

## Rządowe funkcje powiatu

### 1. Wprowadzenie

Obecny powiat stanowi niejedolitą strukturę tak organizacyjną, jak i funkcjonalną. Pomimo ustrojowej kwalifikacji jako jednostki *stricte* samorządowej, aktualny model szczebla pośredniego wykazuje wyraźny charakter dualistyczny. Obok administracji samorządowej występuje tutaj także struktura rządowa. Uzasadnieniem obecności zarówno administracji samorządowej, jak i rządowej jest aspekt funkcjonalny. Szczebel pośredni stanowi bowiem stale aktualną płaszczyznę realizacji zadań zarówno z zakresu lokalnego samorządu terytorialnego, jak i terenowej administracji rządowej. Stąd też uznać należy, iż obecne przesłanie ustrojowe zakładające monistyczny powiat, w aspekcie funkcjonalnym zdaje się być nieaktualne. Wywołuje to przeświadczenie o konieczności weryfikacji obecnego modelu szczebla pośredniego. Z jednej strony będzie to wymagało rewizji powiatowego samorządu terytorialnego, z drugiej zaś uznania ustrojowo tego szczebla także za rządowy. Niezbędne jednak, jak się wydaje, jest spojrzenie funkcjonalne, które dopiero pozwoli na kompletną konstatację o roli szczebla pośredniego w strukturach terenowej administracji publicznej, a w dalszej kolejności – na formułowanie rozwiązań organizacyjnych<sup>1</sup>. Zważywszy na rozległość omawianej materii, ramy niniejszego opracowania ograniczają się jedynie do analizy roli powiatu w realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w ujęciu funkcjonalnym. Analiza roli szczebla pośredniego w realizacji zadań samorządowych wymaga odrębnych rozważań.

---

<sup>1</sup> Obecnie powszechną akceptacją cieszy się pogląd o primacie reform funkcjonalnych nad organizacyjnymi.

Obok zadań o samorządowym charakterze, szczebel pośredni jest płaszczyzną realizacji zadań z zakresu administracji rządowej<sup>2</sup>. Sprawa to, że obecnie powiat posiada dwoisty charakter – wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej<sup>3</sup>. Istotną cechą zadań z zakresu administracji rządowej jest to, że mają one charakter ogólnopaństwowy. Zadania te powiat podejmuje na zasadzie dekoncentracji<sup>4</sup>.

Zlecanie funkcji z zakresu administracji rządowej prowadzi do funkcjonalnego poszerzenia zakresu podmiotowego aparatu administracji rządowej<sup>5</sup>. W omawianym kontekście, struktura administracji publicznej zlokalizowana na szczeblu pośrednim, wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej, stanowi więc funkcjonalną rozbudowę administracji rządowej na niższy poziom.

Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>6</sup> nie wprowadza przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym<sup>7</sup> podziału zadań jednostek samorządowych na zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Odwołuje się w tym zakresie do generalnej zasady, iż ustawy szczególne mogą określać, które zadania będą wykonywane jako zadania z zakresu administracji rządowej<sup>8</sup>. W swoim uregulowaniu jako

---

<sup>2</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998, s. 296.

<sup>3</sup> Por. uwagi odnoszące się do gminy: W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 11-12, s. 17; M. Miemiec, J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2000, s. 185.

<sup>4</sup> M. Chmaj, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2003, s. 231.

<sup>5</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 147.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

<sup>8</sup> Cz. 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 red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 225.

realizatora tych zadań wskazuje się ogólnie powiat (art. 4 ust. 4)<sup>9</sup>. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek formułowania precyzyjnych regulacji ustawowych przekazujących te zadania konkretnemu wykonawcy. Pozwoli to uniknąć ewentualnych sporów kompetencyjnych, zwłaszcza jeżeli organem tym ma być starosta<sup>10</sup>.

Studium roli szczebla pośredniego w realizacji zadań z zakresu administracji rządowej wymaga systematyzacji. Struktura podmiotów wykonujących te zadania w warunkach szczebla pośredniego jest bowiem niejednolita. Jedną płaszczyznę tworzą zadania wykonywane przez powiat jako jednostkę samorządu terytorialnego, której powierzono ich realizację. Podstawą przekazania może być ustawa, lub porozumienie. Kolejną stanowią zadania podejmowane przez stworzone wyłącznie do tego jednostki powiązane ściśle ze strukturą administracji rządowej. Chodzi tutaj o podmioty nie mieszczące się w szablonie samorządowego powiatu, choć zlokalizowane w obszarze jego właściwości w sposób jednolity dla całego kraju. Będą to podmioty tworzące powiatową administrację zespoloną, jak również zaliczane do struktury rządowej administracji niezespolonej. Analiza tych zadań pozwoli na prawidłowe ustalenie znaczenia szczebla pośredniego w realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, a tym samym stopnia jego rządowego charakteru.

---

<sup>9</sup> Oznacza to, iż wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej może być powierzone zarówno radzie powiatu, zarządowi powiatu, jak i staroście. Dla porównania, w stosunku do samorządu województwa w tym zakresie wskazuje się konkretnie zarząd województwa. Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>10</sup> Organ ten co do zasady nie jest bowiem ustrojowym organem samorządu powiatowego w znaczeniu zapisów ustawy powiatowej. Oznacza to niemożność domniemania jego właściwości w sprawach, w których nie został wskazany *expressis verbis*. Uwaga ta jest o tyle istotna, że w obecnym porządku prawnym, dla przeważającej liczby zadań z zakresu administracji rządowej przekazanych samorządowi powiatowemu, jako wykonawcę wskazuje się właśnie starostę.

## 2. Rola samorządu powiatowego

1. Podstawową formą zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej jednostce samorządu terytorialnego jest ustawa<sup>11</sup>. Zadania otrzymane do wykonywania przez samorząd powiatowy w drodze ustawy mają charakter obligatoryjny<sup>12</sup>. Powiat praktycznie nie ma możliwości odmówienia ich wykonania, także z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym poziomie, bądź z powodu nieterminowego przekazania tych środków<sup>13</sup>. Pozostaje więc jedynie zrealizowanie zadań w miarę możliwości finansowych, a później dochodzenie swoich praw do otrzymania środków finansowych z budżetu państwa<sup>14</sup>.

W odniesieniu do samorządu powiatowego zadania te przekazuje przede wszystkim ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>15</sup>. Niemniej, pod względem ilościowym, szczególne znaczenie będą tu miały regulacje materialnego prawa administracyjnego, których analiza pozwoli bardziej wyczerpująco ustalić zakres i rodzaj omawianych zadań.

Dosyć istotne, zwłaszcza w dobie wolnorynkowej gospodarki, zadania szebla pośredniego związane ze wspieraniem działalności gospodarczej<sup>16</sup> zostały obecnie mocno uszczuplone. Wskazać tutaj można jednak szczególny rodzaj aktywności starosty w zakresie pra-

---

<sup>11</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 37. Autor ten zaznacza, iż niemożliwa jest sytuacja, by rozporządzenie wykonawcze stanowiło samoistne źródło prawa dotyczące zlecenia zadań. Tamże, s. 38.

<sup>12</sup> Por. uwagi Z. Niewiadomskiego w odniesieniu do gminy: Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 296.

<sup>13</sup> Por. uwagi w odniesieniu do gmin: Z. Gilowska, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 88.

<sup>14</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 12, s. 10.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

<sup>16</sup> Zob. art. 61 nieobowiązującej już ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 101, poz. 1178.

wa budowlanego na terenie specjalnej strefy ekonomicznej<sup>17</sup> oraz w sprawach związanych z rentą szkoleniową<sup>18</sup>, czy w zakresie zezwoleń określonych odrębnymi ustawami<sup>19</sup>. Zważywszy na aktywizujący zawodowo charakter, do kategorii tej zaliczyć również należy zadania związane z rehabilitacją zawodową i społeczną oraz zatrudnianiem osób niepełnosprawnych<sup>20</sup>.

Powiat wykonuje zadania związane z cmentarzami i chowaniem zmarłych. Dotyczy to organizowania przewozu zwłok<sup>21</sup>, zgody na ich transport<sup>22</sup> i wydanie określonym instytucjom do celów naukowych<sup>23</sup>. Wskazać tu również należy zadania związane z kombatantami oraz niektórymi osobami będącymi ofiarami represji wojennych i okresu powojennego<sup>24</sup>.

Szczebel powiatowy jest także płaszczyzną realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Zadania te wykonują jednostki organizacyj-

---

<sup>17</sup> Zob. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.

<sup>18</sup> Zob. art. 119 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.

<sup>19</sup> Zob. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 z późn. zm. oraz art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.

<sup>20</sup> Zob. art. 6a ust. 1, art. 13 ust. 2, art. 26 ust. 4, 6, 7, art. 29 ust. 1 pkt 4, art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92

<sup>21</sup> Art. 13 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 z późn. zm.

<sup>22</sup> Art. 14 ust. 4 pkt 1, tamże.

<sup>23</sup> Art. 10 ust. 2, tamże. Zob. także art. 11 ust. 2.

<sup>24</sup> Zob. art. 7<sup>3</sup> ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 z późn. zm.; także art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.

ne – powiatowe centra pomocy rodzinie<sup>25</sup>, przy czym w indywidualnych sprawach decyzje administracyjne co do zasady wydaje starosta<sup>26</sup>. W odniesieniu do tej kategorii zadań, na gruncie ustawy o pomocy społecznej można dokonać rozróżnienia zadań powiatu na: własne samorządowe oraz zlecone z zakresu administracji rządowej. Rządową funkcję powiatu określa art. 20 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W szczególności wskazuje zadania związane z zapewnieniem pomocy cudzoziemcom i osobom z zaburzeniami psychicznymi. Realizuje także zadania wynikające z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

2. Realizacja większości zadań z zakresu administracji rządowej przekazanych powiatowi koncentruje się w kompetencjach starosty. Są to zadania z różnych dziedzin. Wskazać tu można kompetencje reglamentacyjne w zakresie zbiorów publicznych, w tym wydawanie pozwoleń na przeprowadzenie zbiórki<sup>27</sup>, w stosunku do uczniowskich klubów sportowych<sup>28</sup>, jak również funkcje nadzoru wobec stowarzyszeń nie podlegających nadzorowi wojewody<sup>29</sup>. Ponadto starosta pozostaje właściwy w odniesieniu do niektórych ksiąg wieczystych<sup>30</sup>, czy materiałów archiwalnych wchodzących do narodowego zasobu

---

<sup>25</sup> Zob. art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

<sup>26</sup> Starosta może upoważnić do tego kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, lub innych pracowników centrum na wniosek kierownika. Zob. art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>27</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2, ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych, Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm. Zob. także art. 8 ust. 1, art. 9, art. 10 ust. 1 i 2.

<sup>28</sup> Art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 z późn. zm.

<sup>29</sup> Art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

<sup>30</sup> Zob. art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych, Dz. U. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.

archiwalnego<sup>31</sup> i w sprawach związanych z ochroną informacji niejawnych<sup>32</sup>. Są to także zadania związane z wyborami samorządowymi<sup>33</sup> i na Prezydenta RP<sup>34</sup>, z orderami i odznaczeniami<sup>35</sup> oraz z udzielaniem pomocy repatriantom<sup>36</sup>.

Do kompetencji starosty należy szereg zadań dotyczących rolnictwa. W szczególności będzie to sprawowanie, co do zasady, funkcji organu właściwego w sprawach ochrony gruntów rolnych<sup>37</sup>, a także: wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, zapobieganie degradacji gruntów, ich rekultywację i zagospodarowanie, czy kontrolę w zakresie stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>38</sup>. W tej kategorii zadań wymienić również trzeba wła-

<sup>31</sup> Zob. art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2, art. 12, art. 16 ust. 1, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 z późn. zm.

<sup>32</sup> Zob. art. 18 ust. 2, 7 i 9, art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 5, art. 22, art. 26 ust. 1, art. 37 ust. 10, art. 38 ust. 1, art. 39, art. 42 ust. 2, art. 43 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 2, art. 47, art. 49 ust. 2, art. 50 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.

<sup>33</sup> Zob. art. 17 ust. 5, art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 1, art. 136 ust. 2, art. 139, art. 154 ust. 3, art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

<sup>34</sup> Art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm.

<sup>35</sup> Art. 33 ust. 2a ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach, Dz. U. Nr 90, poz. 450 z późn. zm.

<sup>36</sup> Zob. art. 17 ust. 6 i 7, art. 23 ust. 1, art. 23a ust. 1, art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm.

<sup>37</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. z U. 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

<sup>38</sup> Wspomnieć należy także mało aktualne obecnie kwestie związane z reformą rolą z 1944 r. W tym zakresie zob.: dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. R. P. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.; dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej, Dz. U. Nr 39, poz. 233 z późn. zm.; dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, Dz. U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78 z późn. zm.

ściwość starosty do stwierdzania wygaśnięcia dotychczasowych decyzji uprawniających do władania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i przekazania mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>39</sup>.

Kategoria ta bliska jest kwestii gospodarki leśnej, nad którą, w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, nadzór pełni starosta<sup>40</sup>. Wiąże się to z problematyką ochrony środowiska<sup>41</sup>. Dotyczy to prowadzenia rejestru zwierząt należących do gatunków podlegających ograniczeniom na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej<sup>42</sup> oraz kwestii związanych z ochroną zwierzyny łownej<sup>43</sup>. Ponadto prowadzi bazę danych w ramach państwowego monitoringu środowiska oraz rozpowszechniania informacji o środowisku<sup>44</sup>.

Rola starosty jest dosyć wyraźna w zakresie gospodarki nieruchomościami. Przede wszystkim jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania zasobem nieruchomości<sup>45</sup>,

---

<sup>39</sup> Art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. 2007 r. Nr 231 poz. 1700. Zob. także art. 24 ust. 4.

<sup>40</sup> zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. 2005 r. Nr 45 poz. 435 z późn. zm.

<sup>41</sup> Pomimo uszczuplenia roli starosty w tym przedmiocie w porównaniu do jego początkowej właściwości, pozostaje on jednak obecny w zadaniach z tej kategorii.

<sup>42</sup> Zob. art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dotyczy to zwierząt objętych ochroną na podstawie przepisów Konwencji sporządzonej w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r. o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (ratyfikowana w Polsce na podstawie oświadczenia rządowego z dnia 15 stycznia 1991 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 27, poz. 113).

<sup>43</sup> Art. 9 ust. 2 i 10 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.

<sup>44</sup> Art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>45</sup> Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm. W tym zakresie zob. także art. 23 ust. 1.



także związanymi z gospodarką wodną<sup>46</sup>. Obejmuje to m.in. zbycie nieruchomości wchodzącej w skład zasobu Skarbu Państwa<sup>47</sup> oraz ustanowienie użytkowania wieczystego i przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>48</sup>. Co do zasady jest także organem właściwym w sprawach wywłaszczenia<sup>49</sup> oraz w niektórych sprawach scalania i wymiany gruntów<sup>50</sup>.

Starosta jest także organem administracji geodezyjnej i kartograficznej. Swoje zadania wykonuje przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego<sup>51</sup>. W tym zakresie wskazać tu w szczególności należy prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>52</sup>, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a w związku z tym – koordynację i uzgodnienia. Ponadto do jego zadań należy zakładanie i aktualizacja mapy zasadniczej, osnów szczegółowych, map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości oraz powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie<sup>53</sup>.

Kolejną, gatunkowo podobną kategorię, tworzą zadania z zakresu administracji geologicznej, w której starosta jest organem pierwszej

---

<sup>46</sup> Art. 14 ust. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

<sup>47</sup> Jedynie na podstawie zarządzenia wojewody.

<sup>48</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz. U. Nr 175, poz. 1459.

<sup>49</sup> Art. 122 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>50</sup> Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zm. Właściwość tą starosta zachowuje jedynie na gruncie cytowanej ustawy, w przeciwieństwie do procedury scalania gruntów prowadzonej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie właściwe są organy gminy (art. 102 ust. 1).

<sup>51</sup> Art. 6a ust. 1 pkt 2 lit b) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.

<sup>52</sup> Art. 40 ust. 3 pkt 3, tamże. Z zadaniem tym wiąże się dysponowanie środkami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. W tym zakresie zob. art. 7d pkt 1 i art. 41 ust. 5 pkt 3, tamże.

<sup>53</sup> Zob. szerzej art. 7d, tamże.

instancji<sup>54</sup> działającym przy pomocy geologów powiatowych<sup>55</sup>. O ile starosta nie wskazano jako organu administracji górniczej, to jednak i w tej dziedzinie powierzono mu kompetencje, do których zliczyć można wydawanie określonych koncesji<sup>56</sup> i decyzji<sup>57</sup> oraz ustalanie opłat<sup>58</sup> związanych z wydobywaniem kopalni.

Gatunkowo pokrewna omawianym powyżej zadaniom jest także kwestia stosunków wodnych<sup>59</sup>, gdyż wiąże się z administracyjno-prawną reglamentacją nieruchomości. Tutaj starosta zachowuje właściwość przede wszystkim w sprawach pozwoleń wodnoprawnych nie zastrzeżonych *expressis verbis* dla wojewody<sup>60</sup>. Oznacza to domniemanie właściwości starosty w tych sprawach, co wskazuje na jego podstawowe w nich znaczenie. Wskazać tu także należy uprawnienia w odniesieniu do spółek wodnych, w tym uprawnienia nadzorcze<sup>61</sup>.

Starosta wykonuje także szereg zadań z zakresu administracji publicznej zorientowanych na komunikację. Kategoria ta generuje kilka zagadnień dotyczących reglamentacyjnych działań w zakresie ruchu drogowego oraz związanych z transportem, tak drogowym, jak i kolejowym. Szeroki wachlarz zadań dotyczy ruchu drogowego. Wskazać tu można wiele kompetencji: zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych<sup>62</sup>, wydawanie kart parkingowych osobom niepełnosprawnym i placówkom zajmującym się ich opieką, rehabilitacją

---

<sup>54</sup> Art. 103 ust. 1, tamże.

<sup>55</sup> Art. 101 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

<sup>56</sup> Art. 16 ust. 2a, tamże.

<sup>57</sup> Art. 33 ust. 1, tamże.

<sup>58</sup> Art. 85a ust. 2 pkt 1 lit b) i ust. 4 pkt 1 lit a).

<sup>59</sup> W tym zakresie zob. szerz. J. Szachułowicz, *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003.

<sup>60</sup> Art. 140 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

<sup>61</sup> Zob. art. 165 ust. 3 i 4, art. 168, art. 170 ust. 3, art. 178-180, art. 181 ust. 2, tamże. W sprawach z zakresu stosunków wodnych starosta wykonuje także inne, pomniejsze zadania. W tej kwestii zob. także art. 15 ust. 2 pkt 3, art. 85 ust. 4, art. 107 ust. 6, tamże.

<sup>62</sup> Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2005 Nr 108, poz. 908 z późn. zm.

lub edukacją<sup>63</sup>, czy w zakresie usuwania pojazdów z drogi<sup>64</sup>. Ponadto szczególne znaczenie ma rola starosty w kwestii związanej z dopuszczeniem pojazdów do ruchu drogowego oraz z uzyskiwaniem uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi w ruchu drogowym. W ramach pierwszej grupy wskazać należy właściwość starosty w sprawach rejestracji pojazdów<sup>65</sup> i wycofania ich z ruchu drogowego<sup>66</sup> oraz w związku z badaniami technicznymi pojazdów<sup>67</sup>. Rola starosty jest znacząca w kwestii uprawnień do kierowania pojazdami i dotyczy głównie wydawania dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdem<sup>68</sup>, w tym międzynarodowego prawa jazdy<sup>69</sup>. Obejmuje również kierowanie na badania lekarskie w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem<sup>70</sup> oraz wydawania decyzji w sprawach cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. Ponadto jest on właściwy w sprawach związanych ze szkoleniem kierowców, tj. w stosunku do instruktorów<sup>71</sup> i przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców<sup>72</sup>. W odniesieniu do transportu drogowego, kompetencje starosty mają podobny charakter, dotyczą bowiem reglamentacji uprawnień w zakresie wykonywania transportu drogowego<sup>73</sup>. Z zakre-

<sup>63</sup> Art. 8 ust. 4 i 5b.

<sup>64</sup> Art. 130a ust. 5a – 5e.

<sup>65</sup> Art. 73 ust. 1 i 2, tamże. Przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium RP, w odniesieniu do określonych pojazdów samochodowych, starosta wydaje także kartę pojazdu. Art. 77 ust. 3.

<sup>66</sup> Art. 78a ust. 1, tamże.

<sup>67</sup> Zob. Art. 81 ust. 8 pkt 1, art. 83a ust. 7, tamże. Dotyczy to także uprawnień starosty w stosunku do stacji dokonujących takich badań (zob. art. 83a ust. 1, art. 83b ust. 1 i 2) oraz osób wykonujących badania w ramach zatrudnienia w tych stacjach (zob. art. 84 ust. 2 i 3).

<sup>68</sup> Art. 97 ust. 1.

<sup>69</sup> Art. 93 ust. 2.

<sup>70</sup> Art. 122 ust. 1 pkt 4 i 5.

<sup>71</sup> Zob. art. 106 ust. 1, art. 107 ust. 1, art. 108 ust. 3, tamże.

<sup>72</sup> Zob. art. 103 ust. 3, art. 104 ust. 1, art. 108 ust. 1 i 2, tamże.

<sup>73</sup> Odnosi się to do licencji na wykonywanie transportu drogowego (art. 7 ust. 2 pkt 1. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.) i licencji na wykonywanie transportu drogowego tak-

su transportu kolejowego rola starosty jest stosunkowo wąska i sprowadza się do rozstrzygnięcia o potrzebie usunięcia drzew lub krzewów utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspę śnieżną oraz o odškodowaniach z tym związanych<sup>74</sup>.

Szczegół pośredni pozostaje mocno zaznaczony w ramach zadań związanych z kategorią obejmującą porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli<sup>75</sup>. Składają się na nią zadania realizowane jako własne samorządowe, jak również zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd powiatowy w ramach swoich struktur oraz przez zlokalizowane na szczeblu pośrednim służby, inspekcje i straże. Zważywszy na przyjęty porządek pracy, w tym miejscu zaznaczone zostaną zadania z tej kategorii mieszczące się w katalogu zadań z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd powiatowy. W dalszej zaś części, przy tematyce zadań realizowanych

---

sówką (art. 6 ust. 2); kart kwalifikacji kierowcy dla osób wykonujących przewóz drogowy nie posiadających polskiego krajowego prawa jazdy (art. 39f ust. 4); zaświadczeń na krajowy niezarobkowy przewóz drogowy na potrzeby własne (art. 33 ust. 8).

<sup>74</sup> Art. 56 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94.

<sup>75</sup> W kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego zob. zwłaszcza np. Ed. Ura, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, cz. 2, pod red. Ed. Ury, Rzeszów 1997, s. 97 i nast.; S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawnicze*” 1983, Nr 1, s. 229 i nast.; tenże, *Prawnoadministracyjne zagadnienie porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 111 i nast.; J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983 – 1984)*, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych* 1985, Nr 41, s. 128 i nast.; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, pod red. J. Fibiga, M. Roga, A. Tyburskiej, Szczytno 2002, s. 39 i nast.; M. Pomykała, *Pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” w świetle ustawy o Policji*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing* 2001, Nr 3, s. 89 i nast.; R. Szałowski, *Ochrona bezpieczeństwa jako zadanie gminy i Policji z punktu widzenia nauki administracji*, „*Samorząd Terytorialny*” 2005, Nr 5, s. 57 i nast.

przez powiatowe służby, inspekcje i straże, omówione zostaną pozostałe zadania z tej dziedziny.

W pierwszej kolejności wskazać należy uprawnienia starosty w przedmiocie obronności kraju. Chodzi tu zwłaszcza o działania związane z przygotowaniem ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywaniem innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony<sup>76</sup>. W tym zakresie tworzy formację obrony cywilnej i pełni rolę jej organu terenowego<sup>77</sup>. Ponadto odpowiada za przeprowadzenie poboru na obszarze powiatu poprzez zagwarantowanie odpowiednich warunków powiatowej komisji lekarskiej i wojskowemu komendantowi uzupełnień<sup>78</sup> oraz zapewnienie stawiennictwa powołanych do odbycia odpowiedniej służby<sup>79</sup>. Wykonuje także określone zadania związane z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>80</sup>. Pozycja starosty jest dosyć wyraźna także w kwestii dotyczącej kierowania zorganizowaną akcją społeczną związaną z udzielaniem świadczeń w celu zwalczania klęsk żywiołowych<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. U. Nr 16, poz. 152.

<sup>77</sup> Zob. art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

<sup>78</sup> Art. 32a ust. 1.

<sup>79</sup> Art. 60 ust. 4. W przypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa – zarządza przymusowe doprowadzenie przez Policję do wskazanej jednostki wojskowej (art. 61 ust. 2).

<sup>80</sup> Zob. art. 2 ust. 1, art. 66 pkt 1 lit. a) i b), art. 72 ust. 1 z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 z późn. zm.

<sup>81</sup> W tym zakresie obowiązuje dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz. U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz. U. Nr 37, poz. 158.

3. Źródłem zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez samorząd powiatowy mogą być także porozumienia<sup>82</sup>. Zasadniczą delegację do ich zawarcia zawiera art. 33 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>83</sup>. Przewiduje możliwość zawierania porozumień między wojewodą a zarządem powiatu w zakresie powierzenia prowadzenia w jego imieniu niektórych spraw z zakresu jego działalności<sup>84</sup>. Porozumienie takie stanowi prawną formę działania o charakterze administracyjnoprawnym, choć do jego zawarcia niezbędna jest wola obu stron<sup>85</sup>. Jest to sposób uzgodnienia przyjęcia przez samorząd powiatowy określonych zadań, ale też i obowiązków administracji rządowej w zakresie zapewnienia środków finansowych na ich realizację<sup>86</sup>. Szczególnie ważne jest, aby porozumienie o przekazaniu zadań znajdowało umocowanie ustawowe<sup>87</sup>. Wymóg ten wynika z treści art. 166 ust. 2 Konstytucji RP<sup>88</sup>. Stanowi on bowiem, iż ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych niż własne zadań publicznych, wskazując jednocześnie tryb przekazywania i sposób wykonywania tych zadań. Pamiętając panujące poglądy o niedopuszczalności na gruncie cytowanego zapisu konstytucyjnego zlecenia zadań w drodze

---

<sup>82</sup> Na temat tych porozumień zob. np. M. Korobłowski, *Kilka uwag na temat porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przez te podmioty i organy administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 7-8, s. 34 i nast.

<sup>83</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

<sup>84</sup> E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 146-147.

<sup>85</sup> Cechy te nadają porozumieniu charakter umowy prawa cywilnego. Niezależnie jednak od tego, w doktrynie prawa administracyjnego panuje zgoda, iż porozumienie takie stanowi swoistą formę publicznoprawną dotyczącą ustalenia wzajemnych praw i obowiązków organów administracji rządowej i samorządowej. Zob. np. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 38; R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Kraków 2005, s. 55.

<sup>86</sup> W tym zakresie powiatowi przysługuje roszczenie.

<sup>87</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>88</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

porozumienia<sup>89</sup> podkreślić należy, iż możliwość przekazania jednostce samorządu terytorialnego określonego zadania z zakresu administracji rządowej musi być każdorazowo konkretyzowana w zapisach ustawowych prawa materialnego.

### 3. Rola administracji rządowej w powiecie

Powyższe zadania realizowane są w ramach powiatowych struktur samorządowych. Wiele jednak zadań z zakresu administracji rządowej pozostaje we właściwości jednostek funkcjonujących w warunkach szczebla pośredniego, nie mieszających się w jego samorządowej konwencji. Są to jednostki organizacyjnie zaliczane do terenowej administracji rządowej. Jednostki te zasadniczo rozróżnić można według kryterium zespolenia i w tym zakresie przyjmuje się porządek ich podziału na tworzące administrację zespoloną i administrację niezespoloną.

1. W ramach powiatowej administracji zespolonej na szczeblu pośrednim funkcjonują powiatowe służby, inspekcje i straże jako element struktury terenowej administracji rządowej. Z ich konstrukcją prawną ściśle wiąże się zagadnienie policji administracyjnej. O ile w definiowaniu policji administracyjnej oraz pojęć z nią związanych<sup>90</sup> są trudności, tak wypracowane w doktrynie poglądy w kwestii rozumienia materii zadaniowej policji administracyjnej zdają się mieć podobny charakter<sup>91</sup>. Zakładają, iż zadania w tym zakresie są zoriento-

<sup>89</sup> Zob. I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 261.

<sup>90</sup> Polskojęzyczny dorobek publikacyjny w omawianym zakresie ma raczej charakter przyczynkarski i sygnalizacyjny aniżeli analityczny. Z. Leoński, *Policja administracyjna – istota, zadania, rodzaje*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 2000, s. 37.

<sup>91</sup> W tym zakresie zob. szerzej: T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 172; A. Górski, *Administracja. Część szczegółowa*, Warszawa 1936, s. 213 i nast.; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 24; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 50 i nast.; M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. J. Szreniawskiego, Rzeszów 1992, s. 71; Z. Leoński, *Policja administracyjna...*, *op. cit.*, s. 39;

wane na bezpieczeństwo i porządek publiczny poprzez zapobieganie i przywracanie, obejmując swym działaniem wszystkie obszary administracji<sup>92</sup>. Jako determinant tych działań wskazuje się normy administracyjnego prawa materialnego<sup>93</sup>, tworzące warunki prawne dla zadań służb, inspekcji i straży<sup>94</sup>. W kontekście zadaniowym, policja administracyjna ma niejednorodny charakter<sup>95</sup>. Niejednorodna jest także jej struktura organizacyjna, w tym powiązanie w ramach administracji publicznej, gdzie zachodzi podwójne podporządkowanie.

Podstawowe, ustrojowe określenie zadań poszczególnych powiatowych służb, inspekcji i straży, jako systemów, zawierają kolejne przepisy: art. 1 ust. 2 ustawy o Policji<sup>96</sup>, art. 1 ust. 2 ustawy o Pań-

---

T. Sokólska, „Policja administracyjna” – rodzaje dóbr chronionych – bezpieczeństwo i porządek publiczny, *Zeszyty Naukowe – Teoretyczne PWSBiA – Wiek XXI* 2003, Nr 8, s. 167.

<sup>92</sup> B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej*, pod red. K. Nowackiego, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 2000, Nr 272, s. 396.

<sup>93</sup> Z. Rybicki, *Kierownictwo, nadzór, koordynacja i kontrola*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 258; J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1996, s. 60.

<sup>94</sup> Działaniom tym towarzyszy możliwość użycia środków przymusu państwowego. W tym zakresie zob. szerz.: M. Jełowicki, *Inspekcje specjalne funkcjonujące w aparacie administracji państwowej*, [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 1990, Nr 158, s. 87; L. Klat-Wertelecka, *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, pod red. C. Kocińskiego, Wrocław 2006, s. 194; S. Pieprzny, *Samorządowa policja administracyjna (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Z. Cieślaka, Warszawa 2003, s. 478.

<sup>95</sup> Powoduje to, że w granicach tego pojęcia przeprowadza się podziały, m.in. na: policję sanitarną, wodną, budowlaną... Zob. szerzej: M. Janik, *Policyjna funkcja administracji*, [w:] *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe. Zagadnienia społeczno-ekonomiczne, prawne i informatyczne*, pod red. G. Szpor, Katowice 2002, s. 169 i nast.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.



stwowej Straży Pożarnej<sup>97</sup> i art. 81 ust. 1, art. 84 ust. 1, art. 84a ustawy – Prawo budowlane<sup>98</sup>. W. Dawidowicz zwraca uwagę, że chodzi tu co najwyżej o ustrojowe domniemanie zadań, a nie przypisanie właściwości, jako proceduralnego wymiaru kompetencji administracyjnych<sup>99</sup>. Można więc powiedzieć, że ustawowe wyliczenia zadań służb, inspekcji i straży nie są wyczerpujące, lecz stanowią jedynie katalogi przykładowe, orientujące w ich roli<sup>100</sup>. Pomimo bowiem, że ich jednostki są powołane do realizacji zadań z przypisanej im sfery, to do zakresu ich działania należy również wiele rozmaitych celów wykraczających poza te domniemane ramy<sup>101</sup>.

Szczegółowa analiza zadań powiatowych służb, inspekcji i straży pozostaje zadaniem niełatwym. Merytoryczne ramy niniejszej rozprawy nie pozwalają na ich dokładne wyliczenie. Uwagi w tym zakresie obejmować więc będą jedynie ustalenie charakteru tych zadań oraz ich znaczenia w kontekście roli szczebla pośredniego w strukturach terenowej administracji publicznej.

W odniesieniu do Policji przyjąć należy, iż przypisane jej przez prawo zadania odnoszą się do tak zarysowanej całości<sup>102</sup>. Wobec tego, z ustawowego punktu widzenia, struktura powiatowa Policji właściwa jest co do zasady we wszystkich sprawach przekazanych tej formacji.

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

<sup>99</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 25 i nast.

<sup>100</sup> W odniesieniu do Policji i Państwowej Straży Pożarnej są to normy nakładające na nie zadania z zakresu różnorodnych spraw wynikających z wielu przepisów prawa materialnego, co oznacza, że wskazane tam kierunki i formy działalności mają charakter iście odsyłający. Odmienny charakter mają uregulowania dotyczące inspekcji nadzoru budowlanego. Jej zadaniem jest stanowienie instytucjonalnego mechanizmu kontroli przestrzegania przepisów konkretnej ustawy prawa materialnego i dopiero uzupełniająco – przepisów innych ustaw szczególnych.

<sup>101</sup> Próbę enumeracji tych działań podjął J. Dobkowski. Zob. tenże, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 185-186.

<sup>102</sup> Por. J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994, Nr 4, s. 6 i nast.

Zakres działania jej struktur powiatowych uzależniony będzie znacznie od stanowionych przez organy centralne aktów organicznych, nakładających przypisane całej Policji zadania na poszczególne jej segmenty. Chodzi tu zatem o procesy koncentracji i dekoncentracji, których źródłem nie będą jednak przepisy ustawowe, lecz normy niższego rzędu. Właściwość Policji szczebla pośredniego obejmuje zatem w szczególności zadania związane z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, jak również z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Formacja ta kontroluje przestrzeganie przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Ponadto zajmuje się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców, jak również inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. Podejmuje także szereg czynności materialno-technicznych związanych z zakresem swojej działalności. Powyższe wyliczenie ma jedynie charakter poglądowy. Zważywszy na ograniczenia wynikające z charakteru niniejszego opracowania, dokładne wyliczenie zadań Policji uznać należy za zbędne. Konieczna jednak wydaje się być konstatacja, iż zakres zadań Policji na szczeblu pośrednim jest stosunkowo szeroki.

Mniej zasobna w liczbę zadań, choć równie doniosła, jest rola Państwowej Straży Pożarnej. Obejmuje ona zwłaszcza: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze, jak również inne działania związane z ochroną przeciwpożarową<sup>103</sup>, w tym nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. W przeciwieństwie do Policji, rozproszenie zadań

---

<sup>103</sup> W tym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.

w skali systemu ma tutaj źródło ustawowe. Art. 13 ust. 6 i 7 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej precyzuje zakres zadań komendanta powiatowego (miejskiego) tej formacji, różnicując je od zadań organów innych szczebli. Pozwala to, inaczej niż w odniesieniu do Policji, na ustawowe wyodrębnienie zadań realizowanych w warunkach szczebla pośredniego i to w sposób dosyć dokładny.

Jeszcze inny stan zauważyć można w stosunku do zadań powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Art. 83 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane przyznając mu rolę organu niższej instancji wskazuje regulacje zawierające zakres spraw, w których zasadniczo jest on właściwy. Są to sprawy związane z nadzorem prawidłowości procesu budowlanego, tak pod względem formalnym, jak i technicznym. Swym działaniem obejmują wydawanie decyzji administracyjnych, przyjmowanie określonych zgłoszeń oraz podejmowanie czynności faktycznych. I tutaj egzemplifikacja zadań inspekcji nadzoru budowlanego szczebla powiatowego wydaje się być możliwa, choć jak zauważa J. Dobkowski nastręczyć może trudności. Inspekcja ta działa bowiem niejako równolegle z organami administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz administracji architektoniczno-budowlanej, przy czym reguły kolizyjne w pierwszym przypadku stanowią o domniemaniu zadań na rzecz organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w drugim zaś na rzecz organów administracji architektoniczno-budowlanej<sup>104</sup>.

W warunkach powiatu funkcjonuje także jednostka administracji zespolonej niezwiązana ze sferą bezpieczeństwa publicznego. Jest to powiatowy urząd pracy<sup>105</sup> wykonujący zadania powiatu z zakresu polityki rynku pracy. Urząd ten stanowi podstawowe ogniwo administracji publicznej w realizacji tych zadań. Jest płaszczyzną bezpośredniego oddziaływania na rynek pracy, jak i na podmioty zainteresowane tą kategorią zadań, tj. bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców poszukujących pracowników. Katalog zadań z tej dzie-

<sup>104</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa...*, *op. cit.*, s. 183-184.

<sup>105</sup> Zob. art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

dziny zawiera art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Obejmuje działania skierowane bezpośrednio do indywidualnych podmiotów, jak i mające na celu opracowywanie planów i organizowanie przedsięwzięć oddziaływujących na lokalny rynek pracy. Zadania z tej kategorii podkreślają pozycję powiatu w strukturach terenowej administracji publicznej.

2. Poza zespoloną strukturą terenowej administracji rządowej, na szczeblu pośrednim funkcjonują jednostki wykonujące zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej podporządkowane bezpośrednio właściwym ministrom lub centralnym organom administracji rządowej. Są to terenowe organy administracji rządowej i kierownicy państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych<sup>106</sup>. Zgodnie z kwalifikacją dokonaną w art. 9 pkt 3 ustawy o administracji rządowej w województwie, tworzą one administrację niezespoloną.

W ramach administracji niezespolonej, na poziomie szczebla pośredniego, w sposób powszechny dla obszaru całego kraju, występują w zasadzie trzy struktury: skarbowa, weterynaryjna oraz sanitarna. Zadania związane z ich właściwością będą w tym zakresie miały wpływ na obraz roli szczebla pośredniego, wobec czego wymagają uwagi.

Organem administracji skarbowej w wymiarze powiatowym jest naczelnik urzędu skarbowego. Zakres zadań przypisanych temu poziomowi struktury skarbowej co do zasady właściwy jest właśnie jemu, choć w aspekcie zadaniowym wskazuje się także urzędy skarbowe jako podmioty kompetentne w określonych zadaniach. Szczegółowe zadania z tej kategorii wynikają z szeregu ustaw materialnych, których analiza wydaje się być zbędna dla potrzeb niniejszego opracowania. Niemniej jednak, jako podstawowy zakres, przyjąć można zadania wskazane w ustawie z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych<sup>107</sup>. Są to zadania związane z ustalaniem lub określaniem i poborem podatków oraz niepodatkowych należności budżet-

---

<sup>106</sup> E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje...*, *op. cit.*, s. 127.

<sup>107</sup> Zob. art. 5 ust. 6 i 7. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.

towych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, których ustalenie lub określanie i pobór należy do innych organów, a w związku z tym podział i przekazywanie, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, dochodów budżetowych między budżetem państwa i budżetami gmin. Naczelnik urzędu skarbowego obowiązany jest rejestrować podatników oraz przyjmować deklaracje podatkowe, wykonywać kontrole podatkowe, egzekucję administracyjną należności pieniężnych oraz inne zadania określone w odrębnych przepisach. Powierzone mu zadania wykonuje przy pomocy kierowanego przez siebie urzędu skarbowego. Urząd ten posiada także odrębną podmiotowość w zakresie powierzonych mu ustawowo zadań<sup>108</sup>. Obejmują one prowadzenie dochodzeń w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe; wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz wykonywanie kar majątkowych, w zakresie określonym przepisami Kodeksu karnego wykonawczego<sup>109</sup> oraz Kodeksu karnego skarbowego<sup>110</sup>. Z perspektywy zasadniczego adresata działań administracji skarbowej – podatnika, jej struktura zlokalizowana na szczeblu pośrednim, ma podstawowe znaczenie.

Na szczeblu pośrednim występuje Państwowa Inspekcja Sanitarna, która po wyłączeniu jej ze struktur powiatowej administracji zespolonej stała się elementem struktury niezespolonej. Zadania tej Inspekcji w warunkach szczebla pośredniego wykonuje państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Zadania przypisane ustawowo tej Inspekcji mają charakter uniwersalny i odnoszą się do całej jej struktury organizacyj-

---

<sup>108</sup> W znaczeniu materialnym urząd skarbowy nie jest więc wyłącznie jednostką pomocniczą organu – naczelnika urzędu, lecz także odrębnym podmiotem z przynależnym mu zakresem zadań. Nie przesądza to jednak o jego podmiotowej odrębności w rozumieniu proceduralnym, gdzie właściwość zachowuje jedynie organ – naczelnik urzędu skarbowego.

<sup>109</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.

nej, przy czym szczególną rolę pełni państwowy powiatowy inspektor sanitarny. W rozumieniu bowiem Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>111</sup> jest on organem właściwym we wszystkich sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej<sup>112</sup>. Podkreśla to znaczenie tego organu w wykonywaniu zadań tej Inspekcji i wskazuje na jego podstawową rolę w jej strukturach. W realizacji zadań z tej materii, oceniając znaczenie szczebla pośredniego, przyjąć można, że konstrukcja ta podnosi rangę powiatu w strukturach terenowej administracji publicznej. Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej nakazując jej realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego, określa jej zadania dosyć dokładnie, choć uznać należy, iż stopień szczegółowości jej zapisów nie jest wyczerpujący. Płaszczyzny aktywności Inspekcji obejmują sprawowanie nadzoru nad warunkami: higieny środowiska; higieny pracy w zakładach pracy; higieny radiacyjnej; higieny procesów nauczania i wychowania; higieny wypoczynku i rekreacji; zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku; higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne. Wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego (art. 3) i bieżącego (art. 4 ust. 1) nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych (art. 5) i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej (art. 6), co obejmuje kierowanie odpowiedniej stacji sanitarno-epidemiologicznej, będącej zakładem opieki zdrowotnej, wykonującej badania laboratoryjne w zakresie nadzoru sanitarnego oraz działającej w zintegrowanym systemie badań laboratoryjnych.

Na podobnych zasadach, jak Państwowa Inspekcja Sanitarna, funkcjonuje Inspekcja Weterynaryjna. Wywodzi się z powiatowej administracji zespolonej i obecnie wchodzi w skład rządowej admini-

---

<sup>111</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>112</sup> Art. 12 ust. 1, ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 z późn. zm.

stracji niezespólonej, której jednostki wpisane są na szczeblu pośrednim jednolicie dla całego kraju. Ustawowa materia zadaniowa tej Inspekcji zorientowana jest na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego. W sposób generalny dla całej jej struktury zakłada właściwość w tym zakresie poprzez działania związane z ochroną zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego<sup>113</sup>. Organem Inspekcji na szczeblu pośrednim jest powiatowy lekarz weterynarii, jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespólonej administracji rządowej<sup>114</sup>. W rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, jest on organem pierwszej instancji w sprawach związanych z wykonywaniem zadań Inspekcji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W aspekcie zadaniowym, podobnie jak w przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, to właśnie organ powiatowy jest podstawowym ogniwem ich realizacji.

#### 4. Podsumowanie

Jak z powyższego wynika, zakres zadań rządowych realizowanych na szczeblu pośrednim jest stosunkowo rozległy. Dokonując oceny zadań powiatu, należy zdecydowanie wskazać na dysproporcję, tak pod względem ilości, jak i doniosłości zadań, między zadaniami administracji rządowej realizowanymi przez powiat a zadaniami powiatu o samorządowym charakterze. W tym zakresie wyraźnie przeważający jest rządowy aspekt zadań tego szczebla w stosunku do zadań o samorządowym charakterze. Zgodnie z zestawieniem dokonany w odniesieniu do pierwszego kwartału 1999 r. różnicę tę obrazuje następujące zestawienie: 33 934 zadań własnych i 134 556 zadań z zakresu administracji rządowej, co stanowi bez mała proporcję 1:4<sup>115</sup>. Co więcej, w późniejszym okresie stosunek ten uległ zmianie na niekorzyść za-

---

<sup>113</sup> Szerzej: zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 842.

<sup>114</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 3.

<sup>115</sup> Dane z: *Informacja Rządu o stanie reformy samorządu terytorialnego administracji (31 maja 1999 r.)*, Warszawa 1999, s. 39.

dań własnych. Prowadzi to do konstatacji, że z punktu widzenia charakteru realizowanych zadań, powiat stanowi płaszczyznę bliższą i potrzebniejszą administracji rządowej niż samorządowej.

Dysproporcję tą potwierdza struktura dochodów powiatu: 60% dochodów stanowią dotacje, 36% subwencje i 4% dochody własne<sup>116</sup>, z czego przeważającą większość dochodów własnych stanowią dochody z majątku powiatu i z udziałów w PIT<sup>117</sup>. Dodać, że struktura ta odpowiada proporcjom zadań, jakie w ramach tych dwóch kategorii wykonuje. Dysproporcja tego systemu potwierdza więc tezę o dysproporcji zadań. Dotacje są bowiem źródłem finansowania zadań administracji rządowej, choć również wspomagają realizację zadań administracji świadczącej (np. oświata). Dotacje, które mają charakter celowy redukują samodzielność decyzyjną samorządu powiatowego niemal do zera. Jak się więc okazuje, powiat jest głównie finansowany przez budżet państwa i koncentruje się na wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej. System finansowania powiatów czyni z tego szczebla fikcję samorządową, poprzez niemożność samofinansowania. Gwarancją samodzielności przypisywanej samorządowi terytorialnemu jest bowiem jego materialna samowystarczalność.

Obecny powiat nie broni nadanego mu ustrojowo monistycznego modelu o wyłącznie samorządowym charakterze. Aspekt funkcjonalny wyraźnie przekonuje, że w obecnym stanie szczebel pośredni pozostaje także rządowy. Co więcej, w zakresie zadań z zakresu administracji rządowej szczebel pośredni niejednokrotnie jest podstawowym

---

<sup>116</sup> Dane zaczerpnięto z: E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 180.

<sup>117</sup> W ramach struktury dochodów powiatów ich dochody własne wyniosły: w 1999 r. – 6,2%, w 2000 r. – 7,9%, w 2001 r. – 8,6%, w 2002 r. – także poniżej 10%. W. Kieżun, *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej w latach 1998 – 2001*, [w:] *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999 – 2001*, pod red. A. Piekary, Warszawa 2003, s. 105; E. Kornberger-Sokołowska, *Reforma administracji publicznej w latach 1999 – 2001 a budżety jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] tamże, s. 182-187.



ogniwem ich realizacji<sup>118</sup>. Oznacza to, że znaczenie powiatów w strukturach terenowej administracji rządowej ma istotny charakter. Stanowi bowiem najniższą jednostkę aktywności administracji rządowej w ramach zasadniczego podziału terytorialnego kraju<sup>119</sup> funkcjonującej tu w sposób jednolity i ogólny. Tym samym słuszną zdaje się być konstatacja o doniosłości szczebla pośredniego w realizacji zadań z tej dziedziny administracji publicznej. Konieczne zdaje się też być wpisanie w terenową strukturę administracji rządowej organu szczebla powiatowego o właściwości ogólnej, co ustrojowo potwierdzi jej istnienie na tym szczeblu. Pozwoli to także na dostosowanie struktur organizacyjnych do wymogów funkcjonalnych oraz uproszczenie mechanizmu ich finansowania.

Wobec powyższego pojawia się przekonanie o potrzebie rozważenia uwzględnienia szczebla pośredniego w ustrojowej konstrukcji organizacji terenowej administracji rządowej. To z kolei wymaga redefinicji aktualnego szczebla pośredniego, co wiązać się także będzie z istotnymi zmianami strukturalnymi. Zmiany te bowiem dotyczyć będą także samorządu terytorialnego ulokowanego ustrojowo na szczeblu pośrednim. Z jednej strony pojawi się pytanie o jego zasadność, a w dalszej kolejności o formę. Jakkolwiek, postulat zmian w tym zakresie zdaje się być uzasadniony.

## ABSTRACT

### Government functions of administrative district

At present government administration has been functioning for ten years in a form given it by the reform of 1998. This perspective of time persuades to reflection on correctness of the system solutions worked out then and their topicality. An adopted conception of the territorial administration assumes

---

<sup>118</sup> Dla porównania pozycję taką w odniesieniu do samorządu terytorialnego zachowuje co do zasady gmina.

<sup>119</sup> Na temat różnic pomiędzy pojęciem „podział terytorialny” i „podział administracyjny” zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2002, s. 275-276.

existence of one-level indirect grade in a form of an administrative district being the subject. According to the system it was granted a monistic self-governed character, though in reality it also constitutes a plane of functioning of the government administration. It brings out a question on correctness of the accepted organisational solutions against functional realities. In order to find an answer, it is necessary to carry out the functional analysis of the indirect grade. Whereas the grounds will constitute characteristics of tasks from the scope of the public administration including a dichotomic division into self-government and government ones. Considering an extent of the discussed problems, the substantial framework of the hereby elaboration will be limited only to characteristics of tasks from the scope of the government administration realised in conditions of the administrative district.