

Piotr MAĆZYŃSKI

Uniwersytet Jagielloński

### **Zwierzchnictwo starosty nad zespolonymi w administracji powiatowej służbami, inspekcjami i strażami**

Uchwalenie w roku 1997 nowej Konstytucji RP, a także podjęcie przez rząd Jerzego Buzka „wielkiego dzieła naprawy państwa i dokończenia reform zainicjowanych w roku 1989”<sup>1</sup>, postawiło ustawodawcę przed koniecznością dokonania istotnych reform administracji publicznej. Treść art. 164 ustawy zasadniczej<sup>2</sup> jako podstawową i obligatoryjną jednostkę samorządu terytorialnego wskazywała gminę, a tworzenie innych jednostek samorządu lokalnego i regionalnego pozostawiła ustawodawcy. Utworzenie kolejnego, oprócz gminy, lokalnego szczebla samorządu terytorialnego było przedmiotem licznych dyskusji, toczonych już od roku 1989. Ostatecznie ustawodawca zdecydował się na trójstopniowy podział terytorialny kraju, tworząc jednocześnie dwa nowe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego – na poziomie powiatu oraz województwa. Zwłaszcza pojawienie się powiatów i przyznanie im określonego zakresu zadań można postrzegać jako element realizacji postawionych przed reformą celów polegających na poprawie stanu porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego<sup>3</sup>.

Efektem realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej stało się przyznanie powiatom określonych ustawowo zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Wśród nich istotną rolę pełnią zadania z zakresu

<sup>1</sup> Wystąpienie Jerzego Buzka na inauguracji Rządowego Programu Szkoleń, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, dnia 10 września 1998 r.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>3</sup> M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, Mat. szk. RAP, z. 1, Warszawa 1998, s. 5.

administracji reglamentacyjno-porządkowej<sup>4</sup>, takie jak zapewnianie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej, a także pośrednio z nimi związane zadania w zakresie ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych, administracji architektoniczno-budowlanej, ochrony środowiska, ochrony przeciwpowodziowej oraz obronności. W literaturze podkreśla się, iż samorząd powiatowy nie wykonuje zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, gdyż sfera ta nie należy do zakresu znaczeniowego spraw lokalnych<sup>5</sup>. Kwestia ta budzi wątpliwości, zwłaszcza na gruncie wzajemnych relacji pojęć bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Podstawowym zarzutem, jaki można postawić przytoczonej koncepcji, jest istnienie relacji krzyżowania, zachodzącej pomiędzy zakresami znaczeniowymi tych pojęć. W doktrynie przyjęto, iż funkcjonalne rozumienie zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego polega na wymogu eliminacji zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także życia, zdrowia i mienia zbiorowości obywateli, wywołanych bądź to ewentualnymi próbami unicestwienia lub uszkodzania instytucji użytku powszechnego, bądź też przez siły natury<sup>6</sup>. Uprawnionym zatem wydaje się być stwierdzenie, iż zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, a także zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia, mieszczą się – przynajmniej częściowo – w zakresie pojęcia bezpieczeństwa publicznego. Takie rozumowanie pozwala stwierdzić, mimo iż ustawa tego *expressis verbis* nie stanowi, jak ma to miejsce w przypadku zadań samorządu województwa, że samorząd powiatowy również realizuje w pewnym zakresie zadania polegające na zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego. W tym miejscu należy jednocześnie zastrzec, iż uprawnienia starosty, jakimi dysponuje on w stanie klęski żywiołowej, przysługują mu jako organowi władzy ogólnej, nie są tym samym związane ze starostą jako organem o charakterze samorządowym. Ustawodawca do zadań powiatu zalicza także zapewnianie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Istnienie takiej relacji powoduje, iż starosta, który jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo w powiecie *in genere*, odpowiada również za skuteczność realizacji zadań kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ponadto, w kontekście realizacji wspomnianych zadań, należy zwrócić uwagę na to, iż pomimo tego, że należą one do katalogu zadań powiatu, czyli jednostki samorządowej, to ich realizacja bez udziału służb, inspekcji czy straży byłaby przynajmniej znacznie utrudniona, o ile nie niemożliwa. Przyznanie powiatom, jako jednostkom samorządu lokalnego, części zadań z zakresu zapewniania bez-

<sup>4</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 105.

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Właściwości organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Warszawa–Kraków 1999, s. 24.

<sup>6</sup> J. Widacki, red. *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1998, s. 22.

pieczeństwa publicznego niewątpliwie sprzyja uelastycznieniu ich wykonywania przy zastosowaniu najodpowiedniejszych w konkretnych sytuacjach środków. Ustawodawca uznał bowiem, iż będzie to rozwiązanie najefektywniejsze, o ile jednak w parze z dekoncentracją działających w powiecie służb, inspekcji i straży będzie szła odpowiednia ich kooperacja. Albowiem z drugiej strony zauważyć należy, że nieskoordynowana działalność funkcjonujących w powiecie służb, inspekcji i straży może prowadzić do niepotrzebnego krzyżowania się podejmowanych działań oraz braku ich podjęcia w poszczególnych obszarach. Ani organy centralne, ani nawet najdoskonalsze w swej treści normy prawne nie są w stanie zapewnić efektywnej i wyczerpującej realizacji stawianych przed powiatami zadań. Różnorodność potrzeb oraz zagrożeń, zwłaszcza tych o charakterze lokalnym, wymaga istnienia podmiotu, który byłby w stanie zapewnić skoordynowanie działań służb, inspekcji i straży podejmowanych w zakresie wykonywania zadań powiatu, co jest niezwykle ważnym czynnikiem wpływającym na efektywność ich realizacji. Tym samym za fundament efektywności wykonywania zadań należy uznać mechanizmy umożliwiające koordynowanie działalności poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w powiecie.

W celu poprawnego zrozumienia mechanizmów odpowiadających za wzajemne relacje zdekoncentrowanych służb, inspekcji i straży oraz podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań powiatu – starosty, będącego przewodniczącym organu wykonawczego powiatu, należy odwołać się do zasad zwierzchnictwa i zespolenia. Określenie znaczenia tych pojęć jest jednak utrudnione z uwagi na to, że są one ze sobą bardzo ściśle powiązane. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, iż ustawodawca posługując się tymi terminami nie zdecydował się na wprowadzenie ich legalnych definicji. Ponadto, ustawowe sformułowania niejednokrotnie budzą wiele wątpliwości co do zakresu i charakteru zwierzchnictwa, jakie sprawowane jest nad powiatową administracją zespoloną. Podejmując próbę zdefiniowania zespolenia zachodzącego pomiędzy dwoma organami, uważam iż na jego istotę składają się dwie przesłanki. Na pierwszy plan wysuwa się stosunek zwierzchnictwa jednego organu nad drugim. Istnienie takiego stosunku zwierzchnictwa powinno natomiast przejawiać się możliwością wpływania organu zwierzchniego na funkcjonowanie organu podporządkowanego, jednak niekoniecznie w formach władczych. Instytucja zespolenia pomiędzy organami nie przesądza o istnieniu uprawnień kierowniczych, jakimi miałyby dysponować organ zwierzchni wobec organu podporządkowanego. Pominięcie przesłanki kierownictwa uważam za uzasadnione z uwagi na cel, jaki jest stawiany tej instytucji – realizowanie ustawowo przyznanych zadań w sposób efektywny i przede wszystkim skoordynowany, a więc taki, który dzięki harmonizowaniu działań określonych podmiotów zapewni osiągnięcie pożądanego celu. Głównym założeniem jest tu więc usuwanie niepożądanych rozbieżności w działalności poszczególnych podmiotów. Innym sposobem definiowania zespolenia, może być również próba ukazania jego aspektów i stopnia ich zastosowania. W doktrynie

podkreśla się przy tym, iż zespolenie może przybrać formę pełną (w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem) oraz częściową (w różnych urzędach, pod jednym zwierzchnikiem). Zespolenie w aspekcie osobowym polega na możliwości wpływania przez organ zwierzchni na obsadę personalną organów podporządkowanych, przy czym wpływ ten jest stopniowalny. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której organ zwierzchni samodzielnie decyduje o obsadzie personalnej organów podporządkowanych, jak również szereg innych form oddziaływania na nią, charakteryzujących się mniejszą stanowczością czy też zaledwie udziałem w podejmowaniu decyzji przez inny organ. Dla przykładu można przytoczyć takie formy współdecydowania, jak wyrażanie zgody, uzgadnianie, porozumienie czy wyrażenie opinii. Zespolenie w aspekcie kompetencyjnym polega na ustawowym przyznaniu organom podporządkowanym kompetencji do działania w imieniu organu zwierzchniego. Innym aspektem zasady zespolenia jest zespolenie organizacyjne, które w tradycyjnym rozumieniu polega na włączeniu aparatu pomocniczego organu podporządkowanego do aparatu pomocniczego organu zwierzchniego. Za częściową jego formę, postrzegać można przykładowo ustalanie przez organ zwierzchni regulaminu organizacyjnego aparatu pomocniczego organu podporządkowanego, który zachowuje swój odrębny urząd. Zespolenie w aspekcie finansowym polega natomiast na zawieraniu budżetu organu podporządkowanego w budżecie organu zwierzchniego. Jednakże w rozważaniach dotyczących zwierzchnictwa starosty nad zespolonymi w administracji powiatowej służbami, inspekcjami i strażami, za najistotniejsze aspekty zespolenia, stanowiące rdzeń relacji zachodzącej między organami uznać należy zespolenie osobowe oraz zespolenie kompetencyjne, gdyż to właśnie one w największym stopniu wyrażać będą zakres uprawnień podmiotu zwierzchniego wobec podmiotów podporządkowanych.

Z pojęciem zespolenia nierozzerwalnie łączy się pojęcie zwierzchnictwa organu monokratycznego nad zespolonymi podmiotami. Kwestia przynależności tego organu do administracji rządowej czy samorządowej jest dla możliwości istnienia zwierzchnictwa irrelevantna. Istotnym jest umiejscowienie odpowiedzialności za rezultat podejmowanych działań na monokratycznym organie działającym w charakterze władzy administracji ogólnej<sup>7</sup>. Jednoosobowym organem, któremu ustawa o samorządzie powiatowym przypisuje zwierzchnictwo nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami jest starosta, który pomimo faktu, iż skupia w swoich rękach część władzy wykonawczej w powiecie, nie został przez ustawodawcę uznany za organ jednostki samorządu terytorialnego. Pomimo niewątpliwego posiadania przez starostę kompetencji o charakterze wykonawczym, art. 26 ust. 1 u.s.p.<sup>8</sup> organem wykonawczym powiatu ustanawia zarząd. Jednakże

<sup>7</sup> M. Mączyński, *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2007, s. 77.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

na wyodrębnienie starosty jako organu administracyjnego pozwala ustalenie, iż spełnia on wymagania jakie stawiane są przed takim podmiotem, czyli:

1. wyodrębnienie organizacyjne,
2. działanie w imieniu państwa (czyli w imieniu samorządu powiatowego),
3. posiadanie własnych kompetencji,
4. realizacja zadań z zakresu administracji publicznej<sup>9</sup>.

Próba kompleksowego ujęcia konstrukcji zwierzchnictwa starosty nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami nakazuje poszukiwać jego treści oraz przejawów w „głównych” ustawach ustrojowych oraz w ustawach traktujących o poszczególnych służbach, inspekcjach i strażach<sup>10</sup>. Albowiem treść art. 35 ust. 2 u.s.p. wskazuje jedynie, iż ten rodzaj zwierzchnictwa różni się od zwierzchnictwa służbowego, jakie starosta sprawuje nad pracownikami starostwa oraz kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu. Uprawnionym wydaje się być stwierdzenie, że definiowanie pojęcia zwierzchnictwa powinno następować przede wszystkim w oparciu o stopień zespolenia, który to wyznacza jego zakres. Generalne zasady zwierzchnictwa sprawowanego przez starostę nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami zostały wyrażone w art. 35 ust. 3 u.s.p., a polegają one na uprawnieniach starosty polegających na:

1. powoływaniu i odwoływaniu kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także do wykonywania wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
2. zatwierdzaniu programów ich działania,
3. uzgadnianiu wspólnego działania tych jednostek na obszarze powiatu,
4. zlecaniu w uzasadnionych przypadkach przeprowadzania kontroli.

Przywołane ogólne kompetencje, a zwłaszcza pierwsza z nich, doznają szeregu obostrzeń zawartych w ustawach szczególnych. Obostrzenia te wpływają na zawężenie rozumienia zwierzchnictwa w omawianym ujęciu. Na osobny komentarz w tym względzie zasługują poglądy wyrażane w literaturze na temat braku zastosowania przepisu art. 35 ust. 3 u.s.p., w całości, do Policji<sup>11</sup>. Ustawa o Policji w sposób bezpośredni wyłącza stosowanie jedynie punktu pierwszego komentowanego ustępu. O ile jednak brak zastosowania przepisów dotyczących zatwierdzania programów działania i zlecania kontroli można uznać za uzasad-

<sup>9</sup> P. Chmielnicki, *Charakter uprawnień monokratycznych organów samorządu lokalnego wobec Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Poznań 2007, s. 55.

<sup>10</sup> M. Stec, *Inspekcje, straże, służby mundurowe*, Mat. szk. RAP, zesz. nr 14, Warszawa 1998, s. 8–9.

<sup>11</sup> Por. M. Mączyński, *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2007, s. 81 oraz P. Chmielnicki, *Charakter uprawnień monokratycznych organów samorządu lokalnego wobec Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Poznań 2007, s. 64.

nione z uwagi na zasadę *lex posterior specialis derogat legi priori generali*, o tyle jednak wyłączenie możliwości uzgadniania, rozumianego jako konsultowania celem wypracowania pewnego wspólnego stanowiska, współpracy zespołowych służb, inspekcji i straży na obszarze powiatu uważam za niedopuszczalne. Z technicznego punktu widzenia, ciężko bowiem wyobrazić sobie treść takiego przepisu szczególnego, oczywiście innego, aniżeli *expressis verbis* wyłączającego jego stosowanie, który miałby powodować brak możliwości zastosowania przepisu art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.p. Ponadto należy odwołać się do funkcji jaką ów przepis ma pełnić, polegającej *de facto* na dążeniu do skoordynowania podejmowanych działań, co znajdować powinno bezpośrednie odzwierciedlenie w efektywności ich realizacji. Nie można również zakładać, iż programy działania poszczególnych służb będą w swojej treści zawierały rozwiązania tak szczegółowe i kazuistyczne. Celem istnienia służb, inspekcji i straży, wchodzących w skład terenowej administracji rządowej na poziomie powiatu, jest dążenie do zrelatywizowania podejmowanych działań, odpowiadających realnym potrzebom na poziomie lokalnym. Z tego też powodu należy uznać, że przepis zawarty w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.p. znajduje zastosowanie również wobec Policji. Co więcej, komendanci powiatowi Policji zwyczajowo<sup>12</sup> wchodzić przecież w skład powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku działającej przy staroście, będącej forum wymiany informacji i instytucją umożliwiającą koordynowanie działań służb, inspekcji i straży działających na terenie powiatu, co jednoznacznie wskazuje nie tylko na istnienie możliwości uzgadniania wspólnego działania na terenie powiatu, ale wręcz na taki obowiązek. Albowiem jako jedno z obligatoryjnych zadań komisji bezpieczeństwa i porządku ustawodawca wskazał przygotowywanie projektu powiatowego programu bezpieczeństwa, w którego realizacji partycypuje również Policja. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której realizacja poszczególnych zadań nie byłaby – nawet w minimalnym zakresie – konsultowana z innymi członkami komisji. Oprócz tego, zadaniem komisji jest opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Rozwiązanie to daje asumpt do postawienia twierdzenia dalej idącego, dopuszczającego istnienie możliwości pośredniego oddziaływania starosty – chociażby postulatywnego – na programy działania Policji.

Przekładając teoretyczne rozważania na temat zespolenia na rozwiązania prawne znajdujące zastosowanie w powiecie, należy wskazać podmioty wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Art. 33b u.s.p. stanowi, iż są to:

- starostwo powiatowe,
- powiatowy urząd pracy,

<sup>12</sup> Art. 38a ust. 5 pkt 3 u.s.p. jako obligatoryjnych członków komisji bezpieczeństwa i porządku wymienia dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego Policji. W rzeczywistości w większości przypadków w skład komisji komendanci wchodzić osobiście.



- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Stopień zespolenia pod zwierzchnictwem starosty dwóch pierwszych z wymienionych podmiotów jest zdecydowanie większy, aniżeli ma to miejsce w odniesieniu do powiatowych służb, inspekcji i straży, które pozostają poza strukturami starostwa powiatowego, a ich kierownicy, będący organami administracji publicznej o właściwości szczególnej, wykonują swe kompetencje samodzielnie. Na podkreślenie zasługuje również zasadnicza różnica zachodząca pomiędzy zespoleniem administracji rządowej w województwie i powiecie. Jakkolwiek dla możliwości istnienia zespolenia kwestia przynależności organu zwierzchniego do danego rodzaju administracji pozostaje bez znaczenia, tak powoduje ona daleko idące konsekwencje dla zakresu tego zespolenia. Albowiem fakt, iż starosta jest organem administracji publicznej o charakterze samorządowym powoduje podwójną zależność zespolonych pod jego zwierzchnictwem powiatowych służb, inspekcji i straży. Z jednej bowiem strony podlegają oni staroście w zakresie sprawowanego przezeń zwierzchnictwa ogólnego, z drugiej zaś podlegają oni służbowo właściwym wojewódzkim organom służb, inspekcji i straży. Takie podwójne podporządkowanie niewątpliwie może być czynnikiem niesprzyjającym prowadzeniu spójnej polityki podejmowanych działań, jednakże na obszarze powiatu to właśnie starosta jest monokratycznym organem sprawującym władzę administracji ogólnej. Na obszarze województwa organem takim jest wojewoda, będący przedstawicielem Rady Ministrów, i to on sprawuje zwierzchnictwo nad administracją zespoloną w województwie, zapewniając tym samym jednolitość administracji. Kierownikami służb, inspekcji i straży, które wchodziły w skład powiatowej administracji zespolonej są:

- komendant powiatowy Policji,
- komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej,
- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
- państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

Na dezaprobatę zasługuje niekonsekwencja ustawodawcy, który nowelizując ustawy dotyczące Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej, relatywnie często modyfikuje przynależność poszczególnych inspektorów do poszczególnych rodzajów administracji. Powiatowy inspektor sanitarny w latach 1999–2001 wchodził w skład powiatowej administracji zespolonej, natomiast od roku 2002 został wyłączony spod zwierzchnictwa starosty. Dopiero nowelizacja ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2010 r. ponownie związała powiatowego inspektora sanitarnego z administracją zespoloną. Również negatywnie należy ocenić przesunięcie w szeregi rządowej administracji niezespolonej powiatowego lekarza weterynarii, będącego kierownikiem powiatowej inspekcji weterynaryjnej, które miało miejsce w roku 2004 i trwa do chwili obecnej. Albowiem wyłączenia tych organów spod zwierzchn-

nictwa starosty należy postrzegać jako uszczuplenie instrumentów ułatwiających realizację zadań powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego.

Jako kluczowe aspekty zasady zespolenia odnoszonej do służb w powiecie wskazałem zespolenie w sensie osobowym oraz kompetencyjnym. Chcąc określić stopień zespolenia osobowego, należy uważniej przyjrzeć się normom prawnym, które wskazują na zakres wpływu starosty na obsadę zespolonych pod jego zwierzchnictwem służb, inspekcji i straży. Uprawnienia te są zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych podmiotów. Ustawy szczególne traktujące o poszczególnych zespolonych w administracji powiatowej służbach, inspekcjach i strażach wprowadzają mniejsze lub większe modyfikacje przepisu zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p., wskazującego na uprawnienia starosty *ad personam* względem kierowników poszczególnych służb, inspekcji i straży. Z najmocniejszym wyrazem zespolenia osobowego pod zwierzchnictwem starosty mamy do czynienia w odniesieniu do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, który jest powoływany przez starostę spośród kandydatów przedstawionych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Jego odwołanie może natomiast nastąpić w uzgodnieniu lub na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 1 i 2 pr.bud.<sup>13</sup>). Z nieco osłabioną formą wpływu na obsadę organu mamy do czynienia w przypadku powoływania oraz odwoływania przez starostę państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, przy których wymagana jest zgoda (mająca jednakże charakter wiążący) inspektora wojewódzkiego (art. 11 ust. 3 u.Insp.<sup>14</sup>). Uprawnienia starosty doznają znacznego uszczuplenia w przypadku obsady osobowej dwóch pozostałych zespolonych podmiotów. O ile bowiem w przypadku powiatowego komendanta Państwowej Straży Pożarnej do jego powołania (dokonywanego przez komendanta wojewódzkiego) dochodzi wskutek porozumienia, a więc pewnej formy konsensusu, o tyle jego odwołanie wiąże się jedynie z obowiązkiem zasięgnięcia opinii starosty (art. 13 ust. 1 i 3 u.PSP<sup>15</sup>), a więc formy uzgodnienia o charakterze niewiążącym. Natomiast w stosunku do powoływania i odwoływania powiatowego komendanta Policji, rola starosty ogranicza się jedynie do opiniowania kandydatur (art. 6c ust. 1 oraz art. 6e ust. 1 u.Pol<sup>16</sup>), przy czym ustawa o Policji *expressis verbis* wskazuje, iż przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 nie stosuje się, co wydaje się zabiegiem niepotrzebnym, z uwagi na to, że przepisy ustawy o Policji mają charakter przepisów szczególnych wobec ustawy powiatowej. Potwierdzenia niewiążącego charakteru opinii w przytaczanych przypadkach poszukiwać można zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie sądów administracyj-

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.



nych<sup>17</sup>. Aspekt osobowy zespolenia występuje tu zatem w zakresie częściowym, gdyż pomimo ograniczonego wpływu starosty na obsadę stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, należy przyjąć, że wpływ ten istnieje. Nawet niewiążące formy uzgodnień, takie jak wyrażanie opinii są przejawem pewnego oddziaływania na organ dokonujący powołania.

Drugim elementem, składającym się na fundament zasady zespolenia, jest zespolenie w aspekcie kompetencyjnym. W literaturze zgodnie przyjęło się stanowisko, że taki rodzaj zespolenia na poziomie powiatu nie istnieje<sup>18</sup>. Jakkolwiek poglądy takie są jak najbardziej słuszne, z uwagi na brak spełnienia przesłanki ustawowego upoważnienia organu podporządkowanego do działania w imieniu organu zwierzchniego, należy jednakże mieć na uwadze przepis art. 38 ust. 2 u.s.p., który pozwala przynajmniej w niewielkiej części zrekompensować brak zespolenia o charakterze kompetencyjnym. Instytucja ta, będąca przykładem dekoncentracji wewnętrznej, uprawnia starostę do upoważnienia między innymi pracowników powiatowych służb, inspekcji i straży do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, w których jest on organem właściwym.

Również zespolenie organizacyjne, rozumiane jako włączenie aparatu pomocniczego organu podporządkowanego w skład aparatu pomocniczego organu zwierzchniego, w odniesieniu do działających w powiecie służb, inspekcji i straży, nie występuje. W literaturze podkreśla się jednak, że tak rozumiany aspekt organizacyjny nie jest warunkiem *sine qua non* zasady zespolenia, a jedynie dyrektywą kierunkową dla uchwalania nowelizacji ustaw dotyczących poszczególnych służb i straży<sup>19</sup>. Zdaniem M. Kuleszy, oprócz ściślejszej formy zespolenia organizacyjnego, występuje również jego łagodniejsza odmiana, która pozwala rozumieć je jako działanie „pod zwierzchnictwem” starosty<sup>20</sup>. Pozwala to tym samym na postrzeganie organizacyjnego aspektu zespolenia w dwójnasób. O ile bowiem o zespoleniu organizacyjnym w ujęciu technicznym mowy być nie może, o tyle jednak w ujęciu funkcjonalnym ono istnieje, właśnie z uwagi na ustawowe umocowanie istnienia stosunku zwierzchnictwa pomiędzy starostą a zespolonymi w administracji powiatowej służbami, inspekcjami i strażami. Takie stwierdzenie jest kluczowe w odniesieniu do kolejnego – finansowego aspektu zespolenia. Uważam bowiem, że z samej swej natury jest ono niesamoistne, tj. warunkiem koniecznym do jego istnienia jest chociażby przejaw zespolenia organizacyjnego.

O finansowym zespoleniu przesądza art. 33a ust. 3 u.s.p., który wskazuje, iż jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powia-

<sup>17</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2006 r., II SA/Wa 1609/06, LEX nr 328677 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2009 r., II SA/Wa 87/09, LEX nr 558718.

<sup>18</sup> M. Stec, *Inspekcje, straże, służby mundurowe*, Mat. szk. RAP, zesz. nr 14, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>20</sup> M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w polsce. Wprowadzenie powiatów*, Mat. szk. RAP, z. 1, Warszawa 1998, s. 10.

towych służb, inspekcji i straży są powiatowymi jednostkami budżetowymi. W związku z tym, choć środki na ich funkcjonowanie pochodzą z dotacji celowych, ich plany finansowe zawarte są w budżecie powiatu. Tym samym determinuje to istnienie, choć w niepełnym zakresie, tego rodzaju zespoleń. Odmienne rzecz ma się w odniesieniu jednostek organizacyjnych Policji, które są państwowymi jednostkami budżetowymi, zatem koszty ich funkcjonowania pokrywane są bezpośrednio z budżetu państwa, co w tym wypadku nie pozwala na stwierdzenie istnienia zespoleń finansowych.

Starosta, jako organ władzy administracji ogólnej, odpowiedzialny jest za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w powiecie, co przejawia się w skuteczności realizacji zadań przed nim stawianych<sup>21</sup>. Odpowiedzialność ta ponoszona jest bezpośrednio przed organem go wybierającym, tj. przed radą powiatu, ale także, choć w sposób pośredni, również i przed wyborcą. Odpowiedzialność ta obejmuje także zadania wykonywane przez zespolone pod jego zwierzchnictwem służby, inspekcje i straże. Korelatem ponoszonej odpowiedzialności powinno być posiadanie odpowiednich kompetencji. Jako jeden z przejawów zasady zespoleń postrzegać można zatem istnienie pewnych uprawnień o charakterze kierowniczym, jakie organ zwierzchni posiada wobec organów mu podporządkowanych. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż nie chodzi tu wyłącznie o kierownictwo w ścisłym tego słowa znaczeniu, albowiem pomiędzy starostą a zespolonymi pod jego zwierzchnictwem służbami, inspekcjami i strażami nie zachodzi stosunek hierarchicznego podporządkowania. Uprawnienia te należy raczej postrzegać przez pryzmat przynajmniej hipotetycznej możliwości wpływania na działania podejmowane przez organ podporządkowany. Dlatego też, w celu realizacji zwierzchnictwa, przyznane zostały staroście określone uprawnienia względem tych podmiotów, wykraczające ponad te, które związane są z omawianymi aspektami zasady zespoleń. Zakres uprawnień starosty, oprócz tych generalnych, zawartych w art. 35 ust. 3 u.s.p., wyznaczają także normy prawne zawarte w ustawach szczególnych. Poddając analizie najistotniejsze z nich, możliwe staje się dokładniejsze sprecyzowanie zakresu zwierzchnictwa starosty nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami.

Za odrębną kategorię uprawnień starosty należy uznać te o charakterze sprawozdawczym, informacyjnym. Pomimo faktu, iż w zasadzie nie odznaczają się one władczym charakterem, spełniają niezwykle istotną funkcję w sprawowaniu zwierzchnictwa przez starostę. Komendant powiatowy Policji, oprócz składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, jest również obowiązany – w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócania porządku publicznego – składać takie sprawozdanie na każde żądanie starosty (art. 10 ust. 1 u.Pol.). Podobne

<sup>21</sup> M. Mączyński, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 88.

uprawnienie przysługuje staroście względem komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, który to jest obowiązany składać informację o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej radzie powiatu na każde żądanie starosty (art. 14 ust. 1 u.PSP). Niestety, podobnych rozwiązań ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić w odniesieniu do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego oraz powiatowego inspektora sanitarnego. O ile jednak na powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ustawa nakłada na niego pewne obowiązki sprawozdawcze o charakterze doraźnym (art. 84 ust. 2 pkt 1 oraz art. 85 pkt 2 pr.bud.), to w przypadku powiatowego inspektora sanitarnego z takim rozwiązaniem nie mamy do czynienia. Mając na uwadze powyższe, należy się zastanowić, czy w związku z pełnieniem funkcji zwierzchnika wobec powiatowych służb, inspekcji i straży, przysługuje staroście domniemanie istnienia uprawnienia do żądania przedstawienia takich informacji. Zakładając racjonalność ustawodawcy, który w odniesieniu do Policji i Państwowej Straży Pożarnej takie rozwiązania zawarł w ustawach je statuujących, należałoby stwierdzić, że domniemanie takie nie istnieje. W takim przypadku w znaczący sposób podniesiona ranga przepisu art. 38b ust. 1 u.s.p., który pozwala staroście – działającemu jako przewodniczący komisji bezpieczeństwa i porządku – na żądanie od powiatowych służb, inspekcji i straży dokumentów i informacji o ich pracy. Przy czym zaznaczyć należy, że uprawnienie to jest powiązane ze starostą, jako przewodniczącym komisji, a nie jako sprawującym zwierzchnictwo organem administracji publicznej.

Kolejnym rodzajem uprawnień starosty są te, które obligują służby, inspekcje i straże do podjęcia określonych działań. W tej kategorii mieścić się będzie uprawnienie do żądania od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 11 ust. 1 u.Pol.). Staroście przysługuje również uprawnienie do wydania komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej, w zakresie jego właściwości, polecenia podjęcia działań zmierzających do usunięcia bezpośredniego zagrożenia wspólnoty samorządowej (art. 14 ust. 3 u.PSP). W przypadku obydwu tych instytucji ustawodawca *expressis verbis* wykluczył możliwość zawarcia w żądaniu lub poleceniu określenia sposobu wykonania zadania, a także wskazania na podjęcie konkretnej czynności służbowej. Co więcej, za treść i skutki takiego polecenia lub żądania starosta ponosi pełną odpowiedzialność. Ponownie, zakładając racjonalność ustawodawcy, należy stwierdzić, iż nieco inaczej kształtuje się analogiczne uprawnienie starosty względem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, wobec którego starosta może wydać polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbórką obiektów budowlanych (art. 89c ust. 1 pr.bud.). W tym przypadku ustawa nie wyklucza wprost możliwości określenia sposobu wykonania tego zadania lub

podjęcia konkretnej czynności, co może rodzić poważne wątpliwości. Ponadto niezrozumiałym wydaje się być wskazanie na odpowiedzialność starosty za treść tego polecenia, z niejasnych powodów pomijając odpowiedzialność za jego skutki. Z taką odpowiedzialnością mamy bowiem do czynienia zarówno w stosunku do żądań lub poleceń zgłaszanych wobec komendanta powiatowego Policji oraz komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. Ustawy szczególne wskazują jednocześnie, że omówione wyżej polecenia lub żądania sprzeczne z prawem są nieważne, o czym rozstrzyga wojewoda.

Za osobny punkt rozważań należy w tym miejscu uznać, mający umocowanie konstytucyjne, stan klęski żywiołowej. Jego legalna definicja odwołuje się do pojęć katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż<sup>22</sup>). Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej należy do kompetencji Rady Ministrów. Ustawa czyni starostę odpowiedzialnym za kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski żywiołowej, pod warunkiem, że stan ten został wprowadzony na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, ale z drugiej strony na obszarze nie wykraczającym poza granice powiatu. Już samo użycie pojęcia kierowania działaniami pozwala przypuszczać, iż kompetencje starosty, w tym także te odnoszące się do zespolonych pod jego zwierzchnictwem służb, inspekcji i straży, ulegają znacznemu rozszerzeniu. Potwierdzenia tego przypuszczenia dostarcza przepis art. 10 u.s.k.ż, który w zakresie działań prowadzonych na obszarze powiatu upoważnia starostę do wydawania wiążących poleceń m.in. kierownikom powiatowych służb inspekcji i straży. W przypadku, w którym stan klęski żywiołowej został wprowadzony na obszarze więcej niż jednego powiatu, kompetencje starosty na właściwym dla niego obszarze również doznają takiego rozszerzenia, jednak należy przyjąć, że wykonywane przez niego czynności o charakterze kierowniczym należy postrzegać w związku z podległością wojewodzie, przyjmując jednocześnie, że czynności te są efektem realizacji kierowniczych uprawnień wojewody<sup>23</sup>. Tak znacząca modyfikacja odnosząca się do podziału zadań i związanymi z ich wykonywaniem normami kompetencyjnymi, skupiająca odpowiedzialność za bezpieczeństwo na danym obszarze w rękach jednego, monokratycznego organu władzy publicznej, uzasadniona jest potrzebą zdecydowanej i skoordynowanej reakcji na występujące szczególne zagrożenia.

Skoro zatem do efektywnej realizacji zadań, zwłaszcza tych, które wykonywane są przy udziale zespolonych pod zwierzchnictwem starosty służb, inspekcji i straży wymagana jest ich koordynacja, za konieczność uważam przedstawi-

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.

<sup>23</sup> M. Mączyński, *Władze publiczne w stanach nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2012, s. 329–330.

nie, przynajmniej w zarysie, charakteru komisji bezpieczeństwa i porządku działającej przy i pod przewodnictwem starosty. Jest to bowiem wyraźny przejaw zinstytucjonalizowanej formy koordynacji, którą ustawodawca przewidział jako swego rodzaju węzeł, zapewniający efektywniejszą realizację zadań starosty wynikających ze sprawowania zwierzchnictwa starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, związanych z zapewnianiem porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Charakteryzując tę koordynację, należy wskazać na kilka jej najważniejszych cech. Z uwagi na jej zewnętrzny charakter, zdeterminowany przez względną niezależność koordynowanych podmiotów, należących do różnych pionów organizacyjnych, ma ona charakter niewładczy. Głównymi instrumentami, jakimi dysponuje podmiot koordynujący, są przede wszystkim środki o charakterze informacyjnym i sprawozdawczym. Ich stosowanie ma na celu zapewnienie należytego poziomu przepływu informacji, który z kolei prowadzi do efektywniejszej eliminacji rozbieżności w podejmowanych przez poszczególne podmioty działaniach. Dlatego też, pomimo ograniczenia zadań komisji niemalże wyłącznie do czynności o charakterze opiniodawczym, odpowiednio skonstruowany jej skład może wydatnie wspomóc system efektywnego przepływu informacji. Wydawać by się mogło, że skoro komisja tworzona jest w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa, to jej obligatoryjnymi członkami powinni być kierownicy wszystkich zespoleń służb, inspekcji i straży. Niestety, spośród nich członkostwo obligatoryjne przewidziane jest jedynie wobec starosty będącego *ex lege* przewodniczącym komisji oraz dwóch przedstawicieli komendanta powiatowego Policji (praktyka pokazuje, iż w większości przypadków sprowadza się to do osobistego członkostwa komendantów). Ustawa dopuszcza jednak fakultatywne rozszerzenie składu komisji, co niewątpliwie łagodzi niedostatki związane z jego dość wąskim ustawowym zakreśleniem. Istotnym zadaniem komisji, będącym najwyraźniejszym przejawem jej planistycznej i inspiracyjnej roli, jest również przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wszakże w jego realizacji udział biorą także podmioty zespolone pod zwierzchnictwem starosty. Prawnie uregulowana możliwość uelastyczniania programu i dostosowywania do realnych potrzeb przez wszystkie zainteresowane strony już na etapie projektowania wydaje się być nie do przecenienia.

W tym miejscu warto również wspomnieć o zadaniach starosty, jako organu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe na obszarze powiatu. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>24</sup> nakłada bowiem na starostę m.in. obowiązek kierowania monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu. Zadania te wykonywane są przy pomocy powiatowej administracji zespolonej. Ponadto, w celu realizacji zadań starosty związanych z zarządzaniem kryzysowym powołuje się powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.



Składają się one z osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych oraz przedstawicieli organizacji społecznych, przy czym ustawa dopuszcza rozszerzenie składu zespołu ponad wymienionych członków. Istnienie tych zespołów, a także tworzenie powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, stanowi dodatkową, zinstytucjonalizowaną formę przepływu informacji związanych z bezpieczeństwem w powiecie. Przy czym w tych przypadkach przepływ informacji ma nieco inne źródło, aniżeli ma to miejsce na forum komisji bezpieczeństwa, w której składzie znajdują się zazwyczaj kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży. Nie oznacza to jednak, że są to źródła o gorszej kategorii jakościowej. Co więcej, forma pracy, zwłaszcza powiatowego centrum zarządzania kryzysowego pozwala na szybsze reagowanie w sytuacjach nagłych, *ad hoc*.

Mechanizm wyboru starosty poprzez radę powiatu należy ocenić pozytywnie. Co prawda fakt, iż nie jest on wybierany w wyborach bezpośrednich, rzutuje na jego legitymację do sprawowania władzy, jednakże w rozwiązaniu tym można się dopatrywać przejawów „odpolitycznienia”. Albowiem dzięki temu popularność wśród lokalnych społeczności zostaje zepchnięta na dalszy plan, większą rolę przypisując kryteriom fachowości. W świetle omawianych zagadnień wydawać się może, iż kompetencje przyznawane staroście w zakresie zwierzchnictwa nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami są nakreślone zbyt ubogo, a przy tym niekonsekwentnie. Zwłaszcza, jeżeli weźmiemy pod uwagę dysproporcję pomiędzy uprawnieniami, a ponoszoną przez starostę odpowiedzialnością za skuteczne wykonanie zadań stawianych przed powiatem. Ponadto, brak precyzyjnego określenia przez ustawodawcę zakresu pojęć zespolenia oraz zwierzchnictwa powoduje, iż są to zagadnienia trudne w interpretacji i budzące szereg wątpliwości. Oprócz tego, należy mieć na uwadze to, iż konstrukcja zespolenia w powiecie jest specyficzna o tyle, że mamy tu do czynienia z dualizmem administracji oraz podwójnym podporządkowaniem służb, inspekcji i straży. Z jednej bowiem strony w skład powiatowej administracji zespolonej wchodzi podmioty typowo samorządowe, z drugiej zaś związane z administracją rządową. Rozwiązanie takie, w połączeniu z nieprecyzyjnością sformułowań ustawowych, zwłaszcza na gruncie ustaw szczególnych względem ustawy o samorządzie powiatowym, może rodzić wiele problemów na gruncie wykładni prawa. Z tego też powodu, jako niezwykle istotna kwestia jawi się postulat precyzyjnego i klarownego formułowania treści ustaw, zwłaszcza ustaw szczególnych. Jednakże skupienie służb, inspekcji i straży pod zwierzchnictwem starosty wydaje się uzasadnione, jeżeli weźmiemy pod uwagę jego cel, czyli skuteczność wykonywania zadań powiatu, zapewnianą przez efektywną dystrybucję środków do realizacji celu. Instrumenty prawne, jakimi starosta dysponuje względem zespolonych pod jego zwierzchnictwem podmiotów terenowej administracji rządowej, determinują oparcie tego zwierzchnictwa przede wszystkim o instytucje o charakterze



niewładczym, pozwalające wpływać na ich funkcjonowanie w sposób bardzo ograniczony. Z tego też powodu, mając na uwadze wykonywanie zadań powiatu, zwłaszcza w zakresie zapobiegania wystąpieniu naruszeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, kwestią kluczową staje się dążenie do koordynowania przez organ zwierzchni działań podejmowanych przez zespolone pod jego zwierzchnictwem powiatowe służby, inspekcje i straże.

### Streszczenie

Przyznane ustawowo powiatom zadania nie są wykonywane wyłącznie przez podmioty związane z samorządem terytorialnym. Rola podmiotów zewnętrznych wobec władz samorządowych uwypukla się w przypadku zadań polegających na zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku. Niniejsza praca traktuje o mających umocowanie w obowiązującym porządku prawnym relacjach zachodzących pomiędzy starostą a służbami, inspekcjami i strażami wchodzącymi w skład powiatowej administracji zespolonej. Na charakter tych relacji w bardzo istotny sposób wpływają dwie konstrukcje: zwierzchnictwa oraz zespolenia. Zasadniczym celem ich funkcjonowania jest skoordynowane i efektywne wykonywanie działań, a także wyznaczenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za ich wykonanie. Praca wskazuje na znaczenie pojęcia zwierzchnictwa starosty nad działającymi w powiecie służbami, inspekcjami i strażami. Ponadto wskazane zostały różne zakresy oraz aspekty zespolenia. Poszukując zwierzchnich uprawnień starosty wobec podporządkowanych mu podmiotów analizie poddane zostały zarówno ogólne przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, jak również – mające charakter *lex specialis* – przepisy ustaw szczególnych. Na ich podstawie autor podejmuje próby wskazania zakresu istnienia poszczególnych aspektów zasady zespolenia w powiatowej administracji zespolonej, a więc aspektów: osobowego, kompetencyjnego, organizacyjnego i finansowego. Z uwagi na postawioną tezę, iż elementem koniecznym do efektywnej realizacji zadań jest koordynacja działań, w pracy znajdują się także rozważania odnoszące się do zinstytucjonalizowanych form koordynacji, w tym także do działalności komisji bezpieczeństwa i porządku działającej przy staroście.

**Słowa kluczowe:** starosta, zwierzchnictwo, zespolenie, służby, inspekcje i straże, koordynacja działań.

### Summary

Poviat has a legal tasks, which are performed not only by subjects associated with self-government administration. Some tasks, especially consisting in guaranteeing security and orderliness, require activity subjects associated with government administration. This article refers to legal relations between starosts (district heads) and services, inspections and guards, which are operating in poviats. There are two terms, which may affect the character of these relations: consolidation and leadership. The main objective of their functioning is coordinated and effective performance, with outlined and identified attribution. The article points at significance of starost's leadership and authority over services, inspections and guards, which are operating in poviat. Moreover, it points at different levels and aspects of consolidation. Looking for starost's competences related to subordinated subjects, author has analyzed not only general regulations of poviat's

self-government enactment, but also other enactments which contains many *lex specialis*. Basing on that analysis, author attempts to indicate types and level of aspects of consolidation in poviats. On the grounds of thesis, in which coordination is the key factor of effective tasks performance, the article refers to institutional forms of coordination, especially to security and orderliness commission functioning under starost's authority.

**Key words:** starost, powiat, leadership, consolidation, services, inspections and guards, coordination of activities.

### Bibliografia

- Chmielnicki P., red. *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005.  
Chmielnicki P., red. *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2012.  
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.  
Kulesza M., *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, Mat. szk. RAP, z. 1, Warszawa 1998.  
Mączyński M., *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2007.  
Sarnecki P., *Właściwości organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Warszawa–Kraków 1999.  
Stec M., *Inspekcje, straże, służby mundurowe*, Mat. szk. RAP, z. 14, Warszawa 1998.  
Szymaniak A., red. *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Poznań 2007.  
Widacki J., red. *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1998.

### Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)  
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)  
Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.)  
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.)  
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.)  
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.)  
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.)

### Wykaz orzeczeń

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2006 r., II SA/Wa 1609/06, LEX nr 328677  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2009 r., II SA/Wa 87/09, LEX nr 558718