

MARTINAS MALUŽINAS

ORCID ID: 0000-0002-2772-9534

Zadania Kontrolera Sejmu (ombudsmana) Republiki Litewskiej

Tasks of the Controller of the Sejm (Ombudsman) of the Republic of Lithuania

ABSTRAKT

Celem niniejszego artykułu jest analiza zadań wykonywanych przez instytucję kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej. W artykule wzięto pod uwagę trzy ustawy o kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej z 1994 r., 1998 r. oraz 2004 r., dokonując oceny najważniejszych przepisów prawnych, zawartych w tychże dokumentach. Analiza pozycji ustrojowej kontrolera Sejmu Republiki Litewskiej w świetle litewskich ustaw wydaje się być zagadnieniem wartym naukowej eksploracji, brakuje bowiem w polskiej literaturze specjalistycznej rozważań na ten temat. Przedmiot analizy jest tematem nadal aktualnym, gdyż Litwa – podobnie jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej – w okresie transformacji ustrojowej powołała do życia instytucję *ombudsmana*, który stoi na straży przestrzegania praw obywateli. Realizacji celu badawczego służyło zastosowanie metody analizy instytucjonalno-prawnej, która była pomocna w analizie litewskich aktów prawnych. W niniejszej pracy zostanie podjęta próba odpowiedzi m.in. na takie pytanie badawcze, jak: jakie zadania powierzył ustawodawca litewski instytucji *ombudsmana*?; do którego z modeli *ombudsmana* należy zaliczyć model litewski, biorąc pod uwagę usytuowanie i zadania niniejszej instytucji? Hipoteza badawcza sformułowana w niniejszym artykule opiera się na założeniu, iż litewska instytucja *ombudsmana* jest organem obciążonym szerokim zakresem zadań.

Słowa kluczowe: ombudsman, kontroler Sejmu, Republika Litewska

WSTĘP

Jednym z ważnych elementów demokratycznej transformacji w Republice Litewskiej było budowanie demokratycznych struktur instytucjonalnych. Jedną z nich – często pomijaną w badaniach nad przemianami w państwach bałtyckich – była instytucja *ombudsmana*. Rzecznik praw obywatelskich to instytucja, która zakorzeniła

się w systemach demokratycznych po II wojnie światowej, a ze względu na swoje znaczenie i oddziaływanie ma wpływ na jakość funkcjonowania demokracji w wielu państwach świata [Kowalska 2014: 168]. Jak twierdzą badacze ustrojów politycznych – funkcjonowanie instytucji *ombudsmana* w ujęciu teoretycznym, ale przede wszystkim w wymiarze praktycznym – ma na celu zapewnienie przestrzegania i obrony praw obywatelskich.

Instytucja *ombudsmana* wywodzi się ze Szwecji, gdzie jej pierwowzór został utworzony ponad 200 lat temu przez monarchę Karola XII, a następnie zatwierdzony przez parlament [Sagan 2001: 110]. W początkowym okresie funkcjonowania instytucji *ombudsmana* prawo do jego mianowania przysługiwało jedynie głowie państwa. Kompetencją monarchy było sprawowanie nadzoru administracyjnego nad działalnością instytucji publicznych, a w sytuacji nadużycia przez nich prawa mógł on zainicjować postępowanie sądowe. W 1719 r. zmianie uległa nazwa instytucji na „Kancelarz Sprawiedliwości”. Jego podstawowym zadaniem było kontrolowanie działań administracji publicznej. Do roku 1919 Królestwo Szwedzkie było jedynym państwem na świecie posiadającym instytucję *ombudsmana*, której działalność regulowała konstytucja państwa. Instytucja *ombudsmana* funkcjonuje obecnie w ponad 110 państwach różnych kontynentów. Jej działalność stanowi ważny element konstytucyjnych organów państwowych¹.

Instytucja *ombudsmana* istnieje także w Republice Litewskiej. Działalność tej instytucji, zarówno w praktyce Litwy, jak i w innych państwach, jest zorientowana na zagwarantowanie respektowania konstytucyjnych praw i wolności jednostki przez instytucje państwowe, restytucji naruszonych praw, jak również polepszenia ustawodawstwa w dziedzinie praw człowieka i tworzenia w tym zakresie świadomości prawnej². Ponadto należy zauważyć, iż w różnych państwach instytucje *ombudsmana* noszą różne nazwy, np.: rzecznik praw obywatelskich, ombudsman czy – jak na Litwie – kontrolerzy Sejmu (*Seimo kontrolerius*).

W kontekście podjętego w artykule tematu należy wskazać fundamentalne właściwości tworzące tę instytucję. Według Lecha Garlickiego jako najważniejsze właściwości instytucji *ombudsmana* należy wymienić następujące cechy:

- 1) niezależny co do zasady konstytucyjny organ państwa, wyodrębniony wyraźnie od egzekutywy i judykatury;
- 2) fakt, iż jest to instytucja, której zadania mieszczą się w zakresie funkcji kontrolnej parlamentu, z tą różnicą, że w stosunkach z legislatywą *ombudsmanowi* przysługuje duży stopień autonomii, pomimo organizacyjnych więzi z władzą ustawodawczą;

¹ O szwedzkim modelu *Ombudsmana*: [Grzybowski 1989; Malinowska 2007: 58–73; Kucsko-Stadlmayer 2008: 1 i n.; Banaszak 2008: 707; Zubik 2009: 666–668; Naleziński 2011: 446; Starzec 2014: 256; Makowiec, Przywora 2015: 89].

² Szerzej na ten temat: [Pogłódek, Przywora 2015: 627–628].

- 3) funkcja wysłuchiwania skarg obywateli na niewłaściwe działania, w szczególności władzy wykonawczej, jak również podejmowanie działań w kierunku naprawy naruszeń;
- 4) instytucja działająca w sposób mało sformalizowany, czego skutkiem jest łatwy dostęp obywateli [Garlicki 1989: 14–15].

Należy również zaznaczyć, że w praktyce mamy do czynienia z dwoma modelami funkcjonowania instytucji *ombudsmana*, wśród których można wymienić: monokratyczny (w Polsce, Rumunii, Estonii, Rosji) i kolektywny (w Republice Litewskiej występuje 5 kontrolerów sejmowych, w Bośni i Hercegowinie jest to urząd 3-osobowy, na Łotwie natomiast mamy do czynienia z Biurem Prawa Człowieka). Podstawowa różnica pomiędzy tymi modelami w praktyce sprowadza się do jakości i specyfiki relacji tych instytucji z naczelnymi organami władzy państwowej. Za najbardziej powszechny model – jak zauważa Andrzej Zieliński – uznaje się powołanie tej instytucji przez władzę ustawodawczą i bezpośrednie podporządkowanie jej pod względem organizacyjnym przez składanie informacji o swojej działalności. Za swoją działalność *ombudsman* odpowiada wyłącznie przed Sejmem [Zieliński 2002: 718].

Artykuł dotyczy zadań realizowanych przez kontrolerów Sejmu w Litwie. Celem niniejszego artykułu jest analiza zadań wykonywanych przez instytucję kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej. Rozważania skoncentrują się po pierwsze na określeniu statusu tej instytucji, po drugie zaś na zidentyfikowaniu zadań, jakie ustawodawca litewski nałożył na *ombudsmana*. W opinii autora przedstawienie – przynajmniej w ogólnym zarysie – zadań *ombudsmana* wydaje się konieczne do ukazania roli tytułowej instytucji w procesach demokratycznych państwa litewskiego. W związku z tym w niniejszej pracy zostanie podjęta próba odpowiedzi na m.in. na takie pytanie badawcze, jak: jakie zadania powierzył ustawodawca litewski instytucji *ombudsmana*?; do którego z modeli *ombudsmana* należy zaliczyć model litewski, biorąc pod uwagę usytuowanie i zadania niniejszej instytucji? Hipoteza badawcza sformułowana w niniejszym artykule opiera się na założeniu, iż litewska instytucja *ombudsmana* jest organem obciążonym szerokim zakresem zadań.

Należy zauważyć, iż analiza powyższych kwestii wydaje się uzasadniona, gdyż dotychczas problematyka ta nie została kompleksowo omówiona w polskiej literaturze prawniczej ani politologicznej, co więcej – była rzadko podejmowana w literaturze litewskiej. Do zrealizowania określonych wyżej celów wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku doktryny. Pomocniczo, w celu ukazania różnic i podobieństw w trzech ustawach o kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej z 1994 r., 1998 r. oraz 2004 r., wykorzystano metodę porównawczą.

INSTYTUCJA OMBUDSMANA W REPUBLICIE LITEWSKIEJ

Działalność *ombudsmana*, czyli w praktyce litewskiej – sejmowych kontrolerów – reguluje Konstytucja Republiki Litewskiej (dalej: RL) z 1992 r. Zgodnie z art. 30 Konstytucji naruszenie praw człowieka domaga się ich obrony i naprawy. Litewski

ustawodawca trafnie założył, że jednym z najważniejszych sposobów pozasądowej ochrony naruszonych praw w obszarze administracji publicznej jest możliwość wystąpienia do sejmowych kontrolerów (rzeczników praw obywatelskich) w sprawie nadużyć uprawnień lub działań administracji przez urzędników państwowych lub samorządowych. Litewski ustawodawca przewiduje także realizację art. 73 ust. 1 Konstytucji RL, zgodnie z którym skargi obywatelskie, dotyczące nadużycia uprawnień przez urzędników państwowych i samorządowych (z wyjątkiem sędziów), będą badane przez sejmowych kontrolerów [Lietuvos Respublikos Konstitucija 1992].

Instytucja kontrolera Sejmu Republiki Litewskiej została powołana do życia 8 grudnia 1994 r. Przy jej tworzeniu wzorowano się na skandynawskim modelu instytucji *ombudsmana*, który charakteryzuje się tym, że jest on przedstawicielem parlamentu i sprawuje nadzór nad działalnością instytucji państwowych wyłącznie w imieniu parlamentu. Według konstytucjonalistów litewskich, taka kontrola sprawowana przez kontrolerów sejmowych może zapewnić nadrzędność norm konstytucji nad innymi źródłami prawa [Vidrinskaitė 2007: 383].

W pierwotnym kształcie instytucję sejmowych kontrolerów określała pierwsza Ustawa o sejmowych kontrolerach z 11 stycznia 1994 r. Zgodnie z art. 3 ustawy Przewodniczący Sejmu RL wyznaczał po pięć osób na 4-letnie kadencje: w odróżnieniu do większości krajów Unii Europejskich instytucja *ombudsmana* w Republice Litewskiej nie jest urzędem jednoosobowym. Na podstawie art. 5 ustawy Sejm RL powołuje pięciu sejmowych kontrolerów: 2 urzędników instytucji państwowych, 1 urzędnika instytucji wojskowych oraz 2 urzędników lokalnych urzędów miejskich [Lietuvos Respublikos Seimo Kontrolierių Įstatymas 1994 m. sausio 11 d. Nr. I-363].

Ustawa z 11 stycznia 1994 r. określała kluczowe kompetencje sejmowych kontrolerów, zgodnie z art. 1 ust.: sejmowi kontrolerzy rozpatrują skargi obywateli dotyczące nadużyć urzędników państwowych i samorządowych. W rozumieniu ustawy z 11 stycznia 1994 r. urzędnikami, w stosunku do których sejmowi kontrolerzy rozpatrują skargi o nadużyciach uprawnień i nadmiernej biurokracji, są: pracownicy państwowych instytucji rządowych i zarządzających, rad i zarządów samorządu lokalnego (gminy i powiatu) oraz ich wydziałów lub osoby upoważnione, które pełnią funkcje organizacyjne, administracyjne lub kierownicze.

Do uprawnień sejmowych kontrolerów nie należy analizowanie działalności prezydenta RL, posłów na Sejm, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i innych sądów, prokuratorów, śledczych, Prezesa Rady Ministrów, Kontrolera Państwowego (jako instytucji kolegialnych) oraz działalność lokalnych rad i ich zarządów (art. 1).

W myśl art. 6 prawa i obowiązki wszystkich sejmowych kontrolerów są równe i każdy z nich działa niezależnie. W przypadku stwierdzenia przez sejmowych kontrolerów innych naruszeń niewymienionych w skargach obywateli mogą oni je rozpatrywać z własnej inicjatywy, gdy odpowiednie sprawy należą do ich kompetencji lub przekazują je do zbadania innym właściwym organom państwowym (art. 11). W oparciu o art. 14 ustawy kontroler Sejmu rozpatruje również skargi obywateli

przekazane mu przez członków Sejmu, które spełniają wymogi tej ustawy. Niniejszy artykuł nie przewiduje możliwości rozpatrywania przez kontrolera Sejmu skarg wynikających ze stosunków prawnych, w zakresie zatrudnienia oraz innych skarg, które muszą zostać rozpatrzone przez sąd (art. 11 i 14).

Sejmowi kontrolerzy sami rozpatrują skargi lub mogą zlecić swoim pełnoetatowym asystentom przeprowadzenie indywidualnych czynności dochodzeniowych (art. 20). Wspomniany artykuł ustawy przewiduje, iż kontroler Sejmu ma prawo skorzystać z pomocy funkcjonariuszy policji, jeżeli on lub jego pomocnicy nie mogą mieć dostępu do kontrolowanych instytucji cywilnych lub wojskowych lub odmówiono im złożenia wymaganych dokumentów bądź materiałów. W takich przypadkach policjanci muszą przejąć dokumenty i materiały wymagane przez kontrolera Sejmu (art. 20).

Zgodnie z art. 21 ustawy kontroler Sejmu ma prawo żądać od urzędników, których działania są przedmiotem dochodzenia, wyjaśnienia na piśmie i może przesłuchać niezbędne osoby. W przypadku ewentualnej odmowy wyjaśnienia lub zeznania sporządza się akt oskarżenia (art. 21).

Sejmowi kontrolerzy składają pisemne sprawozdanie ze swojej pracy z poprzedniego roku kalendarzowego do Sejmu na piśmie do dnia 15 marca każdego roku (art. 28).

Po wejściu w życie ustawy z 8 grudnia 1994 r. po raz pierwszy w historii ustroju i prawa litewskiego sejmowi kontrolerzy zostali powołani do realizacji zadań publicznych. Biuro Kontrolerów Sejmu oficjalnie rozpoczęło swą działalność 31 marca 1995 r. [Konstytucja Litwy 2006].

ZADANIA I KOMPETENCJE KONTROLERÓW SEJMU NA PODSTAWIE USTAWY O KONTROLERACH SEJMU REPUBLIKI LITEWSKIEJ Z 3 GRUDNIA 1998 R.

Nowa ustawa o kontrolerach Sejmu z 1998 r. określa podstawy prawne działalności sejmowych kontrolerów RL, a także strukturę organizacyjną i uprawnienia Biura Kontrolerów Sejmowych. Zgodnie z tym aktem prawnym każdy obywatel ma prawo wnieść skargę do kontrolera sejmowego za nadużycie uprawnień przez urzędnika lub nadmierną biurokrację instytucji państwowej lub samorządowej (art. 4).

Ustawa określa ponadto szczegółowo strukturę i działania instytucji kontrolera sejmowego. Zgodnie z art. 10 ustawy kontrolerzy Sejmu są jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną z rachunkiem bieżącym w banku i pieczęcią z herbem Państwa Litewskiego i tytułem Urząd Kontroli Sejmu Republiki Litewskiej i finansowana z budżetu państwa. Szef kontrolerów Sejmu jest odpowiedzialny za używanie i przechowywanie pieczęci instytucji kontrolerów Sejmu (art. 10) [Prawičenė 2002: 98].

Na podstawie art. 11 pkt 1 ustawy instytucja kontrolerów Sejmu składa się z zarządu kontrolerów sejmowych, asystentów kontrolerów Sejmu, wydziałów,

a także z innych pododdziałów zatwierdzonych przez zarząd instytucji kontrolerów sejmowych [Pranevičienė 2002: 98].

Instytucją kontrolera sejmowego kieruje szef instytucji kontrolera Sejmu. W przypadku nieobecności szefa zastępuje go najstarszy wiekiem kontroler Sejmu (art. 11 pkt 2). Funkcje pododdziałów instytucji kontrolera Sejmu oraz pracowników charakteryzuje regulamin instytucji kontrolera Sejmu (art. 11 pkt 3).

Ustawa z 3 grudnia 1998 r. określa możliwość odpublicznienia działalności instytucji kontrolera sejmowego. Na podstawie art. 26 pkt 1 ustawy kontrolerzy sejmowi są zobowiązani informować media o swojej działalności i przypadkach nadużycie uprawnień lub nadmiernej biurokracji przez urzędników RL. Ponadto ustawa przewiduje, iż niektóre informacje nie będą publikowane zgodnie z prawem Republiki Litewskiej (art. 26 pkt 2).

Analizując istotne kompetencje instytucji kontrolera Sejmu, należy wskazać m.in.:

- 1) prawo żądania niezwłocznego udzielenia informacji, materiałów i dokumentów niezbędnych do wykonywania jej funkcji, a także dostępu do dokumentów państwowych, które są stanowione jako wrażliwe i poufne. Ustawa przewiduje w razie konieczności wezwanie funkcjonariuszy policji i sporządzenie odpowiedniego aktu konfiskaty (art. 28 pkt 1);
- 2) prawo dostępu na teren kontrolowanych firm, instytucji, organizacji oraz podjęcie bez przeszkód określonych prawem czynności wobec przebywających w nich osób (art. 28 pkt 2);
- 3) prawo żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień od urzędników objętych dochodzeniem (art. 28 pkt 3);
- 4) prawo do przesłuchiwania urzędników i innych osób (art. 28 pkt 4);
- 5) prawo do uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu, rządu i innych instytucjach państwowych oraz samorządowych, na których omawiane są sprawy związane z działalnością kontrolerów sejmowych (art. 28 pkt 5);
- 6) obowiązek poinformowania Sejmu, rządu lub rady gminy i rady powiatu o poważnych naruszeniach prawa lub niedociągnięciach, sprzecznościach lub lukach w przepisach lub innych aktach prawnych (art. 28 pkt 7);
- 7) prawo składania Sejmowi, rządowi lub innym instytucjom państwowym propozycji dotyczących zmian ustaw lub innych aktów normatywnych, które ograniczają prawa i wolności człowieka (art. 28 pkt 8).

Do istotnych uprawnień instytucji kontrolera Sejmu należy również możliwość żądania od instytucji państwowych i samorządowych oraz ich pracowników niezwłocznego przekazywania mu informacji, dokumentów i materiałów niezbędnych do wykonania jego funkcji (art. 29 pkt 1). Na podstawie art. 29 pkt 2 ustawy, rozpatrując skargę, kontroler Sejmu ma prawo zwrócić się do urzędnika, którego działalność jest przedmiotem dochodzenia, z prośbą o wyjaśnienie swoich poczynań w terminie wyznaczonym przez kontrolera Sejmu. W przypadku niezłożenia wyjaśnień przez urzędnika kontroler Sejmu ma prawo zwrócić się do wyższego

urzędnika (organu kolegialnego), który musi zażądać wyjaśnień lub sam wyjaśnić je w terminie wyznaczonym przez kontrolera Sejmu [Lietuvos Respublikos Seimo Kontrolierių Įstatymas 1998 m. gruodžio 3 d. nr VIII-950].

USTAWA O KONTROLERACH SEJMOWYCH Z 4 LISTOPADA 2004 R.

Podstawy prawne i uprawnienia kontrolerów sejmowych oraz strukturę organizacyjną instytucji reguluje ustawa z 4 listopada 2004 r. zmieniająca ustawę o Kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej przyjęta 3 grudnia 1998 r. ustawa o kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej.

Analizując wcześniejsze litewskie ustawy regulujące status prawny kontrolera Sejmu – z 1994 r. oraz 1998 r. – można stwierdzić, iż usankcjonowały one prawnie tę instytucję jako sprawującą parlamentarną kontrolę nad administracją publiczną w Republice Litewskiej, wiążąc ściśle rolę *ombudsmana* z litewskim ustawodawcą. Taki stan rzeczy potwierdzono w art. 5 i 7 ustawy o Kontrolerach Sejmu z 4 listopada 2004 r. Warto w tym miejscu nadmienić, że wraz z nową ustawą wydłużono kadencję tej instytucji do 5 lat [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004, nr 170-6238]. Należy zauważyć, że według nowej ustawy Sejm RL powołuje 2 kontrolerów Sejmu do zbadania działalności urzędników instytucji i placówek państwowych oraz 3 kontrolerów Sejmu do zbadania działalności szefów i urzędników administracji samorządowej (art. 7 pkt. 2).

Ustawa z 2004 r. stanowi wyraźnie, iż działania kontrolerów sejmowych mają na celu obronę praw człowieka i poprawienie efektywności funkcjonowania administracji publicznej, zapewnienie praw i wolności człowieka oraz kontrolę nad realizowaniem przez władze publiczne obowiązku należytej służby obywatelowi (art. 3). Co oznacza, iż instytucja kontrolerów Sejmu jest jedną z instytucji ochrony praw człowieka zapisanych w Konstytucji RL. Należy jednak zwrócić uwagę, że kontrolerzy Sejmu nie chronią obywatela we wszystkich przypadkach ograniczenia lub naruszenia jego praw.

Ustawa z 2004 r., jak również wynikające z poprzedniego brzmienia ustawy o kontrolerach Sejmu dobitnie podkreśla, iż kontrolerzy Sejmu rozpatrują skargi wnioskodawców w sprawach dotyczących nadużyć uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych, biurokracji lub innych naruszeń praw i wolności człowieka w sferze administracji publicznej (art. 12 pkt 1). Zgodnie z art. 12 pkt 2 ustawy (podobnie jak w ustawach z 1994 r. i 1998 r.) do zadań kontrolerów Sejmu nie należy analiza działalności instytucji głowy państwa, posłów na Sejm, premiera, rządu, państwowego kontrolera oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów oraz organów samorządu lokalnego. Kontrolerzy Sejmu (regulacja podobna jak w przypadku ustawy z 1998 r.) nie rozpatrują również skarg dotyczących prawnych stosunków pracy ani nie sprawdzają ważności i legalności decyzji, wyroków i orzeczeń sądowych (art. 12 pkt 4).

Zgodnie z ustawą z 2004 r. kontrolerzy sejmowi nie badają legalności i ważności decyzji proceduralnych prokuratorów i funkcjonariuszy organów śledczych, lecz badają skargi dotyczące działań prokuratorów i funkcjonariuszy organów śledczych prowadzących postępowanie przygotowawcze, które potencjalnie naruszają prawa i wolności człowieka (art. 12 pkt 3). Celem takiego uregulowania powyższych kwestii – jak twierdzi Julita Grigaitė – było uniknięcie większości niejasności i problemów, które pojawiły się w praktyce, co do tego, czy wszystkie decyzje organów ścigania są uznawane za proceduralne i czy mogą być przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez kontrolera Sejmu. Zdaniem Grigaitė, ustawa z 2004 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o kontrolerach sejmowych RL z 1998 r. daje kontrolerom sejmowym możliwość zbadania problemu bez oceny stanu faktycznego konkretnej sprawy, legalności i zasadności podejmowanych w niej decyzji proceduralnych, co wcześniej było traktowane jako naruszenie niezależności procesu karnego [Grigaitė 2009: 27]. W ten sposób kontrolerzy Sejmu chronią obywateli przed biurokracją i nadużyciami ze strony urzędników oraz dążą do poprawy stosunków prawnych regulujących zarządzanie. Jak zaznacza Birutė Pranevičienė, kontrolerzy Sejmu nie są instytucją o charakterze karnym ani represyjnym. Istotą ich działalności jest dbanie, by prawa człowieka nie były naruszane, wskazywanie nieprawidłowości prawnych i błędów urzędników administracji publicznej, a także – w konsekwencji – permanentne zbliżanie na linii jednostka–instytucje publiczne [Pranevičienė 2002: 102].

Analiza przypisów ustawy z 2004 r. pozwala zauważyć (podobnie zresztą jak w przypadku zapisów ustaw z 1994 r. i 1998 r.), iż kontrolerzy Sejmu są pośrednikami między państwem a obywatelami. Jak zauważa Grigaitė, za pośrednictwem kontrolerów sejmowych Sejm Republiki Litewskiej ma najbardziej realną możliwość uzyskania informacji o niewłaściwych działaniach urzędników służby publicznej [Grigaitė 2009: 27–28]. Jak twierdzą Stanley De Smith i Rodney Brazier, niewłaściwe administrowanie ma wtedy miejsce, jeżeli instytucja lub organ nie postępuje zgodnie z prawem lub zasadami dobrego administrowania bądź narusza prawo, jak również zdaje się ukrywać wiele zjawisk zachodzących w sferze administracji, takich jak korupcja, wprowadzenie obywateli w błąd bez należytego informowania o przysługujących im prawach itd. [Smith, Brazier 1989: 649].

W ten sposób kontrolerzy Sejmu, korzystając z uprawnień przyznanych im przez konstytucję i ustawy, rozpatrują skargi obywateli dotyczące nadużyć i biurokracji urzędników oraz kontrolują w imieniu Sejmu działalność instytucji państwowych. Można zauważyć ponadto, że instytucja kontrolerów Sejmu ma bardzo szerokie spektrum działania – kontrolerzy Sejmu, rozpatrując skargi obywateli, badają cały proces, tj. od przepisów ustawodawczych przyjmowanych przez ustawodawcę w różnych dziedzinach życia publicznego, przez tworzenie rządowych programów ich wdrażania w życie, komunikację z urzędnikami w instytucjach publicznych i etykę służbową funkcjonariuszy publicznych [Grigaitė 2009: 28]. Dzięki temu kontrolerzy Sejmu otrzymują ważne informacje o sprzecznych lub niemożliwych do wykonania zapisach w aktach prawnych oraz o niewłaściwym postępowaniu urzędników

w bezpośredniej relacji do obywateli, a tym samym dostarczając parlamentowi informację zwrotną dla opinii publicznej. Opierając się na wnioskach kontrolerów Sejmu, parlament ma możliwość stałego monitorowania trendów w sprawowaniu rządów, ma świadomość najpilniejszych wyzwań społecznych, a w konsekwencji usprawnia funkcjonowanie administracji publicznej [Gottelher, Hostina]. Ważną cechą litewskiej instytucji *ombudsmana* jest to, iż decyzje kontrolerów Sejmu nie powodują bezpośrednich skutków. Jest to wynikiem tego, że kontroler Sejmu nie ma uprawnień przewidzianych w ustawie do wydawania zarządzeń wiążących administrację publiczną³.

W kontekście działalności *ombudsmana* na Litwie niezwykle istotne jest to, iż każdy obywatel może złożyć skargę do kontrolera Sejmu (art. 13). Z tego prawa z łatwością mogą korzystać obywatele, pisząc wniosek do kontrolera Sejmu, co nie wymaga specjalnej wiedzy prawniczej ani konsultacji z prawnikami. Warto odnotować, że nie ustalono żadnych opłat za korzystanie z usług tej instytucji [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004].

Ustawa z 2004 r. przewiduje, że kontroler Sejmu może wszcząć dochodzenie z własnej inicjatywy, jeśli zauważy (np. w prasie lub innych mediach) oznaki nadużyć lub nadmiernej biurokracji urzędników (art. 17 pkt 6). W ten sposób kontroler Sejmu zajmuje aktywną pozycję ustrojowo-polityczną w systemie instytucjonalnym, aby zapobiegać nadużyciom lub biurokracji urzędników oraz usprawniać funkcjonowanie administracji publicznej.

Art. 15 ustawy o kontrolerach Sejmu ustanawia ponadto roczny termin na wniesienie skargi (od wydania zaskarżonych skarg lub zaskarżonej decyzji) [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004]. Należy zaznaczyć, iż skargi wniesione po upływie tego terminu mogą zostać przyjęte do rozpatrzenia wyłącznie decyzją kontrolera Sejmu. Należy podkreślić fakt, że ustawa z 2004 r. zawiera ważny zapis mówiący o jak najszybszym rozpatrzeniu skargi wniesionej przez obywatela (art. 18), co oznacza, iż zamierzeniem ustawodawcy jest, aby wniesione skargi były rozpatrywane szybko i skutecznie.

Art. 17 pkt 6 ustawy z 2004 r. o kontrolerach Sejmu – w przeciwieństwie do poprzednich ustaw – przewiduje możliwość ubiegania się o to, aby w początkowym etapie rozpatrywania skargi obarczona zarzutami instytucja podejmowała starania w celu rozwiązania konfliktu, m.in. poprzez kontrolę pracy urzędnika zgodnie z zasadą podporządkowania [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004]. Jak zauważają litewscy eksperci, instytucja kontrolerów Sejmu często otrzymuje skargi na urzędników najniższego szczebla, ale nawet nie próbuje rozwiązać konfliktu przez zaangażowanie trzeciej strony, tj. wyższego urzędnika. Ich zdaniem w praktyce umożliwiłoby to wszystkim stronom szybsze znalezienie rozwiązania problemu [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių darbo ataskaita 2007].

³ Według ekspertów, jest to jeden z najważniejszych czynników zapewniających niezależność w praktyce tej instytucji.

Zgodnie z zapisem art. 19 pkt 1 ustawy, w realizowaniu swoich obowiązków kontrolerzy Sejmu mają prawo żądać dostępu do dokumentów niezbędnych do wykonywania swoich funkcji, dostępu do dokumentów stanowiących tajemnicę państwową, służbową, handlową lub bankową, a także dokumentów zawierających informacje o chronionych danych osobowych zgodnie z prawem o każdej porze dnia, w której funkcjonariusze i inne osoby były przesłuchiwane przez całą dobę (podobne regulacje zawarto w ustawach z 1994 r. i 1998 r.) [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004]. Ten sam art. 19 upoważnia kontrolera Sejmu do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie za szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wobec wnioskodawcy i może on skierować sprawę do organu dochodzeniowego w sprawie postępowania przygotowawczego, po wykryciu znamion przestępstwa. Co ciekawe, litewski ustawodawca przewidział możliwość – bez zbadania skargi, która nie wchodzi w zakres kompetencji kontrolera Sejmu – zgłaszania właściwym instytucjom propozycji usprawnienia administracji publicznej, aby jej działania nie naruszały praw i wolności człowieka [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004].

Z praw zawartych w art. 19 pkt 7, 14, 15, 17, 19 ustawy o kontrolerach Sejmu jasno wynika, iż celem działalności instytucji kontrolera Sejmu jest zapewnienie, aby funkcjonariusze, którzy popełnili przestępstwo służbowe, zostali sprawiedliwie ukarani – także poza sądem. Art. 19 ma na celu również podjęcie przez kontrolerów Sejmu niezbędnych środków w celu zapobieżenia ponownemu wystąpieniu niektórych naruszeń w przyszłości [Grigaitė 2009: 30].

W zakresie mocy prawnej decyzji przyjmowanych przez kontrolerów Sejmu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 22 pkt 1 ustawy po przeprowadzeniu dochodzenia kontroler Sejmu podejmuje decyzję o uznaniu skargi za zasadną, o oddaleniu skargi bądź też o zakończeniu rozpatrywania skargi (podobne regulacje były zawarte w ustawach z 1994 r. i 1998 r.) [Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas 2004]. Decyzje kontrolerów Sejmu mają charakter rekomendacyjny i nie są wiążące. Art. 20 pkt 3 ustawy o kontrolerach Sejmu stanowi, że wniosek kontrolera Sejmu (rekomendacja) musi zostać rozpatrzony przez instytucję i organ lub urzędnika, do którego skierowano taką rekomendację, oraz należy poinformować kontrolera Sejmu o dalszych wynikach dochodzenia. Oznacza to, że instytucja kontrolerów Sejmu odpowiada za prawidłowość i ważność swojego wniosku prawnego, nie może jednak wziąć odpowiedzialności za realizację swojej rekomendacji.

Analizując art. 20 i 22 ustawy o kontrolerach Sejmu, można stwierdzić, iż jedną z zasadniczych cech wyróżniających działalność tej instytucji jest brak możliwości użycia środków przymusu oraz fakt jej działania wyłącznie na mocy autorytetu w systemie instytucjonalnym państwa [Valentukevičius]. Z powyżej przeanalizowanych zapisów ustaw o kontrolerach Sejmu wynika, iż instytucja ta działa w bardzo specyficzny i wyjątkowy sposób: wydaje prawnie uzasadnioną opinię na temat legalności działań urzędników w dziedzinie administracji, ale sama nie ingeruje w administrację

ani nie wskazuje podejmowania konkretnych decyzji. Po przeprowadzeniu dochodzenia kontrolerzy Sejmu wydają opinię o charakterze rekomendacyjnym, stwierdzając naruszenia prawa lub innego aktu prawnego.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, można stwierdzić, że działalność kontrolerów Sejmu ma dwójaki charakter. Z jednej strony kontrolerzy Sejmu przeprowadzają kontrolę, badając skargi dotyczące niewłaściwego administrowania i zalecają sposoby naprawienia naruszeń. Z drugiej, strony kontrolerzy Sejmu są niejako źródłem informacji, które pomaga instytucjom i organom usprawnić ich administrację przez zwrócenie uwagi na obszary, wymagające naprawy. Można stwierdzić, iż trudno znaleźć istotne różnice w regulacjach z 1994 r., 1998 oraz 2004 r. dotyczących zasad funkcjonowania i zadań instytucji kontrolera Sejmu. Punktem wspólnym tych ustaw jest fakt, iż kontrolerzy Sejmu kontrolują legalność działań administracji publicznej w określony sposób: wydają szczegółowe wnioski z zastrzeżeniem legalności działań urzędników w dziedzinie administracji, wydają opinie o charakterze rekomendacyjnym, ale nie uczestniczą bezpośrednio w ich zarządzaniu. Kontrolerzy Sejmu, po ustaleniu obiektywnych przyczyn niewłaściwego administrowania, mają możliwość uczestniczenia w opracowywaniu aktów prawnych, regulujących sprawowanie rządów. Analiza wykazała, iż kontrolerzy Sejmu aktywnie korzystają ze swojego prawa do proponowania zmian w systemie prawnym, potwierdzając jednocześnie założoną hipotezę badawczą przyjętą we wstępnej części pracy.

Wreszcie, podsumowując rozważania związane z szeroko pojętą pozycją prawną Instytucji Kontrolera Sejmowego na Litwie, uwzględniając zarówno jej status prawny, jak i zadania, należy stwierdzić, że organ ten, co do zasady, wpisuje się w model zależnej instytucji od władzy ustawodawczej. Za takim ujęciem przemawia przede wszystkim jej kształt instytucjonalny, przez powołanie tej instytucji przez władzę ustawodawczą i bezpośrednie podporządkowanie jej pod względem organizacyjnym przez składanie informacji o swojej działalności. Co więcej, instytucja Kontrolera Sejmu charakteryzuje się wspomnianą już autonomią finansową, która w skali europejskiej nie zawsze występuje.

Reasumując, warto zaznaczyć, iż koncepcja instytucji kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej zasadniczo polega na tym, że nie posiadając kompetencji władczych, może ona doprowadzić do zażegnania konfliktu bez konieczności odwoływania się do postępowania sądowego, jak również podjąć niezbędne działania niemieszczące się w uprawnieniach sądownictwa. Głównym zamierzeniem ustawodawcy litewskiego jest pomoc obywatelowi w dochodzeniu jego praw przed sądem, nadając tym samym zasadę demokratycznego państwa prawnego.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. 2008. *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa.
- Garlicki, L. 1989. *Ewolucja rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik praw obywatelskich*, L. Garlicki (red.), Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa.
- Gothrer, D.M., Hostina, M. *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman* <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF> (dostęp: 20.11.2021).
- Grigaitė, J. 2009. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1815464/> (dostęp: 15.11.2021).
- Grzybowski, M. 1989. *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] *Rzecznik praw obywatelskich*, L. Garlicki (red.), Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa.
- Konstytucja Litwy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, 2, <http://www.lrski.lt/>. (dostęp: 15.11.2021).
- Kowalska, M. 2014 *Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2. DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2014.19.2.11>.
- Kucsko-Stadlmayer, G. 2008. *The Legal Structures of Ombudsman Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis*, [w:] *European Ombudsman – Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, G. Kucsko-Stadlmayer (red.), Springer, Vienna–New York. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-211-72882-6>.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios 1992, Nr. 33–1014.
- Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių darbo ataskaita 2007 m, <http://www.lrski.lt/files/276.pdf>. (dostęp: 15.11.2021).
- Lietuvos Respublikos Seimo Kontrolierių Įstatymas 1994 m. sausio 11 d. Nr. I-363, Valstybės žinios, 1994-03-23, Nr. 22–345.
- Lietuvos Respublikos Seimo Kontrolierių Įstatymas 1998 m. gruodžio 3 d. Nr. VIII-950, Valstybės žinios, 1998-12-16, Nr. 110–3024.
- Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, Valstybės žinios. 2004, Nr. 170–6238.
- Makowiec, A., Przywora, B. 2015. *Ombudsman in Poland – an attempt of evaluation*, [w:] *CER Comparative European Research 2015. Proceedings – Research Track*, M. McGreevy, R. Rita (red.), Sciemcee Publishing, London.
- Malinowska, I. 2007. *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa.
- Naleziński, B. 2011. *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, P. Sarnecki (red.), C.H. Beck, Warszawa.
- Pogódek, A., Przywora, B. 2015. *Instytucja Adwokatów parlamentarnych w Moldawii w latach 1997–2014*, [w:] *Modele ochrony praw człowieka: europejski i amerykański. Aksjologia instytucje – efektywność*, J. Jaskiernia (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek – Fundacja Nowe Teraz, Toruń.
- Pranevičienė, P. 2002. *Ombudsmenas ir viešasis administravimas*, „Jurisprudencija”, t. 32 (24).
- Sagan, S. (red.) 2001. *Organy i korporacje ochrony prawa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Smith, S., Brazier, R. 1989. *Constitutional and administrative law. 6th edition*, Penguin Book, London.
- Starzec, B. 2014. *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, B. Szmulik, M. Paździor (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Valentukevičius, R. *Ištymosi tendencijos ombudsmeno darbe. Informacinis biuletenis 2008 m. sausio–birželio mėn*, <http://www.lrski.lt/files/283.pdf> (dostęp: 21.11.2021).
- Vidrinskaitė, S. 2007. *Seimo kontrolieriai valdžios institucijų sistemoje*, [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius.

- Zieliński, A. 2002. *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), C.H. Beck, Warszawa.
- Zubik, M. 2009. *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce. Dwadzieścia z dwustu lat istnienia ombudsmána na świecie*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

TASKS OF THE CONTROLLER OF THE SEJM (OMBUDSMAN) OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Abstract: The purpose of this article is to analyze the tasks performed by the institution of the Sejm controller in the Republic of Lithuania. The article takes into account three laws on auditors of the Sejm of the Republic of Lithuania of 1994, 1998 and 2004, assessing the most important legal provisions contained in these documents. The analysis of the systemic position of the controller of the Sejm of the Republic of Lithuania in the light of Lithuanian laws seems to be an issue worth scientific exploration, as Polish specialist literature lacks considerations on this subject. The subject of the analysis is still a topical issue, as Lithuania – similarly to the countries of Central and Eastern Europe – established the institution of the ombudsman during the period of political transformation, which safeguards the rights of citizens. The research goal was achieved through the use of the method of institutional and legal analysis, which was helpful in the analysis of Lithuanian legal acts.

Keywords: ombudsman, controller of the Sejm, Republic of Lithuania

BIOGRAM

Martinas Malužinas, dr, ekspert ds. systemów politycznych i wyborczych, politolog, dydaktyk, popularyzator nauki. Entuzjasta nowych technologii w systemach demokratycznych (i-voting). Autor książki *Ewolucja ustroju politycznego I i II Republiki Litewskiej. Od parlamentaryzmu przez autorytarny prezydentura do półprezycyzyzmu – analiza polityczna* (Wydawnictwo FNCE 2023). Jego zainteresowania badawcze skupiają się na systemach politycznych państw bałtyckich, w szczególności na systemach wyborczych oraz instytucjach państw bałtyckich. Kontakt e-mail: martin.malužinas@tu.koszalin.pl.