

Piotr Mączyński

## ***Normatywne i instytucjonalne podstawy koordynacji działań służących bezpieczeństwu społeczności lokalnych - najistotniejsze wątpliwości.***

Odnosząc się do normatywnych i instytucjonalnych podstaw koordynacji działań służących bezpieczeństwu społeczności lokalnych, w pierwszej kolejności należy poruszyć zagadnienie politycznej odpowiedzialności starosty za bezpieczeństwo w powiecie, gdyż to właśnie na poziomie powiatu mamy do czynienia z potrzebą koordynowania działań podmiotów związanych zarówno z administracją samorządową, jak i administracją rządową. Odpowiedzialność ta związana jest z zadaniami samorządu powiatowego, który zgodnie z art. 4 u.s.p. wykonuje określone zadania o charakterze ponadgminnym z zakresu administracji reglamentacyjno-porządkowej, tj. 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. Ustawodawca do zadań powiatu zalicza także zapewnianie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (co jednocześnie wyraźnie wskazuje na kompetencyjną ich odrębność). Istnienie takiej relacji powoduje, iż starosta, który jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo w powiecie *in genere*, odpowiada również politycznie za skuteczność realizacji zadań kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Odpowiedzialność ta ponoszona jest bezpośrednio przed organem go wybierającym, tj. przed radą powiatu, ale także, choć w sposób pośredni, również i przed wyborcą (w przypadku prezydenta miasta - bezpośrednio przed wyborcą). Jak już wspomniałem, odpowiedzialność ta obejmuje także zadania wykonywane przez zespolone pod jego zwierzchnictwem służby, inspekcje i straże. Tym samym za fundament efektywności wykonywania zadań powiatu, należy uznać mechanizmy umożliwiające koordynowanie działalności poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w powiecie.

Rodzi się zatem następujące pytanie: czy relatywnie szeroki zakres politycznej odpowiedzialności starosty jest adekwatny do kompetencji, jakimi dysponuje on wobec zespolonych pod jego zwierzchnictwem kierowników służb, inspekcji i straży? Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy baczniej przyrzeć się konstrukcji zespolenia, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania administracji na poziomie powiatu.

Zgodnie z art. 33b u.s.p. powiatową administrację zespoloną stanowią:

- 1) starostwo powiatowe;
- 2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu;
- 3) jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Stopień zespolenia pod zwierzchnictwem starosty dwóch pierwszych z wymienionych kategorii 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 samej 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 kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Z jednej bowiem strony podlegają oni staroście w zakresie sprawowanego przezeń zwierzchnictwa wynikającego z zespolenia, z drugiej zaś podlegają oni służbowo właściwym wojewódzkim organom służb, inspekcji i straży. Takie podwójne podporządkowanie, powodujące jednocześnie niejednolitość administracji niewątpliwie może być czynnikiem niesprzyjającym prowadzeniu spójnej polityki podejmowanych działań.

Celem konkretnego wskazania kierowników służb, inspekcji i straży wchodzących w skład powiatowej administracji zespolonej należy odwołać się do regulacji zawartych w ustawach szczególnych. Kierownikami tymi są zatem:

- Komendant Powiatowy Policji
- Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego

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 roku ponownie związała państwowego 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. Wyłączenia tych organów spod zwierzchnictwa starosty należy postrzegać jako uszczuplenie instrumentów ułatwiających realizację zadań powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego (w tym także uszczuplenie - z uwagi na przepis art. 4 ust. 2 u.s.p. - zadań powiatu).

Ustawowe sformułowania niejednokrotnie budzą wiele wątpliwości co do zakresu i charakteru zwierzchnictwa, jakie sprawowane jest przez starostę nad powiatową administracją zespoloną. 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. 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 do:

- 1) powoływania i odwoływania 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) zatwierdzania programów ich działania,
- 3) uzgadniania wspólnego działania tych jednostek na obszarze powiatu,
- 4) w sytuacjach szczególnych kierowania wspólnymi działaniami tych jednostek;
- 5) zlecania w uzasadnionych przypadkach przeprowadzania kontroli.

Jednocześnie zauważyć należy, iż w rozważaniach dotyczących zwierzchnictwa starosty nad zespolonymi w administracji powiatowej służbami, inspekcjami i strażami,

podjąć należy kwestię najistotniejszych aspektów zespolenia, stanowiących rdzeń tej relacji. Generalnie w odniesieniu do samej zasady zespolenia za jej fundament uznać należałoby zespolenie w aspekcie osobowym<sup>1</sup> oraz zespolenie w aspekcie kompetencyjnym<sup>2</sup>, gdyż to właśnie one w największym stopniu wyrażać będą zakres uprawnień podmiotu zwierzchniego wobec podmiotów podporządkowanych. Jednakże z uwagi na konstrukcję zwierzchnictwa starosty (a więc podmiotu związanego z samorządem terytorialnym) nad kierownikami powiatowych służb, inspekcji i straży (związanymi z administracją rządową) zaznaczyć należy, iż zespolenie w aspekcie kompetencyjnym w odniesieniu do tych kierowników występować nie może. Z tego też powodu dalsze rozważania skoncentrować chciałbym przede wszystkim na osobowym aspekcie zespolenia.

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.). 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. ).

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), a więc formy uzgodnienia o charakterze niewiążącym.

---

<sup>1</sup> Osobowy aspekt zespolenia 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

<sup>2</sup> Zespolenie w aspekcie kompetencyjnym polega na ustawowym przyznaniu organom podporządkowanym kompetencji do działania w imieniu organu zwierzchniego.

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), 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 przytoczonych przypadkach poszukiwać można zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>3</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 - choć niekiedy w bardzo ograniczonym stopniu - istnieje.

Na marginesie tych rozważań zauważyć należy, iż zarówno uprawnienia starosty wobec kierowników zespolonych służb inspekcji i straży o charakterze imperatywnym (m.in. żądania do przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym czy podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożeń), jak i te o charakterze sprawozdawczym (m.in. żądanie informacji o stanie bezpieczeństwa) nie zostały przez ustawodawcę sformułowane jednolicie w odniesieniu do poszczególnych kierowników. Dotyczy to zarówno treści samego uprawnienia, jak i sposobu jego wykonania i wynikających z tego konsekwencji.

Zakres uprawnień starosty, związany z koordynowaniem działań dotyczących bezpieczeństwa na poziomie lokalnym nie wyczerpuje się w uprawnieniach przysługujących mu, jako przewodniczącemu zarządu powiatu. Starosta jest bowiem - z mocy prawa - przewodniczącym komisji bezpieczeństwa i porządku. Komisja ta jest organem doradczym starosty, powołanym celu realizacji jego zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Co istotne, ustawodawca pomimo takiego sformułowania celu powołania do życia komisji, określając jej obligatoryjny skład nie skorelował go z zakresem pojęcia powiatowej administracji zespolonej. Spośród przedstawicieli zespolonych służb, inspekcji i straży obligatoryjne członkostwo w komisji przewidział bowiem wyłącznie w odniesieniu do przedstawicieli Komendanta Powiatowego Policji, z niejasnych przyczyn nie odnosząc tego wymogu do przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Nadzoru Budowlanego. Co prawda ustawa dopuszcza, fakultatywne rozszerzenie składu komisji, co niewątpliwie łagodzi niedostatki związane z jego dość wąskim ustawowym określeniem, jednakże uważam, iż uczestnictwo

---

<sup>3</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.

w pracach komisji wymienionych wyżej podmiotów (zwłaszcza przedstawicieli KP PSP) nie powinno być tylko „dobrą praktyką”.

Negatywnie należy ocenić również rozwiązanie przyjęte w art. 38a ust. 9 u.s.p., określające kadencję członków komisji na 3 lata. Proszę zwrócić uwagę, że uniezależnienie kadencji członków komisji od kadencji władz powiatu może powodować daleko idące skutki dla efektywności działania komisji. O ile zmiana personalna dotycząca członków delegowanych przez radę powiatu nie powinna mieć wielkiego wpływu na prace komisji, to problem ten odnieść należy przede wszystkim do osoby starosty, będącego *ex lege* przewodniczącym komisji, kierującym jej pracami. Zmiana osoby przewodniczącego może pociągać za sobą daleko idące zmiany co do sposobu funkcjonowania komisji, destabilizując jej prace.

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 (co ciekawe, w art. 12 pkt 9 u.s.p. ustawodawca nazywa ten program inaczej, jako „powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego” - trudno oprzeć się wrażeniu, iż nowelizacja ustawy była przeprowadzona w sposób niestaranny). W realizacji tego programu udział biorą także podmioty zespolone pod zwierzchnictwem starosty. Dlatego też prawnie uregulowana możliwość uelastyczniania programu i dostosowywania go do realnych potrzeb przez wszystkie zainteresowane strony już na etapie projektowania wydaje się być nie do przecenienia.

Należy jednak zastanowić się nad tym, czy powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli można określić mianem aktu prawa miejscowego? Czy uprawnionym jest uznanie, iż program ten obowiązuje powszechnie na obszarze powiatu? I czy jego charakter można uznać za generalny i abstrakcyjny? W doktrynie pojawiają się różne i przeciwstawne głosy, jednakże wydaje się, iż z uwagi na swój planistyczny charakter, program taki nie formułuje norm prawnych w ogóle, a jeżeli już - to nie będą one miały charakteru generalnego i abstrakcyjnego, gdyż z istoty programu wynika, iż ma on na celu wskazanie konkretnych podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie konkretnych zadań.

Również zakres związania treścią programu nie jest jednoznaczny. O ile bowiem w przypadku, w którym za realizację zadań zawartych w programie odpowiadają podmioty wchodzące w skład samorządu powiatowego, można mówić o związaniu treścią programu

(program jest uchwałą organu stanowiącego powiatu), o tyle w przypadkach, w których za realizację zadań odpowiadają podmioty zewnętrzne wobec samorządu powiatowego (związane z administracją rządową lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego) treść programu, bez obwarowania jej dodatkowym porozumieniem, nie jest dla nich wiążąca. Z tego też powodu uprawnionym jest twierdzenie, iż w pracach komisji (przynajmniej tych, które dotyczą przygotowania projektu programu) powinni uczestniczyć przedstawiciele wszystkich podmiotów, które mają ten program realizować.

Brak jest również instrumentów prawnych, które pozwalałyby wyegzekwować realizację zadań zawartych w programie. Może to stanowić przeszkodę do wykonywania tych zadań, jednakże zauważyć należy również okoliczność, iż ostateczny kształt programowi nadaje rada powiatu, nie będąca właściwie związana projektem komisji. Oznacza to, że program uchwalony przez radę może w pewnym stopniu odbiegać od wypracowanego na forum komisji projektu. Pojawia się zatem pytanie o zasadność tworzenia powiatowego programu zapobiegania przestępczości i bezpieczeństwa obywateli w formie uchwały rady powiatu. O ile bowiem w odniesieniu do zadań, na których wykonywanie przewidziane są środki z budżetu powiatu rozwiązanie takie jest uzasadnione, to nie znajduje ono uzasadnienia w odniesieniu do zadań finansowanych ze źródeł zewnętrznych wobec środków samorządu powiatowego. Jednocześnie zauważyć należy, iż związanie rady powiatu treścią projektu programu dotyczącą zadań wykonywanych ze środków zewnętrznych nie wchodzi w grę, gdyż (jakkolwiek częstą praktyką jest wypracowanie projektu w formie konsensusu) ustawa nie precyzuje w jaki sposób komisja przygotowuje projekt programu, tj. czy rozstrzygnięcia odnośnie jego treści zapadają w drodze aklamacji czy też głosowania przy uzyskanej określonej większości głosów.

Koordinowanie działań na rzecz porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli (na poziomie lokalnym) należy postrzegać w perspektywie szerszej, aniżeli podejmowanie działań wyłącznie na poziomie powiatu. Dlatego też nierzadką praktyką jest zawieranie w treści programu zadań realizowanych przez gminy znajdujące się na terenie powiatu. Kwestia ta jest o tyle istotna, iż możliwości finansowe powiatów są znacząco upośledzone, względem możliwości finansowych gmin. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim fakt, iż powiaty nie mają możliwości czerpania dochodów z szeregu podatków i opłat o charakterze lokalnym. Z tego też powodu uzasadnionym jest przynajmniej zapraszanie do udziału w pracach komisji przedstawicieli gmin znajdujących się na terenie powiatu, zaś niewątpliwie pożądaną praktyką jest współpraca w zakresie zapewniania

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli z jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli.

Na osobny komentarz zasługuje również świadomość istnienia obowiązku powoływania powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, sporządzania rocznych sprawozdań z jej działalności oraz przygotowywania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości (a następnie jego uchwalenia i publikacji). Jak bowiem okazało się w trakcie prowadzonych badań, w niektórych powiatach sprawozdania z działalności komisji nie były sporządzane, bądź też nie istniały powiatowe programy zapobiegania przestępczości. Co więcej, wynikało to z niewiedzy o istnieniu takiego obowiązku. Spostrzeżenia te poddają zatem w wątpliwość jakość sprawowanego nad powiatem, jako jednostką samorządu terytorialnego, nadzoru, a także w ogóle o jego istnieniu w tym zakresie.

Reasumując, chciałbym wskazać, że relatywnie szeroka odpowiedzialność starosty za bezpieczeństwo w powiecie nie jest w pełni adekwatna do uprawnień, jakimi dysponuje on wobec zespolonych pod jego zwierzchnictwem kierowników służb, inspekcji i straży. Uprawnienia te, co do zasady, mają bowiem przede wszystkim charakter postulatyczny, niewładczy. Co więcej, w obecnym stanie prawnym, biorąc pod uwagę aspekty prawne dotyczące ponadgminnego charakteru zadań publicznych powiatu, szereg instytucji związanych z samorządem powiatowym, takich jak np. istnienie powiatowej administracji zespolonej, stopniowości zespolenia, zwierzchnictwa starosty i jego funkcjonowania jako organu o odpowiedzialności ogólnej (władzy administracji ogólnej) nasuwających szereg wątpliwości, zabiegiem niezwykle trudnym jest wskazanie co realnie wynika z zespolenia w powiecie, w kontekście innym aniżeli jedynie organizacyjnym (rozumianym jako wskazywanie określonego schematu organizacyjnego).