

THE ORGANIZATION OF THE INSTITUTION OF THE ADVOCATE OF THE PEOPLE IN ROMANIA

ORGANIZACJA INSTYTUCJI ADWOKATA LUDU W RUMUNII

ABSTRACT

Proper internal organization of a state authority and its office, constructed on the basis of the rules and criteria elaborated by the theorists who make research in this field, is sometimes extremely important for a contemporary state. It is particularly significant in the context of the effectiveness in the activity of the state's system of authorities, because their organization directly influences the level of their effectiveness. The paper aims at analyzing the organization of the institution of the Romanian Ombudsman called 'the Advocate of the People' from the perspective of the rules related to the internal structure of a state authority and its office, as well as its estimation in the context of the effectiveness of the Ombudsman's activity. The Advocate of the People is a single supreme state authority acting on the central level. It is independent, autonomous and neutral in relations with other state organs. It possesses special legal status which enables it to maintain the abovementioned attributes. It acts with the aid of its deputies, and moreover it is assisted by its office (bureau) being its auxiliary structure, as well as the local offices headed by so-called 'local Ombudsmen'. The subject of the paper is the role which the Ombudsman and his deputies play in the institution's activity, the procedure of the deputies' appointment, their status and competences. The subject also comprises the detailed analysis of the principles of organization of the whole institution, as well as its internal structural units.

STRESZCZENIE

Prawidłowa organizacja wewnętrzna organu państwowego i jego urzędu, skonstruowana na podstawie reguł i kryteriów wypracowanych przez teoretyków badających tę problematykę, bywa niezwykle istotna dla funkcjonowania współczesnego państwa. Szczególnie ważne może to być w kontekście skuteczności działania systemu jego organów, albowiem ich organizacja wywiera bezpośredni wpływ na stopień ich skuteczności. Opracowanie ma na celu analizę organizacji instytucji rumuńskiego ombudsmana, zwanego Adwokatem Ludu, z perspektywy reguł odnoszących się do struktury wewnętrznej organu państwowego i jego urzędu, a także ocenę tej struktury w kontekście skuteczności działania organu. Adwokat Ludu w Rumunii jest jednoosobowym naczelnym organem państwowym, działającym na szczeblu centralnym. Jest organem niezależnym, niezawisłym, autonomicznym oraz neutralnym w relacjach z innymi organami państwowymi. Posiada szczególny status prawny, umożliwiający mu zachowanie powyższych atrybutów. Działa przy pomocy swoich zastępców, a ponadto w jego działalności wspomaga go jego urząd (biuro), stanowiący strukturę pomocniczą tego organu, oraz biura terenowe, na czele których stoją tzw. lokalni ombudsmeni. Przedmiotem opracowania jest w szczególności ustalenie funkcji, jaką spełnia w działalności całej instytucji zarówno sam Adwokat Ludu, jak i jego zastępcy, procedury ich powoływania, statusu oraz podziału kompetencji. Ponadto przedmiot opracowania obejmuje również szczegółową analizę zasad, na jakich opiera się organizacja całej instytucji, oraz jej poszczególnych wewnętrznych jednostek organizacyjnych.

KEYWORDS: *internal structure of a state authority and its office, the Advocate of the People in Romania, the system of state authorities, effectiveness of the Ombudsman's activity*

SŁOWA KLUCZOWE: *struktura wewnętrzna organu państwowego oraz jego urzędu, Adwokat Ludu w Rumunii, system organów państwowych, skuteczność działania ombudsmana*

WPROWADZENIE

Skuteczne funkcjonowanie współczesnego państwa jest uzależnione m.in. od struktury jego aparatu państwowego, klarownego określenia powierzonych organom państwowym kompetencji oraz odpowiedniej, stosownej do realizowanych zadań, organizacji wewnętrznej organów i ich urzędów, rozumianych jako ich struktury pomocnicze. Niezwykle istotny w tym zakresie jest dorobek teorii organów państwowych oraz wkład badaczy tej problematyki, którym udało się opracować pewne reguły i kryteria, na jakich powinna opierać

się budowa (morfologia) organów oraz ich struktur wewnętrznych [Sagan, Serzhanova (red.), 2014, s. 19–21]. Jako szczególnie istotny jawi się tu kontekst prawidłowości i skuteczności działania organów państwowych, albowiem ich organizacja wewnętrzna wywiera bezpośredni wpływ na stopień tej skuteczności.

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę organizacji instytucji rumuńskiego ombudsmiana, zwanego Adwokatem Ludu. Analiza ta dokonana jest z perspektywy reguł i kryteriów odnoszących się do wewnętrznej struktury organu państwowego i jego urzędu. Ponadto podjęto próbę dokonania oceny tej struktury z punktu widzenia skuteczności działania samego organu, a w konsekwencji należytej wykonywanej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w trybie pozasądowym, która to ochrona stanowi podstawowe zadanie ombudsmiana. Adwokat Ludu w Rumunii jest jednoosobowym naczelnym organem, w aparacie państwowym uplasowanym na szczeblu centralnym. Jest instytucją niezależną, niezawisłą, autonomiczną oraz neutralną w relacjach z innymi organami państwowymi, która ma szczególny status prawny, umożliwiającą jej zachowanie tych atrybutów. Ombudsman jednakże nie działa samodzielnie, gdyż w wykonywaniu jego kompetencji wspomagają go zastępcy, jego urząd (biuro), stanowiący strukturę pomocniczą tego organu, a także biura terenowe, na czele których stoją tzw. lokalni ombudsmeni. Przedmiotem niniejszego opracowania jest w szczególności ustalenie funkcji, jaką spełniają Adwokat Ludu i jego zastępcy w działalności instytucji, kryteriów wyłonienia i procedury powoływania zastępców, ich statusu oraz podziału kompetencji. Ponadto przedmiot opracowania obejmuje również szczegółową analizę zasad, na jakich opiera się organizacja całej instytucji oraz jej poszczególnych wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Podano szczegółowej analizie i egzegezie akty normatywne stanowiące podstawy prawne organizacji instytucji – zarówno stosowne przepisy Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r. (Mon. Urz. cz. I nr 233 z 21.11.1991 r. ze zm., uwzględniające obszerną nowelizację, w tym postanowienia dotyczące Adwokata Ludu, wprowadzone na mocy ustawy nr 429/2003 zmieniającej Konstytucję Rumunii – Mon. Urz. cz. I nr 758. Tekst rumuńskiej ustawy zasadniczej w wersji polskiej: Brodziński, Kosma, 1996 – stan prawny mocno zdezaktualizowany; tekst anglojęzyczny, uwzględniający wszystkie dotychczasowe zmiany, dostępny jest na stronie internetowej rumuńskiego parlamentu <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>),

ustawy organicznej nr 35/1997 o organizacji i funkcjonowaniu instytucji Adwokata Ludu z 20 marca 1997 r. (Mon. Urz. cz. I nr 48 z 20.03.1997 r. ze zm. – dalej u.o.f.a.l.; w wersji angielskiej http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=40&lang=en), jak i regulaminu organizacji i funkcjonowania instytucji Adwokata Ludu z 17 kwietnia 2002 r. (Mon. Urz. cz. I nr 922 z 11.10.2004 r. ze zm. – dalej regulaminu ombudsmana; w wersji angielskiej dostępny na stronie internetowej instytucji http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=40&lang=en).

ZASADY WEWNĘTRZNEJ ORGANIZACJI INSTYTUCJI

Adwokat Ludu jest jednoosobowym, naczelnym, centralnym organem państwowym o statusie niezależnym i autonomicznym w relacjach z innymi organami (Brânzan, 2001, s. 244 i n.). Jego siedziba znajduje się w stolicy państwa – Bukareszcie. W swoim statusie dorównuje on randze ministra (art. 36 ust. 3 u.o.f.a.l.). W myśl art. 13 ust. 1 u.o.f.a.l. do kompetencji Adwokata Ludu, w tym zwłaszcza w zakresie kierowania urzędem, należy:

- koordynowanie działalności całego biura,
- koordynowanie działań zapobiegających stosowaniu tortur w miejscach zatrzymań,
- zatwierdzanie sprawozdań powizytacyjnych sporządzonych w ramach działań zapobiegających stosowaniu tortur,
- zatwierdzanie zaleceń powizytacyjnych w razie zaistnienia nieprawidłowości,
- rozstrzyganie skarg indywidualnych o naruszenie praw lub wolności przez działalność organów administracji publicznej,
- badanie legalności działania organów, których skarga dotyczy, oraz żądanie od organów bądź urzędników zaprzestania łamania praw lub wolności jednostki, przywrócenia skarżącym ich praw oraz uczynienia zadość za spowodowane szkody,
- sporządzanie opinii na żądanie Trybunału Konstytucyjnego,
- informowanie Trybunału Konstytucyjnego o przypadkach niekonstytucyjności ustaw przed ich ogłoszeniem, a także bezpośrednio o wyjątkach w niekonstytucyjności ustaw lub rozporządzeń (por. Criste, 2009, s. 61),

- reprezentowanie instytucji w Izbie Deputowanych i Senacie oraz przed wszelkimi organami władzy publicznej, jak również w kontaktach z osobami fizycznymi i prawnymi,
- zatrudnianie pracowników urzędu oraz sprawowanie władzy dyscyplinarnej nad personelem,
- pełnienie funkcji głównego dysponenta środków publicznych,
- informowanie o rozbieżności w działalności orzeczniczej sądów administracyjnych na podstawie sprzecznych ze sobą przepisów prawa administracyjnego.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej Adwokat Ludu działa niezupełnie samodzielnie, lecz przy pomocy swoich zastępców (rum. *Adjunct*). Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.o.f.a.l. ich status zrównany jest z rangą sekretarzy stanu (rum. *Secretar de stat*), a uszczegóławia go art. 36 ust. 3 u.o.f.a.l. w swoim najnowszym brzmieniu. Stanowi on, że zarówno Adwokat, jak i jego zastępcy korzystają ze wszystkich stosownych do tych rang praw i przywilejów, w tym dotyczących wynagrodzenia oraz praw emerytalnych.

Liczba zastępców Adwokata Ludu, których może on powołać, nie została określona wprost ani przez postanowienia konstytucji, ani przez przepisy ustawy organicznej. Ustawa zasadnicza stanowi jedynie, że zastępcy mają być wyspecjalizowani w określonych przedmiotowo obszarach działań. Pięć takich obszarów aktywności ombudsmana oraz jego zastępców zostało natomiast zdeterminowanych w art. 10 ust. 1 u.o.f.a.l. Kryterium przedmiotowe rozróżnia zatem sprawy:

- z zakresu praw człowieka, równości szans mężczyzn i kobiet, wyznawania religii oraz mniejszości narodowych,
- z zakresu praw dzieci, rodzin, młodzieży, osadzonych oraz niepełnosprawnych,
- wojska, wymiaru sprawiedliwości, policji oraz więziennictwa,
- z zakresu prawa własności, prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, podatków i opłat,
- związane z zapobieganiem stosowaniu tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego karania bądź traktowania podczas zatrzymania (obszar ten, jako piąty, został dodany po wprowadzeniu w życie przepisów ustawy nr 109/2009, ratyfikującej Protokół Fakultatywny z 18 grud-

nia 2002 r. do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania z 10 grudnia 1984 r., która to ratyfikacja spowodowała konieczność dokonania obszernej nowelizacji ustawy o Adwokacie Ludu poprzez dodanie regulacji zapewniających i umożliwiających lepszą i skuteczniejszą ochronę tych praw).

Przed wprowadzeniem w życie ostatniego, piątego, obszaru aktywności ombudsmana art. 10 ust. 2 u.o.f.a.l. zakładał powołanie zastępców kompetentnych do zajmowania się jedną z określonych w ustawie dziedzin, tj. w domniemaniu czterech. Taka też liczba zastępców wówczas funkcjonowała. W związku z dodaniem piątego obszaru przepisy ww. artykułu ustawy umożliwiły powierzenie jednemu zastępcy spraw związanych z dwoma obszarami. W konsekwencji, utrwalona dotychczas liczba zastępców się nie zmieniła i w dalszym ciągu wynosi cztery. Niemniej jednak nie oznacza to wcale, że liczba ta teoretycznie nie może być większa lub mniejsza, w zależności od rzeczywistych potrzeb instytucji oraz dla dobra i skuteczności jej funkcjonowania, albowiem prawo tego nie zabrania. Praktyka ukształtowała natomiast tradycję powoływania czterech zastępców, którzy odpowiedzialiby za poszczególne, wymienione w ustawie pięć obszarów spraw, i tak zostało do dziś. Podlegają im, utworzone w strukturze każdego działu, jednostki organizacyjne, zatrudniające specjalistów – radców (rum. *Consilier*) oraz ekspertów (rum. *Expert*) w danej dziedzinie (o zastępcach por. Brânzan, 2001, s. 247–248 i n.).

Tryb powoływania zastępców ombudsmana został określony w art. 11 u.o.f.a.l. W ust. 1 stanowi on, że zastępcy są powoływani na okres pięciu lat przez stałe biura obu izb parlamentarnych na podstawie wniosku Adwokata Ludu oraz opinii komisji prawnych izb.

Wymogi formalne oraz kwalifikacje merytoryczne, jakie powinien posiadać kandydat na zastępcę Adwokata Ludu, zostały określone w art. 7 regulaminu ombudsmana i są następujące:

- musi posiadać dyplom ukończenia studiów uniwersyteckich w dziedzinie nauk prawnych, administracyjnych, politycznych lub ekonomicznych,
- musi dysponować co najmniej ośmioletnim doświadczeniem w wykonywaniu zgodnego z wykształceniem zawodu bądź sprawowaniu mandatu deputowanego lub senatora,

- musi być w pełni dyspozycyjny oraz posiadać nieskazitelną opinię,
- musi być zdolny ze względu na stan zdrowia,
- nie może być karany,
- musi cechować się apolitycznością.

Zastępcy ombudsmana obejmują urząd z chwilą złożenia ślubowania. Jego treść jest identyczna z treścią przysięgi, którą składa Adwokat Ludu. Zobowiązują się w niej do przestrzegania konstytucji i ustaw, obrony praw i wolności obywateli oraz wykonywania swoich obowiązków bezstronnie i w dobrej wierze. Wygłaszają ją przed Adwokatem oraz członkami Stałych Biur Izby Deputowanych i Senatu – po jednym przedstawicielu z każdej (art. 11 ust. 3 u.o.f.a.l.). Odmowa złożenia ślubowania powoduje nieskuteczność aktu powołania i konieczność zainicjowania procedury powołania innego kandydata (art. 11 ust. 5 u.o.f.a.l.). Formalnie kadencja trwa do chwili złożenia ślubowania przez nowego zastępcę i może zostać powtórzona przez tę samą osobę tylko raz (art. 11 ust. 6 u.o.f.a.l.).

W razie rezygnacji, niezdolności lub niemożności pełnienia obowiązków bądź śmierci zastępcy ombudsmana fakt ten odnotowywany jest przez Adwokata Ludu oraz stałe biura obu izb parlamentu w terminie 30 dni od chwili zaistnienia zdarzenia powodującego zakończenie sprawowania przez niego funkcji. Do czasu powołania nowego zastępcy jego obowiązki przejmuje osoba wyznaczona na mocy decyzji Adwokata Ludu spośród wyspecjalizowanego personelu instytucji (art. 11 ust. 8 u.o.f.a.l.).

Fakt powołania zastępców Adwokata Ludu na stanowisko jest ogłaszany w części I Monitora Urzędowego Rumunii (art. 11 ust. 9 u.o.f.a.l.).

Na mocy art. 10 ust. 2 u.o.f.a.l. zastępcy ombudsmana wykonują kompetencje zgodnie z ich dwoma obszarami działań, a także inne obowiązki, które powierza im Adwokat Ludu. W przypadku czasowej niemożności pełnienia funkcji przez ombudsmana zastępcy mogą wykonywać niektóre jego obowiązki, jeżeli decyzję taką podejmie sam Adwokat (art. 10 ust. 3 u.o.f.a.l.).

Stosownie do art. 12 u.o.f.a.l. do kompetencji zastępców Adwokata Ludu należą:

- koordynowanie działalności podległych im działów oraz informowanie o niej Adwokata Ludu,
- dokonywanie rozdziału skarg do odpowiednich jednostek organizacyjnych,

- zatwierdzanie sprawozdań, zaleceń oraz innych dokumentów przedkładanych do podpisu Adwokatowi Ludu,
- wykonywanie obowiązków Adwokata Ludu w razie tymczasowej niemożności pełnienia przez niego urzędu na podstawie jego decyzji,
- wykonywanie innych zadań powierzonych im przez Adwokata Ludu.

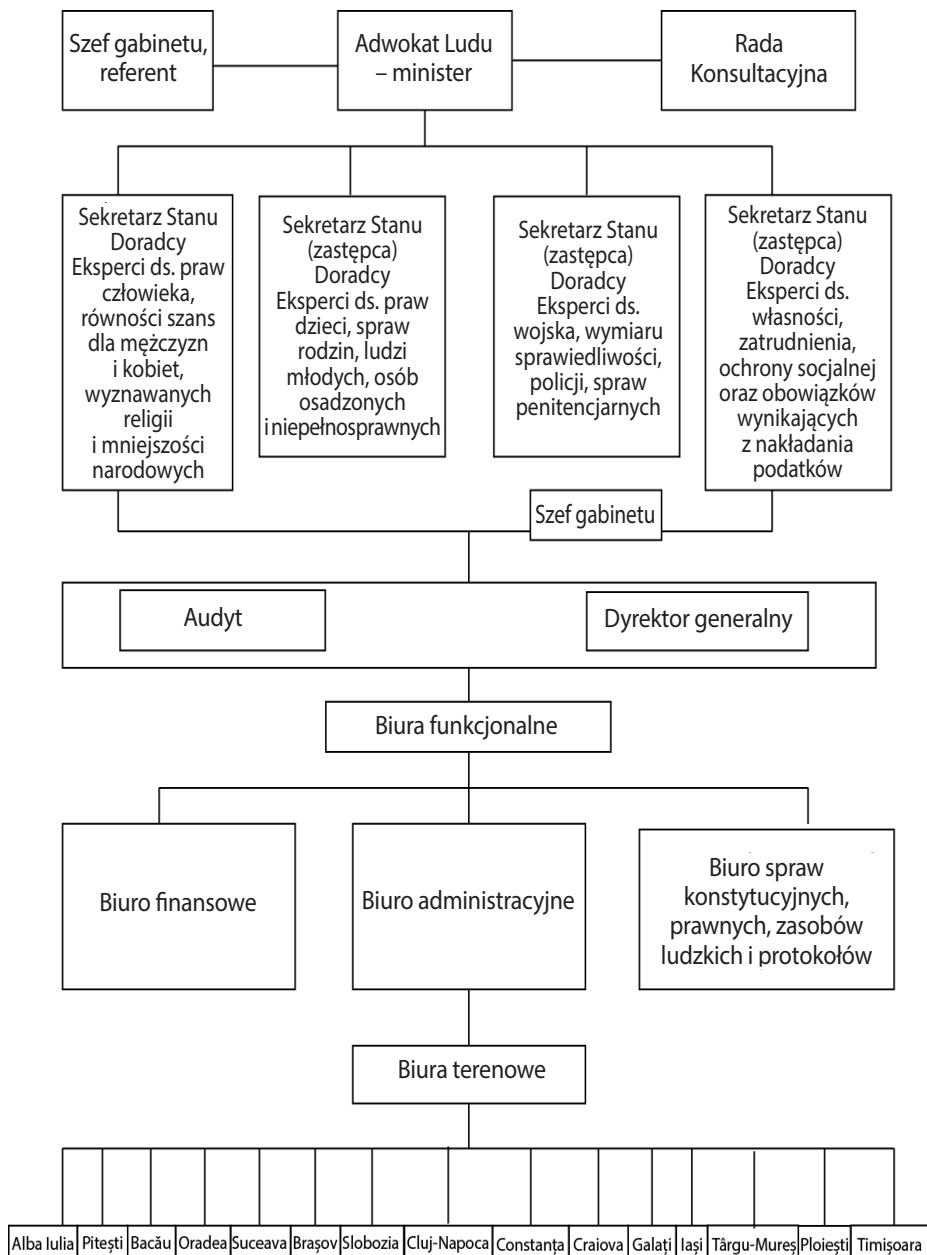
Pozycja Adwokata Ludu posiadającego rangę ministra determinuje zarówno status jego zastępców zrównany z rangą sekretarza stanu, jak i całą wewnętrzną organizację urzędu, rozumianego jako jego struktura pomocnicza. Nie przypomina ona zatem klasycznego biura ombudsmansmana, zorganizowana natomiast jest bardziej na wzór ministerstwa.

STRUKTURA URZĘDU ADWOKATA LUDU

Zasady wewnętrznej organizacji urzędu ombudsmansmana określają przepisy art. 33–34 u.o.f.a.l. Zgodnie z art. 33 strukturę organizacyjną oraz wykaz stanowisk i personelu niezbędnego do prowadzenia biura zatwierdza Adwokat Ludu na podstawie rocznego budżetu przeznaczonego na działalność instytucji. Artykuł 33¹ określa dodatkowe, do omówionych wcześniej obszarów właściwości w działalności Adwokata Ludu i jego zastępców, pola jego aktywności, mianowicie: przede wszystkim zajmowanie się sprawami wywołującymi spory z zakresu prawa konstytucyjnego, apelacją co do kwestii prawnych i administracyjnych, analizą ustawodawstwa, stosunków zewnętrznych i komunikacji, sprawozdawczością bezpośrednio przed ombudsmansmanem szefa jego gabinetu, który koordynuje pracę biura spraw konstytucyjnych i odwołań w kwestiach prawnych, spraw administracyjnych, sporów prawnych, stosunków zewnętrznych i komunikacji; ponadto jest to również praca biura ds. finansów, płac i zasobów ludzkich, którą koordynuje dyrektor generalny. W myśl art. 34 zatrudnienie na stanowiskach kierowniczych i specjalistycznych w biurze Adwokata Ludu następuje w drodze konkursu, zgodnie z ustawą.

Szczegółową organizację biura Adwokata Ludu regulują przepisy części III regulaminu ombudsmansmana (art. 9–13), zatytułowanej *Organizacja wewnętrzna*, oraz – w myśl art. 9 ust. 1 regulaminu – w formie schematu, stanowiący jego integralną część, aneks nr 1 do regulaminu zatytułowany *Struktura urzędu Adwokata Ludu*.

Aneks nr 1. Struktura urzędu Adwokata Ludu



Kancelarię Adwokata Ludu stanowi jego gabinet. Na jego czele stoi, bezpośrednio mu podległy, szef gabinetu, który jednocześnie jest referentem. W organizacji instytucji ważne miejsce zajmuje organ kolegialny – Rada Konsultacyjna bądź, inaczej, Zespół Doradczy (rum. *Consiliul consultativ*). Adwokatowi Ludu oraz jego zastępcom jest bezpośrednio podległy jeszcze jeden szef gabinetu, stanowiącego niejako ich wspólny sekretariat, na czele którego stoi i którym kieruje.

Na kolejnym szczeblu hierarchicznej struktury urzędu znajdują się: audytor (rum. *Audit*) oraz dyrektor generalny (rum. *Director coordonator*). Na poniższych szczeblach zostały umieszczone trzy biura funkcjonalne (rum. *Birouri functionale*): finansowe (rum. *Biroul financiar*), administracyjne (rum. *Biroul administrativ*) oraz spraw konstytucyjnych, prawnych, zasobów ludzkich i protokołu (rum. *Biroul contencios constituțional, juridic, resurse umane, protocol*).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt a regulaminu ombudsmana dwa z nich – finansowe i administracyjne – podlegają bezpośrednio dyrektorowi generalnemu (Brânzan, 2001, s. 250), trzecie zaś – spraw konstytucyjnych, prawnych, zasobów ludzkich i protokołu – bezpośrednio podlega ombudsmanowi (w myśl art. 9 ust. 2 regulaminu). Na czele biur stoją i kierują nimi szefowie będący jednocześnie radcami, ekspertami i referentami.

Ponadto art. 29 u.o.f.a.l. oraz art. 9 ust. 4 regulaminu przewidują utworzenie biur terenowych (rum. *birouri teritoriale*). Ich zadaniem jest realizowanie ustawowych kompetencji ombudsmana na szczeblu lokalnym. Celem powołania biur terenowych miało być uskutecznienie lepszej ochrony praw i wolności realizowanej przez Adwokata Ludu, a także ułatwienie obywatelom dostępu do instytucji gwarantującej ich przestrzeganie (Criste, 2009, s. 62).

Lista biur terenowych została umieszczona w aneksie nr 1 do u.o.f.a.l., który stanowi jej integralną część. Obecnie jest ich 15. Znajdują się one w miastach siedzib sądów apelacyjnych, a ich właściwość terytorialna odpowiada jurysdykcji obszarów tych sądów (Criste, 2009, s. 62). Każde biuro terenowe swoją jurysdykcją obejmuje dwa do czterech okręgów. Aneks określa również miasta ich siedzib. Zgodnie z art. 29 u.o.f.a.l. prefekty okręgów mają obowiązek zapewnienia lokali na siedziby biur terenowych ombudsmana. Na czele biur stoją tzw. lokalni adwokaci ludu, którzy nimi kierują.

Aneks nr 2.

Biura terenowe Adwokata Ludu

Nr	Siedziba	Prowincje objęte jurysdykcją terytorialną
1.	Alba Iulia	Alba, Sibiu, Hunedoara
2.	Pitești	Argeș, Vâlcea
3.	Bacău	Bacău, Neamț
4.	Oradea	Bihor, Satu Mare
5.	Suceava	Suceava, Botoșani
6.	Brașov	Brașov, Covasna
7.	Slobozia	Călărași, Giurgiu, Ialomița, Ilfov, Teleorman
8.	Cluj-Napoca	Cluj, Bistrița-Năsăud, Maramureș, Sălaj
9.	Constanța	Constanța, Tulcea
10.	Craiova	Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt
11.	Galați	Galați, Brăila, Vrancea
12.	Iași	Iași, Vaslui
13.	Târgu Mureș	Mureș, Harghita
14.	Ploiești	Prahova, Buzău, Dâmbovița
15.	Timișoara	Timiș, Arad, Caraș-Severin

Tryb powoływania dyrektora generalnego reguluje art. 8 ust. 1 regulaminu ombudsmana. Powołuje go Adwokat Ludu po przeprowadzeniu egzaminu lub w wyniku konkursu sprawdzającego jego kwalifikacje zawodowe, w drodze zarządzenia.

Katalog kompetencji i obowiązków dyrektora generalnego został zawarty w art. 8 ust. 2 regulaminu:

- kieruje on działalnością Biura Finansowego i Administracyjnego i odpowiada za nią oraz zapewnia przepływ informacji między Adwokatem Ludu i szefami biur,
- nadzoruje i kontroluje sporządzenie okresowych sprawozdań statystycznych ombudsmana w zakresie gospodarczo-administracyjnym,

- organizuje administrowanie majątkiem instytucji oraz podejmuje działania mające na celu zapewnienie jego integralności,
- organizuje wyposażanie i utrzymywanie biur, a także podejmuje działania na rzecz bezpieczeństwa, prawidłowego zatrudniania oraz zapewniania warunków, używając do tego celu wyspecjalizowane struktury,
- nadzoruje procedury zawierania umów o świadczenie usług (dostawy wody, energii elektrycznej, ogrzewania, usług telekomunikacyjnych itd.),
- przeprowadza doroczne inwentaryzacje zasobów instytucji oraz przedkłada Adwokatowi Ludu sprawozdania w tym zakresie,
- odpowiada za przestrzeganie przepisów prawa w zakresie wykorzystywania środków stanowiących przychody i wydatki w budżecie instytucji, a także sporządza projekt rocznego budżetu,
- odpowiada za organizację i działanie sieci informatycznej instytucji,
- ustala niezbędne do podjęcia działania związane z obrotem i przepływem składników majątku instytucji,
- organizuje działania w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa i higieny pracy,
- zatwierdza wartości inwentaryzacyjne otrzymanych nieodpłatnie publikacji,
- wykonuje inne obowiązki powierzone mu przez Adwokata Ludu.

KOMPETENCJE ADWOKATA LUDU

Adwokat Ludu może, w drodze zarządzenia, tworzyć w urzędzie tymczasowe wydziały, służby oraz inne rodzaje biur lub komisji, ustala również liczbę stanowisk kierowniczych i innych urzędników niezbędną do ich obsadzenia (art. 9 ust. 3 regulaminu ombudsmana).

W biurach terenowych mogą być zatrudnieni dwaj eksperci. Wyjątek stanowi Biuro Terenowe w Alba Iulii, posiadające status nadrzędny (rum. *birou-pilot*) i zatrudniające trzech ekspertów (art. 9 ust. 5 regulaminu).

W instytucji działa Rada Konsultacyjna, składająca się z Adwokata Ludu, jego zastępców i szefów biur oraz innych osób powołanych przez ombudsmana na mocy zarządzenia. Posiedzenia Rady zwołuje Adwokat (art. 10 regulaminu).

Audyt wewnętrzny jest organizowany i prowadzony bezpośrednio pod nadzorem Adwokata Ludu (art. 11 regulaminu).

Zgodnie z art. 12 regulaminu do kompetencji personelu Biura Spraw Konstytucyjnych, Prawnych, Zasobów Ludzkich i Protokołu, które podlega bezpośrednio ombudsmanowi, należy:

- badanie i przedkładanie propozycji rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania instytucji,
- sporządzanie notatek, raportów ocen, syntez i studiów związanych z działalnością instytucji lub udział w ich opracowywaniu oraz dostarczanie danych niezbędnych do celów ustawodawstwa,
- zatwierdzanie zarządzeń, instrukcji, regulaminów, umów i innych dokumentów wydawanych przez ombudsmana, jego zastępców oraz dyrektora generalnego w związku z wykonywanymi przez nich kompetencjami,
- udział w przygotowaniu sprawozdań specjalnych i rocznych, w tym również zestawień skarg i toczących się spraw,
- informowanie Adwokata Ludu o sytuacjach społecznych, które mogłyby stać się przedmiotem postępowania z urzędu, w razie potrzeby – we współpracy z innymi wydziałami,
- wspomaganie Adwokata Ludu w prowadzeniu przez niego korespondencji,
- natychmiastowe informowanie Adwokata Ludu o sprawach podnoszonych w środkach masowej komunikacji, dotyczących działalności instytucji, oraz udzielanie rzetelnych odpowiedzi na pytania mediów,
- reprezentowanie Adwokata Ludu przed sądami i innymi organami,
- dokonywanie, za zgodą księgowego, zakupu aktów prawnych i innych opracowań potrzebnych do działalności instytucji, dokumentacji naukowej, po włączeniu ich do ewidencji, przetworzeniu i zarejestrowaniu w bibliotece (centrum dokumentacji),
- wykonywanie innych obowiązków przewidzianych w ustawie lub powierzonych przez Adwokata Ludu.

W myśl art. 13 regulaminu organizacja urzędu oraz tworzenie w nim jednostek organizacyjnych odbywają się przy uwzględnieniu obszarów właściwości przedmiotowej instytucji, o których mowa w ustawie.

Status i uprawnienia personelu zatrudnionego w biurze regulują przepisy art. 35 ust. 3 u.o.f.a.l. oraz części V regulaminu ombudsmana, noszącej tytuł *Status prawny urzędników* (art. 26–33). Zgodnie z ich postanowieniami wobec urzędników ombudsmana, poza tymi regulacjami, mają zastosowanie również normy zawarte w Statucie urzędników specjalistycznych jednostek strukturalnych parlamentu (art. 26 regulaminu). Dzieje się tak dlatego, że status urzędników na stanowiskach kierowniczych i innych specjalistycznych w biurze ombudsmana dorównuje statusowi personelu zatrudnionego w parlamencie.

Kwalifikacje wymagane od kandydatów na stanowiska kierownicze i podrzędne w biurze, inne niż ustalone dla zastępców, określa ombudsman (art. 27 regulaminu). Oceny pracy urzędników dokonuje się na podstawie przepisów mających zastosowanie wobec personelu zatrudnionego w parlamencie (art. 28 regulaminu).

Urzędnikom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych i podrzędnych w biurze ombudsmana przysługują identyczne uprawnienia, a także zagwarantowane są warunki i wysokość wynagrodzenia na poziomie personelu w parlamencie (art. 29 i 30 regulaminu).

Urzędnicy uprawnieni są do płatnego urlopu wypoczynkowego, w wymiarze stosownie do okresu zatrudnienia, na podstawie regulacji w sprawie urlopów wypoczynkowych, zatwierdzonych przez ombudsmana. Możliwość otrzymania wynagrodzenia za niewykorzystany urlop przysługuje wyłącznie w przypadku ustania zatrudnienia. Ponadto pracownicy mogą korzystać z innych rodzajów urlopów: w celu pobierania nauk, dodatkowych, bezpłatnych, zdrowotnych, płatnych w dni świąteczne oraz z tytułu godzin nadliczbowych (art. 31 ust. 1–3 regulaminu).

Pracownicy urzędu mają obowiązek wykonywać swoją pracę z należytym profesjonalizmem i oddaniem oraz uczciwie, a także stale podnosić swoje kwalifikacje zawodowe (art. 32 regulaminu).

Na mocy art. 33 regulaminu w relacjach z petentami pracownicy urzędu muszą:

- okazywać im swoje zainteresowanie i uprzejmość,
- gwarantować skarżącym równe traktowanie, nie okazując nikomu szczególnych względów lub innych przejawów dyskryminacji przy podejmowaniu i wprowadzaniu w życie decyzji oraz rozstrzyganiu skarg,
- wykonywać powierzone im obowiązki wyłącznie w celach określonych prawem,

- nie dopuszczać interesów osobistych lub ingerencji politycznych do swojej działalności zawodowej,
- zapewniać obywatelom dostęp do wszelkich dokumentów na mocy prawa,
- nosić identyfikator.

Istotnym elementem statusu personelu biura, który motywuje urzędników do rzetelnego i należytego wykonywania przez nich obowiązków zgodnie z prawem, jest – przewidziana w art. 35 u.o.f.a.l. – możliwość pociągania ich do odpowiedzialności prawnej. Zgodnie z zasadami zawartymi w tym przepisie naruszenie postanowień ustawy o ombudsmacie oraz regulaminu instytucji przez urzędników zatrudnionych w biurze powoduje ich odpowiedzialność karną, dyscyplinarną bądź administracyjną. Wynika z tego, że łamanie norm obowiązującego pracowników prawa stanowi rażące naruszenie przez nich obowiązków służbowych, czego konsekwencją może się stać pociągnięcie takiego urzędnika do odpowiedzialności trzech rodzajów. Uszczegółowienie tych przepisów znalazło się w regulaminie ombudsmata, którym to zasadom odpowiedzialności prawnej poświęcono tam całą część VI (art. 34–37), zatytułowaną *Odpowiedzialność dyscyplinarna*.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 regulaminu ombudsmata zawinione naruszenie obowiązków służbowych przez urzędnika powoduje jego odpowiedzialność dyscyplinarną. Takim naruszeniem może być związane z pracą zdarzenie, które polega na podjęciu działania lub zaniechaniu pracownika, skutkującym złamaniem przepisów prawa, w tym regulaminu ombudsmata, a ponadto warunków jego umowy o pracę lub decyzji bądź dyspozycji służbowych przełożonych (art. 34 ust. 2 regulaminu). Kary dyscyplinarne dla takiego pracownika przewiduje Kodeks pracy (art. 34 ust. 3 regulaminu ombudsmata). Z kolei procedura pociągnięcia do takiej odpowiedzialności, prowadzenie całego postępowania, wymierzenie kary oraz postępowanie odwoławcze określone są w przepisach regulaminu oraz Kodeksu pracy. Postępowanie wyjaśniające prowadzone jest przez osobę upoważnioną do tego na mocy decyzji ombudsmata (art. 34 ust. 4 regulaminu).

Osoba wyznaczona przez Adwokata Ludu do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego składa sprawozdanie z podjętych w tym zakresie działań, zawierające uzasadnienie, wnioski o wymierzenie kary dyscyplinarnej bądź o zakończenie (umorzenie) postępowania (art. 35 ust. 1 regulaminu). Karę

dyscyplinarną Adwokat Ludu nakłada w drodze zarządzenia. Może też powierzyć wykonanie tej kompetencji jednemu ze swoich zastępców (art. 35 ust. 2 regulaminu). Urzędnik kwestionujący zastosowanie kary dyscyplinarnej może odwołać się od decyzji ombudsmiana do właściwego sądu, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (art. 35 ust. 3 regulaminu).

Kara dyscyplinarna ulega zatarciu z mocy prawa po upływie jednego roku od chwili jej nałożenia, o ile ukarany urzędnik nie dopuści się innego naruszenia przepisów dyscyplinarnych (art. 36 ust. 1 regulaminu).

Instytucja Adwokata Ludu dysponuje swoim własnym budżetem, stanowiącym część budżetu państwa. Ustawa budżetowa może uwzględniać fundusz dodatkowego wsparcia finansowego ombudsmiana (art. 36 ust. 1 u.o.f.a.l.). Projekt budżetu instytucji zatwierdzany jest przez Adwokata Ludu, na podstawie opinii sporządzonej przez Ministerstwo Finansów Publicznych, oraz przedkładany rządowi w celu włączenia go do projektu ustawy budżetowej. Ewentualne uwagi ombudsmiana do rządowego projektu budżetu rozpatruje parlament (art. 36 ust. 2 u.o.f.a.l.). Odrębny budżet przewidziany dla instytucji ombudsmiana stanowi dodatkową gwarancję jego niezależności.

PODSUMOWANIE

Reasumując powyższe rozważania, warto podkreślić, że instytucja Adwokata Ludu w Rumunii, wzorem ombudsmanów w wielu innych krajach, stanowi jednoosobowy niezależny naczelny organ państwowy usytuowany na szczeblu centralnym. Cechą szczególną ombudsmiana rumuńskiego jest to, iż posiada on rangę ministra. Świadczy to nie tylko o dużym prestiżu instytucji, ale również stanowi mechanizm przyczyniający się do zwiększenia skuteczności i efektywności jego funkcjonowania. Nie działa on jednakże całkowicie samodzielnie, gdyż w wykonywaniu kompetencji wspomagają go czterej zastępcy o statusie sekretarzy stanu. Ponadto ma on do dyspozycji biuro (urząd), stanowiące jego strukturę pomocniczą. Z uwagi na status Adwokata Ludu zostało ono zorganizowane na wzór ministerstwa. Ponadto znaczącą rolę dla skuteczności jego działalności odgrywają biura terenowe funkcjonujące na szczeblu lokalnym, gdyż ułatwiają one dostęp obywateli do instytucji, a tym samym umożliwiają wzmocnienie ochrony ich praw i wolności.

Literatura

- Brânzan, C. (2001). *Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului*, Bukareszt, Juridica. ISBN 973-851-972-1.
- Brodziński, W. – wstęp, Kosma, A. – tłumaczenie. (1996). *Konstytucja Rumunii*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 8370592732.
- Criste, M. (2009). *The Protection of the Fundamental Rights through the Advocate of the People*. „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia”, 12.
- Sagan, S., Serzhanova, V. (red.) (2014). *Organy i korporacje ochrony prawa*. Warszawa, LexisNexis. ISBN 9788327808080, 9788327808097, 9788327808103.

Akty normatywne

- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r. (Mon. Urz. cz. I nr 233 z 21.11.1991 r., zmieniona przez ustawę nr 429/2003 – Mon. Urz. cz. I nr 758 z 29.10.2003 r.).
- Regulamin organizacji i funkcjonowania instytucji Adwokata Ludu z 17 kwietnia 2002 r. (tekst jedn.: Mon. Urz. cz. I nr 692 z 29.09.2011 r.).
- Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu instytucji Adwokata Ludu nr 35/1997 z 20 marca 1997 r. (Mon. Urz. cz. I nr 48 z 20.03.1997 r. ze zm.).

