

Magdalena Kisala

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0003-4593-0394

POWIATOWE SŁUŻBY, INSPEKCJE I STRAŻE W STRUKTURZE POWIATOWEJ ADMINISTRACJI ZESPOLONEJ – KONCEPCJA NADAL AKTUALNA?

Włączenie struktury administracji rządowej w strukturę samorządu powiatowego

System podmiotów administracji publicznej jest co do zasady systemem dualistycznym, złożonym z podmiotów wchodzących w skład administracji rządowej i administracji samorządowej¹. Na administrację rządową i administrację samorządową składa się wiele jednostek organizacyjnych o niejednorodnym statusie prawnym, połączonych ze sobą. Jest to szczególnie widoczne w administracji rządowej, gdzie jednostki tworzą dość skomplikowaną, wieloszczeblową strukturę organizacyjną, w ramach której występuje zarówno podporządkowanie w układzie pionowym jak i oddziaływanie w układzie poziomym².

Administracja publiczna, aby wykonywała skutecznie swoje funkcje i zadania, powinna być zorganizowana z zapewnieniem racjonalizacji i sprawności jej działania. Wiąże się to z budową struktury organizacyjnej zapewniającej optymalną wielkość jednostek organizacyjnych, wzajemnych powiązań i zależności, funkcjonowania procesów i procedur. Struktura powinna jednocześnie zapewniać specjalizację nakierowaną na osiągnięcie zamierzonych wyników. Ustawodawca, budując strukturę organizacyjną, uwzględnia różne przesłanki, układ musi tworzyć określoną hierarchię organizacyjną oraz uwzględniać więzi specjalistyczne³. Dodatkowo liczba zadań nakładanych przez przepisy prawa na aparat administracyjny powoduje konieczność rozbudowy tego aparatu w układach pionowych

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 79.

² J. Jagielski, *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa i „administracja samorządowa”* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2–4 czerwca 2002*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 222 i n.

³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 51 i n.

(szczeblach). Do każdego szczebla przyporządkowane są odrębne zadania, co pozwala na podział pracy i specjalizację w ramach poszczególnych szczebli⁴. Biorąc powyższe pod uwagę, struktura organizacyjna powinna być połączona ze zdolnością wykonywania zadań i dawać gwarancję osiągania powiązanych z tymi zadaniami określonych rezultatów.

Zgodnie z koncepcją ustrojową struktury organów państwa administracja rządowa podlega podziałowi na centralną i terenową. W terenie działają organy o kompetencji ogólnej i specjalnej. Ponadto administracja rządowa terenowa działa obok administracji samorządowej, zdecentralizowanej, umiejscowionej w podziale zasadniczym państwa. Województwo jako najwyższa jednostka tego podziału skupia organy samorządowe i rządowe, czego konsekwencją jest tzw. dualizm administracji publicznej w województwie. Terenowym organem administracji rządowej na obszarze województwa jest wojewoda. Jest to organ o kompetencji ogólnej. Zadania wykonywane przez terenowe organy administracji rządowej o kompetencji ogólnej wymagają jednolitości działania w skali ogólnopaństwowej, z czym wiążą się względy sprawnościowe związane z wykonywaniem tych zadań, podporządkowanie służb i pracowników jednemu centrum kierownicemu i ich pełna dyspozycyjność⁵. Ustawodawca uznał jednak konstrukcję terenowej administracji rządowej za niewystarczającą dla realizacji polityki państwa w terenie. Z powodu braku powiatowego organu administracji rządowej o właściwości ogólnej, przy jednoczesnej potrzebie funkcjonowania takiego organu na tym szczeblu⁶, ustawodawca wyposażył starostę w zwierzchnictwo nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami wykonującymi zadania o charakterze rządowym na terenie powiatu. Tym samym doszło do pogłębienia struktury administracji rządowej z wykorzystaniem struktur samorządowych. Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży stanowią terenowe organy administracji rządowej w powiecie.

Zwierzchnie uprawnienia starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży są nie tylko istotne dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej, ale także dla sprawnego funkcjonowania aparatu administracji publicznej na obszarze całego kraju⁷. Starosta, pełniąc tę funkcję, ponosi odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa i działanie w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości, przede wszystkim

⁴ *Ibidem*, s. 81 i n.

⁵ M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego* [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992, s. 81 i n.

⁶ P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, nr 1(22), s. 89.

⁷ K. Lewandowski, *Pojęcie i istota zwierzchnictwa starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 69.

w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, przestrzegania prawa oraz w stanach nadzwyczajnych⁸.

Zadania powiatowych służb, inspekcji i straży wykonywane są na ograniczonym terytorium – terytorium powiatu, co powinno przełożyć się na skuteczność ich realizacji związanej z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, dostępnością organów oraz zwiększeniem stopnia ochrony określonych wartości. Rozmieszczenie służb, inspekcji i straży w strukturze samorządu powiatowego posiada więc swoje uzasadnienie.

Celem opracowania jest ocena obowiązujących regulacji pod kątem zasadności dalszego funkcjonowania tej struktury, kompetencji starosty oraz skuteczności organów w wykonywaniu swych zadań. Postawione w tytule artykułu pytanie, czy obecnie obowiązująca koncepcja zespoleń powiatowych służb, inspekcji i straży jest nadal aktualna, wydaje się być zasadne w kontekście obserwowanych zmian polegających na ograniczaniu kompetencji starosty w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży i ich wpływu na zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Prowadzone w artykule rozważania służą udowodnieniu następującej tezy: Ograniczanie kompetencji starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży jest sprzeczne z założeniami koncepcji zespoleń, która zakłada koncentrację zadań i kompetencji i której celem ma być zapewnienie skuteczności i sprawności działania tych podmiotów pod zwierzchnictwem organu administracji publicznej – starosty.

Pojęcie zwierzchnictwa i zespoleń w ustroju powiatu

Zspolenie można rozumieć jako zasadę organizacyjną aparatu administracyjnego zakładającą maksymalnie możliwą koncentrację zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej i wykonujących je w danej jednostce terytorialnej podmiotów w jednym urzędzie i pod zwierzchnictwem jednego organu administracji publicznej⁹. Założeniem tej zasady jest przypisanie temu podmiotowi odpowiedzialności za całość działań aparatu administracyjnego na danym terenie, co ma prowadzić do obniżenia kosztów administracji terenowej, poprawy jej skuteczności oraz optymalizacji zarządzania nią¹⁰. Celem zespoleń jest

⁸ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, J. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 37.

⁹ J. Jagielski, *Terenowa administracja rządowa zespoleń* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 201; E. Wituska, *Elementarne założenia teoretyczne zasady zespoleń administracyjnych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 236–237.

¹⁰ E. Wituska, *Elementarne założenia...*, s. 237.

więc usprawnienie organizacyjne aparatu administracyjnego, który co do zasady tworzy administracja ogólna skonsolidowana – możliwie najszerzej – z terenową administracją specjalną¹¹.

Zespolecie polega na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc w konsekwencji na ścisłej współpracy poszczególnych jej ogniw połączonych przez jeden wspólny podmiot – zwierzchnika. Zwierzchnictwo występuje wówczas, gdy organ o kompetencji ogólnej ma uprawnienia o charakterze kierowniczym względem innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej mających kompetencję szczegółową. Organ sprawujący zwierzchnictwo odpowiada na obszarze swojej właściwości za stan spraw publicznych, na który składają się rezultaty działania na danym terenie również innych organów administracji publicznej, które mają własne, przypisane ustawami zadania i kompetencje. Jest to odpowiedzialność za skutek. Zwierzchnik jest więc terenowym organem o kompetencji ogólnej, posiadającym równocześnie uprawnienia o charakterze kierowniczym w stosunku do innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej, działających na określonym obszarze, mających własne zadania i kompetencje szczegółowe¹². Pod pojęciem zwierzchnictwa kryją się działania podmiotu, który jest „gospodarzem” terenu¹³ i który ma ustawowo zapewniony wpływ na inne podmioty mu podlegające i działające na tym terenie. Konsekwencją zespolenia i zwierzchnictwa powinno być zatem wyposażenie starosty w takie instrumenty prawne, które umożliwią mu wykonywanie działań i posiadanie realnego wpływu na działanie powiatowej administracji zespolonej.

Zwierzchnictwo i zespolenie to pojęcia, które mają rządową proveniencję. Ustawodawca z jednej strony zrezygnował z tworzenia struktur administracji rządowej na szczeblu powiatu, a z drugiej strony ze względu na wagę zadań, które wykonywane są przez powiatowe służby, inspekcje i straże, powstała konieczność powierzenia zarządzania tymi jednostkami organowi powiatowej administracji samorządowej. Konstrukcja zespolenia w powiecie łączy dwa aspekty: zespolenie w układzie starosta–jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz zespolenie w układzie starosta oraz starostwo powiatowe i powiatowy urząd pracy będący jednostką organizacyjną powiatu¹⁴.

Konstrukcja zespolenia w układzie starosta–powiatowe służby, inspekcje i straże jest dodatkowo szczególna ze względu na układ relacji strukturalnych występujących pomiędzy administracją rządową i samorządową. Kierunek zwierzchnictwa został w tym przypadku odwrócony (samorządowy starosta nad rządowymi służbami, inspekcjami i strażami)¹⁵. Natomiast w odniesieniu do starostwa powiatowego

¹¹ K. Lewandowski, *Pojęcie i istota...*, s. 70.

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 259.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 230.

¹⁴ P. Lisowski, *Zespolenie w samorządzie terytorialnym [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 314–315.

¹⁵ *Ibidem*, s. 316.

oraz powiatowego urzędu pracy zespolenie powstaje w ramach jednego – samorządowego – układu strukturalnego, co powinno przekładać się na głębokość zespolenia w tym przypadku i realny wpływ na funkcjonowanie tych jednostek. Pracownicy służb, inspekcji i straży nie są pracownikami samorządowymi. Zwierzchnictwo starosty nie jest zwierzchnictwem służbowym. Jednostki pomocnicze tych podmiotów nie wchodzi także w skład starostwa powiatowego ani nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu. Pozostałą część nadzoru nad tymi służbami, w tym rolę organów odwoławczych, wykonują nadrzędne organy tych służb zespolone z wojewodą¹⁶. Istota zwierzchnictwa starosty sprowadza się więc do tego, że w jego ramach wykonuje on zadania i kompetencje przy pomocy m.in. kierowników służb, inspekcji i straży. Szczegółowy zakres tego zwierzchnictwa regulują ustawy odrębne dotyczące poszczególnych służb, inspekcji i straży¹⁷.

Pełnienie funkcji zwierzchnika wiąże się z dodatkowymi kompetencjami i odpowiedzialnością starosty za wykonanie zadań, które są zadaniami związanymi z ochroną zdrowia, życia, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Odpowiedzialność za funkcjonowanie służb, inspekcji i straży jest odpowiedzialnością jednoosobową. Zadania są zadaniami wykonywanymi na szczeblu powiatu, ale są to zadania o szczególnym charakterze, są one niejako przedłużeniem zadań wykonywanych przez wojewódzką administrację zespoloną. W doktrynie zadania te są określane jako „zadania własne powiatu o charakterze rządowym”¹⁸.

Zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie jest „typowym” rodzajem zespolenia. Łączenie różnych typów układów relacji strukturalnych może mieć istotny wpływ na intensywność zespolenia, a w konsekwencji wpływać negatywnie na kształtowanie mocnego zwierzchnictwa starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami¹⁹. Ponadto należy podkreślić, że starosta, będąc zwierzchnikiem powiatowej administracji zespolonej, nie jest jej organem, co uniemożliwia jej pełne zespolenie²⁰.

Zakres zwierzchnictwa starosty względem powiatowych służb, inspekcji i straży

Konstrukcja ustrojowa, w której odpowiedzialność za wykonywanie podstawowych funkcji państwa na danym obszarze spoczywać winna na określonym jednoosobowym organie, jest konsekwencją przedstawienia funkcjonowania administracji

¹⁶ C. Martysz, komentarz do art. 35 [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 598.

¹⁷ C. Martysz, komentarz do art. 33a [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 584.

¹⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 321.

¹⁹ P. Lisowski, *Zespolenie w samorządzie...*, s. 316.

²⁰ P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 90.

publicznej na funkcjonowanie przede wszystkim w układzie terytorialnym, a nie jak dotąd – branżowym. Na obszarze powiatu władza administracji ogólnej została powierzona staroście²¹.

Organy powiatowych służb, inspekcji i straży są organami administracji rządowej pozostającymi pod zwierzchnictwem starosty²². Do służb, inspekcji i straży funkcjonujących w ramach powiatowej administracji zespolonej należy: powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego, komenda miejska Policji, komenda miejska Państwowej Straży Pożarnej. Na obszarze powiatu działa także powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna (może działać na obszarze kilku powiatów)²³ oraz powiatowy inspektorat weterynarii (zakres działania powiatowego lekarza weterynarii może obejmować kilka powiatów). W przypadku powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej państwowy powiatowy inspektor sanitarny jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie, natomiast powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzi w skład niezespolonej administracji rządowej²⁴. Regulacja ta potwierdza poczynioną wyżej konstatację o funkcjonowaniu struktury terenowej administracji rządowej w powiecie. Struktura ta nie kończy się więc na województwie.

Starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- zatwierdza programy ich działania,
- uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli²⁵.

Wpływ starosty na powoływanie i odwoływanie kierowników służb, inspekcji i straży jest ograniczony poprzez decydujący wpływ wojewody w postaci wyrażenia zgody na obsadzenie stanowisk. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁶ to wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wskazuje co najmniej 3 kandydatów na powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Jeżeli starosta nie powoła powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w terminie 30 dni od dnia przedstawienia kandydatów, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wskazuje spośród nich kandydata, którego starosta powołuje na stanowisko

²¹ J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023, s. 415.

²² T. Fuks, *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 33.

²³ Art. 10 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2024, poz. 416).

²⁴ Art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2024, poz. 12).

²⁵ Art. 35 ust. 2 u.s.p.

²⁶ Dz.U. 2023, poz. 682, ze zm.

powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Starosta nie może także samodzielnie odwołać powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Może go odwołać wyłącznie w uzgodnieniu z wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego albo na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego²⁷. Kompetencje starosty w zakresie zespolenia osobowego są znacznie ograniczone. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego określa powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w regulaminie organizacyjnym²⁸. Funkcjonuje więc poza strukturą urzędu starostwa. Tym samym ustawa wyłącza zespolenie organizacyjne. Konsekwencją wyłączenia zespolenia organizacyjnego jest także brak zespolenia finansowego. Ponadto zgodnie z art. 83 ust. 2 Prawa budowlanego organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Kontrolę działalności powiatowego inspektora nadzoru budowlanego sprawuje również wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Kontrola ta jest przeprowadzana na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej²⁹.

Na podstawie Prawa budowlanego można wskazać kompetencje mieszczące się w zakresie zespolenia kompetencyjnego. Ustawa formułuje kompetencję starosty do wydania polecenia właściwemu powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych. Polecenie wymaga formy pisemnej. Jeśli zostało wydane ustnie, wymaga potwierdzenia w formie pisemnej. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu. Starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść wydanego polecenia³⁰. Jest to kompetencja mieszcząca się w ramach kierownictwa.

W odniesieniu do funkcjonowania komendy miejskiej policji, na podstawie art. 6c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³¹ komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji po zasięgnięciu opinii starosty. Jednocześnie ustawa wyłącza stosowanie art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a więc odnoszącego się do powoływania i odwoływania komendanta i wykonywania wobec niego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Starosta nie ma wpływu na powoływanie i odwoływanie zastępców komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

Ustawa o Policji wprowadza również obowiązek dla komendanta powiatowej Policji do składania staroście oraz radzie powiatu rocznych sprawozdań ze swojej

²⁷ Art. 86 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego.

²⁸ Art. 86 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego.

²⁹ Art. 84b Prawa budowlanego.

³⁰ Art. 89c Prawa budowlanego.

³¹ Dz.U. 2024, poz. 145.

działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie³². Starosta może też żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa oraz zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego z wyłączeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Wymaga ono formy pisemnej³³.

Wpływ starosty na powołanie i odwołanie komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej jest również ograniczony. Jest on powoływany spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w porozumieniu ze starostą, z wyłączeniem wykonywania wobec niego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jeżeli starosta nie zajmie stanowiska lub nie zaakceptuje zgłoszonej kandydatury na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej w terminie 30 dni od dnia jej przedstawienia, przedstawia się niezwłocznie kolejną kandydaturę. W przypadku braku porozumienia w stosunku do tej kandydatury w terminie 14 dni od dnia jej przedstawienia staroście na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej powołuje wskazanego przez wojewodę oficera Państwowej Straży Pożarnej. Komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej odwołuje komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej po zasięgnięciu opinii starosty³⁴. W przypadku braku opinii komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej odwołuje komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o odwołanie. W razie zwolnienia stanowiska komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej starosta nie posiada żadnych kompetencji, podobnie jak w przypadku powoływania i odwoływania jego zastępców³⁵.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 rada powiatu (miasta) przynajmniej raz w roku rozpatruje informację komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Na polecenie starosty (prezydenta miasta) informację taką właściwy komendant jest obowiązany składać w każdym czasie. Natomiast

³² Art. 10 ustawy o Policji.

³³ Art. 11 ustawy o Policji.

³⁴ Art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2024, poz. 127)

³⁵ Art. 13 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu. Starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść i skutki polecenia³⁶. Posiada również kompetencję do zlecenia przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych w oparciu o art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Celem przeprowadzenia czynności jest rozpoznawanie zagrożeń, realizacja nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowanie do działań ratowniczych. Prawo do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych mają strażacy upoważnieni przez właściwego komendanta Państwowej Straży Pożarnej³⁷.

Ustawodawca nakłada ponadto w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami obowiązek utworzenia komisji bezpieczeństwa i porządku w powiecie. Analiza zadań komisji określonych w art. 38a ust. 2 u.s.p. wskazuje, że jest to organ opiniodawczo-doradczy starosty, który ma kompetencje do pozyskiwania dokumentów i informacji oraz dokonywania oceny (w formie opinii) funkcjonowania służb, inspekcji i straży. Pozyskane dane są analizowane pod kątem zapobiegania i konfrontowania się z zagrożeniami.

W obecnym stanie prawnym kompetencje starosty dotyczące zespolonych służb, inspekcji i straży są ograniczone tylko do trzech wyżej wymienionych służb. Rola starosty jako zwierzchnika jest ograniczona, zespolenia organizacyjnego i finansowego brak, a zespolenie osobowe i kompetencyjne podlega znacznym ograniczeniom.

Zadania wykonywane przez powiatowe służby, inspekcje i straże nie są zadaniami powiatu ani starosty. Są to zadania kierowników tych służb jako organów administracji rządowej, a zwierzchnictwo starosty ma charakter ogólny³⁸. Służby te zachowują samodzielność w realizowaniu swoich zadań publicznych, jednocześnie będąc związane zwierzchnictwem starosty, które nie jest zwykłym zwierzchnictwem służbowym, bowiem staroście przysługują jedynie uprawnienia określone w art. 35 ust. 3 u.s.p. i ustawach dotyczących tych służb, inspekcji i straży³⁹.

Obecna regulacja ustawowa pozbawiła starostę decydującego wpływu na działalność powiatowej administracji zespolonej. Obserwowana jest tendencja polegająca na stopniowym uszczuplaniu zadań i kompetencji starosty na rzecz organów

³⁶ Art. 14 ust. 3, 5, 6 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

³⁷ Art. 23 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, ust. 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

³⁸ J. Jagoda, *Powiatowa (miejska) administracja zespolona* [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 236–238.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., sygn. II OSK 2994/12.

administracji rządowej. Analiza przyjętej w ustawodawstwie koncepcji powiatowej administracji zespolonej w odniesieniu do powiatowych służb, inspekcji i straży pokazuje, że „w istocie «zespolona» nie jest”⁴⁰. Tymczasem zgodnie z koncepcją zespolenia zwierzchnik powinien posiadać kompetencje kierownicze w stosunku do zespolonych organów. Zakładając, że funkcjonowanie tych struktur ma się przekładać na zagwarantowanie bezpieczeństwa i skuteczne działanie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, zasadne jest przyznanie staroście kompetencji do działania w czasie braku zagrożenia i w czasie jego wystąpienia, zapewniających skuteczne współdziałanie służb, inspekcji i straży. Ich zakres powinien zostać doprecyzowany w ustawach.

Zapewnienie wykonywania określonych zadań

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży⁴¹. Ustawa o samorządzie powiatowym nie definiuje, na czym ma polegać zapewnienie wykonywania owych zadań i kompetencji. W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu powyższe oznacza, że jest to zadanie własne powiatu i stanowi ono jedynie stworzenie ogólnych warunków zapewniających ciągłość funkcjonowania komend i inspektoratów⁴².

W ustawie o Policji wskazana jest możliwość uczestnictwa w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych w art. 12 ust. 2, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji⁴³.

Zapewnienie wykonywania zadań wiąże się także z zagwarantowaniem ciągłości działania organu w przypadku braku piastuna organu. W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2023 r.⁴⁴ wskazano, że przepisy prawa, w tym przepisy Prawa budowlanego, nie przewidują konkretnych, stosownych regulacji

⁴⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2023 r., sygn. II SA/GI 624/23.

⁴¹ Art. 4 ust. 2 u.s.p.

⁴² RIO Opole, 3.09.2021, sygn. NA.III-022-14/2021.

⁴³ Art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o Policji.

⁴⁴ Sygn. II SA/Gd 344/23.

dla funkcji osoby pełniącej obowiązki (p.o.) powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Jest on uprawniony do powierzenia pracownikowi powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego pełnienia obowiązków, a zatem również podpisywania decyzji. Skoro do zadań publicznych powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, to brak docelowej obsady stanowiska powiatowego inspektora nadzoru budowlanego musi być w zakresie umożliwiającym funkcjonowanie organu wypełniony przez stosowne działanie starosty. W konsekwencji tego powołanie i odwołanie osoby pełniącej obowiązki (p.o.) powiatowego inspektora nadzoru budowlanego stanowi wyłączną prerogatywę starosty, podstawową bowiem cechą administracji publicznej jest zasada ciągłości jej działania. Zatem niemożność wykonywania obowiązków powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie może prowadzić do braku możliwości podejmowania określonych czynności m.in. w postępowaniu administracyjnym. Działalność organu musi być tak zorganizowana, aby zapewniać nieprzerwane i stałe jego funkcjonowanie, umożliwiające organowi wypełnianie ustawowych czynności i obowiązków. W związku z tym utożsamianie organu administracji publicznej tylko z piastunem organu (osobą fizyczną) stanowiłoby zagrożenie dla funkcjonowania tej zasady.

Dokonując oceny powyższych regulacji, należy zauważyć niekonsekwencję ustawodawcy związaną z ograniczeniem roli starosty w powoływaniu i odwoływaniu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w związku z nieuregulowaniem sytuacji dotyczącej braku piastuna organu i powołania osoby pełniącej jego obowiązki. W przypadku zwolnienia stanowiska komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej właściwe ustawy wskazują wyraźnie organy, które odpowiadają za obsadę personalną. Są nimi odpowiednio: komendant wojewódzki Policji oraz komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej⁴⁵. Wydaje się też, że sformułowanie *zapewnienie wykonywania* powinno być doprecyzowane, ponieważ w obecnym stanie prawnym budzi ono wątpliwości interpretacyjne. Skoro zwierzchnictwo starosty zostało ograniczone przez ustawodawcę, nielogiczna jest regulacja, która zalicza do zadań publicznych powiatu zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Jest to negatywna konsekwencja wprowadzania kolejnych zmian uszczuplających kompetencje starosty i demontowania przyjętej w 1998 r. konstrukcji powiatowej administracji zespolonej.

⁴⁵ Art. 6c ust. 6 ustawy o Policji; art. 13 ust. 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Podsumowanie

Powiatowe służby, inspekcje i straże to część struktury powiatowej administracji zespolonej wyodrębnionej ze względu na zapewnienie racjonalizacji i sprawności jej działania oraz nakierowanej na osiąganie zamierzonych wyników. Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży stanowią terenowe organy administracji rządowej w powiecie. Tym samym doszło do pogłębienia struktury administracji rządowej z wykorzystaniem struktur samorządowych.

Uzasadnieniem dla wyodrębnienia tych struktur jest realizacja zadań połączona z ochroną wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości. Ustawodawca postanowił, że będą one wykonywane w ramach jednolitej polityki państwa, ale w terenie. Przemawiają za tym względy celowościowe. Przeniesienie zadań rządowych do wykonywania w powiecie ma taką zaletę, że służby, inspekcje i straże znają lokalne potrzeby i warunki działania, mają więc wiedzę, jak działać skutecznie. Natomiast zwierzchnictwo starosty powinno usprawnić zarządzanie nimi w określonych przez przepisy prawa sytuacjach.

Tymczasem obserwowane zmiany ustawodawcze, polegające na wyłączeniu części służb, inspekcji i straży z powiatowej administracji zespolonej, oraz ograniczenie wpływu starosty na funkcjonowanie pozostałych spowodowały, że zespolenie w rzeczywistości ma charakter szczątkowy. Skutkiem uszczuplania kompetencji starosty jest fakt, że takie założenia ustrojowe koncepcji zespolenia, jak poprawa skuteczności działania, optymalizacja zarządzania, nie zostały zrealizowane. Świadczy o tym przeprowadzona analiza obowiązujących przepisów. Koncepcja zespolenia w obecnym kształcie wskazuje na tendencję odwrotną – postępujący proces rozpraszania zadań i kompetencji.

Ograniczanie kompetencji starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży wypacza istotę zespolenia, która zakłada koncentrację zadań i kompetencji i której celem ma być zapewnienie skuteczności i sprawności działania tych podmiotów pod zwierzchnictwem organu administracji publicznej – starosty.

Zmiany legislacyjne ograniczające kompetencje starosty jako zwierzchnika na rzecz różnych organów administracji rządowej wprowadzają niebezpieczeństwo podejmowania działań rozproszonych, nieefektywnych, bez właściwego, oddolnego rozeznania.

Wielokrotnie negatywną ocenę zmian ustawodawczych przedstawiał Związek Powiatów Polskich, postulując odwrócenie trendu „resortowości” i przywrócenie kształtu powiatowej administracji zespolonej, w skład której wchodziły liczne powiatowe służby, inspekcje i straże. Związek apelował o zakończenie demontowania ustroju samorządowego, którego wprowadzenie było jednym z warunków zaakceptowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej⁴⁶.

⁴⁶ Stanowisko Związku Powiatów Polskich w sprawie ograniczenia uprawnień samorządu powiatowego w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami,

Założeniem zespolenia jest sprawność działania, realny wpływ zwierzchnika na organy zespolonych służb, inspekcji i straży. Struktura powstała w wyniku zespolenia powinna zapewniać specjalizację nakierowaną na wyniki. Tendencja odwrotna, pozbawiająca starostę bezpośredniego wpływu na ich działanie, oddziałuje negatywnie nie tylko na osiąganie powyższych celów, ale także na trwałość ustroju władzy publicznej. Należy podkreślić, że obecna koncepcja zespolenia określona w ustawie o samorządzie powiatowym odbiega znacznie od zmian ustrojowych zapoczątkowanych w 1998 r. Zwierzchnictwo starosty stało się iluzoryczne. Pomimo tego, że administracja publiczna nie określa swoich zadań, należy podkreślić, że prawodawca dokonujący zmian ustawowych powinien być racjonalny, a wprowadzane zmiany logiczne, sensowne i celowe. Tymczasem interpretacja obowiązującego ustawodawstwa wskazuje na niekonsekwencję ustawodawcy w tym zakresie.

Mimo tego, że zespolenie i zwierzchnictwo starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży ma ograniczony charakter, dalsze funkcjonowanie tej struktury należy uznać za zasadne, jednak z koniecznością wzmocnienia pozycji starosty jako zwierzchnika. Konstrukcja zespolenia wpisuje się w formułę stworzenia sprawnego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Celem działania powiatowych służb, inspekcji i straży na obszarze powiatu jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także stworzenie gwarancji ochrony wartości, takich jak życie i zdrowie obywateli – członków wspólnot samorządowych. Dualistyczny model ochrony, obejmujący wykonywanie zadań przez organy powiatu oraz powiatowe służby, inspekcje i straże, jest kluczowy z punktu widzenia państwa i samorządu terytorialnego.

Pomimo że administracja rządowa i samorządowa to struktury niezależne względem siebie, ich koegzystencja zakłada potrzebę współpracy i koordynacji działania pomiędzy nimi. Zakres zespolenia i zwierzchnictwa powinien być dostosowany do koncepcji ustrojowej organów państwa oraz rezultatów, jakie administracja ma osiągać. Obserwowany kierunek zmian obejmuje rozszerzenie struktury terenowej administracji rządowej na obszarze powiatu i podporządkowanie jednostek organizacyjnych wchodzących w skład tej struktury różnym organom administracji rządowej. Jeśli celem ustawodawcy jest utrzymanie koncepcji zespolenia z zachowaniem pozycji starosty jako zwierzchnika, konieczne jest ponowne wzmocnienie jego roli przez przyznanie mu kompetencji zapewniających realny wpływ na zapobieganie i działanie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej oraz współdziałanie administracji samorządowej z powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami.

Warszawa, 16 października 2002; stanowisko Związku Powiatów Polskich w sprawie funkcjonowania powiatowej administracji zespolonej, Warszawa, 1 marca 2006; stanowisko XIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie zespolenia administracji na szczeblu powiatowym, Poznań, 8 marca 2010 r.

Bibliografia

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Fuks T., *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis J., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jagielski J., *Terenowa administracja rządowa zespolona* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Jagielski J., *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa i „administracja samorządowa”* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2–4 czerwca 2002*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Jagoda J., *Powiatowa (miejska) administracja zespolona* [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Kulesza M., *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego* [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Lewandowski K., *Pojęcie i istota zwierzchnictwa starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Lisowski P., *Zespolenie w samorządzie terytorialnym* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Martysz C., komentarz do art. 33a [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Martysz C., komentarz do art. 35 [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Niemczuk P., *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, nr 1(22).
- Ślęgocki J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023.
- Wituska E., *Elementarne założenia teoretyczne zasady zespolenia administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Streszczenie

Koncepcja zespolenia służb, inspekcji i straży pod zwierzchnictwem starosty funkcjonuje w polskim porządku prawnym od wielu lat. Została ustanowiona, aby wykonywać w sposób jednolity politykę państwa w terenie i zapewniać bezpieczeństwo obywateli – członków wspólnot samorządowych. Jest to koncepcja, która w pierwotnym kształcie zakładała większy wpływ starosty na funkcjonowanie służb, inspekcji i straży. W obecnym stanie prawnym jego zwierzchnictwo ma ograniczony charakter. Celem artykułu jest ocena obowiązujących regulacji pod kątem zasadności dalszego funkcjonowania tej struktury, kompetencji starosty oraz skuteczności organów w wykonywaniu swych zadań.

Słowa kluczowe: starosta, powiatowa administracja zespolona, powiatowe służby, inspekcje i straże

DISTRICT SERVICES, INSPECTIONS AND GUARDS IN THE STRUCTURE OF DISTRICT COMBINED ADMINISTRATION – IS THE CONCEPT STILL RELEVANT?

Summary

The concept of merging services, inspections and guards under the authority of the mayor has been operating in the Polish legal system for many years. It was established to implement in a uniform manner the state policy in the field and to ensure the safety of citizens – members of local communities. This is a concept that in its original form assumed greater influence of the mayor on the functioning of services, inspections and guards; in the current legal state its sovereignty is limited. The aim of the article is therefore to evaluate the current regulations in terms of the validity of the continued functioning of this structure in its current form, the competence of the mayor and the effectiveness of the authorities in the performance of their tasks.

Keywords: mayor, district combined administration, district services, inspections and guards