

KRYSTIAN WASILEWSKI

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

wasilewskikrystian@wp.pl

ORCID: 0009-0004-2385-9579

Racjonalność wydatków budżetowych w praktyce sektora publicznego na przykładzie prokuratury – zarys problemu

**Rationality of budget expenditure in practice of public
sector units on the example of a prosecutor's office
– an outline of a problem**

Streszczenie. Artykuł podejmuje problem relacji pomiędzy zasadą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi a realizacją ustawowych zadań organów władzy publicznej, na przykładzie funkcjonowania prokuratury. Celem opracowania jest ukazanie, że obowiązek efektywnego i oszczędnego wykorzystania środków budżetowych, wynikający z przepisów ustawy o finansach publicznych, pozostaje w kolizji z konstytucyjnym obowiązkiem realizacji zadań publicznych, które z natury rzeczy nie mogą być podporządkowane kryteriom czysto ekonomicznym. W artykule przedstawiono propozycję ujęcia tej relacji w kategoriach systemowych, jako problemu ustrojowego, a nie wyłącznie zarządczego. Wskazano, że racjonalność finansowa powinna być traktowana jako zasada wspierająca

wykonywanie funkcji publicznych, a nie ograniczająca ich zakres. Autor dowodzi, iż kluczem do rozwiązania konfliktu pomiędzy „logiką budżetu” a „logiką służby publicznej” jest stworzenie ram prawnych pozwalających na współistnienie obu porządków – poprzez rozwój instrumentów oceny proporcjonalności kosztowej i odpowiedzialności organizacji publicznej.

Słowa kluczowe: racjonalność finansowa; finanse publiczne; prokuratura; gospodarowanie środkami publicznymi.

Abstract. The article addresses a relationship between a principle of rational management of public funds and an implementation of statutory tasks of public authorities, using a functioning of a prosecution service as an example. The purpose of the study is to demonstrate that an obligation to use budgetary resources efficiently and economically, as derived from the Public Finance Act, inevitably comes into tension with the constitutional duty to perform public functions, which by their very nature cannot be subordinated to purely economic criteria. The paper presents this issue within a systemic framework, treating it as a constitutional and institutional problem rather than a merely managerial one. It argues that financial rationality should be understood as a principle supporting an exercise of public functions rather than limiting their scope. The author concludes that the key to reconciling the “logic of the budget” with the “logic of public service” lies in developing legal instruments enabling the coexistence of both orders – through the introduction of mechanisms assessing cost proportionality and institutional responsibility.

Keywords: financial rationality; public finance; prosecution service; management of public funds.

1. Wprowadzenie

Zagadnienie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi przez organy władzy publicznej stanowi jeden z kluczowych problemów współczesnego prawa finansów publicznych oraz teorii państwa. W miarę, jak rośnie znaczenie zasad efektywności i przejrzystości w zarządzaniu finansami publicznymi, coraz wyraźniej ujawnia się potrzeba pogłębionej refleksji nad granicami, w jakich zasady te mogą i powinny być stosowane wobec organów realizujących zadania o charakterze ustrojowo chronionym.

Szczególnie wyraźnie relacja ta występuje w działalności prokuratury – instytucji, która z jednej strony działa w ramach ścisłego reżimu finansów publicznych, a z drugiej realizuje zadania związane z ochroną porządku prawnego i ściganiem przestępstw, mające charakter konstytucyjnego obowiązku państwa. Oba te porządki – finansowy i ustrojowo-prawny – opierają się na odmiennych wartościach i logikach działania. Podczas gdy system finansów publicznych wymaga planowania, oszczędności i rozliczalności, system wymiaru sprawiedliwości wymaga autonomii decyzyjnej, niezależności i elastyczności w doborze środków realizacji celów.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie tej relacji nie jako konfliktu wartości, lecz jako trwałej współzależności między zasadą gospodarności a zasadą legalizmu, które razem konstytuują istotę prawidłowego działania organów państwa. Prokuratura stanowi w tym zakresie szczególnie czytelny przykład instytucji, w której zderzają się obie logiki: logika budżetowa i logika służby publicznej. Autor przyjmuje, że racjonalność finansowa nie powinna być postrzegana jako ograniczenie niezależności organów ścigania, lecz jako element wspierający ich odpowiedzialność instytucjonalną, zapewniający trwałość i legitymację społeczną wykonywanych funkcji. Opracowanie ma charakter dogmatyczno-analityczny. W pracy zastosowano metodę analizy aktów normatywnych, w szczególności przepisów ustawy o finansach publicznych, ustawy – Prawo o prokuraturze oraz regulacji procesowych. Wykorzystano metody wykładni prawa, przede wszystkim wykładnię systemową i funkcjonalną, a ponadto analizę poglądów doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego.

2. Racjonalność jako zasada gospodarowania środkami publicznymi – w kierunku ujęcia systemowego

W refleksji nad organizacją i funkcjonowaniem współczesnego państwa prawa coraz silniej uwypukla się znaczenie nie tylko organizacyjnej i proceduralnej poprawności działania organów władzy publicznej, lecz także – a może przede wszystkim – materialnej odpowiedzialności za sposób

korzystania z powierzonych im zasobów. W obliczu rosnących wymagań społecznych, wielości zadań publicznych oraz ograniczoności dostępnych środków, pojawia się konieczność nieustannego ważenia racji aksjologicznych z rachunkiem ekonomiczno-finansowym. To właśnie w tej przestrzeni, pomiędzy ideą służby publicznej a mechanizmami kontroli budżetowej, ujawnia się znaczenie zasady racjonalności jako kategorii przekraczającej proste dyrektywy efektywności kosztowej, a zarazem konstytuującej istotny komponent nowoczesnej administracji publicznej¹.

Racjonalność w gospodarce finansami publicznymi nie jest pojęciem jednolitym ani w pełni sformalizowanym. Jej istota wymyka się redukcjonistycznym ujęciom, które ograniczałyby ją do wymiaru ekonomicznego lub rachunkowego. Przeciwnie — racjonalność w sensie prawnym zakłada istnienie porządku normatywnego, który nadaje sens i legitymację działaniom jednostek sektora publicznego w odniesieniu do wartości konstytucyjnych oraz dobra wspólnego, rozumianego jako kategoria ogólnospołeczna, a nie tylko organizacyjna².

Pojęcie racjonalności, mimo iż wieloznaczne i niekiedy używane w sposób intuicyjny, w kontekście prawa publicznego nie może być traktowane jako czysto postulatywna wartość. W najgłębszym sensie jej istotą jest przekonanie, że każda decyzja wydatkowa powinna pozostawać w wewnętrznej zgodności z celem, któremu służy, a zarazem winna być dokonywana przy optymalnym wykorzystaniu zasobów³.

Z perspektywy systemowej racjonalność wyraża relacje pomiędzy legalnością a efektywnością. Legalność – jako bezwzględna podstawa działania jednostek sektora publicznego – jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem dobrego rządzenia. Dopiero uzupełnienie jej o wymóg

¹ K. Ćwieląg, *Audyt wewnętrzny jako instrument zarządzania i racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi samorządu terytorialnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 289.

² A. Młynarczyk, *Znaczenie zasad budżetowych jednostek samorządu terytorialnego przy opracowywaniu i uchwalaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017, s. 702.

³ I. Trzcińska, *Logos, mit i ratio. Wybrane koncepcje racjonalności od XV do XVII wieku*, Kraków 2011, s. 27.

celowości, gospodarności oraz zdolności do mierzenia skutków własnych działań nadaje finansom publicznym charakter nie tylko legalny, ale również sprawiedliwy i odpowiedzialny⁴.

W tym sensie racjonalność jawi się nie jako techniczne narzędzie optymalizacji, lecz jako przejaw odpowiedzialności organizacji – odpowiedzialności, która ma charakter nie tylko księgowy, ale także moralno-polityczny, gdyż dotyczy troski o powierzone dobro wspólne. Racjonalność w gospodarowaniu środkami publicznymi przejawia się w dbałości o odpowiednią strukturę i rozmiar wydatków publicznych, w osiąganiu jak najlepszych rezultatów przy jak najmniejszych nakładach, a nadto w dokonywaniu optymalnych wyborów do realizacji założonych celów. Racjonalizacją wydatków publicznych objąć również należy działania, które umożliwiają uzyskiwanie jak najlepszych efektów przy danych nakładach⁵.

3. Racjonalność w systemie prawa finansów publicznych

W polskim systemie prawnym zasada racjonalności nie została wyrażona *expressis verbis* w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁶. Ustawodawca jednak, formułując w art. 44 ust. 3 obowiązek dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, a także terminowy oraz zapewniający osiągnięcie najlepszych efektów z danych nakładów, jednocześnie nawiązał do standardów wypracowanych w międzynarodowych systemach finansowych, w szczególności w dorobku Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, gdzie racjonalność ujmowana jest jako połączenie skuteczności (*effectiveness*), efektywności (*efficiency*) oraz oszczędności (*economy*)⁷. W doktrynie prawa finansowego podkreśla

⁴ P. Tusiński, *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego* [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 156.

⁵ M. Gazda, *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 93–106.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Annual Activity Report 2023*, Luksemburg 2024, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_En (dostęp: 17.07.2025).

się, że racjonalność wydatkowania środków publicznych nie może być ujmowana wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, lecz wymaga uwzględnienia kryteriów normatywnych, w tym przejrzystości, odpowiedzialności i aksjologicznych uwarunkowań procesu decyzyjnego, co ma bezpośrednie znaczenie dla interpretacji zasad *economy*, *efficiency* i *effectiveness*⁸.

Zasada ta, mając rangę ogólną, obowiązuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych – niezależnie od ich pozycji ustrojowej, charakteru zadań czy sposobu finansowania. Niemniej jednak jej konkretyzacja musi być dokonywana z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych podmiotów. Trudno bowiem oczekiwać identycznych standardów efektywności od organu administracji podatkowej, który działa na podstawie mierzalnych wskaźników wpływów, jak i od prokuratury, której głównym zadaniem nie jest generowanie wymiernych rezultatów fiskalnych, lecz ochrona wartości niematerialnych – takich jak praworządność, bezpieczeństwo prawne czy interes publiczny⁹.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych akcentowano, że gospodarowanie środkami publicznymi nie może być prowadzone w sposób dowolny, arbitralny czy nieprzejrzysty. Przeciwnie – każda alokacja środków winna podlegać kontroli zgodności z wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą odpowiedzialności za państwowe finanse publiczne¹⁰.

Racjonalność – jako swoista synteza legalności, odpowiedzialności i efektywności – staje się zatem zasadą strukturalną, która łączy porządek prawny z porządkiem finansowym, czyniąc z prawa finansów publicznych nie tylko instrument kontroli budżetowej, ale również narzędzie służby publicznej w najgłębszym tego słowa znaczeniu¹¹.

⁸ E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4, s. 21–34, DOI: 10.12775/PBPS.2016.021.

⁹ M. Stachowiak, *Komentarz do art. 2* [w:] W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, J. Jerzykowski, M. Kittel, Ł. Jaźwiński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 48.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 5/1996, s. 281; wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., FSA 2/00, Legalis.

¹¹ P. Borszowski, *Normatywne określenie kosztów podatkowych z działalności gospodarczej. Zagadnienie elastyczności* [w:] L. Etel, M. Tyniewicz (red.), *Finanse publiczne*

W tym właśnie miejscu pojawia się problem metodologiczny i aksjologiczny: jak bowiem ocenić racjonalność wydatkowania środków przez podmiot, którego działania z istoty nie poddają się pełnej kwantyfikacji, a sukces operacyjny niekoniecznie przekłada się na oszczędność lub wzrost efektywności budżetowej?

4. Prokuratura jako jednostka sektora finansów publicznych

W tradycyjnym ujęciu dogmatycznym prokuratura postrzegana była przede wszystkim jako organ władzy publicznej powołany do stania na straży praworządności, do realizacji zadań związanych ze ściganiem przestępstw, ochroną interesu publicznego i czuwaniem nad zgodnością z prawem działań organów państwa. Taki sposób ujmowania jej funkcji, choć trafny z punktu widzenia ustrojowego, bywał niekiedy oderwany od ekonomicznego wymiaru funkcjonowania tej instytucji jako podmiotu korzystającego ze środków publicznych i rozporządzającego nimi w znaczącej skali¹².

Tymczasem współczesne podejście do zarządzania państwem, w tym w szczególności do zarządzania finansami publicznymi, wymaga, aby również prokuratura – mimo swej funkcjonalnej autonomii – została poddana refleksji z perspektywy budżetowej racjonalności. Niniejszy rozdział poświęcony jest właśnie tej relacji: napięciu i współzależności między konstytucyjnie chronioną niezależnością prokuratury a jej systemowym umiejscowieniem w strukturze sektora finansów publicznych. W analizie tej konieczne jest odejście od ujęcia wyłącznie organizacyjnego i przyjęcie szerszego spojrzenia, które dostrzega prokuratorę nie tylko jako organ ścigania, ale również jako podmiot władzy publicznej obciążony obowiązkiem odpowiedzialnego gospodarowania środkami powierzonymi jej w drodze ustawy budżetowej.

i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu, Białystok 2012, s. 368.

¹² L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce (1918–2014)*, Warszawa 2021, s. 149.

4.1. Prokuratura jako uczestnik systemu finansów publicznych

Prokuratura, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, należy do jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jako jednostka państwowa finansowana w całości z budżetu państwa. Oznacza to, że jej działalność – niezależnie od jej treści merytorycznej – pozostaje osadzona w ramach ustalanych corocznie przez ustawodawcę limitów wydatkowych, a jednocześnie podlega rygorom planowania, sprawozdawczości oraz kontroli charakterystycznym dla całego sektora publicznego¹³.

Ramy prawne tej działalności wyznacza zarówno ustawa budżetowa (określająca limit i przeznaczenie środków finansowych), jak i przepisy regulujące szczegółowy sposób ich wydatkowania, w tym ustawa o finansach publicznych oraz akty wykonawcze odnoszące się m.in. do zasad zatrudniania biegłych, zlecania ekspertyz czy kosztów postępowań procesowych. Prokuratura występuje zatem w podwójnej roli: jako organ władzy publicznej realizujący zadania ustawowe oraz jako gospodarz środków publicznych, zobowiązany do przestrzegania zasad gospodarności, przejrzystości i odpowiedzialności finansowej.

Taka dwoistość funkcji – funkcja ścigania oraz funkcja gospodarowania – rodzi pytania o granice autonomii decyzyjnej organów prokuratury w dysponowaniu budżetem oraz o możliwości zewnętrznego i wewnętrznego nadzoru nad decyzjami, które mają wymiar nie tylko procesowy, ale również budżetowy.

4.2. Struktura budżetu prokuratury i komponenty wydatkowe

Finansowanie działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury zostało ujęte w części 88 budżetu państwa na rok 2025, której dysponentem, zgodnie z układem klasyfikacyjnym części budżetowych, pozostaje Prokurator Generalny (por. §1 i §2 pkt 88 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części

¹³ W. Bożek, *Zasady finansów publicznych* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 500.

budżetowych oraz określenia ich dysponentów¹⁴). Wydatki te realizowane są w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, w powiązaniu z ustawą budżetową na dany rok oraz aktami wykonawczymi z zakresu klasyfikacji budżetowej. W roku 2025 całkowita kwota zaplanowanych wydatków w ramach części 88 wynosi 5 459 404 tys. zł, a środki te zostały przypisane, zgodnie z klasyfikacją działową, do trzech odrębnych działów: 752 – Obrona narodowa, 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz 755 – Wymiar sprawiedliwości (por. § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁶).

W ramach działu 755 ujęto wydatki operacyjne jednostek prokuratury powszechnej (rozdział 75505), których łączna wartość wynosi 4 567 261 tys. zł. Kwota ta została rozdzielona na wydatki bieżące (4 335 551 tys. zł), pozostałe wydatki (226 519 tys. zł) oraz dotacje (5 191 tys. zł), zgodnie z klasyfikacją paragrafową przewidzianą w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W dziale 753, rozdział 75302, zaplanowano 744 808 tys. zł na wypłaty uposażeń w stanie spoczynku oraz świadczenia rodzinne przysługujące byłym prokuratorom, co wynika wprost z obowiązku zapewnienia zaopatrzenia emerytalnego, o którym mowa w art. 104–106 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Natomiast w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75205, ujęto wydatki w wysokości 147 335 tys. zł, przeznaczone na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych prokuratury właściwych w sprawach wojskowych.

Struktura ekonomiczna wydatków ujmowanych w planie finansowym jednostek prokuratury obejmuje kilka podstawowych kategorii. Po pierwsze, są to wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne, obejmujące pozycje ujęte w paragrafach 4010–4120 klasyfikacji budżetowej, w tym

¹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1185.

¹⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 1483.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.

wynagrodzenia zasadnicze prokuratorów i asesorów, dodatki służbowe i funkcyjne oraz obowiązkowe składki na ZUS i Fundusz Pracy. Po drugie, zakup towarów i usług (paragrafy 4210–4300), obejmujący m.in. opłaty za media, materiały biurowe, usługi ochrony, transportowe oraz informatyczne. Po trzecie, świadczenia na rzecz osób fizycznych, takie jak odprawy, nagrody jubileuszowe, świadczenia zdrowotne oraz inne wynikające z ustawy – Prawo o prokuraturze¹⁷, które klasyfikowane są w paragrafach 3020 i 3030. Czwartą kategorię stanowią wydatki majątkowe (paragraf 6050), przeznaczone na zakup środków trwałych, modernizację siedzib, systemów zabezpieczeń oraz inwestycje infrastrukturalne i informatyczne. Odrębnie klasyfikowane są również koszty postępowań przygotowawczych i procesowych, obejmujące m.in. wynagrodzenia biegłych sądowych, tłumaczy przysięgłych, instytucji naukowych i technicznych, a także koszty transportu, doręczeń i ekspertyz, które przyporządkowuje się do paragrafów 4300 oraz 4360.

4.3. Niezależność funkcjonalna obowiązek racjonalności

W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz prawa karnego procesowego utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym prokuratura korzysta z gwarancji niezależności – zwłaszcza na etapie podejmowania decyzji procesowych. Niezależność ta, choć nie ma charakteru absolutnego, stanowi podstawę prawidłowego wykonywania zadań ścigania przestępstw, wolnych od wpływów politycznych czy nacisków pozaprawnych. Niemniej jednak niezależność ta nie może być utożsamiana z brakiem odpowiedzialności.

Autonomia decyzyjna prokuratora nie zwalnia bowiem jednostki organizacyjnej, w której działa, z obowiązku wykazywania racjonalności w wydatkowaniu środków publicznych. Organy wewnętrznego nadzoru, w tym przełożeni służbowi i jednostki kontrolne, zobowiązani są z jednej strony do nienaruszania niezależności prowadzących sprawy, a z drugiej –

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 390, ze zm.

do zapewnienia, że działania te nie prowadzą do nieuzasadnionego lub nieproporcjonalnego obciążania budżetu państwa¹⁸.

Relacja pomiędzy racjonalnością a autonomią jest zatem nieusuwalna, ale nie musi być sprzecznością. Wręcz przeciwnie – może i powinno być źródłem równoważenia wartości: skuteczności ścigania oraz odpowiedzialności budżetowej. Kluczem do osiągnięcia tej równowagi jest wypracowanie instrumentów oceny *ex post* oraz ram kontroli racjonalności, które respektują charakter działań prokuratorskich, ale jednocześnie wprowadzają mechanizmy minimalizacji kosztów zbędnych lub nadmiernych.

5. Wydatki procesowe prokuratury jako wyzwanie dla racjonalności finansów publicznych

W przestrzeni funkcjonowania współczesnej prokuratury szczególne miejsce zajmują wydatki o charakterze procesowym — to znaczy takie, które wynikają z prowadzenia konkretnych postępowań przygotowawczych i które, mimo iż nie są inwestycjami o trwałym charakterze, determinują zasadniczo zakres, przebieg i jakość realizowanych zadań ścigania. Są to nakłady, które nie tyle towarzyszą działalności merytorycznej prokuratury, co stanowią jej integralną część – działania dowodowe, inicjatywy proceduralne, nie są fakultatywnym elementem śledztwa, lecz jego immanentnym składnikiem. Tym samym, każdorazowa decyzja procesowa niesie za sobą także określoną konsekwencję budżetową.

Zasadniczym problemem, który stanowi przedmiot niniejszego rozdziału, jest pytanie, czy – i w jakim zakresie – decyzje te mogą (i powinny) być poddawane kryteriom racjonalności w rozumieniu prawa finansów publicznych. Innymi słowy: czy i jak można oceniać zasadność ekonomiczną działań, które są ściśle związane z autonomią decyzji procesowej, ale których skutki finansowe ponosi w całości państwo, niezależnie od tego, czy finalnie postępowanie zakończy się aktem oskarżenia czy umorzeniem?

¹⁸ T. Uryszek, *Uwarunkowania skuteczności zarządzania w organizacjach publicznych* [w:] A.I. Adamik, M. Matejun, A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Problemy i wyzwania w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, Łódź 2010, s. 85.

5.1. Charakterystyka wydatków procesowych

Instytucja wydatków procesowych, aczkolwiek pozornie marginalna w strukturze finansów publicznych, odgrywa w rzeczywistości istotną rolę w mechanizmie funkcjonowania organów ścigania, zwłaszcza prokuratury. Jej znaczenie ujawnia się w praktyce procesowej w sposób pośredni, lecz decydujący, ponieważ to właśnie poprzez decyzje o poniesieniu określonych kosztów dowodowych możliwe staje się prowadzenie postępowania przygotowawczego w sposób odpowiadający konstytucyjnie gwarantowanemu standardowi rzetelności i efektywności.

Wydatki te – obejmujące w szczególności wynagrodzenia biegłych, tłumaczy, konwojowania podejrzanych, transportu materiałów dowodowych czy przechowywania zabezpieczonych przedmiotów – mają charakter zmienny, trudny do przewidzenia i nierównomierny w czasie. Z tej przyczyny ich kwalifikacja jako pozycji budżetowych nastrocza istotnych trudności w ramach planowania finansowego jednostek prokuratury¹⁹. Brakuje bowiem zarówno ujednoliconych kryteriów prognostycznych, jak i wzorców referencyjnych, które umożliwiłyby przeprowadzanie wiarygodnych estymacji potrzeb finansowych na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych. Należy zauważyć, że nawet w obrębie spraw podobnego rodzaju, zbliżonych co do stopnia skomplikowania oraz materiału dowodowego, koszty te mogą się różnić wielokrotnie – w zależności od decyzji podejmowanych przez prokuratora prowadzącego postępowanie, dostępności biegłych, a także lokalnych uwarunkowań organizacyjnych i logistycznych.

Wydatki procesowe cechuje nie tylko wysoki stopień indywidualizacji, ale również relatywna odporność na działania optymalizacyjne o charakterze systemowym. Czynności dowodowe – choć wpisane w procedurę karną – nie mogą być w pełni ujęte w ramy algorytmiczne bez ryzyka naruszenia zasady prawdy materialnej oraz zasady domniemania niewinności, co czyni ich wycenę podatną na elementy uznaniowe²⁰. W tym kontekście

¹⁹ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2012, s. 314.

²⁰ Z. Kwiatkowski, *Koncentracja materiału dowodowego w fazie przygotowania do rozprawy głównej w procesie karnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Problemy Prawa Karnego” 1992, nr 18, s. 51.

należy zastrzec, że choć ustawodawca wprowadził ramy rozliczeń finansowych w zakresie opinii biegłych, w szczególności poprzez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r.²¹ w sprawie sposobu ustalania należności biegłych, to praktyka dowodzi znacznej rozbieżności między deklarowaną stawką a realnym zakresem kosztów.

Jak wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, w 2023 roku łączna kwota środków przeznaczonych na realizację tego rodzaju wydatków przekroczyła 47 mln zł, co oznacza wzrost o blisko jedną piątą w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten nie pozostawał jednak wprost w relacji do liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych ani do ich złożoności.

NIK zwróciła uwagę, że w prokuraturze w dalszym ciągu nie funkcjonuje jednolity system ewidencji wydatków procesowych, który umożliwiałby identyfikację kosztów poszczególnych kategorii czynności dowodowych oraz ich zestawienie w ujęciu porównawczym. Dane finansowe gromadzone są w sposób rozproszony, w ramach sprawozdawczości budżetowej, co utrudnia ich wykorzystanie w ocenie gospodarności. Izba wskazała również na niedostateczne stosowanie zasad kontroli zarządczej w zakresie zaciągania zobowiązań budżetowych oraz na przypadki opóźnień w wypłacie wynagrodzeń dla biegłych. W konsekwencji wydatki procesowe, które z natury rzeczy powinny odzwierciedlać racjonalną proporcję między potrzebą ustalenia prawdy materialnej a wymogami gospodarności, pozostają poza systemową analizą i oceną adekwatności finansowej²².

W świetle powyższego zasadne jest postawienie pytania, czy i w jakim zakresie, zasada racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, wywodzona z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, powinna znaleźć zastosowanie w sferze podejmowania decyzji o poniesieniu wydatków dowodowych. Wydaje się bowiem, iż w sytuacji, gdy każda czynność procesowa generuje określony koszt, a suma tych kosztów ma wymierny wpływ na strukturę budżetu jednostek prokuratury, niezbędne staje się uwzględnienie – obok przesłanek ściśle procesowych – również przesłanek

²¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 518, ze zm.

²² Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2024, s. 176–179.

finansowo-organizacyjnych. Nie oznacza to oczywiście podporządkowania decyzji śledczych logice ekonomicznej, lecz raczej potrzebę ich osadzenia w świadomości instytucji, która respektuje współodpowiedzialność za finanse publiczne.

5.2. Brak mechanizmów weryfikacji *ex ante*

Obowiązujący model zarządzania finansami publicznymi w jednostkach organizacyjnych prokuratury nie przewiduje wyodrębnionych instrumentów kontroli racjonalności wydatków procesowych na etapie ich planowania, tj. *ex ante*. Tym samym, decyzje skutkujące poniesieniem istotnych kosztów z budżetu państwa zapadają w praktyce jednoosobowo – w osobie prokuratora referenta – bez konieczności uprzedniej konsultacji ekonomicznej bądź organizacyjnej, co rodzi szereg napięć między autonomią procesową a zasadą racjonalności wydatkowania środków publicznych. Należy zauważyć, że nawet jeśli formalnie występuje wewnętrzny nadzór służbowy, to z reguły jego zakres ogranicza się do kontroli merytorycznej, pozostawiając kwestie finansowe poza zakresem zainteresowania przełożonych. Jak raportuje NIK, system kontroli zarządczej w jednostkach prokuratury funkcjonował w sposób formalny, bez pełnego wykorzystania potencjału w zakresie oceny ryzyka i gospodarności. W szczególności nie prowadzono analiz pozwalających na ocenę adekwatności ponoszonych wydatków procesowych w relacji do wyników postępowania²³.

Z powyższego wynika, że nadzór wewnętrzny nad gospodarką finansową prokuratury w dalszym ciągu ma charakter formalno-deklaratywny, a nie instrumentalno-analityczny. Brakuje w nim powiązania pomiędzy funkcją nadzorczą a funkcją planistyczną. Mimo formalnego istnienia audytu i kontroli zarządczej nie pełnią one roli narzędzia racjonalizacji wydatków w rozumieniu art. 68 ustawy o finansach publicznych. NIK wyraźnie wskazała, że mechanizmy te wymagają pogłębienia w kierunku realnej oceny adekwatności i efektywności wydatków procesowych.

²³ Tamże, s. 179.

W praktyce oznacza to, że decyzja o powołaniu biegłego z zakresu rekonstrukcji wypadków drogowych, informatyki śledczej czy psychiatrii sądowej, nierzadko generująca koszty przekraczające kilka lub kilkanaście tysięcy złotych, nie jest poddawana żadnej analizie porównawczej, weryfikacji kosztowej ani ocenie celowości z punktu widzenia alternatyw postępowania dowodowego. Brak narzędzi szacowania ryzyka budżetowego na poziomie jednostki organizacyjnej prowadzi do tego, że struktura wydatków pozostaje w istocie wypadkową decyzji jednostkowych, nierozpoznawanych w ujęciu systemowym. Tymczasem – jak podkreśla K. Lubińska – zarządzanie finansami publicznymi wymaga nie tylko zgodności z przepisami prawa, ale również implementacji zasad planowania, monitorowania i ewaluacji skutków podejmowanych działań²⁴.

Brak systemowej weryfikacji *ex ante* skutkuje też znaczącą asymetrią informacyjną między jednostką budżetową a organami zewnętrznej kontroli. Organy takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne Izby Obračunkowe czy departamenty kontroli resortowej dysponują bowiem wyłącznie narzędziami analizy *ex post*, przez co nie są w stanie zapobiegać niegospodarności, lecz jedynie ją identyfikować po czasie. W sprawozdaniu NIK wskazano m.in., że znaczna część decyzji o zleceniu opinii specjalistycznych podejmowana była bez uprzedniej analizy dostępności alternatywnych źródeł wiedzy lub możliwości wykorzystania już istniejącego materiału dowodowego. W szczególności podkreślono przypadki, w których pomimo istnienia opinii jednego biegłego prokurator zlecał kolejną – co w świetle art. 201 § 1 k.p.k.²⁵ powinno być wyjątkiem, a nie regułą.

Należy przy tym zauważyć, że dotychczasowe próby systemowego podejścia do kosztów postępowań kończyły się niepowodzeniem – m.in. z uwagi na brak spójnych narzędzi ewidencyjnych oraz rozproszenie systemów informatycznych. Dane dotyczące wydatków na czynności dowodowe są rejestrowane w odrębnych systemach nierzadko w sposób nie-spójny i bez powiązania z daną sprawą, co uniemożliwia analizę kosztów w odniesieniu do rezultatów procesowych. Taki stan rzeczy wyłącza

²⁴ T. Lubińska, *Zarządzanie finansami publicznymi – szanse i wyzwania* [w:] M. Postuła (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi: szanse i wyzwania*, Warszawa 2017, s. 5–15.

²⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.

możliwość wdrażania narzędzi analityki finansowej czy tworzenia map kosztów, które w innych działach administracji publicznej (np. ochronie zdrowia czy administracji podatkowej) stają się coraz powszechniejszym narzędziem racjonalizacji wydatków.

Konsekwencją omawianego stanu jest również erozja mechanizmów wewnętrznej odpowiedzialności finansowej w prokuraturze. W sytuacji, w której żaden z uczestników procesu decyzyjnego – ani prokurator referent, ani jego przełożony, ani księgowy jednostki – nie jest zobowiązany do oceny kosztów alternatywnych czy przewidywanej skuteczności czynności, marginalizacji ulega zasada gospodarności, która powinna być zasadą o charakterze ustrojowym, obowiązującą wszystkie jednostki sektora publicznego²⁶.

6. Ustrojowe determinanty racjonalności finansowej prokuratury w świetle zasady legalizmu

Punktem wyjścia dla refleksji nad miejscem prokuratury w strukturze państwa nie powinno być jedynie jej ustawowe umocowanie czy zakres kompetencji wynikający z ustaw w tym ustawy – Prawo o prokuraturze, lecz przede wszystkim rozpoznanie jej roli w kontekście zasad konstytucyjnych, w tym w szczególności zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)²⁷, zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi (art. 216 ust. 2 Konstytucji RP). Prokuratura – jako organ publiczny realizujący funkcje ścigania przestępstw i ochrony interesu publicznego – działa na styku dwóch porządków aksjologicznych: porządku normatywno-prawnego i porządku finansowo-budżetowego. Oba te porządki mają charakter niezależny, ale współzależny, a ich integracja nie jest zadaniem wyłącznie administracyjnym, lecz przede wszystkim ustrojowym²⁸.

²⁶ A. Orfin, *Sprawność postępowania karnego a jego koszty*, Warszawa 2020, s. 29.

²⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

²⁸ Por. M. Mistygacz, *Prokuratura w Polsce – między rozczarowaniem a diagnozą* [w:] M. Mistygacz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, *Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce – nowe spojrzenie*, Warszawa 2023, s. 23.

Zgodnie z klasycznym ujęciem funkcji prokuratury jej autonomia nie polega na dowolności działania, lecz na zdolności do podejmowania decyzji w granicach i na podstawie prawa, przy jednoczesnym wyłączeniu wpływów politycznych, interesów partykularnych czy oportunistów fiskalnego. Jednakże autonomia ta – jakkolwiek niezbędna dla zachowania rzetelności postępowań – nie może być traktowana jako zwolnienie z odpowiedzialności za sposób dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Sytuacja, w której każda czynność procesowa, niezależnie od swojej wagi czy skuteczności, automatycznie korzysta z finansowania publicznego, bez mechanizmów kontroli adekwatności kosztów, prowadzi do wypaczenia idei racjonalności finansowej jako jednej z zasad porządku publicznego²⁹.

W tym kontekście zasadna jest teza, iż prokuratura, obok swojej funkcji ścigania przestępstw, pełni także funkcję budżetową. Jako jednostka sektora finansów publicznych, zobowiązana jest do działania zgodnego z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a zatem w sposób celowy, oszczędny, terminowy oraz zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów. Oznacza to, że każda decyzja procesowa, która skutkuje wydatkiem publicznym, powinna być podejmowana nie tylko z uwzględnieniem interesu postępowania, ale również z uwzględnieniem zasady proporcjonalności kosztu do celu – przy czym kryterium to nie może mieć charakteru mechanicznego, lecz musi uwzględniać realia konkretnej sprawy.

Problemem o charakterze ustrojowym jest jednak to, iż obecnie brakuje narzędzi, które umożliwiałyby prokuraturze podejmowanie decyzji finansowo odpowiedzialnych, bez naruszania jej autonomii decyzyjnej. Nie istnieją standardy kosztowe czynności dowodowych, nie prowadzi się ewidencji kosztów w sposób umożliwiający ich porównywanie, a nadzór wewnętrzny koncentruje się niemal wyłącznie na aspektach legalności formalnej, pomijając analizę skutków budżetowych decyzji procesowych. W efekcie wydatki publiczne w prokuraturze pozostają poza zakresem racjonalizacji, jaka wprowadzana jest w innych obszarach administracji publicznej, w tym nawet w jednostkach organizacyjnych sądownictwa.

²⁹ Tamże.

Należy zatem postawić pytanie, czy dalsze utrzymywanie stanu, w którym organy ścigania pozostają formalnie objęte reżimem finansów publicznych, ale faktycznie z niego wyłączone, nie narusza zasady spójności działania państwa. Jak zauważa A. Borodo, prawo finansów publicznych nie może być rozumiane jako technika rachunkowa, lecz jako wyraz polityki ustrojowej, kształtującej relacje pomiędzy instytucjami a obywatelami w sferze gospodarowania dobrem wspólnym³⁰. Prokuratura, jako instytucja zaufania publicznego, powinna być zatem postrzegana nie tylko przez pryzmat skuteczności ścigania, lecz także przez pryzmat odpowiedzialności za sposób wykorzystania zasobów, które powierzono jej w ramach procedury budżetowej.

6.1. Potrzeba reformy modelu decyzyjnego w zakresie zaciągania zobowiązań w postępowaniu przygotowawczym

Istniejące w praktyce śledczej i regulacjach wewnętrznych procedury podejmowania decyzji o dopuszczeniu dowodów generujących skutki finansowe – w szczególności opinii biegłych – opierają się na niekwestionowanej zasadzie, zgodnie z którą decyzja o przeprowadzeniu dowodu należy do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie. Jednocześnie jednak, akt zaciągnięcia zobowiązania budżetowego w rozumieniu art. 46 ustawy o finansach publicznych nie jest podejmowany przez tego samego funkcjonariusza, lecz przez kierownika jednostki lub osobę przez niego upoważnioną. Taki stan rzeczy prowadzi do poważnego rozszczępienia kompetencyjnego.

W sensie prawnym mamy do czynienia z klasycznym przypadkiem rozdzielenia decyzji procesowej od decyzji finansowej, co – choć z pozoru uzasadnione logiką ustrojową – w praktyce prowadzi do pozornego braku odpowiedzialności po obu stronach. Prokurator nie ponosi konsekwencji za rozmiar wydatku, ponieważ nie jest dysponentem środków, zaś kierownik jednostki, jako osoba zatwierdzająca zaciągnięcie zobowiązania, nie ma

³⁰ A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 33.

kompetencji do ingerencji w ocenę zasadności procesowej. W efekcie budżet państwa ponosi skutki decyzji, które nie są ani planowane, ani korygowane na poziomie zarządczym³¹.

Dotychczasowe próby rozwiązania tego problemu ograniczały się do wdrożenia mechanizmów formalnego zatwierdzania wniosków o dopuszczenie opinii – np. poprzez obowiązek uzyskania zgody przełożonego lub akceptacji kierownika finansowego jednostki. Rozwiązania te, choć istnieją w aktach wewnętrznych, nie mają charakteru umocowania ustawowo normatywnego, a ponadto nie znoszą opisanego dualizmu decyzyjnego, ponieważ decyzja procesowa – po jej podjęciu – staje się obligatoryjna w realizacji, bez względu na jej koszt czy efektywność, zaś prokurator w swej niezależności zawodowej nie może być z tego powodu obciążany³².

Analiza funkcjonujących obecnie mechanizmów nadzorczych i kontrolnych w zakresie wydatkowania środków publicznych przez jednostki organizacyjne prokuratury prowadzi do wniosku, iż zasadniczym mankamentem systemu nie jest brak formalnych procedur, lecz ich nieskuteczność w obszarze decyzji procesowych mających wymiar finansowy. Kontrola wewnętrzna – sprawowana w ramach hierarchii służbowej prokuratury – oparta jest na modelu podporządkowania nadzorczego, który koncentruje się na zgodności działań z przepisami Kodeksu postępowania karnego, nie zaś na analizie ich kosztowości lub relacji koszt–efekt.

W praktyce oznacza to, że czynności procesowe generujące znaczne wydatki – takie jak dopuszczenie kosztownej opinii biegłego z dziedziny informatyki śledczej, zlecenie ekspertyzy toksykologicznej do instytutu zagranicznego czy też zabezpieczenie i analiza dużych zbiorów danych – nie są poddawane żadnej weryfikacji, ani przed, ani bezpośrednio po ich wykonaniu. Z kolei kontrola zewnętrzna – prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli – pozostaje z konieczności incydentalna, retrospektywna i statyczna. Raporty pokontrolne odnoszą się do wycinkowych aspektów

³¹ J.M. Salachna, *Budżet z perspektywy zarządczej* [w:] U. Zawadzka-Pąk, G. Michalczyk (red.), *Usprawnianie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*, Warszawa 2017, s. 40.

³² P. Kaczmarek, *Tożsamość prawnika jako wykonawcy roli zawodowej*, Wrocław 2014, s. 193.

działalności jednostek organizacyjnych, bez dostępu do całości akt śledztwa ani możliwości analizy racjonalności konkretnych decyzji procesowych. Tym samym, nawet jeśli wykazywane są przypadki nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych, brak podstawy normatywnej do wyciągnięcia konsekwencji wobec konkretnych osób decyzyjnych.

Istotnym mankamentem obecnego modelu jest również brak wyodrębnionego reżimu oceny skutków finansowych decyzji dowodowych podejmowanych przez prokuratorów. Pomimo że decyzje te prowadzą wprost do zaciągnięcia zobowiązania finansowego przez jednostkę budżetową, nie funkcjonuje żaden systemowy mechanizm umożliwiający nawet fakultatywną ocenę proporcjonalności danego wydatku względem celu procesowego, który ma zostać osiągnięty. Co więcej, przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze nie przewidują w ogóle infrastruktury umożliwiającej powiązanie decyzji procesowej z odpowiedzialnością budżetową w wymiarze operacyjnym. W tym miejscu należy stanowczo odrzucić postulat wprowadzenia bezpośredniego zatwierdzania decyzji procesowych przez osoby funkcyjne spoza postępowania, np. przez głównego księgowego jednostki lub osobę upoważnioną do zaciągania zobowiązań budżetowych. Tego rodzaju rozwiązanie stanowiłoby rażące naruszenie zasady niezależności funkcjonalnej prokuratora. Nieakceptowane byłoby również formalne ograniczenie prawa do podejmowania czynności procesowych ze względu na ich koszt jednostkowy – prowadziłyby to do zmaterializowania kryterium budżetowego jako przesłanki legalności działania procesowego, co stanowiłoby groźny precedens dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości³³.

W tej sytuacji postulować należy raczej wprowadzenie wyodrębnionych norm zarządczych – o charakterze parametryzującym, a nie ograniczającym – które funkcjonowałyby w ramach zarządzania wewnętrznego jednostką budżetową. Normy te mogłyby przybrać formę progów kosztowych, po przekroczeniu których prokurator zobowiązany byłby do sporządzenia uzasadnienia finansowego dla danej decyzji (np. o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego). Dokument ten nie wpływałby na ważność decyzji

³³ M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Warszawa 2007, s. 15.

procesowej, ale stanowiłby podstawę do oceny *ex post* w ramach audytu wewnętrznego i procedur sprawozdawczości budżetowej. Wskazane rozwiązanie mogłoby znaleźć umocowanie w wewnętrznych aktach normatywnych Prokuratury Krajowej, bez potrzeby nowelizacji przepisów ustawowych. Zaprojektowanie takiej struktury wymagałoby jednak pełnej współpracy między resortem sprawiedliwości, Ministerstwem Finansów oraz Prokuraturą Krajową – na gruncie wspólnych standardów racjonalizacji kosztów postępowania przygotowawczego, w sposób analogiczny do istniejących rozwiązań stosowanych np. w jednostkach ochrony zdrowia czy systemie pomocy prawnej z urzędu.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku syntetycznych wniosków, które – przy zachowaniu autonomii prokuratorskiej i zasad legalizmu procesowego – mogą stanowić punkt wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych oraz organizacyjnych w zakresie racjonalizacji wydatków budżetowych w działalności prokuratury.

Po pierwsze, konieczne wydaje się wyraźne rozróżnienie sfery decyzji procesowej od sfery zaciągnięcia zobowiązania budżetowego. Dotychczasowa praktyka działania jednostek organizacyjnych prokuratury wskazuje, że oba te porządki uległy w praktyce zatarciu, co skutkuje brakiem jakiegokolwiek zinstytucjonalizowanej odpowiedzialności za skutki finansowe czynności dowodowych. Odpowiedzialność ta nie może oczywiście obciążać osoby prowadzącej postępowanie w zakresie decyzyjnym *sensu stricto*, jednak winna być ona rozłożona w ramach struktury zarządczej jednostki, z uwzględnieniem podmiotów odpowiedzialnych za gospodarkę finansową.

Po drugie, celowe byłoby opracowanie standardów dobrych praktyk kosztowych w zakresie najczęściej zlecanych wydatków procesowych, takich jak opinie biegłych sądowych, ekspertyzy specjalistyczne czy tłumaczenia przysięgłe. Standardy te – ustalane na poziomie Prokuratury Krajowej – mogłyby służyć jako punkt odniesienia przy ocenie proporcjonalności i gospodarności danej decyzji. Przy ich opracowywaniu warto byłoby wykorzystać dane empiryczne z ostatnich lat oraz porównania międzyjednostkowe. Postulaty *de lege ferenda* powinny zatem zmierzać nie tyle do ograniczenia autonomii prokuratora, co do wyraźnego rozdzielenia sfery decyzji procesowej od sfery odpowiedzialności budżetowej, poprzez:

- wprowadzenie procedur dokumentowania skutków finansowych decyzji dowodowych o istotnym ciężarze kosztowym,
- rozwiniecie kompetencji audytu wewnętrznego z ukierunkowaniem na wydatki procesowe,
- wzmocnienie systemu rekomendacji kosztowych jako narzędzia wspomagającego, a nie nadzorczego,
- upowszechnienie dobrych praktyk zarządzania budżetem dowodowym w skali całego pionu prokuratorskiego,
- oraz ewentualne ukształtowanie instrumentu oceny proporcjonalności kosztowej jako wewnętrznego standardu zgodności z zasadami prawa finansów publicznych.

Perspektywa dalszych badań powinna obejmować zarówno analizę ekonomiczną prawa karnego procesowego, jak i badania empiryczne nad strukturą i dynamiką wydatków procesowych w ujęciu porównawczym – tak między jednostkami krajowymi, jak i w perspektywie europejskiej. Dopiero sprzężenie wiedzy prawnej, zarządczej i finansowej pozwoli na stworzenie spójnego modelu racjonalności budżetowej w działalności quasi-jurysdykcyjnej, który będzie respektował zasadę równości wobec prawa i interes ogólnospołeczny.

7. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, że zagadnienie racjonalności wydatkowania środków publicznych w działalności prokuratury nie może być analizowane wyłącznie w kategoriach techniczno-budżetowych ani sprowadzane do standardów zarządczych właściwych dla podmiotów realizujących zadania o charakterze administracyjnym lub usługowym. Prokuratura, jako organ realizujący istotne funkcje państwa, działa w szczególnej przestrzeni normatywnej, w której wymogi gospodarności finansowej współistnieją z koniecznością zapewnienia skuteczności ścigania oraz ochrony interesu publicznego.

Wykazano, że obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, wynikający z przepisów ustawy o finansach publicznych, powinien być rozumiany w sposób systemowy, uwzględniający pełny zakres

przesłanek określonych w art. 44 ust. 3 tej ustawy, obejmujący nie tylko celowość i oszczędność, lecz także terminowość, skuteczność oraz efektywność działań. Z perspektywy działalności prokuratury oznacza to konieczność oceny proporcjonalności kosztów podejmowanych czynności procesowych w relacji do celów postępowania, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności decyzyjnej prokuratora w sferze merytorycznej.

Analiza struktury i charakteru wydatków procesowych prowadzi do wniosku, iż aktualny model gospodarki finansowej w prokuraturze nie przewiduje mechanizmów umożliwiających systemową ocenę racjonalności kosztowej decyzji dowodowych, zwłaszcza na etapie ich planowania. Brak narzędzi analizy *ex ante*, niejednolita ewidencja wydatków oraz ograniczona funkcjonalność kontroli zarządczej powodują, że ciężar odpowiedzialności budżetowej za skutki decyzji procesowych pozostaje rozproszony i trudny do jednoznacznego przypisania. Stan ten nie sprzyja realizacji zasady racjonalności finansowej jako zasady o charakterze ustrojowym.

Jednocześnie wykazano, że ewentualne działania zmierzające do wzmocnienia racjonalizacji wydatków procesowych nie mogą prowadzić do instrumentalizacji kryteriów budżetowych w procesie decyzyjnym ani do ograniczenia autonomii prokuratora poprzez wprowadzenie mechanizmów wcześniejszej akceptacji finansowej czynności dowodowych. Racjonalizacja wydatków powinna mieć charakter pośredni i wspierający, realizowany przede wszystkim poprzez rozwój standardów zarządczych, dokumentowanie skutków finansowych decyzji o istotnym ciężarze kosztowym oraz wzmocnienie analitycznej roli audytu wewnętrznego w jednostkach prokuratury.

Przyjęcie takiego modelu pozwala postrzegać racjonalność finansową nie jako czynnik konkurencyjny wobec funkcji ścigania, lecz jako element wzmacniający odpowiedzialność prokuratury i zwiększający przejrzystość gospodarowania środkami publicznymi. Dalsze badania w tym obszarze powinny koncentrować się zarówno na analizie porównawczej rozwiązań stosowanych w innych systemach prawnych, jak i na pogłębionych badaniach empirycznych dotyczących struktury kosztów postępowań przygotowawczych, co pozwoliłoby na wypracowanie spójnych ram normatywnych racjonalności budżetowej w działalności organów państwa.

Bibliografia:

- Borodo A., *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Borszowski P., *Normatywne określenie kosztów podatkowych z działalności gospodarczej. Zagadnienie elastyczności* [w:] L. Etel, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Temida 2, Białystok 2012.
- Bożek W., *Zasady finansów publicznych* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Ćwieląg K., *Audyt wewnętrzny jako instrument zarządzania i racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi samorządu terytorialnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej* [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006.
- Gazda M., *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 169–179.
- Kaczmarek P., *Tożsamość prawnika jako wykonawcy roli zawodowej*, Wolters Kluwer, Wrocław 2014.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kwiatkowski Z., *Koncentracja materiału dowodowego w fazie przygotowania do rozprawy głównej w procesie karnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Problemy Prawa Karnego” 1992, nr 18, s. 51–67.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4, s. 21–34, DOI: 10.12775/PBPS.2016.021.
- Lubińska T., *Zarządzanie finansami publicznymi – szanse i wyzwania* [w:] M. Pośtuła (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi: szanse i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce (1918–2014)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Mistygać M., *Prokuratura w Polsce – między rozczarowaniem a diagnozą* [w:] M. Mistygać, J. Onyszczyk, M. Szeroczyńska (red.), *Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce – nowe spojrzenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

- Młynarczyk A., *Znaczenie zasad budżetowych jednostek samorządu terytorialnego przy opracowywaniu i uchwalaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Orfin A., *Sprawność postępowania karnego a jego koszty*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Salachna J.M., *Budżet z perspektywy zarządczej* [w:] U. Zawadzka-Pąk, G. Michalczyk (red.), *Usprawnianie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Stachowiak M., *Komentarz do art. 2* [w:] W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, J. Jerzykowski, M. Kittel, Ł. Jaźwiński (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Trzcińska I., *Logos, mit i ratio. Wybrane koncepcje racjonalności od XV do XVII wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Tusiński P., *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego* [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Uryszek T., *Uwarunkowania skuteczności zarządzania w organizacjach publicznych* [w:] A.I. Adamik, M. Matejun, A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Problemy i wyzwania w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010.