autorka formułuje konkluzję o deficycie rozliczalności władz publicznych w Polsce w związku z ograniczeniem dyskusji prowadzonej w parlamencie i mediach publicznych oraz przerwaniem łańcucha rozliczalności na etapie konsekwencji, czego główną przyczyną upatruje w politycznym podporządkowaniu prokuratury.

**Abstract:** The author formulates the assumption that public authorities in Poland are less able to hold accountability in connection with the changes introduced to the political system under the rule of the United Right. The aim of this article is to justify this assumption

\* ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0083-3833>, prof. dr hab., Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: [apawlowska@ur.edu.pl](mailto:apawlowska@ur.edu.pl)

*by presenting the current conditions of accountability of public authorities. In defining accountability, the author uses the approaches of R. Mulgan and M. Bovens. Following these authors, she distinguishes three stages of accountability: information, discussion, and consequences. The article presents the legal grounds and restrictions on access to public information, discussion of government policy and imposing sanctions on public authorities and officials. The author formulates a conclusion on the accountability deficit of public authorities in Poland due to the limitation of discussions in the parliament and public media and the breaking of the chain of accountability at the stage of consequences, which results mainly from the political subordination of the prosecutor's office.*

## Wprowadzenie

Rozliczalność rządzących jest warunkiem i składnikiem współczesnych systemów demokratycznych. Po pierwsze, mechanizmy rozliczalności dostarczają obywatelom i ich przedstawicielom informacji niezbędnych do oceny tego, co i jak zrobił rząd i umożliwiają im pociąganie jego członków do odpowiedzialności za ich decyzje. Jest to zatem ważne ogniwo w procesie demokratycznym – od wyboru i upodmiotowienia funkcjonariuszy publicznych po poddanie ich kontroli, a następnie ewentualne nałożenie na nich sankcji. Po drugie, w kluczowym dla ustroju demokratycznego podziale władzy, mechanizmy rozliczalności służą zapobieganiu i ujawnianiu nadużyć władzy wykonawczej, jak pisze M. Bovens i współautorzy „rozliczalność jest niezbędna, aby powstrzymać wszechobecną tendencję do koncentracji władzy i nadużywania uprawnień przez organy wykonawcze”<sup>1</sup>. W końcu, współczesne państwa demokratyczne biorą odpowiedzialność za świadczenie licznych usług publicznych, które są realizowane przez równie liczne podmioty publiczne i niepubliczne, w różnych konstelacjach rządzenia sieciowego. W tych warunkach rozliczalność nie ogranicza się do władzy wykonawczej, ani do kontrolowania urzędników lecz ma na celu poprawę efektywności funkcjonowania całego sektora publicznego.

B. Manin, A. Przeworski i S.C. Stokes uznali, że władze publiczne podlegają rozliczeniu (*are „accountable”*), jeżeli wyborcy są w stanie rozpoznać, czy władze te działają w ich interesie, a także nałożyć stosowne sankcje, tak aby piastunowie działający w najlepszym interesie obywateli wygrywali w reelekcji, zaś przegrywali ci, którzy postępują

---

<sup>1</sup> M. Bovens, T. Schillemans, P.T. Hart, *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, «Public Administration» 2008, vol. 86, nr 1, s. 231.

przeciwnie<sup>2</sup>. Wskazali zatem, że rozliczalność ma miejsce wtedy, gdy obywatele wiedzą o działaniach władz, są w stanie ocenić te działania i dokonać takiego wyboru swoich przedstawicieli, który pozwoli im odsunąć od władzy tych, których działania, w ich ocenie, nie służą interesom obywateli.

Tak rozumiana rozliczalność, mocno zakotwiczona w amerykańskiej tradycji nauk o polityce, jest prawie nieobecna w pracach polskich politologów. Monografia pt. *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)* autorstwa A. Sroki<sup>3</sup> jest jedną z nielicznych publikacji w literaturze polskiej poświęconych *expressis verbis* rozliczalności. Autorka przedstawia w niej zarówno rozliczalność horyzontalną (system kontroli i równowagi między współzależnymi władzami), jak i wertykalną (zapewnienie obywatelom prawa wyboru swoich przedstawicieli i nakładania na nich sankcji, gdy podejmują decyzje sprzeczne z ich oczekiwaniami). Podobny wzorzec analizy rozliczalności jako elementu procesu demokratycznego w systemie politycznym Polski zastosował Z. Machelski badając zmiany władz publicznych w Polsce jako przykład rozliczalności wertykalnej<sup>4</sup>. Z kolei R. Grzeszczak rozwija zagadnienie rozliczalności w odniesieniu do władzy wykonawczej w Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Są też przykłady prac, których autorzy wprawdzie nie posługują się pojęciem „rozliczalność”, jednak analizując zagadnienie kontroli organów państwowych są blisko tego pojęcia<sup>6</sup>.

Niniejszy artykuł ma stanowić wkład do dyskusji o rozliczalności, która rozwija się w politologii w Polsce. Ma to związek z dekonstrukcją demokratycznego państwa prawnego, której doświadcza ustrój Rzeczypospolitej w ostatnich latach. Wyrazem tego stanu rzeczy jest spadek miejsca Polski w ostatnim rankingu Freedom House, z kategorii demokracji skonsolidowanej do kategorii demokracji nieskonsolidowanej (*semi-conso-*

---

<sup>2</sup> B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, *Elections and Representation*, [w:] A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin (red.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, U.K., New York 1999, [za:] M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 75.

<sup>3</sup> A. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014.

<sup>4</sup> Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, vol. 144, nr 1, s. 61–87.

<sup>5</sup> R. Grzeszczak, *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, «Kontrola Państwowa» 2011, nr 2, s. 123–138.

<sup>6</sup> Np. J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.

lidated)<sup>7</sup>. Jest to rezultatem spadku lub utrzymywania się na średnim lub niskim poziomie wartości wskaźników, m.in. praworządności, niezależności wymiaru sprawiedliwości, otwartości i transparentności rządu, wolności mediów, wolności wyrażania osobistych poglądów na tematy polityczne, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń.

Wymienione wskaźniki w jakiejś mierze opisują warunki rozliczalności władz publicznych, zatem ich wartość jest też wyznacznikiem zdolności rozliczania władz publicznych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie warunków rozliczalności władz publicznych w Polsce. Aby cel ten zrealizować autorka odwołuje się do podejść teoretycznych Mulgana<sup>8</sup> i Bovensa<sup>9</sup>. Autorzy ci zgadzają się co do trzech składowych rozliczalności, którymi są: informacja, dyskusja i konsekwencje. W niniejszym artykule są one definiowane jako etapy, a zarazem wymiary rozliczalności. W powyższej kolejności są one również analizowane. Autorka opiera się na powszechnie dostępnych źródłach, takich jak akty normatywne, dokumenty, raporty, publikacje prasowe, informacje publikowane na stronach internetowych instytucji publicznych oraz literaturze przedmiotu. Niniejsze studium nie jest więc rezultatem badań empirycznych nad rozliczalnością, opiera się na dowodach pośrednich, zaś zawarte w nim konkluzje należy traktować jako wstępne i wymagające weryfikacji empirycznej.

W dalszej części artykułu zostanie podjęta kwestia definicji oraz podejścia teoretyczne do rozliczalności jako pojęcia zakotwiczonego w naukach o polityce i administracji. W niezbędnym zakresie określonym tematem artykułu zostaną przywołane przełomowe studia odnoszące się do rodzajów rozliczalności. W kolejnej części – podporządkowanej etapom rozliczalności: informacji, dyskusji oraz konsekwencjom – analizowane są warunki rozliczalności władz publicznych w Polsce. Autorka przywołuje kluczowe przepisy prawa oraz przykłady ich realizacji. W zakończeniu pracy dokonano oceny stanu rozliczalności władz publicznych w odniesieniu do omawianego przypadku, konfrontując go z podejściem teoretycznym do tego zjawiska.

<sup>7</sup> Od 2015 r. rating Polski jako ustroju demokratycznego spadł z 79,76% do 58,98% w 2022 r. Rating jest sporządzany na podstawie pomiaru 25 wskaźników. Freedom House, *Countries and territories. Democracy Scores*, <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores> (7.06.2022).

<sup>8</sup> R. Mulgan, *Holding Power to Account*, London 2003, s. 10.

<sup>9</sup> M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, «European Law Journal» 2007, vol. 13, nr 4, s. 454.

## Definiowanie rozliczalności

Rozliczalność (*accountability*) od dwóch dekad jest terminem parasolowym służącym opisowi rozmaitych form kontroli i nadzoru nad organami władz publicznych i administracją. Do lat 80. XX w. stosowanie tego terminu ograniczało się do zagadnień rachunkowości i audytu. Wraz z rozwojem nowego zarządzania publicznego i wprowadzeniem technik nadzoru finansowego do procesów zarządzania publicznego, uznano rozliczalność za pojęcie dobrze służące opisowi kontroli i naprawy działań podejmowanych przez instytucje publiczne<sup>10</sup>. Należy jednak zauważyć, że w dyskursie politycznym, ale również prawnym i politologicznym, rozliczalność poprzedzają albo uzupełniają albo zastępują inne terminy, takie jak: odpowiedzialność (*responsibility*, *answerability*, *liability*), responsywność, kontrola lub nadzór<sup>11</sup>. Terminy te służą również wyjaśnieniu złożonego charakteru odpowiedzialności. Na przykład M. Bovens, definiując rozliczalność wskazuje, że jest ono bliskie pojęciu „responsywność” (*responsiveness*) i „poczucie odpowiedzialności” (*a sense of responsibility*), czyli „chęci działania w sposób przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy”<sup>12</sup>. Z kolei, B. Manin, A. Przeworski i S.C. Stokes twierdzą, że responsywność to realizowanie przez rząd polityki, którą sygnalizują obywatele jako pożądaną, natomiast rozliczalność to możliwość dokonania oceny rządu jako służącego lub niesłużącego interesom obywateli i odpowiednio dokonania jego ponownego wyboru lub odsunięcia od władzy<sup>13</sup>. Ci autorzy zatem – w przeciwieństwie do M. Bovensa – dokonują wyraźnego rozróżnienia między rozliczalnością a responsywnością.

Innym terminem bliskoznacznym rozliczalności jest kontrola. W swoim przełomowym artykule B.S. Romzek i M.J. Dubnick<sup>14</sup> użyli tego pojęcia do zdefiniowania rozliczalności. Jednak R. Mulgan wskazuje, że w przeciwieństwie do kontroli, która może przebiegać równolegle z kontrolowaną czynnością, rozliczalność jest retrospektywna – obejmuje

---

<sup>10</sup> R. Mulgan, *Holding Power...*

<sup>11</sup> M. Bovens, *Analysing and Assessing...*; M. Dubnick, *Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms*, “Public Performance & Management Review” 2005, vol. 28, nr 3, s. 376–417; T. Willems, W. Van Dooren, *Coming to Terms with Accountability: Combining multiple forums and functions*, “Public Management Review” 2012, vol. 14, nr 7, s. 1011–1036.

<sup>12</sup> M. Bovens, *Analysing and Assessing...*, s. 450.

<sup>13</sup> B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, *Elections and Representation...*, s. 9–10.

<sup>14</sup> B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, “Public Administration Review” 1987, vol. 47, nr 3, s. 227–238.

badanie działań po ich wystąpieniu i nakładanie środków zaradczych lub sankcji za wcześniejsze naruszenia reguł i instrukcji<sup>15</sup>. Warto w tym miejscu wskazać na „transatlantycki podział” w literaturze przedmiotu. W dyskursie amerykańskim rozliczalność odnosi się do „zestawu normatywnych standardów oceny zachowań aktorów publicznych”, podczas gdy w Europie rozliczalność jest interpretowana jako „relacja instytucjonalna, w której aktor może być pociągnięty do odpowiedzialności”<sup>16</sup>. Europejskie podejście do rozliczalności jest związane z praktyką prawa administracyjnego oraz narracją akademicką, która koncentrowała się na odpowiedzialności administracyjnej. Podobnie dyskurs ten przebiegał w Polsce, gdzie dominowały publikacje normatywne dotyczące systemu kontroli, z naciskiem na kontrolę państwową sprawowaną przez wyspecjalizowane organy<sup>17</sup>.

Wieloznaczność pojęcia *rozliczalności* znajduje odzwierciedlenie w licznych definicjach. Realizując cel artykułu autorka oparła się na dwóch definicjach zakorzenionych w naukach o polityce, są to:

1. Definicja R. Mulgana, która ujmuje rozliczalność jako interakcję społeczną i relację wymiany obejmujące prawo podmiotu, który rozlicza i obowiązek podmiotu rozliczanego<sup>18</sup>. Autor wskazuje trzy podstawowe cechy tak rozumianej rozliczalności: a) oba podmioty są od siebie niezależne; b) rozliczalność opiera się na interakcji społecznej; c) rozliczalność pociąga za sobą działania o charakterze władczym (*authority*), ale niekoniecznie wiąże się z faktycznym lub formalnym sprawowaniem władzy (*power*).
2. Definicja M. Bovensa, który określa rozliczalność jako relację między aktorem a forum, któremu aktor ma obowiązek wyjaśniać swoje postępowanie. Członkowie forum mogą zadawać pytania i wydawać osąd, zaś aktor ponosi konsekwencje tego osądu<sup>19</sup>. Według M. Bovensa aktorem może być osoba fizyczna lub instytucja publiczna, natomiast forum stanowi osoba (zwierzchnik) lub organ kolegialny, takie jak: rzecznik praw obywatelskich, parlament, sąd, komisja rewizyjna. Autor zwraca uwagę na trzy składowe rozliczalności: a) obowiązek

<sup>15</sup> R. Mulgan,  *Holding Power...*, s. 18.

<sup>16</sup> T. Willems, W. Van Dooren,  *Coming to Terms...*, s. 1013.

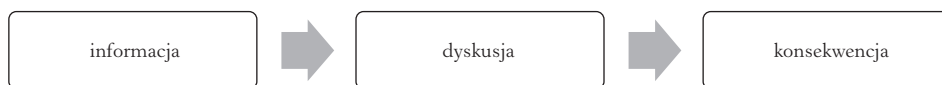
<sup>17</sup> Np. T. Hoffman,  *Prawne aspekty systemu kontroli administracji w Polsce*, «Zarządzanie Publiczne» 2008, vol. 5, nr 3, s. 51–69; E. Ochendowski,  *Prawo administracyjne: Część ogólna*, Toruń 2009; A. Sylwestrzak,  *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2001.

<sup>18</sup> R. Mulgan,  *Holding Power...*, s. 11.

<sup>19</sup> M. Bovens,  *Analysing and Assessing...*, s. 450.

aktora informowania forum o swoim postępowaniu; b) dyskusja przed forum na temat postępowania aktora, podczas której może on wyjaśniać i uzasadniać swoje zachowanie; c) prawo forum do oceny zachowania aktora i jeśli to konieczne nałożenia na niego sankcji. Składowe rozliczalności łączą się w łańcuch procesu rozliczania aktorów publicznych, którego ogniwami są: informacja, dyskusja i konsekwencja (sankcja)<sup>20</sup> (rys. 1).

Rysunek 1. Rozliczalność jako proces



Źródło: opracowanie własne.

Wspólnymi cechami obu definicji są: a) relacyjny charakter rozliczalności, tj. dwustronna interakcja między rozliczanym aktorem a rozliczającym forum; b) dialogiczny i dialektyczny charakter rozliczalności – jej dyskursywny i kontradiktoryjny charakter<sup>21</sup>; c) kolegalność i „otwartość” forum, którym mogą być podmioty sformalizowane (legislacyjne/sądowe/kontrolne) i niesformalizowane (obywatele).

Wymienione trzy etapy procesu rozliczalności według G.J. Brandsma i T. Schillemansa<sup>22</sup> stanowią jej trzy wymiary tworzące „kostkę rozliczalności” (*accountability cube*). Wydawać by się mogło, że jest to bardzo zbliżone podejście, jednak konsekwencje wyboru między definicją rozliczalności jako procesu (łańcuch rozliczalności), a definicją rozliczalności jako trójwymiarowego zjawiska (kostka rozliczalności) mają dalekosiężne konsekwencje dla metodologii prowadzenia badań nad tym zagadnieniem. W pierwszym przypadku zakłada się konsekwentne badanie poszczególnych etapów rozliczalności. Zakłada się również, że usunięcie jednego „ogniwa” z łańcucha rozliczalności skutkuje przerwaniem całego procesu. Uznanie, że rozliczalność jest trójwymiarową składową systemu politycznego oznacza, że każdy z jej wymiarów może być: po pierwsze, badany niezależnie od pozostałych; po drugie, zmierzony; po trzecie, wartości

<sup>20</sup> M. Bovens, T. Schillemans, P.T. Hart, *Does Public Accountability...* R. Mulgan pod pojęciem konsekwencji rozumie zarówno działalność naprawczą, jak i sankcję wymierzoną w odpowiedzialnego za nieprawidłowości aktora. R. Mulgan, *Holding Power...*, s. 30.

<sup>21</sup> Zob. J. Black, *Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes*, «Regulation & Governance» 2008, vol. 2, nr 2, s. 137–164.

<sup>22</sup> G.J. Brandsma, T. Schillemans, *The Accountability Cube: Measuring Accountability*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2013, vol. 23, nr 4, s. 961.

wszystkich trzech pomiarów mogą zostać zagregowane, co pozwala, po czwarte, ocenić potencjał rozliczalności aktorów w systemie politycznym. W dalszej części artykułu autorka oparła się na obu podejściach uznając, że rozliczalność jest procesem, którego etapy można analizować niezależnie względem siebie.

Dopełnieniem „teorii” rozliczalności są jej typologie. Pionierską typologię zaproponowali w 1987 r. B.S. Romzek i M.J. Dubnick<sup>23</sup>. Autorzy posłużyli się kryteriami: źródła kontroli instytucji/funkcjonariusza publicznego (kontrola wewnętrzna vs. kontrola zewnętrzna) oraz stopnia kontroli nad działaniami instytucji/urzędnika publicznego (poziom wysoki vs. poziom niski) (tabela 1). Kontrola wewnętrzna opiera się na formalnych zależnościach służbowych lub na relacjach nieformalnych zachodzących wewnątrz organizacji. Kontrola zewnętrzna wynika zaś z formalnych uprawnień instytucji powołanych w celu kontrolowania podmiotów publicznych, albo z nieformalnych relacji tych ostatnich z otoczeniem społecznym i politycznym. Stopień kontroli odzwierciedla natomiast możliwość podmiotu rozliczającego w zakresie określenia rozległości i głębokości działań kontrolnych – czym większe są możliwości, tym wyższy stopień kontroli. W rezultacie autorzy otrzymali cztery systemy rozliczalności (tabela 1). W niniejszym artykule autorka odwołuje się do rozliczalności:

- 1) prawnej, gdzie forum rozliczającym jest instytucja zewnętrzna posiadająca uprawnienia w zakresie rozliczania podmiotu publicznego, także w zakresie nakładania sankcji na podmiot kontrolowany. Rozliczalność prawna jest domeną sądów administracyjnych i powszechnych, działających w związku z legitymowaną inicjatywą innego podmiotu, np. organu kontroli państwowej;
- 2) politycznej, opierającej się na odpowiedzialności instytucji lub funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu zewnętrznego. Stopień kontroli jest w tym przypadku niski. W odniesieniu do instytucji i funkcjonariuszy publicznych podmiotami rozliczającymi mogą być obywatele (klienci usług publicznych, interesanci w urzędzie, opinia publiczna), zwierzchnicy polityczni (np. wspomniani parlamentarzyści lub członkowie rządu), grupy interesu, a także – jak piszą B.S. Romzek i M.J. Dubnick – przyszłe pokolenia<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector...*, s. 228–230.

<sup>24</sup> Tamże, s. 229.



Tabela 1. Typologia systemów rozliczalności wg Romzek i Dubnicka

Stopień kontroli		Źródło kontroli	
		Wewnętrzna	Zewnętrzna
	Wysoka	Biurokratyczna	Prawna
	Niska	Zawodowa	Polityczna

Źródło: B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, "Public Administration Review" 1987, vol. 47, nr 3, s. 229.

Warta przywołania, zważywszy na tytułowe zagadnienie, jest typologia przedstawiona przez A. Sinclair, która wyróżniła pięć form rozliczalności: polityczną, publiczną, managerską, zawodową i osobistą. Szczególnie ważna jest rozliczalność polityczna i publiczna. Ta pierwsza jest łańcuchem odpowiedzialności ciągnącym się od urzędnika liniowego, poprzez jego zwierzchnika, szefa instytucji publicznej, aż po organ władzy wykonawczej kontrolowany przez polityków (parlamentarzystów, radnych) wybranych przez obywateli, którzy przez tychże obywateli są rozliczani. Rozliczalność publiczna jest rozumiana przez A. Sinclair jako „bardziej nieformalna, ale bezpośrednia rozliczalność przez zainteresowane grupy społeczne i osoby prywatne”<sup>25</sup>. A. Sinclair dostarcza dowodów na to, że rozliczalność polityczna i publiczna są traktowane przez funkcjonariuszy publicznych jako komplementarne części tego samego procesu – realizowania polityki rządu, ale w poczuciu odpowiedzialności przed społeczeństwem.

W dalszej części artykułu autorka zajmuje się rozliczalnością prawną, polityczną i publiczną organów władz publicznych rozumianych jako instytucje i osoby piastujące stanowiska publiczne. Rodzaje rozliczalności traktowane są jako komplementarne.

## Warunki rozliczalności na jej kolejnych etapach

### 1. Informacja

Informacja jest początkiem i kluczem do rozliczenia instytucji i funkcjonariuszy publicznych. Rozliczane podmioty mają obowiązek udzielić rozliczającemu forum informacji o swoim postępowaniu, wykonywanych

<sup>25</sup> A. Sinclair, *The chameleon of accountability: Forms and discourses*, «Accounting, Organizations and Society» 1995, vol. 20, nr 2–3, s. 225.

zadaniach i ich wynikach oraz o sposobie ich osiągnięcia. W sytuacji, gdy przedmiotem odpowiedzialności są uchybienia lub niepowodzenia w realizacji polityki publicznej, informacja ma na celu wyjaśnienie i uzasadnienie podjętych decyzji i działań. Niektóre kategorie informacji wymaganych od funkcjonariuszy publicznych mają służyć ocenie ich uczciwości jako reprezentantów interesu publicznego.

Standardy dotyczące udostępniania informacji przez organy władz publicznych i administrację zawiera rekomendacja o dostępie do informacji znajdującej się w posiadaniu władz publicznych, przyjęta w 1981 r. przez Radę Ministrów Rady Europy<sup>26</sup>. Sformułowano w niej zalecenie by każdy podlegający prawu państwa-członka Rady Europy, a więc także prawu państwa polskiego, miał prawo do uzyskania na żądanie informacji będących w posiadaniu władz publicznych innych niż organy ustawodawcze i organy sądowe. Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zostało zagwarantowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako jedno z praw politycznych. Szczegółowo tryb udostępniania informacji publicznej został określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>27</sup>. Oprócz niej, w polskim porządku prawnym są też akty normatywne o charakterze szczególnym zawierające gwarancje jawności informacji urzędowych<sup>28</sup>.

Dostęp do informacji publicznej jest realizowany przez obywateli samodzielnie, zaś w ich imieniu występują parlamentarzyści i radni, media i organizacje społeczne. Dostęp do informacji jest warunkiem wykonywania przez organy przedstawicielskie ich kompetencji kontrolnych. Kompetencje te są realizowane przez indywidualnych posłów, komisje sejmowe oraz Sejm RP, a w jednostkach samorządu terytorialnego przez radnych, komisje rady (sejmiku) oraz rady (sejmiki) *in pleno*. Obok przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, posłowie korzystają z przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>29</sup> oraz przepisów Regulaminu Sejmu. Radni wykonują swój mandat na podstawie ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz regulaminów rad (sejmików). Okoliczności a zarazem formy, w jakich posłowie i radni mogą pozyski-

<sup>26</sup> CoE, Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities, 1981.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.

<sup>28</sup> Szerzej: G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną: Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 18–19.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350.

wać informacje są wielorakie i znacznie przekraczają możliwości zwykłych obywateli w tym zakresie.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe<sup>30</sup>, media realizują „prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej” (art. 1). Dodajmy, że warunkiem niezbywalnym realizacji tego prawa są media wolne i niezależne, tj. niekontrolowane przez władze publiczne. Media wprawdzie nie mają uprzywilejowanej pozycji w zakresie prawa dostępu do informacji – realizują je opierając się na przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej – jednak mają większe możliwości w zakresie jej pozyskiwania. Ma to również źródło w przepisach prawa prasowego: art. 6 zobowiązuje organy państwowe do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki.

Informacje dla celów rozliczenia organów władz publicznych gromadzą organizacje pozarządowe, wśród nich organizacje strażnicze – „organizacje pozarządowe, których celem jest obywatelska kontrola działań władz publicznych (np. organizacje zajmujące się prawami człowieka, ekologią) lub obywatelska kontrola etyki działań wielkiego biznesu”<sup>31</sup>. Organizacjami strażniczymi działającymi w Polsce są m.in. Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie 61 i Komitet Helsiński.

Rozległymi uprawnieniami w zakresie pozyskiwania informacji dysponuje Najwyższa Izba Kontroli. Na żądanie NIK kierownik kontrolowanej jednostki ma obowiązek udostępnić wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Kontrolerzy NIK mogą również przesłuchiwać świadków oraz żądać wyjaśnień od osób zatrudnionych w kontrolowanej instytucji<sup>32</sup>. NIK jest więc zarówno podmiotem o szczególnych kompetencjach w zakresie gromadzenia informacji, jak też dostarczania jej najwyższym organom państwowym, a także opinii publicznej, poprzez publikowanie raportów pokontrolnych.

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z warunków jawności życia publicznego wyrażonym w Konstytucji RP. Na straży przepisów Konstytucji i innych ustaw powinny stać niezależne sądy. Tymczasem od Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, wyszedł w dniu 16 lutego 2021 r., wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie za niekonstytucyjne

---

<sup>30</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1914.

<sup>31</sup> M.A. Nowicki, Z. Fialova, M. Chodkowski, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>32</sup> Art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59.

wybranych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>33</sup>. Wniosek znalazł poparcie Prokuratora Generalnego oraz Sejmu. Do postępowania w tej sprawie przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich, który uzasadniał, że uwzględnienie przedmiotowego wniosku pozbawi obywateli prawa dostępu do informacji publicznej<sup>34</sup>. TK miał rozpoznać sprawę 15 grudnia 2021 r., jednak do czasu sporządzenia tego tekstu (połowa 2022 r.) orzeczenie nie zapadło. Warto dodać, że sam Trybunał Konstytucyjny wykazuje opieszałość w realizacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i raczej buduje bariery dla obywateli w zakresie pozyskiwania informacji o działaniach władz publicznych niż wspiera ich w tej kwestii<sup>35</sup>.

W zakresie ochrony prawa dostępu do informacji publicznej obywatele nie mogą też liczyć na wsparcie ze strony prokuratury, która w sprawach podmiotów i osób związanych z rządzącą koalicją albo nie podejmuje śledztw, albo je umarza. Przykładem jest sprawa członków zarządu Fundacji Lux Veritatis (w tym Prezesa – Tadeusza Rydzyka), którą przed Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wniosło w 2016 r. stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Stowarzyszenie zdecydowało się na postępowanie sądowe po bezskutecznych próbach uzyskania od Fundacji informacji o przedsięwzięciach finansowanych ze środków publicznych od 2008 roku. Pierwszy wyrok, w którym sąd wymierzył karę grzywny i nakazał Lux Veritatis udostępnienie informacji, nie został przez Fundację wykonany. Watchdog Polska zdecydowało więc o złożeniu

<sup>33</sup> Chodzi o następujące przepisy ustawy: art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2; art. 5 ust. 2 i 3; art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 16 ust. 1; art. 1 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 1; art. 5 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2; art. 23. Dostęp do informacji publicznej – podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej, zakres udzielanych informacji, odpowiedzialność karna, strony postępowania, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/11694-dostep-do-informacji-publicznej-podmioty-obowiazane-do-udostepniania-informacji-publicznej-zakres-udzielanych-informacji-odpowiedzialnosc-karna-strony-postepowania> (30.05.2022).

<sup>34</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprawa dostępu do informacji publicznej w TK. Rzecznik krytycznie o wniosku Pierwszej Prezes SN. TK odracza rozprawę, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sprawa-dostepu-do-informacji-publicznej-w-tk-rzecznik-krytycznie-o-wniosku-pierwszej-prezes> (31.05.2022).

<sup>35</sup> M. Pach, *Trybunał kasuje obywatela – Maciej Pach o ignorowaniu przez TK wniosków o udostępnienie informacji publicznej*, «Rzeczpospolita» 23 marca 2018, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art9874751-trybunal-kasuje-obywatela-maciej-pach-o-ignorowaniu-przez-tk-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej> (30.05.2022).

subsydiarnego aktu oskarżenia<sup>36</sup>. W rezultacie kolejnego postępowania sądowego dyrektor finansowa Fundacji Lux Veritatis została skazana na 3 miesiące pozbawienia wolności w zawieszeniu na rok. Sąd również ponownie nakazał udostępnienie żądanej informacji. 12 maja 2022 r. apelację od tego wyroku złożyła Prokuratura Okręgowa w Warszawie, która zakwestionowała zasadność wydanego przez sąd orzeczenia<sup>37</sup>. Nie zagłębiając się w treść apelacji, warto zastanowić się, czy podmiot – obywatel, albo organizacja – niecieszący takimi względami, jak sprzyjająca Zjednoczonej Prawicy wzmiankowana Fundacja, miałyby szansę na podobną „obronę” ze strony prokuratury?

Dostęp do informacji jest realizowany przez media. Udzielanie rzetelnej i bezstronnej informacji jest w szczególności obowiązkiem mediów publicznych. W 2022 r. po raz kolejny Polska odnotowała spadek (z 71,16 pkt. w 2021 r. do 65,64 pkt. w 2022 r.) w Indeksie Wolności Prasy publikowanym przez organizację Reporterzy bez Granic<sup>38</sup>. W raporcie przygotowanym w 2016 r. przez Freedom House Polska znalazła się w grupie państw „wolnych” pod względem wolności prasy<sup>39</sup>. Lecz już rok później w raporcie tej samej organizacji wskazano Polskę jako państwo charakteryzujące się największym spadkiem wartości indeksu wolności prasy i od tamtej pory jest ona klasyfikowana jako „częściowo wolna” pod tym względem<sup>40</sup>.

Coraz niższa pozycja Polski w rankingach wolności prasy jest rezultatem polityki medialnej Zjednoczonej Prawicy zapoczątkowanej w 2015 r. przyjęciem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji<sup>41</sup>, która zastą-

---

<sup>36</sup> K. Batko-Tołuć, *Sprawa Lux Veritatis – miara zawłaszczenia państwa i braku praworządności*, <https://siecobywatelska.pl/sprawa-lux-veritatis-miara-zawlaszczenia-panstwa-i-braku-praworzadnosci/> (31.05.2022); *Zapadł wyrok karny ws. fundacji o. Tadeusza Rydzyka*, «Rzeczpospolita», 24 marca 2022, <https://www.rp.pl/prawo-karne/art35933561-zapadl-wyrok-karny-ws-fundacji-o-tadeusza-rydzyka> (31.05.2022).

<sup>37</sup> Apelacja prokuratury ws. Fundacji Lux Veritatis, «Rzeczpospolita», 13 maja 2022, <https://www.rp.pl/prawo-karne/art36291431-apelacja-prokuratury-ws-fundacji-lux-veritatis> (31.06.2022).

<sup>38</sup> Do 2015 r. Polska odnotowywała wzrost w rankingu wolności mediów, od 2016 r. obserwuje się spadek. Reporters without Borders, *Poland*, <https://rsf.org/en/country/poland> (11.06.2022).

<sup>39</sup> Freedom House, *Freedom of the Press 2016*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FT0P\\_2016Report\\_Final\\_04232016.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FT0P_2016Report_Final_04232016.pdf) (11.06.2022).

<sup>40</sup> Freedom House, *Freedom of the Press 2017*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP\\_2017\\_booklet\\_FINAL\\_April28.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf) (11.06.2022).

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2016 r. poz. 25.

piła dotychczasowy sposób powoływania członków zarządów mediów publicznych przez radę nadzorczą powołaniem przez Ministra Skarbu Państwa. Od tego czasu podlegające polityzacji media publiczne nie realizują przepisów art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji, tj. nie prezentują rzetelnie i bezstronnie wydarzeń i zjawisk politycznych, nie wspierają też swobodnego kształtowania poglądów obywateli. Poprzez jawne sprzyjanie rządowi uniemożliwiają również wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej<sup>42</sup>. Media publiczne stały się najmniej wiarygodnym źródłem informacji wśród mediów badanych w Polsce przez Reuters Institute<sup>43</sup>. Niemniej, znaczenie telewizji publicznej jest nie do przecenienia, gdyż dla jednej czwartej widzów jest ona głównym źródłem informacji<sup>44</sup>.

Źródłem informacji szczególnie istotnej w procesie rozliczania instytucji i funkcjonariuszy publicznych są sygnaliści – osoby ujawniające nieprawidłowości w instytucjach publicznych i prywatnych. W świetle przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1037 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, sygnaliści są elementem kontroli zarządczej, który ma być obecny w podmiotach publicznych, zaś oni sami mają być chronieni przed działaniami odwetowymi. Prawo krajowe ma zapewnić taką ochronę poprzez wprowadzenie skutecznych, poufnych i bezpiecznych kanałów dokonywania zgłoszeń naruszenia interesu publicznego przez sygnalistów. Za datę graniczną wdrożenia dyrektywy do prawa krajowego przyjęto 17 grudnia 2021 roku. Obecnie projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 14 października 2021 r. jest na etapie konsultacji rządowych<sup>45</sup>. Nie wystarczy stwierdzić, że rząd Zjednoczonej Prawicy nie spieszy się z wdrożeniem dyrektywy – rząd jest „głęboko niezainteresowany” przyjęciem przedmiotowej ustawy.

<sup>42</sup> W. Dopierała, S. Ossowski, *Polityzacja audycji informacyjnych w Polsce na przykładzie „Wiadomości” TVP i „Faktów” TVN*, «Com.press» vol. 2, nr 1, s. 4–25.

<sup>43</sup> Reuters Institute, *Reuters Institute Digital News Report 2021. 10<sup>th</sup> Edition*, s. 94, [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital\\_News\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf) (11.06.2022).

<sup>44</sup> CBOS, *Postrzeżenie telewizyjnych programów informacyjnych i publicystycznych* (No. 106/2021; Komunikat z Badań). Centrum Badania Opinii Społecznej. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_106\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_106_21.PDF) (8.08.2022).

<sup>45</sup> Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zglaszajacych-naruszenia-prawa> (19.08.2022).

## 2. Dyskusja

Rzetelna, pełna i osiągalna informacja jest warunkiem przeprowadzenia dyskusji jako kolejnej fazy rozliczalności. Forum uczestniczącym w dyskusji są obywatele, a przede wszystkim ich przedstawiciele zgromadzeni w organach ustawodawczych (parlament) i uchwałodawczych (rady jednostek samorządu terytorialnego) oraz rzecznicy, tacy jak Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacje strażnicze. Celem dyskusji jest identyfikacja różnic między standardami i oczekiwaniami w zakresie realizacji zadań publicznych, a faktyczną ich realizacją – zastosowanymi procedurami i osiągniętymi rezultatami. Celem dyskusji jest również upowszechnienie wśród obywateli wiedzy o zidentyfikowanych różnicach między oczekiwanym stanem życia publicznego a stanem faktycznym.

W literaturze przedmiotu często przywoływanym przykładem najbardziej powszechnego i regularnego mechanizmu rozliczalności z udziałem obywateli i z rozwiniętą dyskusją są wybory organów władz publicznych. Jednak jako mechanizm rozliczalności wybory mają liczne wady. Po pierwsze, nie zawsze osoba sprawująca urząd bierze udział w wyborach, co eliminuje możliwość jej rozliczenia. Po drugie, wprawdzie obywatele dokonując wyboru kierują się oceną dotychczasowych dokonań urzędującego kandydata, jednak kierują się również obietnicami na przyszłość tego i innych pretendentów do urzędu. Po trzecie, kampania wyborcza obfituje w retorykę i działania marketingowe, które nie zawierają informacji służących rzetelnej debacie, lecz te, które mogą kandydatom przysporzyć głosów. Po czwarte, w świadomości zapewne znacznej części obywateli, proces wyborczy nie stanowi mechanizmu rozliczenia władz publicznych<sup>46</sup>.

W Polsce rządzonej przez Zjednoczoną Prawicę wybory stają się jeszcze bardziej wątpliwym sposobem rozliczenia władz publicznych, gdyż tocząca się przy ich okazji dyskusja nie odbywa się na równych warunkach dla wszystkich ugrupowań politycznych i kandydatów. Media publiczne są narzędziem, które aktualnie rządzący wykorzystują w rywalizacji wyborczej, dodatkowo je dofinansowując z budżetu państwa, a także poszerzając zakres wpływu medialnego o kolejne tytuły prasowe i portale internetowe<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> G. Compte, *Accountable Democracy: Citizens as the 4th Power of Government*, «SSRN Electronic Journal» July 2008, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1168289](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1168289) (3.06.2022); R. Mulgan, *Holding Power...*, s. 53–44.

<sup>47</sup> W 2021 r. Polski Koncern Naftowy Orlen S.A., którego największym akcjonariuszem jest Skarb Państwa, dokonał zakupu spółki Polska Press. W rezultacie transakcji PKN Orlen

Ponieważ funkcja kontrolna jest wpisana w zakres kompetencji legislatywy, dyskusja nad wykonywaniem zadań przez podmioty publiczne rozwija się głównie z udziałem tego właśnie forum. Dyskusja jest obowiązkowym elementem rozliczania organów wykonawczych z: planowania i realizacji dochodów i wydatków publicznych; realizacji zadań publicznych; rutynowych i nadzwyczajnych działań. Dyskusja obejmuje przedstawienie przedmiotu rozliczalności (najczęściej w formie dokumentu i towarzyszącej informacji), zadawanie pytań funkcjonariuszom publicznym, prezentację stanowiska forum oraz rozliczanych aktorów. Formą dyskusji są coroczne debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), kończące się uchwałą o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Dyskusja na forum Sejmu poprzedza głosowanie nad wnioskiem o udzielenie wotum nieufności Radzie Ministrów lub jej członkom oraz wnioskiem premiera o udzielenie rządowi wotum zaufania.

Pomimo utrzymania konstytucyjnych i ustawowych form rozliczania organów wykonawczych, potencjał kontroli rządzących przed forum sejmowym został po 2015 r. istotnie uszczuplony. Ograniczeniu możliwości prowadzenia dyskusji służy praktyka wprowadzania projektów ustaw pod obrady Izby nieoczekiwanie, w ostatniej chwili, także z naruszeniem przepisów Regulaminu Sejmu (art. 37 ust. 4)<sup>48</sup>, czasami w godzinach nocnych. W sytuacjach wymagających udzielenia wyjaśnień w związku z pytaniami posłów padającymi na posiedzeniach komisji lub Izby, które dotyczą spraw wskazujących na uchybienia rządzących, dyskusja jest przerywana przez Marszałka Sejmu lub przewodniczącego komisji poprzez m.in. zamknięcie posiedzenia.

Limitowanie dyskusji na forum Sejmu i w komisjach sejmowych skutkuje jej przesunięciem a) do Senatu, w którym w wyborach w 2019 r. większość zdobyły ugrupowania opozycyjne; b) do sfery publicznej z wykorzystaniem mediów niepublicznych. W pierwszym przypadku Senat podejmuje działania zmierzające do wyjaśnienia spraw, o których organy władzy wykonawczej rzetelnie nie informują i starają się wyciszyć nad nimi dyskusję. Na przykład, temu celowi służy powołana w Senacie 12 stycznia 2022 r. Komisja Nadzwyczajna do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczy-

---

przejął około: 20 regionalnych dzienników, 120 regionalnych tygodników oraz 500 portali internetowych. Dodać należy, że stanowisko prezesa Koncernu piastuje polityk partii rządzącej Prawo i Sprawiedliwość.

<sup>48</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2021 r. poz. 483.



pospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych, która przez pół roku odbyła czternaście posiedzeń<sup>49</sup>. Celowi prowadzenia dyskusji służyło również posiedzenie senackiej Komisji Nadzwyczajnej ds. spraw Klimatu poświęcone katastrofie ekologicznej na Odrze, które odbyło się dzień po połączonym posiedzeniu komisji sejmowych w tej sprawie<sup>50</sup>. Senat stara się więc wypełnić lukę w dyskusji o błędach władzy, jednak kluczową słabością tych starań jest to, że dyskusja ta nie może służyć rozliczeniu władz publicznych, gdyż Senat nie wykonuje kompetencji kontrolnych w stosunku do rządu. Stąd konsekwentna nieobecność ich przedstawicieli podczas jego obrad.

Dyskusja w Senacie uzupełnia dyskusję służącą rozliczeniu władz publicznych, która toczy się w mediach prywatnych, zachowujących niezależność od władz państwowych. Media publiczne nie mogą być uznane za forum prowadzenia tego rodzaju dyskusji z racji ciągłego naruszania zasad zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w *Karcie Etycznej Mediów*<sup>51</sup>: prawdy, obiektywizmu, oddzielenia informacji od komentarza, uczciwości, szacunku i tolerancji, pierwszeństwa dobra odbiorcy oraz wolności i odpowiedzialności.

Rozwijające się w ostatnich dekadach różne mechanizmy udziału obywateli w decydowaniu publicznym stworzyły oczekiwania także większego udziału w procesie rozliczania władz. Uruchomienie mechanizmów dyskusji (jako ogniwa w procesie rozliczalności) z udziałem obywateli napotyka trudności, m.in. skupienia ich uwagi na sprawach, które niekoniecznie w danym momencie uważają za ważne; zgromadzenia odpowiedniej liczby uczestników rozliczającego forum; wreszcie – co chyba szczególnie istotne – „uwrażliwienia” funkcjonariuszy publicznych, tych rozliczanych i rozliczających, na stanowisko obywatelskiego forum. Mechanizmem,

---

<sup>49</sup> Komisja Nadzwyczajna do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,215,1,komisja-nadzwyczajna-do-spraw-wyjasnienia-przypadkow-nielegalnej-inwigilacji-ich-wplywu-na-proces-wyborczy-w-rzeczypospolitej-polskiej-oraz-reformy-sluzb-specjalnych.html> (20.08.2022).

<sup>50</sup> Warto zauważyć, że informacja o posiedzeniu komisji senackiej została opublikowana na stronie Senatu (<https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,14955,uchwala-komisji-ds-klimatu-w-sprawie-katastrofy-ekologicznej-na-rzece-odrze.html>) już w dniu posiedzenia (18 sierpnia), podczas gdy żadna informacja o połączonym posiedzeniu komisji sejmowych nie została opublikowana na stronie Sejmu. Krótka wzmianka o posiedzeniu znalazła się w oficjalnych profilach Sejmu na FB i Twitterze.

<sup>51</sup> Rada Etyki Mediów, Karta Etyczna Mediów, <http://www.rem.net.pl/services.php> (4.06.2022).

który w tym kierunku powinien zmierzać jest raport i debata o stanie jednostki samorządowej, wprowadzony ustawą z 2018 r.<sup>52</sup>, stanowiąca sposób rozliczenia samorządowego organu wykonawczego. W uzasadnieniu do przedmiotowej ustawy wskazany został zamiar zwiększenia „udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych”<sup>53</sup>. Jednak, jak na razie, udział mieszkańców w tej formie rozliczania władz publicznych jest marginalny<sup>54</sup>, czego przyczyny nie zostały jeszcze zbadane.

### 3. Konsekwencje

Rozliczalność ma prowadzić do naprawienia wadliwych działań organów władz publicznych oraz odwrócić skutki ich niewłaściwych decyzji. Rozliczalność bez konsekwencji – w niniejszym studium ograniczonych do sankcji – jest iluzoryczna. Możliwość zastosowania kary i duże jej prawdopodobieństwo są skutecznymi instrumentami zapobiegania niepożądanym zachowaniom funkcjonariuszy publicznych, którzy mogą się spotkać z sankcjami karnymi, majątkowymi, politycznymi i konstytucyjnymi.

Za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, funkcjonariusze publiczni podlegają sankcjom określonym w Kodeksie karnym<sup>55</sup>. Jest to kara pozbawienia wolności do lat 3, która wzrasta do lat 10, jeżeli działanie funkcjonariusza publicznego było podyktowane korzyścią majątkową. Sroższe kary są przewidziane w przypadku przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych (albo ich obietnic) w związku z pełnieniem funkcji publicznej. W zależności od wielkości korzyści majątkowej oraz tego, czy funkcjonariusz publiczny dopuszcza się przy tym naruszenia prawa, podlega on karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 12 lat.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

<sup>53</sup> Druk nr 2001. Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Uzasadnienie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (5.06.2022).

<sup>54</sup> Szerzej: Sieć Obywatelska Watchdog Polska, *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? – raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy*, [https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report\\_file/SJJ\\_raport\\_o\\_stanie\\_gminy.pdf](https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_o_stanie_gminy.pdf) (5.06.2022).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

Za działanie z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej funkcjonariusze publiczni ponoszą również odpowiedzialność majątkową<sup>56</sup>. Funkcjonariusz publiczny może zostać zobowiązany do zwrotu kwoty w wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot administracji publicznej, nie wyższej jednak niż dwunastokrotność jego miesięcznego wynagrodzenia.

Przepisy kodeksowe oraz zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wskazują na powiązanie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z odpowiedzialnością organów władzy publicznej za bezprawne działania<sup>57</sup>. To z kolei wiąże się z sankcjami politycznymi. Sankcje te zmierzają do usunięcia funkcjonariusza publicznego z zajmowanego stanowiska. Mogą one mieć postać wyrażenia przez Sejm wotum nieufności dla członków rządu lub nieuchwalenia wotum zaufania dla Rady Ministrów; odwołania całego składu organu wykonawczego lub jednego z jego członków przez radę powiatu lub sejmik województwa. W przypadku organów wykonawczych pochodzących z wyborów bezpośrednich (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jedynym sposobem ich politycznego rozliczenia w trakcie trwania kadencji jest przeprowadzenie referendum<sup>58</sup>.

Konsekwencją wyłaniania rządu przez większość parlamentarną jest trudność nakładania sankcji politycznych na cały organ wykonawczy lub jego poszczególnych członków. Stąd w praktyce systemów parlamentarnych przypadki udzielenia wotum nieufności ministrom lub całemu rządowi są stosunkowo rzadkie. W przypadku utraty zaufania większości parlamentarnej (najczęściej własnego zaplecza politycznego), szef rządu lub jego członek dobrowolnie ustępują z urzędu. Po 1989 r. Sejm dwukrotnie udzielił wotum nieufności: rządowi Jana Olszewskiego w 1992 r. oraz rządowi Hanny Suchockiej w 1993 r. Wprawdzie wnioski o udzielenie wotum nieufności poszczególnym ministrom zdarzają się często, większość sejmowa skutecznie broni przed nim członków rządu.

Podobnie rzecz się ma z rozliczalnością organu wykonawczego – wyłanianego przez organ stanowiący – w samorządowym powiecie i województwie. Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego

---

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

<sup>57</sup> B. Jaworski, *Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych*, «Studia Prawnicze KUL» 2021, nr 2, s. 23–43.

<sup>58</sup> Za uporczywe naruszanie prawa wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zostać odwołany ze stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów, art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

gminy może stanowić skuteczną sankcję, o ile weźmie w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby wyborców biorących udział w wyborze odwołwanego organu, zaś za odwołaniem tego organu opowie się więcej niż połowa głosujących w referendum. W kadencji władz samorządowych, która rozpoczęła się w 2018 r., do końca maja 2022 r., odbyło się 55 referendów w sprawie odwołania organu wykonawczego lub obu organów samorządowych. Tylko w pięciu przypadkach referendum było ważne (frekwencja osiągnęła wymagane minimum) i za każdym razem skutkowało usunięciem wójta lub burmistrza ze stanowiska, zaś w jednym przypadku także rady gminy<sup>59</sup>.

Sankcją dla funkcjonariuszy publicznych zajmujących najwyższe stanowiska państwowe jest pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Srogość kary, którą TS może wymierzyć uznając winę funkcjonariusza publicznego (utrata czynnego i biernego prawa wyborczego, zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk, utrata orderów, odznaczeń i tytułów honorowych) uzasadnia złożoną procedurę związaną z postawieniem w stan oskarżenia, a następnie postępowanie przed Trybunałem. Wydaje się jednak, że nie złożoność procedury lecz niechęć polityków do jej zastosowania (być może w obawie, że sami zostaną w ten sposób rozliczeni) powoduje, że po 1989 r. przed TS stanęło 6 urzędników państwowych, w stosunku do dwóch zapadł wyrok skazujący. Ostatnie wnioski w sprawie postawienia przed Trybunałem ministra sprawiedliwości w latach 2005–2007, Zbigniewa Ziobry, który został poddany pod głosowanie Sejmu w listopadzie 2015 r. oraz Jarosława Kaczyńskiego, premiera w latach 2006–2007, nad którym głosowano w 2017 r., nie uzyskały wymaganej większości.

Nałożenie sankcji karnych i majątkowych na wysokich funkcjonariuszy publicznych w obecnej sytuacji polityczno-prawnej jest zasadniczo niemożliwe. Na tę sytuację składają się: a) zmiany w wymiarze sprawiedliwości ograniczające niezawisłość sądów i sędziów (m.in. podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego większości sejmowej i jego deprecjacja jako organu kontroli konstytucyjności prawa; zmiany w trybie wyboru Krajowej Rady Sądownictwa skutkujące poddaniem jej kontroli władzy wykonawczej; wprowadzenie nowego modelu postępowania dyscyplinarnego dla sędziów i wymierzanie kar dyscyplinarnych za wyroki niebędące w zgodzie z polityką rządu); b) upolitycznienie prokuratury w rezultacie połączenia urzędów prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości.

<sup>59</sup> Na podstawie danych: PKW, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1653955710\\_terminarz-wyborow-w-trakcie-kadencji-2018-2023-wow-30052022.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1653955710_terminarz-wyborow-w-trakcie-kadencji-2018-2023-wow-30052022.pdf) (5.06.2022).

Polityczne podporządkowana prokuratura nie podejmuje, umarza, lub wydłuża postępowania, które mogą zaszkodzić Zjednoczonej Prawicy lub osobom z nią związanym. Odwraca się uwagę od spraw wymagających wyjaśnienia i ukarania winnych, a zwraca ją w kierunku przeciwników politycznych – zarówno polityków opozycji, jak i obywateli<sup>60</sup>. Informacja o niegospodarności, naruszeniach prawa i nadużyciach władzy, jeżeli jest upowszechniana i poddawana publicznej dyskusji, nie skutkuje sankcjami, gdyż ich nałożenie jest zależne od polityków, którzy niejednokrotnie sami się ich dopuszczają<sup>61</sup>. Nawet ustalenia organów kontroli państwowej, a także orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego nie skutkują sankcją, tj. co najmniej usunięciem z urzędu<sup>62</sup>.

## Podsumowanie

Rozliczalność jest zjawiskiem wielowymiarowym, dlatego trudno uchwytym w teorii, o czym świadczy znaczna i wciąż rosnąca liczba prac poświęconych temu zagadnieniu, z których tylko nieliczne mogły zostać tutaj przywołane. Stanowi też duże wyzwanie dla badań empirycznych,

---

<sup>60</sup> J. Onyszczuk, K. Kwiatkowska, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego w nowej ustawie o prokuraturze*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Rola%20i%20miejsce%20prokuratury.pdf> (13.06.2022).

<sup>61</sup> Przykładem jest sposób gospodarowania środkami Funduszu Sprawiedliwości – funduszu celowego nadzorowanego przez ministra sprawiedliwości. Kontrola NIK wykazała naruszenia prawa, niegospodarność i niecelowość zadań zleczanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach wprowadzonego w 2017 r. nowego celu Funduszu, jakim jest przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości* (132/2021/P/20/037/KPB), Warszawa 2021.

<sup>62</sup> 15 września 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że Prezes Rady Ministrów dopuścił się rażącego naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP zlecając Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów Prezydenta RP (VII SA/Wa 992/20). W maju 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli upubliczniła informację o wynikach kontroli działań podmiotów publicznych w związku z organizowaniem głosowania korespondencyjnego we wspomnianych wyborach. NIK podniósł nie tylko kwestię działań rządu bez odpowiedniej podstawy prawnej, ale również niegospodarnego dysponowania znacznymi środkami publicznymi. NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego* (79/2021/D/20/502/KAP), Warszawa 2021.

gdyż – jeżeli chcemy przedstawić rozliczalność w jej różnych wymiarach wymaga to skorzystania z różnych źródeł, także wywołanych, a te autorka pominęła ograniczając się do dowodów pośrednich. Wydaje się jednak, że są to dowody wystarczające, by sformułować twierdzenia stanowiące wstęp do badań pogłębionych.

Podstawy prawne dostępu do informacji wydają się ciągle mocne, chociaż oczekujący na rozprawę przed TK wniosek Pierwszej Prezes SN w sprawie uznania za niekonstytucyjne niektórych przepisów ustawy z 6 września 2001 r. pozwala na spekulacje odnośnie zamiarów Trybunału i rodzi niepokój, że przedmiotowe prawo zostanie ograniczone. Dla poszukujących rzetelnej informacji źródłem takowej przestały być media publiczne. Mimo to, są inne możliwości uzyskania wiarygodnych danych o funkcjonowaniu rządu. Zatem realizacja procesu rozliczalności na etapie informacji jest możliwa.

Możliwe jest również kontynuowanie tego procesu na etapie dyskusji, chociaż podlega ona poważnym ograniczeniom w związku z politycznym podporządkowaniem mediów publicznych, a także w związku z ograniczeniem prowadzenia dyskusji na forum parlamentu. Najpoważniejszą przeszkodą w realizacji tego etapu rozliczalności wydaje się jednak brak zainteresowania obywateli, którzy albo nie przywiązują wagi do naruszeń prawa, albo przyzwyczaili się do nich, podobnie jak do kolejnych nadużyć finansowych z udziałem polityków rządzącej koalicji.

Łańcuch rozliczalności zostaje przerywany na etapie konsekwencji, tj. naprawy wadliwego stanu rzeczy i pociągnięcia do odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Informacja i dyskusja nie prowadzą do sankcji, gdyż te są uzależnione od czynników podporządkowanych kontroli organów władz publicznych, które same podlegają rozliczeniu. Funkcjonariusze publiczni czują się zatem bezpieczni nadużywając uprawnień, trwoniąc środki publiczne i działając z naruszeniem prawa, gdyż w interesie rządzących nie leży ujawnianie takich zdarzeń, a jak już ma to miejsce, to niedopuszczenie do rozliczenia funkcjonariusza przez wstrzymanie lub przewlekanie postępowania prokuratorskiego.

Czy zatem rozliczalność władz publicznych w Polsce mieści się w ramach teorii zaproponowanych przez R. Mulgana i M. Bovensa? Po pierwsze, w Polsce rozliczany aktor – instytucja lub funkcjonariusz publiczny – nie jest całkowicie i nie zawsze zewnętrzny wobec rozliczającego forum. Do pewnego stopnia jest to pochodną systemu parlamentarnego, w którym odpowiedzialność polityczna spoczywa na rządzie wspieranym przez większość parlamentarną. Jednak nie tylko rozliczalność polityczna i konstytucyjna, ale także karna i finansowa są zależne od

koalicji większościowej w Sejmie. Do niej bowiem należy minister sprawiedliwości, a zarazem zwierzchnik prokuratury zajmującej się – hipotetycznie – dochodzeniami w sprawie nadużyć członków rządu. Po drugie, ograniczona dyskusja, lub jej brak, podważa dialogiczny i dialektyczny charakter odpowiedzialności. Po trzecie, chociaż rozliczające forum (Sejm, sąd, opinia publiczna) jest uprawnione do oceny zachowania funkcjonariuszy publicznych, szanse nałożenia na nich sankcji są niewielkie. Sejm będzie bronił członka rządu przed odwołaniem, jeśli zostanie złożony wniosek o wotum nieufności, a prokuratura nie przeprowadzi śledztwa w sprawie zaniedbań lub błędów, których dopuścił się funkcjonariusz publiczny, więc sprawa nie trafi do sądu. Pozostaje mechanizm rozliczalności, jakim są wybory. Tutaj należy powrócić do przytoczonej we wstępie definicji rozliczalności B. Manina, A. Przeworskiego i S.C. Stokesa i zadać pytanie, czy przy obecnym deficycie rozliczalności obywatele są w stanie rozpoznać, czy rządzący działają w ich interesie?; a jeżeli uznają, że ich interesy są systematycznie naruszane przez tychże rządzących, czy mają możliwość nałożenia sankcji, tj. wymiany elity rządzącej w drodze wyborów? Nie sposób odpowiedzieć jednoznacznie na żadne z tych pytań, gdyż, po pierwsze, dostęp do rzetelnej informacji jest utrudniony, ale nie niemożliwy; po drugie, przykład ostatnich wyborów prezydenckich wskazuje, że kandydaci i ugrupowania polityczne nie będą uczestniczyć w kampanii wyborczej na równych warunkach, co nie znaczy, że alteracja władzy nie jest możliwa. Konkludując, rządzący Polską zmierzają wprowadzić ku systemowi zinstytucjonalizowanej nieodpowiedzialności<sup>63</sup>, nie jest jednak przesądzone, że ten kierunek uda im się utrzymać.

## Bibliografia

- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Black J., *Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes*, «Regulation & Governance» 2008, vol. 2, nr 2.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, «European Law Journal» 2007, vol. 13, nr 4.
- Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, «Public Administration» 2008, vol. 86, nr 1.
- Brandsma G.J., Schillemans T., *The Accountability Cube: Measuring Accountability*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2013, vol. 23, nr 4.

---

<sup>63</sup> Pojęcie zinstytucjonalizowanej nieodpowiedzialności (*institutionalized irresponsibility*) autorka zaczerpnęła z pracy A. Veselý, *Accountability in Central and Eastern Europe*, «International Review of Administrative Sciences» 2013, vol. 79, nr 2, s. 310–330.

- CoE, Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities, 1981.
- Compte G., *Accountable Democracy: Citizens as the 4th Power of Government*, «SSRN Electronic Journal» July 2008, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1168289](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1168289) (10.10.2022).
- Dopierała W., Ossowski S., *Polityzacja audycji informacyjnych w Polsce na przykładzie „Wiadomości” TVP i „Faktów” TVN*, «Com.press» vol. 2, nr 1.
- Dubnick M., *Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms*, «Public Performance & Management Review» 2005, vol. 28, nr 3.
- Freedom House, *Countries and territories. Democracy Scores*, <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores> (10.10.2022).
- Freedom House, *Freedom of the Press 2016*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FTOP\\_2016Report\\_Final\\_04232016.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FTOP_2016Report_Final_04232016.pdf) (10.10.2022).
- Freedom House, *Freedom of the Press 2017*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP\\_2017\\_booklet\\_FINAL\\_April28.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf) (10.10.2022).
- Grzeszczak R., *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, «Kontrola Państwowa» 2011, nr 2.
- Hoffman T., *Prawne aspekty systemu kontroli administracji w Polsce*, «Zarządzanie Publiczne» 2008, vol. 5, nr 3.
- Jaworski B., *Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych*, «Studia Prawnicze KUL» 2021, nr 2.
- Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, vol. 144, nr 1.
- Manin B., Przeworski A., Stokes S.C., *Elections and Representation*, [w:] A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin (red.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, U.K., New York 1999.
- Mulgan R.,  *Holding Power to Account*, London 2003.
- Nowicki M.A., Fialova Z., Chodkowski M., *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: Część ogólna*, Toruń 2009.
- Onyszczuk J., Kwiatkowska K., *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego w nowej ustawie o prokuraturze*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Rola%20i%20miejsce%20prokuratury.pdf> (10.10.2022).
- Pach M., *Trybunał kasuje obywatela – Maciej Pach o ignorowaniu przez TK wniosków o udostępnienie informacji publicznej*, «Rzeczpospolita» 23 marca 2018, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art9874751-trybunał-kasuje-obywatela-maciej-pach-o-ignorowaniu-przez-tk-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej> (10.10.2022).
- Romzek B.S., Dubnick M.J., *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, «Public Administration Review» 1987, vol. 47, nr 3.
- Rydlowski G., Szustakiewicz P., Golat K., *Udzielanie informacji przez administrację publiczną: Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Sinclair A., *The chameleon of accountability: Forms and discourses*, «Accounting, Organizations and Society» 1995, vol. 20, nr 2–3.
- Sroka A., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014.



- Sylwestrzak S., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2001.
- Vesely A., *Accountability in Central and Eastern Europe*, «International Review of Administrative Sciences» 2013, vol. 79, nr 2.
- Willems T., Van Dooren W., *Coming to Terms with Accountability: Combining multiple forums and functions*, «Public Management Review» 2012, vol. 14, nr 7.