

Cytowanie

CHICAGO: M. Malužinas, *Zadania Kontrolera Sejmu (ombudsmana) Republiki Litewskiej w świetle ustawy z 4 listopada 2004 r. o kontrolerach sejmowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1, s. 135–147, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.10>

APA: Malužinas, M. (2023), *Zadania Kontrolera Sejmu (ombudsmana) Republiki Litewskiej w świetle ustawy z 4 listopada 2004 r. o kontrolerach sejmowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 135–147, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.10>

Martinas Malužinas

ORCID ID: 0000-0002-2772-9534

Politechnika Koszalińska

E-mail: martinasmalužinas@gmail.com

Zadania Kontrolera Sejmu (*ombudsmana*) Republiki Litewskiej w świetle ustawy z 4 listopada 2004 r. o kontrolerach sejmowych

Słowa kluczowe: ombudsman, Kontroler Sejmu, Republika Litewska

Keywords: ombudsman, the Seimas Controller, Republic of Lithuania

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza zadań Kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej. W artykule wzięto pod uwagę ustawę o kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej z 2004 r., dokonując oceny najważniejszych przepisów prawnych, zawartych w tymże akcie. Analiza zadań kontrolera Sejmu Republiki Litewskiej w świetle litewskiej ustawy wydaje się być zagadnieniem wartym naukowej eksploracji, bowiem brakuje w polskiej literaturze specjalistycznej rozważań na ten temat. Przedmiot analizy jest zagadnieniem 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 pomocna była w analizie litewskich aktów prawnych.

Abstract**Tasks of the Parliament's Inspector (Ombudsman) of the Republic of Lithuania in the light of the Act of 4 November 2004 on Parliament's Inspectors**

The purpose of this article is to analyze the tasks of the Parliament's Inspector (Ombudsman) in the Republic of Lithuania. The article takes into account the 2004 Act on Parliament's Inspectors of the Republic of Lithuania, assessing the most important legal provisions contained in that act. The analysis of the tasks of the inspector of the Parliament of the Republic of Lithuania in the light of the Lithuanian act seems to be an issue worth scientific exploration. In the Polish specialist literature lacks considerations on this subject. The subject of the analysis is still a topical, because Lithuania – similarly to the countries of Central and Eastern Europe – during the political transformation established the institution of the ombudsman, which protects the rights of citizens. The research goal was achieved by using the method of institutional and legal analysis, which was helpful in the analysis of Lithuanian legal acts.

✱

I. Wprowadzenie

Działalność instytucji *ombudsmana*, zarówno w Republice Litewskiej (dalej: RL), jak i w innych państwach, zorientowana jest na zagwarantowanie respektowania konstytucyjnych wolności i praw jednostki przez instytucje państwowe, restytucję naruszonych praw, jak również polepszanie ustawodawstwa w dziedzinie praw człowieka i budowanie w tym zakresie świadomości prawnej¹. Należy zauważyć, iż w różnych państwach instytucje *ombud-*

¹ Szerzej na ten temat: A. Poglódek, B. Przywora, *Instytucja Adwokatów parlamentarnych w Mołdawii w latach 1997–2014* [w:] *Modele ochrony praw człowieka: europejski i amerykański. Aksjologia instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2015, s. 627–628; A. Makowiec, B. Przywora, *Ombudsman in Poland – an attempt of evaluation*, „CER Comparative European Research 2015”, Londyn 2015; G. Kucsko-Stadlmayer, *The Legal Structures of Ombudsman Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis* [w:] *European – Ombudsman – Institutions*, red. G. Kucsko-Stadlmayer, Wien 2008; R. Balicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002,

smana noszą różne nazwy: np. rzecznik praw obywatelskich, *ombudsman*, czy – jak na Litwie – Kontrolerzy Sejmu (*Seimo kontrolierius*). W praktyce wielu państw można wyróżnić dwa wiodące modele funkcjonowania instytucji *ombudsmana*: monokratyczny (w Polsce, Rumunii, Estonii, Rosji) i kolektywny (w Republice Litewskiej występuje 2 Kontrolerów Sejmu, w Bośni i Hercegowinie jest to urząd 3-osobowy, na Łotwie natomiast mamy do czynienia z Biurem Praw Człowieka). Podstawowa różnica pomiędzy tymi modelami 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 poprzez składanie informacji o swojej działalności, za którą zresztą *ombudsman* odpowiada wyłącznie przed Sejmem².

Zasadniczym celem pracy jest analiza działalności oraz funkcjonowania instytucji Kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej. Aby zrealizować zamierzenie badawcze sformułowano następujące pytania badawcze: jaki charakter ma działalność Kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej? Jaka była koncepcja ustrojodawcy litewskiego przy powołaniu do życia instytucji Kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej? Realizacji celu badawczego służyło zastosowanie metody analizy instytucjonalno-prawnej, która pomocna była w analizie litewskich aktów prawnych.

II. Instytucja Ombudsmana w Republice Litewskiej

Działalność *ombudsmana*, czyli w praktyce litewskiej – Kontrolerów Sejmu – reguluje Konstytucja Republiki Litewskiej (dalej: KRL) z 1992 r. Zgodnie z jej art. 30 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 Kontrolerów Sejmu (rzeczników

s. 789–805; S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze polityczno-prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 65.

² A. Zieliński, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 718.

praw obywatelskich) w sprawie nadużyć uprawnień lub działań administracji przez urzędników państwowych lub samorządowych. Do działalności Kontrolerów Sejmu odnosi się także art. 73 ust. 1 KRL, zgodnie z którym skargi obywatelskie, dotyczące nadużycia uprawnień przez urzędników państwowych i samorządowych (z wyjątkiem sędziów) będą badane przez Kontrolerów Sejmu³.

Instytucja Kontrolera Sejmu Republiki Litewskiej została powołana do życia 8 grudnia 1994 r. na mocy art. 73. KRL. Przy jej tworzeniu wzorowano się na skandynawskim modelu instytucji *ombudsmana*⁴, który charakteryzuje się tym, że jest on przedstawicielem parlamentu i sprawuje nadzór nad działalnością instytucji państwowych wyłącznie w imieniu parlamentu⁵. Według konstytucjonalistów litewskich, taka kontrola sprawowana przez Kontrolerów Sejmu, może zapewnić nadrzędność norm Konstytucji Republiki Litewskiej nad innymi źródłami prawa⁶.

W pierwotnym kształcie instytucję Kontrolerów Sejmu określała pierwsza ustawa z 11 stycznia 1994 r. o sejmowych kontrolerach⁷ oraz ustawa z 3 grudnia 1998 r. o Kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej⁸.

III. Ustawa z 4 listopada 2004 r. o kontrolerach sejmowych

De lege lata podstawy prawne uprawnień Kontrolerów Sejmu oraz strukturę organizacyjną instytucji określa ustawa z 4 listopada 2004 r. zmieniająca

³ *Konstytucja Litwy*, Warszawa 2006, s. 2, [http://www.lrski.lt/\(30.11.2021\)](http://www.lrski.lt/(30.11.2021)); Lietuvos Respublikos Konstitucija (Valstybės žinios, 1992, No. 33–1014).

⁴ Skandynawia to kolebka instytucji ombudsmana – w Szwecji wprowadzono po raz pierwszy. E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32, s. 199–233.

⁵ N. Banaszak, *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich – podstawowe problemy*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 66; Black’s Law Dictionary, 7th edition, 1999.

⁶ S. Vidrinskaitė, *Seimo kontrolieriai valdžios institucijų sistemoje* [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Vilnius 2007, s. 383, T. Bull, *Institucinė žmogaus teisių apsauga: Švedijos patirtis* [w:] *Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas: konferencijos medžiaga*, Vilnius 1997, s. 36.

⁷ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, 1994 m. sausio 11 d. No. I-363.

⁸ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyma, 1998 m. gruodžio 3 d. No. VIII-950.

ustawę o Kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej z 3 grudnia 1998 r. o Kontrolerach Sejmu Republiki Litewskiej⁹.

Analizując wcześniejsze litewskie ustawy regulujące status prawny tego organu – z 1994 r. oraz 1998 r. – można stwierdzić, iż usankcjonowały one prawnie tę instytucję jako sprawującą parlamentarną kontrolę nad administracją publiczną w RL, wiążąc ściśle rolę *ombudsmana* z litewskim ustawodawcą. Taki stan rzeczy potwierdzony został w art. 5 i 7 ustawy o Kontrolerach Sejmu z 4 listopada 2004 r. Warto w tym miejscu nadmienić, że wraz z przyjęciem nowej ustawy wydłużono kadencję tej instytucji z 3 do 5 lat¹⁰. Według nowej ustawy Sejm Republiki Litewskiej powołuje 2 Kontrolerów Sejmu do zbadania działalności urzędników instytucji i placówek państwowych oraz szefów i urzędników administracji samorządowej (art. 7 pkt. 2 ustawy z 2 listopada 2004 r.).

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

Ustawa z 2004 r., dobitnie podkreśla, iż Kontrolerzy Sejmu rozpatrują skargi wnioskodawców w sprawach dotyczących nadużyć uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych lub innych naruszeń wolności i praw 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 (podobnie jak w przypadku ustawy z 1998 r.) nie rozpatrują również

⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, 2021 m. birželio 17 d. No. XIV-424; R. Valentukevičius, *Vystymosi tendencijos ombudsmeno darbe*. Informacinis biuletenis 2008 m. sausio–birželio mėn, <http://www.lrski.lt/files/283.pdf> (8.01.2022).

¹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Valstybės žinios, 2004, No. 170–6238).

skarg dotyczących prawnych stosunków pracy, ani nie sprawdzają ważności i legalności decyzji, wyroków i orzeczeń sądowych (art. 12 pkt 4 ustawy).

Zgodnie z ustawą z 2004 r. Kontrolerzy Sejmu 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 wolności i prawa 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 J. Grigaitė, ustawa z 2004 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o Kontrolerach Sejmu RL z 1998 r. daje Kontrolerom Sejmu 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 karnego¹¹. W ten sposób Kontrolerzy Sejmu chronią obywateli przed bezczynnością, przewlekłością działań ze strony urzędników oraz dążą do poprawy stosunków prawnych regulujących administrację. 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 publiczne¹².

Analiza przepisów ustawy z 2004 r. pozwala zauważyć (podobnie zresztą jak w przypadku ustaw z 1994 r. i 1998 r.), iż Kontrolerzy Sejmu są swoistym pośrednikiem między państwem a obywatelami. Jak słusznie zauważa J. Grigaitė, za pośrednictwem Kontrolerów Sejmu, Sejm RL ma najbardziej realną możliwość uzyskania informacji o niewłaściwych działaniach urzędników służby publicznej¹³. Ponadto, jak twierdzą Stanley De Smith i Rodney

¹¹ J. Grigaitė, *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Vilnius 2009, s. 27, [https://vb.mruni.eu/object/elaba:1815464/\(15.11.2021\)](https://vb.mruni.eu/object/elaba:1815464/(15.11.2021)).

¹² B. Pranevičienė, *Ombudsmenas ir viešasis administravimas*, „Jurisprudencija” 2002, vol. 32, no. 24, s. 102.

¹³ J. Grigaitė, *op.cit.*, s. 27–28.

Brazier, niewłaściwe administrowanie ma miejsce wówczas, gdy 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 itd¹⁴.

Kontrolerzy Sejmu sprawują w imieniu Sejmu działalność kontrolną wobec działalności instytucji państwowych oraz rozpatrują skargi wniesione przez obywateli w zakresie określonym w Konstytucji i ustawach.

Ponadto należy zauważyć, że działalność Kontrolerów Sejmu ma bardzo szerokie spektrum. Rozpoznanie skargi obywatela jest poprzedzone szczegółową analizą prawną. Badaniu podlegają m.in.: aktualne przepisy prawa, treść i sposób wdrożenia programów rządowych, sposób komunikacji z urzędnikami w instytucjach publicznych oraz etyka służbowa funkcjonariuszy publicznych¹⁵. Dzięki temu Kontrolerzy Sejmu otrzymują ważne informacje o sprzecznych lub niemożliwych do wykonania przepisach oraz o niewłaściwym postępowaniu urzędników w bezpośredniej relacji do obywateli, a tym samym dostarczając parlamentowi informację zwrotną dla opinii publicznej. Parlament analizując raporty Kontrolerów Sejmu zyskuje możliwość stałego monitorowania trendów w sprawowaniu rządów. Umożliwia to ustalenie najpilniejszych wyzwań społecznych oraz usprawnienie funkcjonowanie administracji publicznej¹⁶. Należy podkreślić, iż w ustawie nie przewidziano kompetencji do wydawania zarządzeń wiążących dla administracji publicznej przez *ombudsmana*. Tym samym decyzje wydawane przez Kontrolerów Sejmu nie wywołują bezpośrednich skutków¹⁷.

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, albowiem skierowanie wniosku nie wymaga specjalnej wiedzy prawniczej ani konsultacji z prawni-

¹⁴ S. Smith, R. Brazier, *Constitutional and administrative law*, 6th edition, London 1989, s. 649.

¹⁵ J. Grigaitė, *op.cit.*, s. 28.

¹⁶ D.M. Gotthrer, M. Hostina, *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF> (20.11.2021).

¹⁷ Według ekspertów jest to jeden z najważniejszych czynników, zapewniających niezależność w praktyce tej instytucji. E. Hansen, *op.cit.*, s. 199–233.

kami. Warto odnotować, że nie ustalono żadnych opłat za korzystanie z pomocy tej instytucji¹⁸.

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

Artykuł 15 ustawy o Kontrolerach Sejmu ustanawia ponadto roczny termin na wniesienie skargi (od wydania zaskarżonych skarg lub zaskarżonej decyzji)¹⁹. Zaznaczyć należy, 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 ważną regulację stanowiącą o jak najszybszym rozpatrzeniu skargi wniesionej przez obywatela (art. 18), co oznacza, iż zamierzeniem ustawodawcy było, aby wniesione skargi rozpatrywano szybko i skutecznie.

Artykuł 17 pkt 6 ustawy z 2004 r. o Kontrolerach Sejmu – w przeciwieństwie do poprzednich ustaw – przewiduje możliwość ubiegania się o to, aby na początkowym etapie rozpatrywania skargi instytucja obarczona zarzutami podejmowała starania w celu rozwiązania konfliktu, m.in. poprzez kontrolę pracy urzędnika zgodnie z zasadą podporządkowania²⁰. Jak zauważają litewscy eksperci, Kontrolerzy Sejmu często otrzymują skargi na urzędników najniższego szczebla, ale nawet nie próbują rozwiązać konfliktu poprzez zaangażowanie trzeciej strony, tj. wyższego urzędnika. Ich zdaniem w praktyce umożliwiłoby wszystkim stronom szybciej znaleźć rozwiązanie problemu²¹.

W realizowaniu swoich obowiązków – zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy – Kontrolerzy Sejmu mają prawo w dowolnym czasie (o każdej porze dnia i nocy) żądać dostępu do dokumentów niezbędnych do wykonywania swoich funkcji, w tym także do dokumentów stanowiących tajemnicę państwową, służbową, handlową lub bankową, a także dokumentów zawierających

¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Valstybės žinios, 2004).

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių darbo ataskaita 2007.

informacje o chronionych danych osobowych (podobne regulacje były zawarte w ustawach z 1994 r. i 1998 r.)²². Ten sam art. 19 upoważnia Kontrolera Sejmu do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie za szkodę majątkową lub niemajątkową powstałą w wyniku przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wobec wnioskodawcy. Co więcej, Kontrolerzy Sejmu – jeśli uznają to za zasadne – mogą skierować sprawę do organu dochodzeniowego w sprawie postępowania przygotowawczego, po wykryciu znamion przestępstwa. Litewski ustawodawca przewidział też możliwość – bez zbadania skargi, która nie wchodzi w zakres kompetencji Kontrolera Sejmu – zgłaszania właściwym instytucjom propozycji usprawnienia administracji publicznej, aby jej działania nie naruszały wolności i praw człowieka²³.

Z art. 19 pkt 7, 14, 15, 17, 19 ustawy o Kontrolerach Sejmu jasno wynika, iż celem działalności tej instytucji jest zapewnienie, aby funkcjonariusze, którzy popełnili przestępstwo służbowe zostali sprawiedliwie ukarani – także poza sądem. Art. 19 daje Kontrolerom Sejmu możliwość podjęcia niezbędnych środków w celu zapobieżenia ponownemu wystąpieniu niektórych naruszeń w przyszłości²⁴.

W zakresie decyzji przyjmowanych przez Kontrolerów Sejmu zauważyć należy, 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.)²⁵. Decyzje te 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 skierowana jest taka rekomendacja, a następnie 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. Przyjęta i wdrożona rekomendacja oznacza, że jej konieczność została potwierdzona i zaakceptowana przez władze.

²² Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Valstybės žinios, 2004).

²³ *Ibidem*.

²⁴ J. Grigaitė, *op.cit.*, s. 30.

²⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Valstybės žinios, 2004).

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 państwa²⁶. Z powyżej przeanalizowanych przepisów 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.

Należy jednak zauważyć, iż w tym kontekście istnieją pewne problemy z regulacją prawną, które w praktyce nie pozwalają Kontrolerowi Sejmu na efektywne wykonywanie wszystkich przyznanych mu praw. Jako jeden z głównych problemów w realizacji kompetencji Kontrolera Sejmu, eksperci, z którymi przeprowadzono wywiady na Litwie w 2002 r., wymienili luki i niespójności w obowiązujących regulacjach prawnych, które nie pozwalają Kontrolerowi Sejmu na skorzystanie ze wszystkich przyznanych mu praw²⁷.

W tym kontekście często występującym praktycznym problemem w wykonywaniu zadań przez Kontrolera Sejmowego jest nowe brzmienie ustawy o kontrolerach sejmowych, która przyznaje im prawo do wnioskowania do Sejmu o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności aktów prawnych z Konstytucją i ustawami; procedura takiego wniosku pozostaje niejasna. Statut Sejmu nie reguluje bowiem, do kogo Kontroler Sejmu powinien skierować taki wniosek – do Marszałku Sejmu, Komisji Praw Człowieka czy któregośkolwiek z członków Sejmu. Co więcej, nie jest jasne, w jakiej kolejności taka propozycja Kontrolera Sejmu miałyby zostać rozpatrzona²⁸.

Innym uprawnieniem Kontrolera Sejmu jest możliwość zaproponowania Sejmowi, rządowi lub innym instytucjom państwowym lub samorządowym, po przeprowadzeniu analizy obowiązujących przepisów, propozycji zmian ustaw lub innych aktów prawnych, odnoszących się do wolności i praw czło-

²⁶ R. Valentukevičius, *Vystymosi tendencijos ombudsmeno darbe. Informacinis biuletenis 2008 m. sausio–birželio mėn*, <http://www.lrski.lt/files/283.pdf> (21.11.2021).

²⁷ D. Milonienė, *Seimo kontrolierių kompetencijos įgyvendinimo ir rekomendacijų vykdymo užtikrinimas*, Vilnius 2006, s. 16–17.

²⁸ Lietuvos Respublikos Seimo Statutas (Valstybės žinios. 1999, No. 5–97).

wieka. Jednak, w jaki sposób wniosek Kontrolera Sejmu powinien zostać rozstrzygnięty przez wspomniane instytucje, nie jest jasne. W żadnym akcie prawnym bowiem nie wprowadzono w tym zakresie wyraźnej regulacji. Ani Statut Sejmu, ani Regulamin Rządu nie stanowią o procedurze rozpatrywania wniosku złożonego przez kontrolera sejmowego w sprawie zmiany aktów prawnych²⁹. W związku z tym eksperci litewscy zasadnie zgłaszają potrzebę uzupełnienia Statutu Sejmu i Regulaminu Rządu o regulacje ustalające szczegółowy tryb składania wniosków przez kontrolera sejmowego.

IV. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że działalność Kontrolerów Sejmu ma dwójaki charakter. Z jednej strony przeprowadzają oni kontrolę, badając skargi dotyczące niewłaściwego administrowania i zalecają sposoby naprawienia naruszeń. Z drugiej strony są niejako źródłem informacji, które pomagają instytucjom i organom usprawnić ich działanie poprzez 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 to, iż Kontrolerzy Sejmu kontrolują legalność działań administracji publicznej w określony sposób: wydają szczegółowe wnioski z zastrzeżeniem legalności działań urzędników w dziedzinie administracji, wydają opinię o charakterze rekomendacyjnym, ale nie uczestniczą bezpośrednio w ich zarządzaniu. Po ustaleniu obiektywnych przyczyn niewłaściwego administrowania Kontrolerzy Sejmu 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.

Reasumując, warto zaznaczyć, iż koncepcja instytucji Kontrolera Sejmu w Republice Litewskiej zasadniczo polega na tym, że nie posiadając kompetencji władczych może on doprowadzić do zażegnania konfliktu bez koniecz-

²⁹ *Ibidem*. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas No. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo” (Valstybės žinios. 1994, No. 63–1238).

ności odwoływania się do postępowania sądowego, jak również podjąć niezbędne działania niemieszczące się w uprawnieniach sądownictwa. Głównym zamierzeniem ustawodawcy litewskiego jest pomóc obywatelowi w dochodzeniu jego praw przed sądem. Według I. Hardena poszerza to dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz wzmacnia demokrację i jakość świadczonych im usług³⁰.

Literatura

- Balicki R., *Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Banaszak N., *Skuteczność działania Rzecznika Praw Obywatelskich – podstawowe problemy*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V.
- Gotthrer D.M., Hostina M., *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.pdf>.
- Grigaitė J., *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Vilnius 2009, <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1815464>.
- Hansen E., *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32.
- Harden I., *Europos ombudsmeno vaidmuo ginant ir remiant Europos piliečių teises* [w:] *Ombudsmenas – teisės į gerą viešąją administravimą gynimo priemonė*, Vilnius 2005.
- Kucsko-Stadlmayer G., *The Legal Structures of Ombudsman Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis* [w:] *European – Ombudsman – Institutions*, red. G. Kucsko-Stadlmayer, Wien 2008.
- Makowiec A., Przywora B., *Ombudsman in Poland – an attempt of evaluation*, „CER Comparative European Research 2015”, Londyn 2015.
- Milonienė D., *Seimo kontrolierių kompetencijos įgyvendinimo ir rekomendacijų vykdymo užtikrinimas*, Vilnius 2006.
- Pogłódek A., Przywora B., *Instytucja Adwokatów parlamentarnych w Mołdawii w latach 1997–2014* [w:] *Modele ochrony praw człowieka: europejski i amerykański. Aksjologia instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2015.
- Pranevičienė P., *Ombudsmenas ir viešasis administravimas*, „Jurisprudencija” 2002, vol. 32 (24).

³⁰ I. Harden, *Europos ombudsmeno vaidmuo ginant ir remiant Europos piliečių teises* [w:] *Ombudsmenas – teisės į gerą viešąją administravimą gynimo priemonė*, Vilnius 2005, s. 14.

- Smith S., Brazier R., *Constitutional and administrative law*, 6th edition, London 1989.
- Przywora B., *Ombudsman in Poland – an attempt of evaluation*, „CER Comparative European Research 2015”, Londyn 2015.
- Valentukevičius R., *Vystymosi tendencijos ombudsmeno darbe. Informacinis biuletenis 2008 m. sausio–birželio mėn*, <http://www.lrski.lt/files/283.pdf>.
- Vidrinskaitė S. *Seimo kontrolieriai valdžios institucijų sistemoje* [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Mykolo Romerio universitetas, Vilnius 2007.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze polityczno-prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, S. Wronkowska, Warszawa 1995.
- Zieliński A., *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.