

*Sławomir Czarnow*

## **Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych**

### **1. Uwagi wstępne**

W 1999 r. nastąpił powrót do obowiązującej w Polsce międzywojennej koncepcji zespolenia administracji, wyrażonej po raz pierwszy w prawie polskim w art. 66 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. Przepis ten stanowił o zespoleniu organów administracji państwowej w miarę możliwości w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem. Również w literaturze przedmiotu przez zespolenie rozumie się „skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”<sup>1</sup>. Zespoleniem objęto: w województwie – organy administracji rządowej pod zwierzchnictwem wojewody oraz organy administracji samorządowej pod zwierzchnictwem marszałka, a w powiecie – organy administracji rządowej i samorządowej pod zwierzchnictwem starosty. Niniejsze opracowanie poświęcone jest zespoleniu służb rządowych na szczeblu powiatu, nazwanych przez ustawodawcę powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami.

Wprowadzone podwójne podporządkowanie powiatowych służb, inspekcji i straży, podlegających zarówno organom rządowym, jak i samorządowym, jak też ich zróżnicowany status własnościowy, organizacyjno-ustrojowy oraz budżetowy powodowały istotne problemy

---

<sup>1</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 128.

w funkcjonowaniu tych służb<sup>2</sup>. Z jednej strony dało to asumpt do uściślenia zasad zespolenia, a z drugiej wzbudziło tendencje do „odzespolenia”, tj. zaliczenia służb, inspekcji i straży do administracji niezespolonej i odstąpienia od ich podwójnego podporządkowania. W latach 1999-2001 zespoleniem objęte były Komendy Powiatowe Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej (PSP), Powiatowe Inspektoraty Weterynarii i Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego oraz Powiatowe Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne (stacje sanepid). Z początkiem 2002 r. wyłączono z zespolenia Powiatową Inspekcję Sanitarną, od 15 grudnia 2002 r. – Policję, a od 28 kwietnia 2003 r. także Inspekcję Weterynaryjną (ustawa z dnia 14 lutego 2003 r.<sup>3</sup>).

## **2. Pojęcie zespolenia i zwierzchnictwa a ustrój terytorialny państwa**

Ustawodawca posłużył się dwiema odmiennymi formułami zespolenia na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. I tak, w ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (u.a.r.w.<sup>4</sup>) oraz o samorządzie województwa (u.s.w.<sup>5</sup>) wprowadzono zespolenie „w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”: w urzędzie wojewódzkim pod zwierzchnictwem wojewody obejmujące administrację rządową, w tym służby, inspekcje i straże (art. 4, 23 i 27 u.a.r.w.), a w urzędzie marszałkowskim pod zwierzchnictwem marszałka – administrację samorządową (art. 3 u.s.w.). W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu (u.s.p.<sup>6</sup>) zespolenie ograniczone zostało do poddania administracji zwierzchnictwu starosty, bez scalania w jednym urzędzie (art. 33b u.s.p.).

---

<sup>2</sup> Wykazała to kontrola Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzona z inicjatywy NIK od maja do września 2000 r.; zob. *Informację o wynikach kontroli wykonywania kompetencji organów samorządu lokalnego wobec Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Inspekcji Sanitarnej* opracowaną w Delegaturze NIK w Białymstoku, zatwierdzoną przez Prezesa NIK w dniu 22 II 2001 r.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 450.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 577 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

Z tego względu w literaturze przyjął się podział zespolenia na tzw. silniejsze (pełne), tj. w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem o stosunkowo szerokich uprawnieniach oraz słabsze (częściowe), tj. w różnych urzędach, pod jednym zwierzchnikiem, z węższym zakresem uprawnień<sup>7</sup>.

Zespolenie w postaci silniejszej stanowi szczególnego rodzaju kierownictwo, polegające jednak nie na bezpośrednim kierowaniu bieżącą działalnością zespolonych organów, gdyż tym zajmują się kierownicy tych organów, ale na koordynowaniu i ponoszeniu przez zwierzchnika odpowiedzialności za efekty działania, udzielaniu wytycznych i wskazywaniu problemów do rozwiązania. Zazwyczaj zwierzchnik pełni też funkcje organu administracyjnego – wydaje decyzje administracyjne w zakresie działania zespolonej administracji oraz wybrane funkcje pracodawcy – ustala regulaminy organizacyjne zespolonych urzędów i uczestniczy w powoływaniu kierowników zespolonych organów administracji (powołuje ich w uzgodnieniu z innym właściwym organem lub uzgadnia kandydatury).

Zespolenie w postaci słabszej polega na współdziałaniu zwierzchnika z administracją zespoloną w wykonywaniu zadań przez wytyczanie kierunków i celów działania administracji zespolonej oraz uzgadnianie lub opiniowanie kandydatur jej kierowników. Zwierzchnik nie ma jednak prawa wydawania decyzji ani w zasadzie nie pełni funkcji pracodawcy.

Można wyróżnić 5 aspektów zespolenia. Dla zespolenia pełnego charakterystyczne są dwa:

1) aspekt organizacyjny cechujący się jednością organizacyjną zespolonych organów działających „w jednym urzędzie”;

2) aspekt kompetencyjny polegający na wydawaniu decyzji przez zwierzchnika lub w imieniu i na odpowiedzialność zwierzchnika przez upoważnionych kierowników zespolonych organów.

Pozostałe trzy aspekty występują w różnym natężeniu także przy zespoleniu częściowym:

1) aspekt finansowy, polega na wspólnym finansowaniu, tj. włączeniu budżetów zespolonych organów do budżetu organu zwierzchniego;

---

<sup>7</sup> E. Olejniczak - Szalowska, *Terenowa administracja rządowa*, [w:] *Materiał-  
ne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, praca zbiorowa,  
Warszawa 2002, s. 265.

2) aspekt osobowy, oznacza funkcjonowanie zespolonej administracji „pod jednym zwierzchnikiem”, decydującym lub współdecydującym o obsadzie kierowniczych stanowisk zespolonych organów. Przy zespoleniu silniejszym zwierzchnik przejmuje ponadto pewne funkcje pracodawcy (np. zatwierdzanie regulaminów organizacyjnych);

3) aspekt funkcjonalny, polega na udzielaniu przez zwierzchnika wytycznych i wskazówek oraz poleceń tzw. celu.

W literaturze różnie ocenia się wagę i rolę poszczególnych elementów zespolenia. I tak, np. B. Dolnicki<sup>8</sup> uznał za „najistotniejszy element tworzący tę konstrukcję zespolenie osobowe i kompetencyjne”, a zespolenie finansowe i organizacyjne jako mniej istotne. Autor ten zespolenie kompetencyjne traktuje szeroko, łącząc w tym pojęciu cechy właściwe zarówno aspektowi kompetencyjnemu, jak i funkcjonalnemu. Słabsza lub silniejsza postać zespolenia stanowi tu pochodną uprawnień zwierzchnika: szerszy zakres – wpływ na obsadę stanowisk kierowniczych oraz wydawanie decyzji, co przesądza o zespoleniu pełnym, zakres węższy – ograniczony do wpływu na obsadę ww. stanowisk stanowi o zespoleniu częściowym. W tym ujęciu pełne zespolenie występuje:

- w województwie rządowym, w którym do wojewody należy obsada stanowisk kierowniczych, ustalanie budżetu, zatwierdzanie regulaminów organizacyjnych, ustalanie instrukcji kancelaryjnej, wydawanie decyzji administracyjnych, kontrolowanie działań pod względem zgodności z prawem oraz polityką rządu (art. 4, 7, 15, 23, 30, 31 i 38 u.a.r.w.);

- w samorządzie województwa, w którym do zarządu należy obsada stanowisk kierowniczych, do sejmiku uchwalanie budżetu zespolonych organów, a do marszałka wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie działania zespolonej administracji (art. 3, 41-46 i 63 u.s.w.).

W powiecie występuje natomiast zespolenie zarówno pełne, obejmujące starostwo i powiatowy urząd pracy, jak i częściowe, obejmujące jednostki organizacyjne służb, inspekcji i straży (art. 33b u.s.p.). Organy te nie zostały scalone w jednym urzędzie, a zakres zwierzchnictwa organów powiatu jest w stosunku do nich zróżnicowany: szerszy wobec starostwa i powiatowego urzędu pracy, a węższy wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Starosta wydaje decyzje w zakresie zadań powiatu (nie dotyczy

---

<sup>8</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 128-129.

to zadań służb, inspekcji i straży) i pełni zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników i kierownika urzędu pracy, a wobec kierowników służb, inspekcji i straży zwierzchnictwo określone w art. 35 ust. 3 u.s.p., tj. ograniczone do wywierania wpływu na obsadę ww. stanowisk oraz na niektóre działania kierowników. Zarząd powiatu powołuje kierownika powiatowego urzędu pracy oraz ustala regulaminy organizacyjne starostwa i urzędu pracy, a rada powiatu uchwała budżet powiatu, w tym urzędu pracy oraz służb, inspekcji i straży, i podejmuje uchwały w sprawie kierunków działania ww. służb (art. 33-38 i 53-56 u.s.p.).

H. Izdebski i M. Kulesza<sup>9</sup> utożsamiają zespolenie częściowe z podleganiem jednemu zwierzchnikowi, a zespolenie pełne z zespoleniem organizacyjnym w jednym urzędzie. W myśl tej koncepcji zespolenie pełne administracji występuje w gminie i w samorządzie województwa, a zespolenie luźniejsze w powiecie i w województwie rządowym. Autorzy wprowadzili tu nieznanе obowiązującemu prawu pojęcie gminnej administracji zespolonej. W szczególności pojęciem tym nie posługuje się ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup>, wyróżniająca jednostki pomocnicze gmin i komunalne jednostki organizacyjne (art. 5 i 35 oraz art. 9 ust. 1).

Zespolenie rządowych służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu występuje łącznie z tzw. podwójnym podporządkowaniem, charakteryzującym się podległością zespolonych organów zwierzchnictwu zarazem władz rządowych, jak i samorządowych. I tak:

1) starosty – zwierzchnika *sensu largo*, który wytycza ogólne kierunki działania zespolonych organów, koordynuje ich działalność oraz powołuje i odwołuje kierowników tych organów (lub wyraża na ww. czynności zgodę), nie dysponuje jednak prawem wydawania decyzji administracyjnych w zakresie ich działania;

2) wojewódzkiego inspektora lub komendanta – zwierzchnika *sensu stricto*, tj. przełożonego służbowego, kierującego działalnością zespolonego organu i wydającego decyzje administracyjne w zakresie jego działania.

Konsekwencją podwójnego podporządkowania jest zróżnicowany status prawny powiatowych służb, inspekcji i straży: z jednej strony stanowią

---

<sup>9</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 196-199.

<sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

*stationes fisci*, pozostajac pod wzgledem organizacyjno-ustrojowym czescia administracji rzadowej, a z drugiej strony sa powiatowymi jednostkami budzetowymi, podlegajac zwierzchnictwu starosty.

Wydaje sie, ze wada obecnego unormowania jest brak przepisow konstytucyjnych w sprawie zespolenia administracji publicznej i w sprawie wspolpracy administracji rzadowej z samorzadowa. W szczegolnosci Konstytucja nie dopuszcza istnienia mieszanych organow rzadowo-samorzadowych. Administracja panstwowa podlega wykluczenie Radzie Ministrów, dzialajacej za posrednictwem wlasciwych ministrów (art. 146 ust. 3), a jednostki samorzadu terytorialnego wykonuja swoje zadania (zarowno wlasne, jak i zlecone) wykluczenie za posrednictwem wlasnych organow stanowiacych i wykonawczych, z wykluczeniem organow panstwowych (art. 169 ust. 1)<sup>11</sup>. Z Konstytucji wynika ponadto, ze zadania publiczne administracja rzadowa i samorzad terytorialny wykonuja rozlacznie, a nie wspolnie. Samorzad terytorialny uczestniczy we wzladzy publicznej, wykonujac w ramach ustaw istotna czesc zadani publicznych w imieniu wlasnym i na wlasna odpowiedzialnosc (art. 16). Zadania wlasne samorzadu terytorialnego, tj. sluzace zaspokajaniu potrzeb wspolnoty samorzadowej, nie podlegaja przekazaniu administracji rzadowej, natomiast zadania zlecone – inne niz wlasne – moga byc przekazane samorzadowi ustawami w przypadku uzasadnionych potrzeb panstwa, laczenie z odpowiednimi zmianami w podziale dochodow publicznych (art. 166 oraz 167 ust. 4).

Konstytucja nie wyznacza wprost dopuszczalnego zakresu wspolpracy miedzy administracja rzadowa a samorzadem terytorialnym. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji, samorzad terytorialny obejmuje ogol jednostek zasadniczego podzialu terytorialnego kraju (ich mieszkancy stanowia z mocy prawa wspolnosc samorzadowa). Z art. 152 ust. 1 oraz 164 ust. 1-3 Konstytucji wynika, ze jednostkami podzialu terytorialnego kraju sa gminy i wojewodztwa, przy czym w wojewodztwie przewidziano przedstawiciela rzadu w osobie wojewody, a gmine uznano za podstawowa jednostke samorzadu terytorialnego. Wskazuje to na niedopuszczalnosc powolywania organow rzadowych szczebla gminnego oraz obligatoryjnosc administracji rzadowej szczebla wojewodzkiego w osobie wojewo-

---

<sup>11</sup> Tak m.in. opinia prawna Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM z dnia 15 wrzesnia 1999 r. (RL. 032-98-99).

dy. Konstytucja nie wskazuje natomiast sposobu organizacji samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego (regionalnego). Kwestia ta, podobnie jak określenie innych jednostek podziału terytorialnego kraju niż gminy i województwa, pozostawiona została ustawodawstwu zwykłemu. Konstytucja natomiast stawia wymóg, by podział terytorialny zapewnił decentralizację władzy publicznej oraz zdolność wykonywania przez jednostki terytorialne zadań publicznych przez uwzględnienie więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych (art. 15 ust. 2 i 164 ust. 2). Stan ten poddano w literaturze krytyce, wskazując, że „określenie stopni jednostek samorządu terytorialnego jest materią konstytucyjną”<sup>12</sup>.

Ocena funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa była przedmiotem uchwał Senatu z dnia 11 stycznia 2001 r. i Sejmu z dnia 11 maja 2001 r.<sup>13</sup> Senat ocenił nowy zasadniczy podział terytorialny państwa jako „poprawny i spełniający założenia reformy administracji publicznej oraz dyspozycję art. 15 ust. 2 Konstytucji” i nie wymagający „zmiany podstawowych założeń zasadniczego podziału terytorialnego kraju”, z wyjątkiem korekt uwzględniających „więzi społeczne i wolę środowisk lokalnych”. Podobną ocenę przedstawił Sejm, zastrzegając jednak, że nie dotyczy ona „powiatów, których część jest zbyt słaba ekonomicznie, a przez to mało sprawna i mało efektywna”. Zarówno Sejm i Senat wskazały na potrzebę „łączenia się powiatów, umożliwiającego sprawniejszą realizację zadań publicznych, w szczególności... miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów mających siedziby władz w tych miastach”. Postulat ten uwzględniono, wprowadzając w art. 3 u.s.p. (zmienionym nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.) możliwość połączenia powiatu z miastem na prawach powiatu rozporządzeniem Rady Ministrów. Szczegółowe zasady i tryb łączenia się powiatów, w tym z miastami na prawach powiatu, określiły art. 3a-3d u.s.p. dodane powołaną nowelą.

W uchwale z dnia 11 stycznia 2001 r. Senat podniósł, że „konieczna jest dalsza analiza efektywności działania administracji” oraz wskazał na celowość „przeprowadzenia w najbliższym czasie przez Sejm i Senat kompleksowej oceny reformy administracyjnej kraju, uwzględniającej w szczególności system finansowania zadań publicznych wykonywanych

---

<sup>12</sup> M. Kałł a s, *Konstytucja RP*, Warszawa 1997, s. 72.

<sup>13</sup> M.P. Nr 2, poz. 24 (ocena Senatu) i Nr 16, poz. 249 (ocena Sejmu).

przez jednostki samorządu terytorialnego, realizacji przez nie przypisanych im funkcji, a ponadto zasadność przyporządkowania im określonych instytucji i placówek”, z której wynikać miały „wnioski odnoszące się do podziału terytorialnego kraju i ewentualnie innych zmian ustawowych, jak również do wzajemnych relacji pomiędzy administracją rządową a samorządową”. Jedyny wniosek w tym względzie został zawarty w uchwale Sejmu z dnia 11 maja 2001 r., stwierdzającej potrzebę „nowych rozwiązań” w „systemie finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”, zmierzających „do zwiększenia ich dochodów własnych”. Natomiast nie przeprowadzono zapowiedzianej kompleksowej analizy i oceny reformy administracyjnej kraju, w tym w zakresie wzajemnych relacji między administracją rządową a samorządową. Jak dotąd nie wypracowano efektywnego modelu tych relacji ani tym bardziej nie ujęto go w normy prawne. W rezultacie zmiany ustroju służb, inspekcji i straży podjęte w latach 2001-2003 cechują się niekonsekwencją i chaosem.

W obecnym stanie prawnym relacje między administracją rządową i samorządową wyznacza pośrednio jedynie Konstytucja, statuując zasadę jednolitości państwa w art. 3 oraz zasadę decentralizacji ustroju terytorialnego państwa w art. 15 ust. 1. Przepisy te wykluczają wprowadzenie w Polsce autonomii terytorialnej.

W literaturze podnosi się, że wytyczenie granicy między decentralizacją terytorialną a autonomią terytorialną nie jest łatwe. Decentralizacja bowiem zazwyczaj łączy się z pewnym zakresem formalnie i realnie gwarantowanej autonomii społeczności lokalnych i regionalnych. W naukach społecznych wyróżnia się decentralizację terytorialną, polegającą na przyznaniu organom administracji terenowej samodzielności wobec organów nadrzędnych (np. samorząd terytorialny) oraz rzeczową, polegającą na powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonymi rodzajami spraw (np. samorząd zawodowy). Decentralizacja terytorialna oznacza przekazanie przez centralne ośrodki kierownicze państwa kompetencji decyzyjnych (uprawnień władczych) ośrodkom niższego szczebla – regionalnym i lokalnym. Stanowią one samorząd terytorialny reprezentujący interesy społeczności lokalnych, nie podlegający hierarchicznie organom wyższego szczebla. Nie wyklucza to bynajmniej zwierzchniej kontroli państwa nad samorządem, sprawowanej jednak wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Autonomia terytorialna polega



zaś na przyznaniu władzom lokalnym lub regionalnym prawa stanowienia ustaw, głównie w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb gospodarczych i kulturalnych, bez ingerencji organów państwa szczebla centralnego lub z ograniczeniem zakresu ich władzy. Ta cecha odróżnia autonomię od decentralizacji, która dotyczy wyłącznie sfery wykonywania, nie zaś stanowienia prawa. Decentralizacja nie oznacza bowiem uniezależnienia ośrodków lokalnych (terenowych), a jedynie odciążenie ośrodka kierowniczego z konieczności podejmowania nadmiernej liczby decyzji, z zachowaniem jednak możliwości korygowania nietrafnych działań organów lokalnych<sup>14</sup>.

Z powyższego wynika, że zespolenie administracji rządowej pod zwierzchnictwem samorządu terytorialnego musi mieścić się w ramach decentralizacji i nie może przerodzić się w autonomię. Uprawnienia samorządu terytorialnego w stosunku do administracji zespolonej wykonującej zadania rządowe nie mogą być większe niż właściwych organów państwowych i nie mogą kolidować z rządowym charakterem zespolonych jednostek, stąd wysunięty w literaturze pogląd<sup>15</sup>, że zespolenie służb rządowych pod zwierzchnictwem starosty oznacza jego odpowiedzialność cywilną (polityczną) przed społecznością lokalną (radą powiatu) za działalność administracji rządowej w powiecie wydaje się niezgodny z Konstytucją. Taki model zespolenia występuje tylko na szczeblu wojewódzkim pod zwierzchnictwem wojewody, który jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego działania i ponosi odpowiedzialność za rezultaty działania (art. 16 u.a.r.w.). Co do zespolenia na szczeblu powiatu art. 2 pkt 5 u.a.r.w. stanowi tylko lakonicznie, że kierownicy powiatowo-

---

<sup>14</sup> L. Sobkowiak, *Decentralizacja* [w:] *Leksykon politologii*, praca zbiorowa pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 2002, 56-57; tamże A. Antoszewski, *Autonomia regionalna*, s. 29-30; zob. też M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2002, s. 101-103; B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 26-29 i H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 180-194.

<sup>15</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 196-199 oraz C. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod redakcją E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Warszawa 1999, s. 224 i nast.

wych sluzb, inspekcji i strazy, dzialajacy pod zwierzchnictwem starosty, wykonujacy administracje rzadowa na obszarze wojewodztwa.

Ustawa z dnia 4 wrzesnia 1997 r. o dzialaniach administracji rzadowej<sup>16</sup> zespolenia ww. sluzb w ogole nie normuje, akcentujacy raczej ogolne zwierzchnictwo ministrów kierujacych dzialaniami. W szczegolnosci Minister Spraw Wewnetrznych sprawuje nadzor nad dzialalnoscia Policji i PSP (art. 29 ust. 4), Minister Architektury i Budownictwa nadzor nad dzialalnoscia Glownego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 9a ust. 2), Minister Zdrowia nadzor nad Glownym Inspektoratem Sanitarnym (art. 33 ust. 2), Ministrowi Rolnictwa natomiast podlega Inspekcja Weterynaryjna (art. 22 ust. 3). Zgodnie z art. 38 ust. 1 powolanej ustawy, ministrowie w celu realizacji swoich zadani wspoldzialaja na zasadach i w trybie okrelonym w odrębnych przepisach, a takze w zakresie wynikajacy z potrzeb danego dzialu z innymi organami administracji rzadowej (w tym innymi czlonkami Rady Ministrów) i panstwowymi jednostkami organizacyjnymi, a takze organami samorzadu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego, zwiazkow zawodowych, organizacji pracodawcow i in. organizacji spolecznych i przedstawicielstw srodowisk tworczych i zawodowych. Przepisy te wskazuja jednoznacznie na rzadowy charakter sluzb, inspekcji i strazy.

### **3. Sluzby, inspekcje i straże i ich zadania w ramach powiatu**

Jak wynika z „Oceny nowego zasadniczego podzialu terytorialnego panstwa”, przyjetaj przez Rade Ministrów dnia 12 grudnia 2000 r., wedlug stanu na koniec 1999 r. w Polsce funkcjonowaly w 308 powiatach i 65 miastach na prawach powiatu 373 Inspektoraty Nadzoru Budowlanego zatrudniajace 1,2 tys. osob, 274 Inspektoraty Weterynarii (2,5 tys. osob), 291 stacji sanepid (13,6 tys. osob), 327 Komend PSP (26,5 tys. osob) i 328 Komend Policji (82 tys. osob). W „Ocenie...” wskazano tez, ze „jedynie w przypadku nadzoru budowlanego, ktorego siec tworzona byla od 1 stycznia 1999 r., istnieja odrębne jednostki organizacyjne we wszystkich powiatach i miastach na prawach powiatu. W przypadku pozostalych 4 sluzb, inspekcji i straży generalna zasada bylo dzialanie 1 jednostki organizacyjnej na terenie miasta na prawach powiatu i powiatu majacego

---

<sup>16</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zm.

siedzibę władz w tym mieście”<sup>17</sup>. Zespolone organy działające w mieście na prawach powiatu noszą nazwy miejskich w przypadku Policji i PSP (komendanci miejscy), a w przypadku nadzoru budowlanego, inspekcji sanitarnej oraz weterynaryjnej – zachowują miano powiatowych (powiatowi lekarze lub inspektorzy).

Tworzenie odrębnego nadzoru budowlanego dla miast na prawach powiatu i dla powiatów wydaje się nieracjonalne, gdyż w efekcie powstały jednostki o małym potencjale instytucjonalnym i funkcjonalnym, o małej zdolności do wykonywania zadań publicznych, bez zaplecza organizacyjnego i kadrowego. Natomiast w miastach na prawach powiatu, w których istniały komendy lub inspektoraty obejmujące swym zasięgiem także sąsiednie powiaty, wystąpiła konieczność zawierania między miastem a powiatem porozumień w sprawie wykonywania funkcji starosty.

Jak wskazano, zmiany ustrojowe modelu zespolenia dokonywane były chaotycznie. O ile zespolenie aparatu pomocniczego służb, inspekcji i straży (komend lub inspektoratów) uregulowane zostało jednolicie, choć niewyczerpująco w art. 17 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>18</sup>, to ciągle brakuje jednolitego unormowania zespolenia organów tych służb (komendantów lub inspektorów). Powołany art. 17 przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną *expressis verbis* zalicza do powiatowej administracji zespolonej Komendy Powiatowej Policji oraz PSP, Powiatowe Stacje Sanepid oraz Powiatową Inspekcję Weterynaryjną. Obowiązujące przepisy, z wyjątkiem art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej<sup>19</sup> (zaliczający powiatowego lekarza weterynarii podległego zwierzchnictwu starosty do powiatowej administracji zespolonej, a wg noweli z dnia 24 lutego 2003 r. do administracji niezespolonej<sup>20</sup>), nie określają wprost

---

<sup>17</sup> Opublikowana m.in. w Samorządzie terytorialnym 2001, nr 4; zob. zwłaszcza s. 15-16, 18-20.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752 ze zm.

<sup>20</sup> Znowelizowany ustawami z dnia 24 VII 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668), z dnia 25 VII 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1438) i z dnia 14 II 2003 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 450).

organów wchodzących w skład powiatowej administracji zespolonej. Z zakresu uprawnień przyznanych staroście przez właściwe ustawy ustrojowe wynika pośrednio, że jego zwierzchnictwu podlegają lub podlegali komendanci powiatowi Policji i PSP oraz Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego i Sanitarnego.

Bardzo wątpliwa jest podstawa normatywna zespolenia powiatowego nadzoru budowlanego, utworzonego z dniem 1 stycznia 1999 r., bowiem żaden przepis nie zalicza do powiatowej administracji zespolonej ani powiatowego inspektoratu, ani Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Jedynym przepisem sugerującym zespolenie jest art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>21</sup>, określający tryb powołania i odwołania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego przez starostę, we współdziałaniu z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Zwierzchnictwo starosty nad powiatowym nadzorem budowlanym wynika tylko z poglądów nauki prawa<sup>22</sup> oraz z przyjętej praktyki finansowania ww. nadzoru za pośrednictwem budżetu powiatu.

Podobnie wyłączenia Inspekcji Sanitarnej i Policji spod zespolenia dokonano wyłączenie w sposób dorozumiany, przez ograniczenie kompetencji starosty lub rady powiatu. I tak, ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. uchylono art. 12a ust. 5-7 oraz art. 12 b i c ustawy z dnia 14 kwietnia 1997 r. o Inspekcji Sanitarnej<sup>23</sup> (z mocą od 1 stycznia 2002 r.), pozbawiając starostę wpływu na powołanie powiatowych inspektorów sanitarnych oraz prawa wydawania im tzw. poleceń celu, a rada powiatu utraciła prawo żądania informacji o działalności inspekcji sanitarnej oraz podejmowania uchwał w sprawie zagrożeń bezpieczeństwa sanitarnego. Wyłączenie tej inspekcji spod zespolenia potwierdzono dodatkowo, zmieniając jej nazwę na Państwową Inspekcję Sanitarną, ustawą z dnia 1 marca 2002 r., wchodzącą w życie z datą wsteczną 1 stycznia 2002 r.<sup>24</sup> Ustawą z dnia 13 listopada 2002 r. ograniczono kompetencje starosty przy

---

<sup>21</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.

<sup>22</sup> Zob. np. E. O c h e n d o w s k i, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 319, 349 i 451; B. D o l n i c k i, *op. cit.*, s. 129.

<sup>23</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 ze zm., w tym z dnia 24 VIII 2001 r. – Dz.U. Nr 128, poz. 1407; zob. też I. W a l e n c i k, *Uszczuplenie powiatowej administracji zespolonej*, Gazeta Samorządu i Administracji, 2002, nr 1, s. 30.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 37, poz. 329.

powoływaniu i odwoływaniu komendantów powiatowych Policji, zastępując wymóg uzgodnienia tych czynności wymogiem zasięgnięcia opinii starosty (art. 6c ust. 1 i 6e ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>25</sup> w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 grudnia 2002 r.). Ze względu na wąski charakter zmianę tę można jednak postrzegać jedynie jako racjonalizację zakresu zwierzchnictwa starosty (dostosowanie go do rządowego charakteru Policji), nie zaś jako uszczuplenie powiatowej administracji zespolonej.

Szczególna sytuacja występuje w miastach na prawach powiatu (razem 65, w tym 46 będących równocześnie siedzibą władz sąsiedniego powiatu). Zgodnie z art. 92 ust. 5 i 6 u.s.p., przez powiat rozumie się także miasto na prawach powiatu, a przez starostę – także prezydenta takiego miasta. W znaczeniu ustrojowym miasto na prawach powiatu pozostaje jednak nadal gminą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2). Ponadto od dnia 27 października 2002 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta<sup>26</sup>, w mieście na prawach powiatu istnieje swoista unia osobowa: prezydent miasta, organ wykonawczy gminy, sprawuje zarazem funkcję starosty.

W literaturze sporne jest, czy zadania służb, inspekcji i straży stanowią zadania własne powiatu, czy zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. B. Dolnicki przedstawił pogląd, jakoby zadania powiatowych służb, inspekcji i straży stanowiły „nową kategorię zadań powiatu poza podziałem na własne i zlecone”<sup>27</sup>, a H. Izdebski i M. Kulesza traktowali je jako zadania własne powiatu o charakterze rządowym, uważając służby, inspekcje i straże jako formę organizacyjną wykonywania zadań rządowych przez powiat<sup>28</sup>. Powodem tych rozbieżności jest to, że ustawa o samorządzie powiatu nie wyróżnia zadań własnych ani zleconych, zakładając jedność (monizm) zadań publicznych wykonywanych przez powiat. Zgodnie z art. 4 u.s.p., zadania powiatu dzielą się na:

---

<sup>25</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm., omawiana zmiana z dnia 13 XI 2002 r., Dz.U. Nr 200, poz. 1688.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

<sup>27</sup> Zob. też B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 174 i 176.

<sup>28</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 196.

- „zadania publiczne o charakterze ponadgminnym” (ust. 1), obejmujące głównie tzw. administrację materialną (świadcząca);
- „zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży” (ust. 2);
- inne określone ustawami „zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat” (ust. 4), polegające głównie na wydawaniu przez starostę decyzji administracyjnych z zakresu administracji rządowej (tzw. administracja orzecznicza). Zadania te normują art. 17 i 94 przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną oraz inne ustawy kompetencyjne.

Inne zadania niż wskazane w ustawie o samorządzie powiatu, powiat może podjąć tylko wówczas, gdy przewidują to ustawy lub po zawarciu porozumień z innymi właściwymi podmiotami, z wyłączeniem możliwości przejęcia do realizacji zadań gmin bądź przekazania zadań powiatu do realizacji organom administracji rządowej (art. 4 ust. 3 u.s.p.). Ograniczenia te stanowią konsekwencję zasady pomocniczości, zakładającej powierzenie zadań wspólnotom obywateli oraz ich realizację na jak najniższym szczeblu<sup>29</sup>.

Przyjęta w ustawie o samorządzie powiatu zasada monizmu zadań jest sprzeczna z art. 166 Konstytucji, przyjmującym dualizm zadań publicznych, dzielących się na zadania własne i zlecone. Zadania własne służą „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (ust. 1), a zadania zlecone, rozumiane jako „inne zadania publiczne”, mogą być zlecone samorządowi ustawą, „jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa”. Tryb ich przekazywania i sposób wykonywania określa ustawa (ust. 2).

Zadanie powiatu w zakresie „zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży” (art. 4 ust. 2 u.s.p. w brzmieniu ustalonym nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.) należy, moim zdaniem, przypisać do zadań własnych powiatu<sup>30</sup>. Jak trafnie wskazano w literaturze, „organami podejmującymi we własnym imieniu decyzje w sprawach z tego zakresu [tj. służb, inspekcji i straży] są kierownicy tych służb, inspekcji i straży, nie będący organami administracji powiatu i służbowo nie podlegający

---

<sup>29</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 64; C. Martysz, *op. cit.*, s. 224 i nast.

<sup>30</sup> Zob. też B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 172-174, który inaczej definiuje zadania własne powiatu.

organom powiatu. Odwołania od tych decyzji rozpoznawane są przez wojewódzkich komendantów czy inspektorów. Równocześnie służby te finansowane są z budżetu państwa, a ich jednostki organizacyjne nie są częścią struktury starostwa powiatowego. Tym samym organ administracji samorządowej – starosta – nie otrzymuje jakiegokolwiek kompetencji do wydawania w tym zakresie indywidualnych decyzji administracyjnych, a jego aparat pomocniczy nie uczestniczy w ich podejmowaniu. To dowodzi, że kategoria tych zadań nie mieści się... w kategorii zadań zleconych<sup>31</sup>, natomiast „zadania i kompetencje kierowników służb, inspekcji i straży” nie zaliczają się do zadań powiatu, gdyż stanowią zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu przez organy państwowe z dopuszczalną ingerencją władz powiatu, polegającą na wytyczaniu ogólnych kierunków działania lub wskazywaniu problemów do rozwiązania<sup>32</sup>. Dodać należy, że art. 4 ust. 2 u.s.p. w brzmieniu sprzed 30 maja 2001 r., zaliczający do zadań powiatu „wykonywanie określonych w ustawach zadań i kompetencji powiatowych służb, inspekcji i straży”, był ewidentnie błędny i niezgodny z art. 163 i 169 Konstytucji. Zadanie powiatu polega bowiem nie na wykonywaniu kompetencji tych służb, ale na umożliwieniu i zagwarantowaniu samodzielnego ich wykonywania przez te służby, głównie przez powołanie ich kierowników, udzielenie wytycznych, uchwalenie budżetu i przekazanie środków. Brak więc podstaw, by zadanie to zaliczać do zadań zleconych<sup>33</sup>.

#### 4. Pozycja ustrojowa służb, inspekcji i straży powiatowych

Jak wspomniano, służby, inspekcje i straże powiatowe stanowią administrację rządową pozostającą pod zwierzchnictwem starosty jako część powiatowej administracji zespolonej. Normatywne ujęcie zakresu podmiotowego administracji zespolonej było zmienne i obejmowało: w latach 1999-2001 (do 30 maja) – organy administracji, tj. kierowników służb,

---

<sup>31</sup> M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski – kryteria i ich normatywna realizacja* [w:] *Reforma Administracji Publicznej*, z. 3, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa wrzesień 1998, s. 49.

<sup>32</sup> B. Dołnicki, *op. cit.*, s. 166-167.

<sup>33</sup> B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, Warszawa 2002, s. 319.

inspekcji i straży (art. 33 u.s.p.), a po dniu 30 maja 2001 r. – jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy ww. organów (art. 33b u.s.p. dodany nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.). Obydwa te sformułowania są jednak nieściśle, o ile art. 33 u.s.p. kładł nacisk na aspekt osobowy zespolenia, pomijał zaś aspekt organizacyjny, o tyle art. 33b u.s.p. eksponuje jedynie aspekt organizacyjny. Tymczasem, jak już wspomniano, w pkcie 1 zespoleniem na szczeblu powiatu objęto zarówno organy administracji (komendantów i inspektorów), jak i aparat pomocniczy organów (komendy i inspektoraty).

Dodany nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r. art. 33a u.s.p. sprecyzował, że służby, inspekcje i straże stanowią powiatowe jednostki budżetowe (ust. 3), a ich tworzenie, przekształcanie i likwidacja należy do wojewody działającego na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (ust. 2 oraz art. 30a u.a.r.w.). O ile art. 33a ust. 3 u.s.p. stanowi normatywne potwierdzenie już istniejącego stanu faktycznego (wydatki i dochody służb, inspekcji i straży ujmowane były od 1999 r. w odpowiednich rozdziałach budżetów powiatów<sup>34</sup>), to art. 33a ust. 2 u.s.p. przyniósł rzeczywistą zmianę. Do czasu wejścia w życie ww. przepisu tryb tworzenia Powiatowych Inspektoratów Weterynarii oraz nadzoru budowlanego był nie uregulowany (w praktyce jednostki te tworzone były uchwałami rad powiatów), a tryb tworzenia stacji sanepid do końca 2001 r. budził znaczne wątpliwości ze względu na niespójność art. 15 ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>35</sup> (od 2002 r. organem założycielskim stacji jest Minister Zdrowia). Jedynie ustawy o Policji i o PSP wyraźnie określają tryb tworzenia Komend Powiatowych Policji i PSP (uprawnienie komendantów głównych).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej<sup>36</sup> oraz z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>37</sup>, pracownicy na stanowiskach

---

<sup>34</sup> Zob. np. S. C z a r n o w, *Zespolenie sluzb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, Samorząd terytorialny 2003, nr 3, s. 40-42 i podana tam literatura.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

<sup>36</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.



urzędniczych komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży tworzą korpus służby cywilnej, a pracownicy tych komend i inspektoratów, nie wchodzący do korpusu służby cywilnej, w tym kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, są urzędnikami państwowymi lub innymi pracownikami urzędów państwowych. Nie są to więc pracownicy samorządowi, gdyż ich pracodawcą są odpowiednie służby państwowe, dlatego też art. 33b u.s.p. (uprzednio art. 33 u.s.p.) traktuje służby, inspekcje i straże jako jednostki odrębne zarówno od starostwa powiatowego, jak też od jednostek organizacyjnych powiatu. Konsekwentnie też art. 36 ust. 1 u.s.p. powierza organom powiatu (radzie działającej na wniosek zarządu oraz zarządowi) uchwalanie regulaminów organizacyjnych wyłącznie starostwa oraz jednostek organizacyjnych powiatu. Tryb przyjmowania regulaminów jednostek służb, inspekcji i straży powiatowych normują odrębnie ustawy ustrojowe tych służb.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.p. starosta jest zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Zwierzchność służbowa oznacza kierownictwo pracodawcy w rozumieniu art. 22 § 1 kodeksu pracy, polegające na organizacyjnym podporządkowaniu pracownika pracodawcy (przełożonemu), z czym wiąże się wymóg osobistego świadczenia pracy przez pracownika i jego dyspozycyjność<sup>38</sup>, natomiast zwierzchnictwo starosty wobec służb powiatowych, odrębnie uregulowane w art. 35 ust. 3 oraz art. 38a-38c u.s.p., nie oznacza kierownictwa pracodawcy, lecz określony wpływ na działalność służb, wyrażający się w udzielaniu służbom wytycznych i wskazywaniu problemów do rozwiązania oraz na uzgadnianiu obsady ich stanowisk kierowniczych.

## **5. Uprawnienia organów powiatu oraz starosty wobec zespolonych służb, inspekcji i straży**

Zwierzchnikiem zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych jest starosta, niemniej jednak część uprawnień wobec nich wykonuje rada

---

<sup>38</sup> Zob. np. J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 15 i 75-77.

powiatu oraz, od dnia 19 października 2001 r., komisja bezpieczeństwa i porządku. Starosta wykonuje wobec służb, inspekcji i straży uprawnienia wynikające z zespolenia w aspekcie osobowym i funkcjonalnym, a zwłaszcza:

1) powołuje i odwołuje w uzgodnieniu z wojewodą kierowników oraz – po nowelizacji u.s.p. z dnia 11 kwietnia 2001 r. – wykonuje wobec nich „czynności z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p.);

2) zatwierdza programy działania służb, inspekcji i straży, uzgadnia wspólne ich działania na obszarze powiatu, a w sytuacjach szczególnych kieruje także ich wspólnymi działaniami oraz w uzasadnionych przypadkach, zleca przeprowadzenie kontroli (art. 35 ust. 3 pkt 2-5 u.s.p.);

3) wnioskuje do wojewody o utworzenie, przekształcenie i likwidację jednostek organizacyjnych powiatowych służb, inspekcji i straży, po osiągnięciu opinii właściwego kierownika służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej (art. 33a ust. 2 u.s.p. dodany nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.).

Powołane przepisy ustawy o samorządzie powiatowym stanowią *lex generalis*, a modyfikowane są przez *legi specialis*, tj. ustawy o Policji, o Państwowej Straży Pożarnej (PSP)<sup>39</sup>, o Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Sanitarnej oraz przez Prawo budowlane. Określają one uprawnienia starosty wężej, przewidując m.in., że komendantów powiatowych Policji i PSP powołują właściwi komendanci wojewódzcy w porozumieniu ze starostą (od 15 grudnia 2002 r. starosta tylko opiniuje kandydata na komendanta powiatowego Policji), zaś powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (do kwietnia 2003 r. także powiatowych lekarzy weterynarii, a do końca 2001 r. także inspektorów sanitarnych) powołują starostowie w porozumieniu z właściwym inspektorem wojewódzkim; powiatowe służby, inspekcje i straże nie są obowiązane opracowywać programów działania, zatwierdzanych przez starostów, składają im natomiast coroczne informacje o działalności. Starostowie mogą ponadto udzielać służbom poleceń tzw. celu w przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego (uprawnienia te nie dotyczą nadzoru budowlanego).

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 24 VIII 1991 r., Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.

Ponadto, w myśl art. 22 § 1 pkt 2 k.p.a., starosta rozstrzyga spory między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej z tego samego powiatu.

Moim zdaniem, w obecnym stanie prawnym starosta może zwierzchnictwo wykonywać tylko osobiście, bez możliwości powierzenia swojej funkcji pełnomocnikowi ani delegowania jej na inny organ (np. zarząd lub radę powiatu). W szczególności nie znajdują tu zastosowania ani art. 268a k.p.a., ani art. 38 u.s.p., dotyczące wyłącznie upoważnień do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zauważyć należy, że akty starosty z zakresu zwierzchnictwa kierowane są do podmiotów, które nie podlegają mu służbowo, organizacyjnie ani instancyjnie. Przemawia to za poglądem, że starosta mocą własnej decyzji nie może przekazać uprawnień z zakresu zwierzchnictwa nikomu innemu, skoro ustawy takiej możliwości nie przewidują. Tak więc zarówno uzgadnianie obsady stanowisk kierowniczych służb, inspekcji i straży, jak też udzielanie im wskazówek i poleceń celu stanowią tzw. osobistą prerogatywę starosty.

Jedyną dostępną formą wydawania przez starostę poleceń rządowej administracji zespolonej są polecenia celu. Wyrażony w literaturze pogląd, że mają one „kluczowe znaczenie w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej” wydaje się przesadzony, są one co najwyżej środkiem koordynowania działań administracji rządowej na szczeblu województwa (art. 23 u.a.r.w.) lub powiatu (art. 11 ust. 3-6 ustawy o Policji, art. 14 ust. 5-8 ustawy o PSP, art. 20 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, uchylony z dnia 1 stycznia 2002 r. art. 12b ustawy o Inspekcji Sanitarnej). Starosta może kierować polecenia celu wyłącznie do kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, nie zaś do podległego im personelu. Polegają one na nakazaniu określonego działania lub czynności, nie mogą jednak precyzować sposobu i trybu ich realizacji ani określać sposobu załatwienia sprawy indywidualnej, rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej. Polecenia celu nie są aktami kierownictwa wewnętrznego ani poleceniami służbowymi, gdyż kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży nie jest hierarchicznie podporządkowany staroście, a służbowo podlega właściwemu inspektorowi lub komendantowi wojewódzkiemu. Polecenie celu co najwyżej wskazuje stan niezgodny z prawem, wymagający usunięcia lub ustala przedmiot działania kierownika zespolonej służby, nie ma jednak charakteru „szczegółowej dyspozycji wykonawczej”. Sposób wykonania

polecenia zalezy od uznania kierownika danej sluzby<sup>40</sup>. Jesli komendant lub inspektor powiatowy nie jest w stanie wykonać polecenia lub narusza ono prawo, powinien przedlozyc sprawe swemu zwierzchnikowi. Polecenie naruszajace prawo jest niewazne, a o jego niewaznosci rozstrzyga wojewoda. Powolane ustawy nie okreslaja, czy rozstrzygnięcie wojewody jest zaskarzalne. Wydaje sie, ze starosta moze zlozyc na nie skarge do NSA w trybie art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA.

Przepisy dotyczace powolywania przez staroste kierownikow powiatowych sluzb, inspekcji i strazy oraz wykonywania wobec nich czynnosci prawa pracy wydaja sie nietrafne. Nalezy tu podkreslic, ze personel powiatowych inspekcji, sluzb i strazy wchodzi w sklad korpusu sluzby cywilnej, a to przesadza, ze instytucje te stanowa urzedy administracji rzadowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji i zgodnie z art. 146 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 Konstytucji podlegaja kierownictwu Rady Ministrów. To nie starosta, lecz wlasciwi komendanci lub inspektorzy wojewodzcy sa przezoynymi sluzbowymi komendantów lub inspektorów powiatowych, a ich pracodawca jest nie powiat, ale sluzba albo inspekcja rzadowa. Tymczasem z art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p. wynika, ze starosta, o ile ustawy nie stanowa inaczej, staje sie osoba dokonujaca czynnosci z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> kodeksu pracy. Przyjmuje sie, ze „chodzi tu o czynnosci w szerokim tego slowa znaczeniu, a wiec zarowno czynnosci prawne, jak i inne dzialania powodujace skutki prawne” zarowno z zakresu indywidualnego prawa pracy (np. nawiazanie stosunku pracy, zmiana jego tresci czy tez rozwiazanie go), jak tez z zakresu zbiorowego prawa pracy (np. zawarcie ukkladu zbiorowego pracy)<sup>41</sup>. Moim zdaniem, tak szeroki zakres uprawnień starosty stoi w sprzecznosci z rzadowym charakterem tych sluzb, moze godzic w ich niezaleznosć i utrudnial wykonywanie powierzonych funkcji<sup>42</sup>. Uprawnienia starosty powinny ograniczic sie do opiniowania lub uzgadniania

---

<sup>40</sup> J. Stelmasiak, *Terenowe organy administracji rzadowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej, praca zbiorowa* pod red. J. Stelmasiaka i J. Szaniawskiego, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 56-57.

<sup>41</sup> M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 19.

<sup>42</sup> Pogląd taki przyjmowany był w sprawozdaniach ze wspólnotowych misji kontrolnych, podejmowanych w celu sprawdzenia stopnia przystosowania polskiej administracji

kandydatur kierowników służb, inspekcji i straży. Artykuł 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p. wydaje się zresztą bezprzedmiotowy, gdyż reprezentacja służb przy czynnościach prawa pracy jest wystarczająco unormowana ich pragmatykami służbowymi oraz regulaminami organizacyjnymi. Również w literaturze przedmiotu uważa się, że wskazanie osoby dokonującej czynności prawa pracy nastąpić może w przepisach wewnątrzzakładowych<sup>43</sup>. W orzecznictwie sądowym podnosi się, że organ samorządowy (np. zarząd gminy), powołujący kierownika jednostki (np. dyrektora szkoły), nie jest organem zarządzającym, dokonującym czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy (wyrok SN z dnia 24 listopada 1999 r. II SA 1735/99).

Jeszcze bardziej rażący jest brak jakichkolwiek ustawowo określonych wytycznych lub zasad wykonywania zwierzchnictwa przez starostę oraz brak nadzoru państwa nad jego działalnością w tej mierze. Dotyczące nadzoru państwa nad działalnością powiatu art. 76-90a u.s.p. odnoszą się jedynie do organów powiatu, tj. zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p. zarządu i rady powiatu, nie dotyczą więc starosty. W tej sytuacji jedynym organem pełniącym nadzór nad starostą jest rada powiatu, dysponująca pewnymi uprawnieniami w zakresie ustalania kierunków działalności służb, inspekcji i straży. Czynności starosty z zakresu zwierzchnictwa nie podlegają też zaskarżeniu do NSA ani na podstawie art. 85a-88 USP, ani art. 16 ust. 1 ustawy o NSA<sup>44</sup>. Jak się wydaje, czynności starosty w tym zakresie mogą być co najwyżej przedmiotem skargi do rady powiatu, stosownie do art. 229 pkt 4 k.p.a.

Sytuacja ta jest, moim zdaniem, sprzeczna z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym nadzór sprawowany z punktu widzenia legalności przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów obejmuje całą działalność samorządu terytorialnego. Obecny stan rzeczy oznacza w istocie autonomię starosty w pełnieniu zwierzchnictwa nad służbami rządowymi, co klóci się z art. 3 Konstytucji.

Udział organów powiatu: zarządu i rady w sprawowaniu przez starostę zwierzchnictwa dopuszczalny jest tylko w takim zakresie, w jakim ustawy

---

do standardów UE; zob. np. uzasadnienie do rządowego projektu zmiany ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej z dnia 17 października 2002 r.

<sup>43</sup> J. Iwulski, W. Sanetra, *op. cit.*, s. 24.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 11 V 1995 r., Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

to przewidują. Teza taka wynika zwłaszcza z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 marca 1999 r. (PN II 0914/34/99), zgodnie z którym przyjęte w regulaminie organizacyjnym starostwa, uchwalonym przez radę, „postanowienie ograniczające swobodę powoływania kierowników powiatowych jednostek przez starostę (z udziałem starosty) poprzez wprowadzenie obowiązku zasięgnięcia opinii rady powiatu należy uznać za złamanie ustawowego podziału kompetencji”, gdyż „nie istnieje przepis prawa upoważniający radę powiatu do opiniowania kandydatów na kierowników służb, inspekcji i straży.” Orzeczenie to uznać należy za słuszne, z zastrzeżeniem, że starosta może z własnej inicjatywy zwrócić się do rady o wydanie niewiążącej opinii w każdej sprawie. Opinia taka nie może jednak przyjąć formy uchwały rady, a co najwyżej formę przyjętego (przegłosowanego) przez radę stanowiska, utrwalonego wyłącznie w protokole z sesji rady.

Obowiązujące przepisy nie przyznają zarządowi żadnych uprawnień wobec zespolonych służb, inspekcji i straży. Rada powiatu dysponuje zaś wobec ww. służb uprawnieniami wynikającymi z ustawy o samorządzie powiatu, z kodeksu postępowania administracyjnego oraz z ustaw ustrojowych Policji, PSP, Inspekcji Weterynaryjnej oraz Sanitarnej, a zwłaszcza:

- otrzymuje raz na rok od powiatowych inspektoratów Inspekcji Weterynaryjnej i Sanitarnej oraz komend Policji i PSP informacje o ich działalności oraz o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego (sanitarnego, przeciwpożarowego *etc.*) oraz może żądać ww. informacji o każdym czasie (od 2002 r. Inspekcja Sanitarna, w związku z wyłączeniem z powiatowej administracji zespolonej, została zwolniona z obowiązku składania informacji innych niż roczne);

- uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 12 pkt 9b u.s.p. obowiązujący od dnia 30 maja 2001 r.)<sup>45</sup>, jak też określa w uchwałach istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 10 ust. 3 ustawy o Policji) oraz bezpieczeństwa pożarowego (art. 14 ust. 3 ustawy o PSP);

---

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 497. Ustawą z dnia 27 VII 2001 r., Dz.U. Nr 100, poz. 1084 przyjęto identyczny z pktm 9b pkt 9d, wchodzący w życie dnia 19 X 2001 r.

- uchwała budżet służb, inspekcji i straży po zaopiniowaniu go przez komisję bezpieczeństwa i porządku (art. 38a ust. 2 pkt 1 i 5, art. 51 ust. 3 oraz art. 53 pkt 1 u.s.p.);

- rozpatruje skargi na działalność kierowników służb, inspekcji i straży powiatowych, z wyjątkiem skarg w sprawach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które rozpatruje wojewoda (art. 229 pkt 4 w zw. z pkt 2 k.p.a.). Jak sądzę, rada powiatu jest właściwa tylko w sprawie skarg dotyczących wykonania przez służby, inspekcje i straże wytycznych i poleceń pochodzących od władz powiatu: rady (uchwalone kierunki działania lub wskazane zagrożenia, zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych służb) lub starosty (polecenia w sprawie usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa lub stanu sprzecznego z prawem, zatwierdzone programy współdziałania) oraz skarg w sprawie wykonania uchwalonego przez radę powiatu budżetu. W sprawie pozostałych skarg na służby, inspekcje i straże powiatowe właściwy jest wojewoda.

Powstaje pytanie o stosunek uprawnień starosty określonych w art. 35 ust. 3 pkt 2-5 u.s.p. (zatwierdzanie programów działania służb, uzgadnianie wspólnych działań służb, inspekcji i straży oraz kierowanie ich wspólnymi działaniami lub zlecanie kontroli) do uprawnień rady powiatu do uchwalania programu zapobiegania przestępczości, ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, jak też określania zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa pożarowego (art. 12 pkt 9b u.s.p., art. 10 ust. 3 ustawy o Policji oraz art. 14 ust. 3 ustawy o PSP). Wadą obowiązujących przepisów przede wszystkim jest to, że nie określają hierarchii programów zatwierdzonych przez starostę oraz uchwalonych przez radę. Moim zdaniem, uchwały rady powinny konkretyzować zasady wykonywania przez starostę uprawnień określonych w art. 35 ust. 3 pkt 2-5 u.s.p., a programy starosty powinny mieć charakter wykonawczy do uchwał rady.

Dodane nowelą z dnia 27 lipca 2001 r.<sup>46</sup> art. 38a-38c u.s.p. (obowiązujące od dnia 19 października 2001 r.) przewidziały ponadto powołanie komisji bezpieczeństwa i porządku jako organu doradczego i konsultacyjnego, tworzonego w celu realizacji zadań starosty z zakresu zwierzch-

---

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 1084. Ustawa obowiązuje od dnia 19 X 2001 r.

nictwa nad powiatowymi sluzbami, inspekcjami i strazami oraz w zakresie porzadku publicznego i bezpieczenstwa obywateli.

Komisja moze wspolpracowac z gminami z obszaru powiatu, jak tez z instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Przewodniczący komisji (starosta) moze ządac dokumentów i informacji o pracy sluzb, inspekcji i strazy, z wyjątkiem akt personalnych i indywidualnych spraw administracyjnych oraz materialów operacyjnych i dochodzeniowo-śledczych. Komisja, choc finansowana ze srodków własnych budzetu powiatu i obslugiwana przez starostwo, nie stanowi jednak organu powiatu ani organu rady lub zarządu powiatu, gdyz żaden przepis nie nadaje jej takiego charakteru. Jest ona wyłącznie organem opiniodawczym i konsultacyjnym starosty. Jedynie starosta jako przewodniczący władny jest zlecac komisji zagadnienia do zaopiniowania.

Zgodnie z art. 38a ust. 5 u.s.p., w sklad komisji, której kadencja trwa 3 lata, wchodzi 9 członków z głosem stanowczym oraz ewentualnie członkowie z głosem doradczym, powolywani przez staroste spośród funkcjonariuszy organów administracji publicznej, wykonujących zadania z zakresu porzadku publicznego i bezpieczenstwa obywateli, w tym sluzb, inspekcji i strazy powiatowych, z wyjątkiem Policji. Komisji przewodniczy starosta, a jej członkami są: 3 osoby powołane przez staroste, 2 radnych delegowanych przez radę powiatu, 2 przedstawiciele delegowanych przez Komendanta Powiatowego Policji oraz prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Powołane przepisy nie określają szczegółowo zasad pracy komisji (np. trybu podejmowania uchwał, zwoływania posiedzeń itd.) ani nie wskazują organu uprawnionego do ich ustalenia. W tej sytuacji wydaje się, że uprawniona jest do tego tylko sama komisja. Zadaniem komisji jest opiniowanie pracy sluzb powiatowych, projektów budzetu powiatu w zakresie porzadku publicznego i bezpieczenstwa obywateli, projektów programów współdziałania Policji i innych powiatowych sluzb, inspekcji i strazy oraz projektów aktów prawa miejscowego i in. dokumentów związanych z wykonywaniem zadań z zakresu zagrożeń porzadku publicznego i bezpieczenstwa obywateli. Komisja przygotowuje tez projekty powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony porzadku publicznego i bezpieczenstwa obywateli (art. 38a ust. 2).



Ustawa o samorządzie powiatu nie definiuje zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zadania te można pojmować szeroko jako zadania wszystkich służb, inspekcji i straży powiatowych (co pośrednio wynika z art. 38a ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.p.) lub wąsko jako ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego z działu spraw wewnętrznych (art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej), co sugeruje zadania Policji. W literaturze podnosi się, że pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest bardzo szerokie i w istocie niedookreślone. W potocznym rozumieniu pojęcia te oznaczają dodatni stan społeczeństwa, którego zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód tak przez całość społeczeństwa, jak przez poszczególnych jego członków.

Bezpieczeństwo oznacza „stan, w którym ogółowi obywateli nie oznaczonemu indywidualnie, jak również innym podmiotom, w tym państwu i instytucjom publicznym, nie zagraża żadne niebezpieczeństwo ani zakłócenie normalnego toku życia społecznego i funkcjonowania”, a porządek publiczny, to „stan ładu w sferze życia publicznego, polegający na przestrzeganiu zasad współżycia społecznego, respektowaniu istniejących i powszechnie akceptowanych norm zachowania... który zapewnia normalne i bez nagłych przeszkód funkcjonowanie życia społecznego w różnych dziedzinach”. W literaturze wskazuje się, że tzw. policja administracyjna, tj. zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego należy do wielu organów rządowych i samorządowych, przede wszystkim służb mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (np. Policja czy Agencje Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu), ale również do służb cywilnych, takich jak Inspekcje Weterynaryjna czy Sanitarna *etc.*<sup>47</sup>

Przyjęcie zawężonej wykładni literalnej bardzo ograniczałoby uprawnienia komisji. Wydaje się nielogiczne, aby komisja opiniująca pracę i współdziałanie służb, inspekcji i straży nie mogła zarazem zaopiniować projektów budżetów tych służb, z wyjątkiem Policji. Biorąc pod uwagę

---

<sup>47</sup> J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 594-595; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 331-342.

cel powołania komisji – realizację zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad wszystkimi służbami powiatowymi – przyjąć należy szerokie rozumienie jej uprawnień.

Opinie komisji nie są wiążące dla starosty, organów powiatu ani samych opiniowanych służb. Choć żaden przepis nie wprowadza obowiązku zasięgnięcia przez starostę opinii komisji, utworzenie komisji w świetle art. 38a ust. 1 u.s.p. jest obowiązkowe, zwłaszcza że przewidziane jest składanie radzie powiatu przez starostę sprawozdania z działalności komisji za rok ubiegły. Ponadto wydaje się, że w oparciu o art. 53 u.s.p. rada powiatu może w uchwale określającej tryb prac nad projektem uchwały budżetowej zobowiązać starostę jako przewodniczącego zarówno komisji, jak i zarządu powiatu do zasięgnięcia i przedstawienia radzie opinii komisji w sprawie budżetu służb. Powołany przepis nie przewiduje wprost takiej możliwości, niemniej przyjęcie odmiennego stanowiska stawiałoby pod znakiem zapytania praktyczny sens opiniowania przez komisję budżetu powiatu. Z art. 38a ust. 2 pkt 7 u.s.p. wynika, że tylko starosta może zwracać się do komisji o wydanie opinii, pozostałe organy powiatu nie mają takiego uprawnienia.