

*Krzysztof Lewandowski\**

## **POJĘCIE I ISTOTA ZWIERZCHNICTWA STAROSTY WOBEC POWIATOWYCH SŁUŻB INSPEKCJI I STRAŻY – ZAGADNIENIA WYBRANE**

### **1. WPROWADZENIE**

Od czasu powołania w średniowieczu urzędu starosty aż po dzień dzisiejszy jego działalność wykazuje istotne znaczenie dla sprawnego zarządu państwem w wymiarze lokalnym. Należy domniemywać, że w nadchodzącej przyszłości pozycja starosty nie straci na swoim znaczeniu, a wręcz przeciwnie, jego prestiż może ulec znacznemu wzmocnieniu. Intensyfikacja roli starosty w systemie władzy publicznej uwarunkowana jest z jednej strony globalną ewolucją, której towarzyszy wzrost występowania określonych zagrożeń bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego, z drugiej zaś strony obowiązującym paradygmatem ustrojowym tego urzędu.

W obecnej sytuacji polityczno-prawnej pozycja starosty jest efektem przemian ustrojowych administracji publicznej, dokonanych w drugim etapie budowania odrodzonego samorządu terytorialnego i wykazuje złożony dychoomiczny charakter<sup>1</sup>. Jednym z tego przejawów jest przyznanie staroście, który co do zasady jest organem administracji ogólnej o konotacji samorządowej, zwierzchnictwa nad zhierarchizowaną terenową administracją specjalną. Mając na uwadze powyższe stwierdzenie, w zestawieniu z faktem, że zwierzchnie uprawnienia starosty wobec powiatowych inspekcji i straży są nie tylko istotne dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej, ale także dla sprawnego funkcjonowania aparatu administracji publicznej na obszarze całego kraju<sup>2</sup>, należy podjąć rozważania nad tym zagadnieniem.

---

\* Mgr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>1</sup> Wnikliwe omówienie prawnoustrojowej pozycji starosty w ramach niniejszego artykułu ze względu na warunki edytorskie jest ograniczone. Szerzej na temat pozycji starosty zob. P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowa prawna starosty*, Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2011, nr 1-2, s. 75-93.

<sup>2</sup> Por. E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 188-189.

## 2. DEFINICJA POJĘCIA ZWIERZCHNICTWA

Prawidłowa interpretacja kodu semantycznego terminu „zwierzchnictwa” na poziomie powiatowym oraz przypisanie mu charakterystycznych – przynależnych tylko na szczeblu powiatu – cech wydaje się sprawą istotną. Analiza pojęcia zwierzchnictwa uzyskuje szczególną wartość w związku z tym, że jest ono immanentną cechą terenowej administracji publicznej, jaką jest jej zespolenie<sup>3</sup>, a które przebiega odmiennie dla każdego z trzech poziomów terytorialnego podziału kraju. Co więcej, jej postaci przybierają różne formy, odmienne dla administracji rządowej i samorządowej<sup>4</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego panuje zgodne przekonanie, że zespolenie administracji publicznej ma na celu usprawnienie organizacyjne aparatu administracyjnego, który, co do zasady, tworzy administracja ogólna skonsolidowana – możliwie najszerzej – z terenową administracją specjalną. Koncepcja unifikacji administracji ogólnej z terenową administracją specjalną generuje określone problemy natury organizacyjnej i merytorycznej, zauważalne stają się kolizje lub powielanie działania, a w skrajnych przypadkach całkowity paraliż funkcjonowania. Istnienie problemów w zakresie zespolenia administracji publicznej potwierdzają liczne głosy jurysprudencji oraz wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie wykonywania kompetencji organów samorządu lokalnego wobec powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>5</sup>. Dlatego też w celu udoskonalenia, uzyskania efektu synergii funkcjonowania zespolonej administracji publicznej wprowadza się instytucję zwierzchnictwa.

Termin zwierzchnictwo – najprościej mówiąc – oznacza władzę nadrzędną, kierownictwo, przewodnictwo, zarządzanie, administrowanie, dowodzenie. Terminów równoznacznych „zwierzchnictwu” w słownikach synonimów odnaleźć można znacznie więcej i generalnie należy przyjąć, że wszystkie one posiadają paralelną treść. Przede wszystkim, instytucję zwierzchnictwa, zwłaszcza będącego przedmiotem niniejszego opracowania, należy rozpatrywać jako pojęcie prawnicze, którego definicji legalnej w obecnym systemie legislacyjnym, pomimo że jest ono przedmiotem rodzimego ustawodawstwa, nie wprowadza żaden akt prawny.

<sup>3</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 166.

<sup>4</sup> Por. M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 12, s. 22; E. Olejniczak-Szałowska, *Terenowa Administracja rządowa*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Sthal, Warszawa 2004, s. 285-286.

<sup>5</sup> S. Czarnow, *Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych*, Rejent 2003, nr 5, s. 42-43.

Pojęcie zwierzchnictwa pojawia się trzykrotnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>6</sup>. Pierwszy raz w art. 4 ust. 1 Konstytucja stwierdza, że władza zwierzchnia w Polsce należy do Narodu. Następnie w art. 134 ust. 1 i 2 wskazuje osobę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, który w okresie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej sprawuje zwierzchnictwo nad jednostkami wojskowymi. Po raz trzeci w art. 148 pkt. 7 przekazuje zwierzchność służbową nad pracownikami administracji rządowej Prezesowi Rady Ministrów. Instytucja zwierzchnictwa jest także przedmiotem regulacji innych aktów prawnych rangi ustawy<sup>7</sup>, których przywołanie i bliższe omówienie w tym miejscu przekraczałoby ramy niniejszego skromnego opracowania. Należy jednak podkreślić, że jurydyczna kompleksja przywołanych powyżej form zwierzchnictwa przebiega odmiennie niż w przypadku instytucji zwierzchnictwa starosty nad służbami i inspekcjami powiatowymi.

Instytucję zwierzchnictwa starosty w stosunku do służb, inspekcji i straży na poziomie pośredniej jednostki administracyjnego podziału kraju wprowadza ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>8</sup>. W art. 35 ust. 2 przywołanej ustawy, jako zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży wskazano *expressis verbis* starostę. Należy zauważyć, że zwierzchnictwo starosty nad strażami, inspekcjami i służbami powiatowymi jest pośrednio przedmiotem ustaw działowych, do których w obecnej konstrukcji legislacyjnej należą: ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>9</sup>; ustawa z dnia 21 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>10</sup>; ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>11</sup>; ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>12</sup>. Przywoływane powyżej ustawy branżowo-działowe nie wprowadzają bezpośrednio terminu „zwierzchnictwa”, czynią to tylko w sposób dorozumiany. Oznacza to, że wyjaśnienia terminu zwierzchnictwa starosty wobec służb, inspekcji i straży powiatowych poszukiwać należy w dorobku doktryny prawa administracyjnego.

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>7</sup> W szczególności należy tutaj wymienić: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., zwaną dalej u.s.p.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm., zwanej dalej u.p.i.s.

### 3. JURYDYCZNE ZAŁOŻENIA ZWIERZCHNICTWA STAROSTY WOBEC POLICJI ADMINISTRACYJNYCH

W literaturze administracyjnoprawnej zwierzchnictwo, tak jak i zespolenie, postrzegane jest jako instrument mający za zadanie usprawnienie funkcjonowania administracji. Na poziomie powiatowym zwierzchnictwo nad służbami, inspekcjami i strażami przejawia się w szczególności poprzez koordynację działań administracji specjalnej z ogólną. Zwierzchnictwo to wykazuje charakter dychotomiczny, z jednej strony dotyczy ono struktury administracyjnej powiatu, skupionej w jednym urzędzie, jaki stanowi starostwo powiatowe, z drugiej strony odnosi się do leżących poza starostwem powiatowym, wyodrębnionych organów administracji specjalnej, o takich też właściwościach, których struktura wykazuje hierarchiczne podporządkowanie pionowe. Przy czym każda z tych struktur położona jest w obszarze zainteresowania administracji rządowej i samorządowej. Specyficzne, dwutorowe umocowanie struktur administracji publicznej, wraz z przyjętym jej ogólnym paradygmatem funkcjonowania, determinuje wprowadzenie jej zespolenia, co z kolei wymaga zaimplementowania instytucji zwierzchnictwa.

Zwierzchnictwo starosty nad służbami, inspekcjami i strażami powiatowymi posiada przymiot, wprowadzonej po transformacji ustrojowej, zasady cywilnej kontroli nad administracją specjalną, określaną potocznie, co nie oznacza precyzyjnie, administracją *siłową* lub *mundurową*<sup>13</sup>. Jej konstrukcja różni się w sposób znaczny od zwierzchnictwa starosty wobec pracowników starostwa i kierowników organizacyjnych powiatu, o którym jest mowa w art. 35 ust. 2 u.s.p. Zwierzchnictwo starosty w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży, odmiennie niż w przypadku pracowników samorządowych powiatu, polega na kooperacji starosty jako zwierzchnika z administracją zespoloną w celu usprawnienia jej działania. Współdziałanie to nie posiada przymiotu dobrowolności, wykonywane jest obligatoryjnie i urzeczywistnia się w przyznanym staroście uprawnieniach zwierzchnich wobec powiatowych służb, inspekcji i straży, określonych w art. 35 ust. 3 u.s.p., realizujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze powiatu<sup>14</sup>.

Z treści przywołanego powyżej artykułu wynika, że starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży: powołuje

<sup>13</sup> D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, pod red. M. Steca, Samorząd Terytorialny 2005, nr 1-2, s. 36-37.

<sup>14</sup> G. Czarnocki, *Powiatowe służby, inspekcje i straże – charakter zadań i ich finansowanie*, *Finanse Komunalne* 1999, nr 5, s. 17.

i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej; zatwierdza programy ich działania; uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu; w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek; w uzasadnionych przypadkach zleca przeprowadzenie kontroli. Mając na uwadze powyższe, należy skonstatować, że uprawnienia te zostały wymienione enumeratywnie, przy czym w zakresie uprawnień osobowych zostały one ograniczone podmiotowo do kierowników jednostek organizacyjnych komend i inspektoratów powiatowych służb, inspekcji i straży oraz przedmiotowo, co wynika z przepisów szczególnych, do uzgadniania lub opiniowania kandydatur na kierowników tych jednostek organizacyjnych.

Starosta wypełniając zwierzchnictwo wobec służb, inspekcji i straży nie może, tak jak w przypadku kierowników i pracowników starostwa powiatowego lub powiatowego urzędu pracy, wydawać klasycznych decyzji kierownictwa służbowego, czy też pełnić funkcji pracowniczych, za wyjątkiem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego<sup>15</sup>. Ponadto starosta wykonując swoje funkcje zwierzchnie wobec powiatowych inspekcji i straży, co do zasady, nie może wydawać poleceń służbowych, gdyż leży to w kompetencjach właściwych kierowników lub komendantów, chyba że wydawanie poleceń wiąże się z usuwaniem niebezpieczeństw w stanach szczególnego zagrożenia<sup>16</sup>. Dlatego też starosta nie ponosi odpowiedzialności za działania tych podmiotów w sensie merytorycznym, może natomiast ponosić odpowiedzialność polityczną<sup>17</sup>. Przykładowo rada powiatu, na podstawie art. 31 ust. 1 u.s.p., może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, tym powodem może być m.in. niewłaściwe wykonywanie funkcji zwierzchnich wobec służb, inspekcji i straży powiatowych.

Z powyższego wynika, że starosta jako zwierzchnik służb, inspekcji i straży wypełnia swoje uprawnienia, które mają charakter programowo-osobowy, w stosunkowo wąskim zakresie, bez wyraźnych cech dyrektywnego kierownictwa<sup>18</sup>. Przyjęcie tak wąskiego zakresu uprawnień może rodzić określone

<sup>15</sup> Zob. Art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p.;

<sup>16</sup> Zob. Art. 10 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.); Art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.); Art. 17 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.).

<sup>17</sup> Por. M. Mączyński, *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 6, s. 77.

<sup>18</sup> D. Sypniewski, *Powiatowe służby i straże – perspektywy rozwoju*, [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. H. Kisielowskiej, E. Malaka, Warszawa 2010, s. 267.

konsekwencje, które nie zawsze są korzystne dla podstawowych idei demokracji, czy też zasad prawa administracyjnego i samej administracji. Zwierzchnictwo nad służbami, inspekcjami i strażami, zwłaszcza na poziomie powiatowym, odgrywa zasadniczą rolę w budowaniu sprawnej administracji publicznej, której działy o charakterze ogólnym i specjalistycznym kooperują razem ze sobą, dla dobra publicznego, pod jednym cywilnym zwierzchnikiem, zarówno w skali lokalnej, jak i ogólnokrajowej<sup>19</sup>.

Analizując instytucję zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami i strażami, należy również wskazać jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, który, w świetle obowiązujących przepisów, wydaje się stosunkowo niejednolity a ponadto złożony. W szczególności przebiega on odmiennie na różnych poziomach administracyjnego podziału kraju i systemu zarządzania państwem. Ponadto ramy zwierzchnictwa ulegają w stosunku do podmiotów podlegających zwierzchnictwu znaczącej delimitacji.

Podmioty objęte zwierzchnictwem można sklasyfikować w dwóch zasadniczych kategoriach, wyodrębniając podmioty sprawujące zwierzchnictwo oraz jemu podlegające. W przypadku podmiotów sprawujących zwierzchnictwo przyjmuje się, że podmiotem je sprawującym może być tylko organ monokratyczny<sup>20</sup>. Na poziomie powiatu do wykonywania zwierzchniej funkcji wobec służb, inspekcji i straży wyznaczony został starosta. W tym miejscu należy zauważyć, że reguła jednoosobowego sprawowania władzy zwierzchniej doznaje w zestawieniu z art. 4 Konstytucji osłabienia, gdyż akt zasadniczy wskazuje wieloosobowy podmiot zwierzchni, jakim jest Naród.

Zakres podmiotowy zwierzchnictwa ulega znacznemu rozszerzeniu, jeżeli rozpatrujemy go według kategorii podmiotów jemu podlegających. Generalnie należy przyjąć, że administracja, a także władza publiczna podlegają – w mniejszym lub większym stopniu – stałemu zwierzchnictwu. Zwierzchność ta odgrywa istotną rolę wobec podmiotów administrujących, które, wypełniając swoje zadania, często korzystają ze specjalnie przypisanych, daleko idących uprawnień władczych. Na poziomie powiatu, wobec administracji publicznej – zarówno samorządowej, jak i rządowej – zasadniczo zwierzchnictwo realizowane jest przez właściwego starostę i dotyczy administracji ogólnej oraz administracji specjalnej, w szczególności zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych. W obecnej konstrukcji ustrojowej zakres podmiotów administracji specjalnej podlegających zwierzchnictwu starosty jest znacznie węższy od adekwatnego zakresu wojewody, co należy uznać za mało korzystne dla funk-

<sup>19</sup> M. Kulesza, *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, pod red. W. Bednarka, S. Pikulskiego, Olsztyn 2000, s. 91.

<sup>20</sup> M. Stec, *Służby, inspekcje i...*, op. cit., s. 20.

cjonowania wspólnoty. Ponadto zwierzchnictwo starosty w tym zakresie nie jest tylko indywidualną prerogatywą starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu), gdyż określone uprawnienia zwierzchnie względem powiatowych służb i straży przynależne są także wojewodzie<sup>21</sup>.

Wskazanie przez ustawodawcę, w art. 3 ust. 2 u.s.p., starosty jako zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży jest wysoce nieostre, ponieważ przepis ten nie określa konkretnie podmiotów podlegających temu zwierzchnictwu, dokonuje go tylko w sposób generalny. Także przepisy ustaw branżowych (działowych) poszczególnych służb, inspekcji i straży powiatowych nie wskazują wprost starosty jako zwierzchnika tychże podmiotów, czynią to tylko w sposób dorozumiany<sup>22</sup>. Przytoczone powyżej uwagi pozwalają uznać za słuszną tezę, że zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, w obecnej konstrukcji prawnej, wynika głównie z poglądów doktrynalnych, opartych tylko w sposób pośredni na obowiązującym prawie<sup>23</sup>.

Pośrednie wskazanie podmiotów, które jako służby, inspekcje i straże podlegają zwierzchnictwu starosty dokonane zostało w ustawie z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>24</sup>. W art. 17 ust. 1 komentowanej ustawy czytamy, że komenda rejonowa Państwowej Straży Pożarnej, komenda rejonowa Policji, rejonowy inspektorat weterynarii, terenowa stacja sanitarno-epidemiologiczna stają się z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostkami organizacyjnymi stanowiącymi aparat pomocniczy odpowiednich kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>25</sup> oraz ustawy kompetencyjnej<sup>26</sup>, z zastrzeżeniem, że komenda stołeczna policji nie wchodzi w skład zespolonej administracji powiatowej.

Pierwotne podmiotowe wskazanie służb, inspekcji i straży powiatowych podlegających zwierzchnictwu starosty, wskutek przeprowadzanych po roku 2000 reform ustrojowych, zwłaszcza sukcesywnych działań umniejszających zakres zespolenia, stało się nie tyle nieaktualne, co znacznie bardziej enigmatyczne. W związku z przekształceniami ustrojowymi, jako pierwsza wyłączona z administracji zespolonej została inspekcja sanitarna, jednak wskutek dalszych prac nowelizujących organizację administracji w województwie z dniem 1 stycznia 2010 r. inspekcja ta kwalifikowana jest jako rządowa administracja

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 251.

<sup>22</sup> Por. S. Czarnow, *Zespolenie administracji na...*, op. cit., s. 52-53.

<sup>23</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 338; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 120.

<sup>24</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>25</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 ze zm.

<sup>26</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 ze zm.

zespolona w powiecie<sup>27</sup>. Jako druga została wyłączona policja administracyjna właściwa do ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. W świetle art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>28</sup>, powiatową inspekcję weterynaryjną, na której czele stoi powiatowy lekarz weterynarii – kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej – należy zakwalifikować jako organ niezespolejonej administracji rządowej.

Realizacja zadań starosty w przedmiocie zwierzchnictwa wobec policji administracyjnych na obszarze powiatu jest zadaniem o dużym stopniu skomplikowania, wymagającym szerokiej wiedzy ogólnej i specjalistycznej<sup>29</sup>. Dlatego też w celu ułatwienia realizacji zadań wynikających ze zwierzchnictwa starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca, w art. 38a u.s.p., wprowadził komisje bezpieczeństwa i porządku. Działanie tego rodzaju komisji w strukturze starostwa powiatowego jest obligatoryjne, przy czym dopuszcza się funkcjonowanie wspólnej komisji, utworzonej w drodze porozumienia, dla miasta powiatowego i powiatu graniczącego z tym miastem. Uprawnienia komisji szczegółowo zostały określone w art. 38a ust 2 u.s.p., posiadają one w stosunku do uprawnień starosty wobec służb, inspekcji i straży powiatowych paraleny charakter. Pozwala to postawić tezę, że omawiane komisje są w swojej istocie subsydiarnym organem opiniodawczo-doradczym starosty w przedmiocie zwierzchnictwa nad powiatowymi policjami administracyjnymi, a nie organu uchwałodawczego powiatu<sup>30</sup>.

Mając na uwadze powyższe konstatacje, należy stwierdzić, iż zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami wykazuje daleko idącą ezoteryczność. Ujawnia się ona przede wszystkim w skomplikowanej konstrukcji prawnej i politycznej zwierzchnictwa. W doktrynie podkreśla się nieprecyzyjność przepisów prawnych odnoszących się do zwierzchnictwa starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, co może stanowić źródło konfliktów oraz niepotrzebnych napięć<sup>31</sup> w relacjach między administracją ogólną a specjalną, czy też pomiędzy administracją samorządową a rządową. Nie mniejsze znaczenie w tym przedmiocie odgrywa dychotomia zwierzchnic-

<sup>27</sup> Zob. Art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.i.s.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.

<sup>29</sup> J. Jagoda, *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Ulijasza, E. Kruka, Warszawa 2009, s. 239.

<sup>30</sup> W. Kisiel, *Organy uchwałodawcze*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2006, s. 263-264.

<sup>31</sup> S. Pieprzny, *Policja w strukturze administracji zespolonej*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe 2001, nr 30, s. 193.



stwa starosty nad policjami administracyjnymi funkcjonującymi na obszarze powiatu. Zasadniczo zwierzchnictwo, będące przedmiotem rozważań, sprawowane jest nad powiatową zespólną administracją specjalną, jednak w szczególności odnosi się do struktur mundurowych z jednej strony, zaś z drugiej do pozbawionej tego charakteru administracji niezmilitaryzowanej (budowlanej, sanitarnej).

W związku z powyższą delimitacją, zwierzchnictwo starosty nad służbami, inspekcjami i strażami powiatowymi ulega dalszemu podziałowi. Przejawia się ono w naturze przyznaných, na podstawie ustaw działowych, szczegółowych uprawnień zwierzchnich w stosunku do tych podmiotów. Ustawodawca wyposażył starostę w zasadzie w uprawnienia zwierzchnie o charakterze projektująco-kontrolnym, pomijając całkowicie typowe uprawnienia bezpośredniego kierownictwa zwierzchniego<sup>32</sup>. W świetle obowiązujących przepisów prawnych uprawnienia zwierzchnie starosty dzielą się na uprawnienia osobowe, które odnoszą się do kierowników poszczególnych służb, inspekcji i straży oraz na uprawnienia projektujące funkcjonowanie jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy właściwych kierowników służb inspekcji i straży powiatowych<sup>33</sup>.

#### 4. PODSUMOWANIE

Reasumując, należy stwierdzić, że zwierzchnictwo starosty wobec powiatowych służb inspekcji i straży nie jest instytucją trwałą, wykazuje przy tym daleko idącą niejednorodność i złożoność. Wszystkie te uwagi mogą świadczyć, że w obecnym kształcie prawnoustrojowym zwierzchnictwo starosty nad policjami administracyjnymi, funkcjonującymi w powiecie, jest pojęciem znaczeniowo pustym<sup>34</sup>, co może być bezpośrednią przyczyną niewłaściwego postrzegania nie tylko urzędu starosty, ale jednocześnie negocjowania istnienia powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze fakt, że instytucja zwierzchnictwa jest szczególnie istotna tak dla właściwego funkcjonowania wspólnoty, jak i dla całego demokratycznego państwa prawa, zwłaszcza w stanach szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wskazane jest, aby była ona poddawana permanentnemu doskonaleniu, przy jednoczesnym współdziałaniu doktryny i praktyków.

---

<sup>32</sup> M. Mączyński, *Starosta a powiatowa administracja zespólna w II i III Rzeczypospolitej (w okresie międzywojennym i współcześnie)*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Uljasza, E. Kruka, WWarszawa 2009, s. 169.

<sup>33</sup> Z. Sypniewski, *Zwierzchnictwo starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży i ich kierowników*, Poznań 2001, s. 2.

<sup>34</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 240 i 249.

Prace te powinny być ukierunkowane na opracowanie takich prawnych standardów, które w szczególności rozszerzyłyby zakres podmiotowy zwierzchnictwa starosty, a przy tym ograniczałyby wrażenie urzędowania powiatu i samej instytucji zwierzchnictwa. Wydaje się, że najwłaściwsze byłoby skonstruowanie przejrzystego modelu zarządzania sprawami z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w którym czynnik samorządowy działałby komplementarnie w tym zakresie ze strukturami państwowymi. Teza ta wydaje się tym bardziej słuszna, że nie można mówić o wysokim poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa bez istnienia poczucia spokoju i ładu w wymiarze lokalnym.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA:

- Czarnocki G., *Powiatowe służby, inspekcje i straże – charakter zadań i ich finansowanie*, Finanse Komunalne 1999, nr 5.
- Czarnow S., *Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych*, Rejent 2003, nr 5.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Jagoda J., *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Ulijasza, E. Kruka, Warszawa 2009.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., szlachta J., Zalewski J., *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, pod red. M. Steca, Samorząd Terytorialny 2005, nr 1-2.
- Kisiel W., *Organy uchwałodawcze*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2006.
- Knosala E., *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999.
- Kulesza M., *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, pod red. W. Bednarka, S. Pikulskiego, Olsztyn 2000.
- Mączyński M., *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 6.
- Mączyński M., *Starosta a powiatowa administracja zespolona w II i III Rzeczypospolitej (w okresie międzywojennym i współcześnie)*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Ulijasza, E. Kruka, Warszawa 2009.
- Niemczuk P., *Pozycja ustrojowa prawna starosty*, Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2011, nr 1-2.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Olejniczak-Szałowska E., *Terenowa Administracja rządowa*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Sthał, Warszawa 2004.
- Pieprzny S., *Policja w strukturze administracji zespolonej*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe 2001, nr 30.

- Stec M., *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 12.
- Sypniewski D., *Powiatowe służby i straże – perspektywy rozwoju*, [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. H. Kisielowskiej, E. Malaka, Warszawa 2010.
- Sypniewski Z., *Zwierzchnictwo starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży i ich kierowników*, Poznań 2001.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

**AKTY PRAWNE:**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 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 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 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 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 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 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.

*Krzysztof Lewandowski*

**THE NOTION AND ESSENCE OF DISTRICT GOVERNOR'S SOVEREIGNTY OVER  
INSPECTION SERVICES AND GUARDS – SELECTED ISSUES**

Domestic legislature has enacted a special place for district governor in public authority structures. It is manifested, for example, by entrusting him a responsible task of the ensuring public order and safety that are carried out through district governor's political supervision over administrative police, which are associated with government administrative. Administrative and legal analysis of the selected factors that shape governor's sovereignty over hierarchical public administration is following article.