

**Tomasz CZAJA**

*Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu*

*Instytut Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Kryminologii*

*tomasz.czaja@wskz.pl*

*<https://orcid.org/0009-0004-4133-8021>*

*<https://doi.org/10.34739/dsd.2025.01.07>*



---

## **KOMENDANT POWIATOWY POLICJI JAKO ORGAN ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W OTOCZENIU ORGANÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ. ZARYS KOMPETENCJI I ZALEŻNOŚCI**

---

**ABSTRAKT:** Komendant powiatowy Policji to niezwykle ważne stanowisko w hierarchii instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, szczególnie związane z tworzeniem formalnych i nieformalnych koalicji na rzecz bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Jako organ administracji publicznej bezpośrednio odpowiada za realizację ustawowych zadań Policji na terenie wyznaczonym granicami powiatu, działając w otoczeniu podmiotów reprezentujących administrację samorządową, współodpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa mieszkańców określonego terytorium. Dlatego, wybierając jako przedmiot badawczy wspomniany poziom spośród organów Policji, należy sformułować następujący problem badawczy: Jakie miejsce zajmuje komendant powiatowy Policji wśród organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na szczeblu lokalnym? Prowadząc badania z wykorzystaniem historycznych i aktualnych regulacji prawnych, w szczególności ustaw pragmatycznych, warto odpowiedzieć na następujące pytania: Jakie zadania i kompetencje ma komendant powiatowy Policji? Które organy samorządowe i w jakim zakresie odpowiadają za realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa obywateli na szczeblu lokalnym? Czy występują zależności (jakiego rodzaju) między organem Policji i organami samorządowymi w obszarze utrzymania bezpieczeństwa i porządku?

**SŁOWA KLUCZOWE:** policja, komendant, bezpieczeństwo lokalne, administracja, samorząd

---

## **THE DISTRICT POLICE COMMANDER AS A GOVERNMENT ADMINISTRATION AUTHORITY IN THE ENVIRONMENT OF LOCAL GOVERNMENT BODIES. OUTLINE OF COMPETENCES AND DEPENDENCIES**

**ABSTRACT:** The District Commander of the Police is an extremely important position in the hierarchy of the institution responsible for maintaining public safety and order, especially related to the creation of formal and informal coalitions for the security of local communities. As a public administration body, it is directly responsible for the implementation of statutory tasks of the Police in the area delimited by the county boundaries, acting in the vicinity of entities representing the local government administration, co-responsible for the safety of the inhabitants of a given territory. Therefore, when choosing the above-mentioned level from among the Police bodies as the subject of research, the following research problem should be formulated: What is the place of the District Commander of the Police among the public administration bodies responsible for security and public order at the local level? When conducting research using historical and current legal regulations, in particular pragmatic acts, it is worth answering the following questions: What tasks and competences does the district commander of the Police have? Which local government bodies and to what extent are responsible for the implementation of tasks in the field of citizen security at the local level? Are there any dependencies (of what kind) between the Police and local government bodies in the area of maintaining security and order?

**KEYWORDS:** police, commander, local security, administration, local government

## WPROWADZENIE

Wśród podstawowych zadań państwa znajduje się zapewnienie bezpieczeństwa<sup>1</sup>, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Realizacja tego priorytetu odbywa się za pomocą podmiotów reprezentujących trzy kategorie monteskiuszowskiego podziału: władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że w sferze realizacyjnej w państwach nowoczesnych zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa podzielone są między różne resorty<sup>2</sup>.

Policja, jako ważna część systemu służb oraz organów zapewniających bezpieczeństwo i porządek w kraju<sup>3</sup>, realizuje funkcję wewnętrzną państwa, polegającą na działaniach w celu utrzymywania i wzmacniania aktualnego w danym czasie systemu społeczno-gospodarczego<sup>4</sup>. Służy społeczeństwu przez wykonywanie zadań związanych z ochroną podstawowych dóbr, zapobieganiem i zwalczaniem negatywnych zjawisk społecznych czy też współpracą z innymi podmiotami w kraju i zagranicą<sup>5</sup>.

Podległa ministrowi spraw wewnętrznych formacja szczególną rolę w realizacji treści art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup> zawdzięcza nadzwyczajnym kompetencjom i swoistym zadaniom, wynikającym z obowiązujących przepisów prawa<sup>7</sup>. Fakt, że każdego dnia, licząca ponad sto tysięcy etatów mundurowych organizacja zajmuje się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, podkreśla wyjątkowość i doniosłą rolę formacji we współtworzeniu systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

Niniejszy artykuł ma ukazać specyficzne usytuowanie komendanta powiatowego Policji<sup>8</sup> jako organu administracji rządowej współodpowiedzialnego za bezpieczeństwo w lokalnym środowisku, wśród organów administracji samorządowej wykonujących także zadania z zakresu bezpieczeństwa ludności.

Autor, korzystając z metody obserwacji uczestniczącej, jak również analizy i syntezy, koncentruje się na porządku prawnym ustanowionym po wyborach z czerwca 1989 r. i bada

---

<sup>1</sup> Istnieje wiele różnych definicji pojęcia „bezpieczeństwo”. A. Urban zwraca uwagę na ewolucję w definiowaniu i wieloznaczność tego terminu. Vide: A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016, s. 11. Na potrzeby niniejszego artykułu autor przyjął, że bezpieczeństwo należy rozumieć jako obiektywny stan wolności od zagrożeń. Vide: R. Socha, *Historyczne i współczesne postrzeganie policji w Polsce*, Warszawa 2022, s. 102.

<sup>2</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 26.

<sup>3</sup> Policja odpowiada bezpośrednio za bezpieczeństwo i porządek publiczny. J. Widacki rozumie przez bezpieczeństwo publiczne „stan, w którym nie są popełniane przestępstwa”, zaś jako porządek publiczny „stan, w którym nie są popełniane wykroczenia”. Vide: J. Widacki, *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 167.

<sup>4</sup> A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1998, s. 67-68.

<sup>5</sup> A. Tyszkiewicz (red.), *Policja Państwowa w drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane aspekty organizacji i funkcjonowania*, Kraków 2015, s. 7.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>7</sup> K. Walczuk, *Działalność policji a konstytucyjna zasada legalizmu (praworządności)*, [w:] *Prawo policyjne*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna, Warszawa 2014, s. 42.

<sup>8</sup> Autor odnosi się również do stanowiska komendanta rejonowego Policji, które było odpowiednikiem badanego jeszcze przed zmianami administracyjnymi.

okres od wejścia w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>9</sup> w jej pierwotnym brzmieniu do dzisiaj. Odniesienia do wcześniejszych regulacji prawnych mają jedynie charakter porównawczy, służą ukazaniu obecnie stosowanych rozwiązań na tle historycznym.

## **POLICJA PAŃSTWOWA I MILICJA OBYWATELSKA**

Struktura i organizacja liczącej już ponad sto lat polskiej Policji, służby podległej przedstawicielom władzy wykonawczej, na przestrzeni lat dostosowana była do rozdziału kompetencji w rządzie oraz podziału administracyjnego kraju.

W pierwszym akcie prawnym, który kompleksowo regulował nowo ustanowioną służbę, czyli w ustawie z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej<sup>10</sup>, wyraźnie wskazano umiejscowienie Policji wśród władz państwowych i samorządowych. Określono, że za nową formację odpowiedzialnym został minister właściwy w sprawach wewnętrznych, a jej organizacja pierwotnie miała związek z sądownym podziałem Rzeczypospolitej<sup>11</sup>.

Wśród jednostek organizacyjnych międzywojennej Policji znalazły się: komendy okręgowe (dla kilku lub kilkunastu powiatów), komendy powiatowe (z rejonami adekwatnymi do granic powiatów), komisariaty (w większych miastach w powiecie lub w dzielnicach dużych miast), posterunki stałe (dla gmin), urzędy śledcze (przy komendach okręgowych do prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw).

Zatem ówczesny komendant powiatowy, jako organ wykonawczy władzy państwowej i samorządowej, kierował Policją w powiecie, wykonując zadania o charakterze organizacyjnym, administracyjnym, logistycznym, szkoleniowym itd.<sup>12</sup> W przepisach służbowych jego stanowisko zaszerzegowano w grupie funkcjonariuszy wyższych. Podlegał bezpośrednio komendantowi okręgowemu Policji, nad którym z kolei zwierzchnictwo sprawował komendant główny Policji.

Już na początku jej istnienia przewidziano bezpośrednią zależność Policji Państwowej od władz państwowych, bowiem w powiatach w zakresie służby bezpieczeństwa i czynności wykonawczych tychże władz podlegała komisarzom rządowym<sup>13</sup>.

Rozlokowanie komisariatów policji na terenie powiatu nie było wyłączną kompetencją komendanta powiatowego. Decyzja należała do komisarza rządowego, który jedynie miał porozumieć się z właściwym komendantem. Analogiczny tryb występował w miastach, gdzie decydował przedstawiciel lokalnej władzy administracyjnej po porozumieniu z samorządem oraz komendantem.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej (Dz. Pr. Publ. Policji z 1919 r. nr 61, poz. 363).

<sup>11</sup> A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 100-101.

<sup>12</sup> J. Kostrubiec, *Organizacja i funkcjonowanie Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo policyjne*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), Warszawa 2014, s. 18.

<sup>13</sup> Szczegóły na temat współpracy z władzami znalazły się w rozdziale „Zależność służbowa oraz stosunek do władz państwowych i samorządowych”. Vide: Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r., op. cit. Należy zauważyć, że pojawiła się tutaj podległość „administracyjna”, gdzie zwierzchnikiem komendanta powiatowego został starosta. Vide: A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764-1990*, Warszawa 2015, s. 169.

W okresie powojennym, gdy Policję Państwową zastąpiła Milicja Obywatelska (MO), również nowa służba, odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju zależna była od organów władzy wykonawczej: wojewódzkich, powiatowych i gminnych rad narodowych<sup>14</sup>. Pierwotnie, na mocy dekretów z 27 lipca 1944 r. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, gdy rozwiązano Policję Państwową i powołano Milicję Obywatelską, organy MO podporządkowane zostały terenowym radom narodowym. Jednak już Dekret o Milicji Obywatelskiej z dnia 7 października 1945 r. wskazywał na kierownika resortu Bezpieczeństwa Publicznego jako bezpośrednio odpowiedzialnego za nadzór na formacją<sup>15</sup>.

Od wejścia w życie dekretu z dnia 21 grudnia 1955 r., poprzez okres obowiązywania kolejnych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie MO aż do uchylenia ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, formacja podlegała ministrowi spraw wewnętrznych<sup>16</sup>.

Struktura milicyjnych organów terenowych odzwierciedlała istniejący w danym czasie podział administracyjny. Przed reformami administracyjnymi z lat 1972-1975, gdy gminy zastąpiły gromady jako najniższe w strukturze jednostki terytorialne<sup>17</sup>, funkcjonowały komendy miejskie i dzielnicowe MO<sup>18</sup>. Z kolei po wprowadzeniu dwustopniowego podziału kraju i przejęciu większości kompetencji zlikwidowanych organów powiatowych przez organy szczebla podstawowego<sup>19</sup> pojawiły się komendy rejonowe MO.

Ewenement stanowiła metamorfoza wynikająca z wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, w której za terenowe organy podległe temuż ministrowi, w aspekcie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego, uznano: szefów wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych; szefów rejonowych, miejskich oraz dzielnicowych urzędów spraw wewnętrznych; komendantów komisariatów i posterunków MO<sup>20</sup>.

Porównując ówczesne regulacje prawne dotyczące Milicji Obywatelskiej z późniejszymi rozwiązaniami dotyczącymi Policji, należy zauważyć, że brakowało wówczas spójnego aktu, który kompleksowo zajmowałby się materią jednej z najliczniejszych służb państwa. Mimo istnienia „branżowej” ustawy o stosunku służbowym funkcjonariuszy MO, to właśnie w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania

<sup>14</sup> P. Majer, *Milicja Obywatelska w systemie organów władzy PRL. Zarys problematyki i źródła*, Toruń 2003, s. 35.

<sup>15</sup> E. Ura, *Milicja Obywatelska w PRL. Pozycja prawna i zakres działania*, Warszawa 1975, s. 9-10.

<sup>16</sup> Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1955 r. nr 46, poz. 311) zmieniał pierwszą część w treści Dekretu z dnia 20 lipca 1954 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 34, poz. 143), między innymi w zakresie definicji formacji, jej podległości, a także wyraźnie wskazywał zależność struktur MO od podziału administracyjnego państwa. Milicja Obywatelska doczekała się regulacji rangi ustawowej dopiero po kilku latach, gdy weszła w życie Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1959 r. nr 12, poz. 69).

<sup>17</sup> E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 29.

<sup>18</sup> Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r., op. cit., art. 4.

<sup>19</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-2020*, Warszawa 2020, s. 430-431.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1983 r. nr 38, poz. 172.

podległych mu organów znalazł się ich podział, szczegółowe uprawnienia milicjantów czy też wytyczne dotyczące współpracy z organami i organizacjami spoza resortu<sup>21</sup>.

Czas PRL-u charakteryzował się dużą dynamiką zmian w strukturach służb bezpieczeństwa, wynikających choćby z rosnącej przestępczości czy też nowych zadań z obszaru zapobiegania oraz walki z patologiami społecznymi. Dlatego na poziomie jednostek powiatowych/rejonowych MO powstawały coraz bardziej wyspecjalizowane komórki organizacyjne, np. ruchu drogowego, do walki z przestępczością gospodarczą itd.<sup>22</sup>

## **POLICJA OD 1990 ROKU**

Zmiany społeczno-ustrojowe w Polsce, zachodzące na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia, dotknęły także resort spraw wewnętrznych<sup>23</sup>. Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. nie tylko nawiązywano do tradycji Policji Państwowej z okresu II Rzeczypospolitej, ale również wprowadzano nowy model policyjnych rozwiązań prawnych w zakresie formacji zajmującej się ochroną bezpieczeństwa obywateli i utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>24</sup>.

Na początku nowej ustawy podkreślona została rola współpracy organów terenowej administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego z Policją w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, co wskazywało na inne priorytety i kierunki, np. budowanie społeczeństwa obywatelskiego<sup>25</sup>. Kooperacja wielu podmiotów, odpowiedzialnych ustawowo za lokalne bezpieczeństwo służyć miała poprawie efektów podejmowanych działań, zmniejszaniu kosztów, szybszemu i skuteczniejszemu rozwiązywaniu problemów czy docieraniu do większej liczby „konsumentów” tworzonego systemu<sup>26</sup>.

Wśród efektów reform ustrojowych przełomu lat osiemdziesiątych oraz dziewięćdziesiątych XX wieku w instytucjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny wymienia się, między innymi, właśnie związanie Policji z terenową administracją rządową i samorządową czy też bezpośredni udział samorządu w systemie bezpieczeństwa lokalnego<sup>27</sup>. Na stopniowe przeobrażenia w Policji od 1990 r. i konieczność dostosowywania jej struktur do potrzeb społecznych oraz światowych tendencji w zapobieganiu przestępczości zwracano uwagę od wielu lat. Porzucenie centralistycznego modelu formacji, zmiany organizacyjne,

---

<sup>21</sup> Ibidem, art. 5-19.

<sup>22</sup> A. Misiuk, *Zarys ustroju administracji spraw wewnętrznych w Polsce. Przemiany prawno-organizacyjne od połowy XVIII wieku do współczesności*, Warszawa 2018, s. 229 i nast.

<sup>23</sup> Kulisy tamtych wydarzeń wewnątrz resortu spraw wewnętrznych opisane zostały szczegółowo przez pierwszego Komendanta Głównego Policji. Vide: L. Lamparski, *Policja bez tajemnic*, Warszawa 1993, s. 5 i nast.

<sup>24</sup> Z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 6 kwietnia o Policji przestały obowiązywać obie ważne ustawy „mili-cyjne”: Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1985 r. nr 38, ze zm.) oraz wspomniana Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów.

<sup>25</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 18-20.

<sup>26</sup> M. Czuryk, *Zakres działania policji oraz obszary jej współdziałania z innymi podmiotami*, [w:] *Prawo policyjne*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna, Warszawa 2014, s. 65.

<sup>27</sup> A. Letkiewicz, T. Szankin, *Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie w Policji*, Szczytno 2013, s. 198.

dobór nowych kadr, specjalny pakiet ustaw „policyjnych” – wszystko to miało służyć budowaniu nowoczesnej Policji<sup>28</sup>. Ówczesny, dwustopniowy podział administracyjny w kraju znalazł adekwatne odzwierciedlenie w zreformowanej organizacji, uwzględniającej potrzebę zbliżania się administracji do obywatela poprzez tworzenie bardziej dostępnej sieci urzędów.

Ustawa o Policji zawierała zaktualizowane rozróżnienie organów formacji. Komendant Główny Policji (KGP) został centralnym organem administracji państwowej, rzeczowo odpowiedzialnym za sprawy ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powielono wcześniejsze regulacje odnośnie podległości służbowej zajmującego to stanowisko, potwierdzając nadzór zwierzchni ministra do spraw wewnętrznych, odpowiedzialnego również za składanie wniosków dotyczących powołania i odwołania KGP<sup>29</sup>. Natomiast drugą grupę w ustawie stanowiły „organy Policji”, czyli: komendanci wojewódzcy Policji, komendanci rejonowi Policji, komendanci komisariatów Policji.

W sprawach osobowych ranga KGP była wówczas zdecydowanie większa niż obecnie, bowiem na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy mianował i odwoływał komendantów rejonowych Policji. W procedurze brał też udział komendant wojewódzki Policji, ale wyłącznie jako wnioskodawca, oraz wojewoda jako opiniodawca.

Wśród kompetencji komendanta rejonowego Policji, prócz zwierzchnictwa nad policjantami w rejonie swego działania, znalazło się uprawnienie do występowania z wnioskami w sprawie obsady stanowiska komendanta komisariatu Policji, z wyłączeniem komisariatów specjalistycznych.

Każdy ze wspomnianych organów Policji do wykonywania ustawowych zadań otrzymał podległy sobie urząd w postaci komendy lub komisariatu. Aczkolwiek wyłącznie najwyższy zwierzchnik policjantów uzyskał możliwość określenia zasad organizacji komend oraz komisariatów, a także wskazania zasięgu terytorialnego dla komend rejonowych. Z kolei komendanta wojewódzkiego Policji uprawniono do określania, w rejonie swego działania, właściwości terytorialnej komisariatów Policji.

Novum w odniesieniu do spraw lokalnych było utworzenie niecodziennego typu służby policyjnej: policji lokalnej. W jej strukturze przewidziano wyłącznie posterunki Policji jako samodzielne jednostki, działające na terenie gmin, podlegające komendantowi rejonowemu Policji. Istotną rolę organów samorządu terytorialnego we współdzieleniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo ludności podkreślał fakt, że przełożony funkcjonariuszy Policji lokalnej był zobligowany do tworzenia lub likwidacji tego rodzaju służby, a także powoływania i odwoływania kierownika posterunku Policji lokalnej na wniosek właściwego organu samorządowego.

Bardzo ważnym aspektem dla społecznej kontroli działań Policji stał się obowiązek sprawozdawczo-informacyjny. Na podstawie art. 10 ustawy o Policji komendanci Policji, bez

---

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> W pierwotnym brzmieniu ustawy o Policji decyzje ministra do spraw wewnętrznych na temat powołania lub odwołania Komendanta Głównego Policji podlegały dodatkowemu opiniowaniu przez Polityczny Komitet Doradczy MSW.

rozdzielenia na kategorię w strukturze organizacyjnej, zostali zobligowani do okresowego składania sprawozdań i przedstawiania informacji na temat stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Adresatami określono przedstawicieli administracji ogólnej oraz samorządu terytorialnego. Tej samej grupie odbiorców przyznano również możliwość żądania wyjaśnień od organów Policji, czy też przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w kwestiach dotyczących organizacji wewnętrznej i realizacji zadań Policji. Natomiast w odniesieniu do wykrywania przestępstw i wykroczeń tożsame kompetencje otrzymały wyłącznie sądy oraz prokuratury.

Z punktu widzenia partycypacji społeczności w kreowaniu lokalnego bezpieczeństwa istotną szansę stworzono dzięki możliwości współfinansowania funkcjonowania działalności Policji z budżetów samorządów terytorialnych. Chodziło o dotacje celowe, np. na zakup środków transportu, wyposażenia albo dofinansowanie remontów.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zmiany wynikające z transformacji ustrojowej w Polsce i powołanie do istnienia Policji nie oznaczały natychmiastowej poprawy wskaźnika zaufania do funkcjonariuszy. Tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego, jako proces rozłożony w czasie, wymagało otwarcia się na współpracę i większej aktywności ze strony mundurowych i obywateli. Na poziomie lokalnym ważnym stało się wzajemne przekonanie o celowości współdziałania i stworzenie partnerstwa policyjno-samorządowo-społecznego<sup>30</sup>. Od poziomu zaangażowania podmiotów we wzajemną troskę o bezpieczeństwo lokalnych społeczności zależy skuteczność podejmowanych działań. Tym trudniejsze było to wyzwanie, gdy się uzmysłowi, że przez lata poprzedniczka Policji była utożsamiana z aparatem represji państwa wobec obywatela i ze zniechęconym przez wielu systemem politycznym, w którym przymus odgrywał bardzo ważną rolę.

W dalszej części ustawy o Policji pojawiły się też inne elementy wiążące z sobą Policję i inne instytucje publiczne. W art. 14 pojawił się obowiązek realizacji zadań przez policjantów na polecenie, między innymi, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Ustawodawcy zawarli jednakże ważne zastrzeżenie, zapobiegające ewentualnej samowoli i zapędom do kierowania Policją z gabinetów wójtów, burmistrzów, prezydentów itp. Owe polecenia i ich granice muszą zostać wyraźnie wskazane w innych ustawach, a żądanie przekazane ustnie musi zostać potwierdzone w formie dokumentu. Należy pamiętać, że organ kierujący żądanie do komendanta Policji ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść tegoż<sup>31</sup>.

Nietypowym rozwiązaniem była regulacja w tej samej ustawie odnosząca się do innej służby mundurowej – Straży Miejskiej. Jednakże rola lokalnych organów Policji w stosunku do przedstawicieli wspomnianej formacji ograniczona została do koegzystencji na tym samym terenie odpowiedzialności<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> P. Caliński, *Współpraca policji ze społeczeństwem*, [w:] *Polska Policja na drodze do Unii Europejskiej. Przewodnik dla funkcjonariuszy*, Warszawa 2000, s. 222.

<sup>31</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 177.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., op. cit., art. 23-24.

Kolejnym, istotnym uprawnieniem komendanta rejonowego Policji, przynależnym także Komendantowi Głównemu oraz komendantowi wojewódzkiemu, stało się wydawanie decyzji dotyczących mianowania, przenoszenia i zwalniania policjantów ze stanowisk służbowych. W sprawach kadrowych te same organy otrzymały możliwość przenoszenia i delegowania podległych policjantów, adekwatnie do zakresu terytorialnego swego oddziaływania.

Od wejścia w życie 10 maja 1990 r. ustawa o Policji była wielokrotnie nowelizowana. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Policja wolno przeobrażała się, ze służby kojarzonej wyłącznie z karą w instytucję o przejrzystych regułach działania, gdzie potrzebujący pomocy obywatel nie był niepotrzebnym dodatkiem do codziennej rzeczywistości.

Przygotowania do późniejszego wstąpienia do struktur Unii Europejskiej stały się jednym z impulsów do poprawy jakości współpracy na linii: organy Policji-przedstawiciele lokalnych społeczności. Dzięki płynącym do formacji funduszom ze źródeł zewnętrznych pojawiła się możliwość szkolenia kadry kierowniczej w krajach Europy Zachodniej, gdzie model współpracy w trójkącie: policja-społeczeństwo-samorząd osiągnął wysoki stopień zaawansowania. Szczególnie inspirujące dla wielu późniejszych inicjatyw polskiej Policji były działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, kształtowania bezpiecznych przestrzeni (Crime Prevention Through Environmental Design) czy też idea uspołeczniania działań (Community policing)<sup>33</sup>. Dzięki szkoleniom z wykorzystaniem pomysłów policjantów z innych państw swoje koncepcje coraz częściej i odważniej przedstawiali komendanci Policji różnych szczebli. Wiele akcji, programów oraz strategii o tematyce prewencyjnej opracowano właśnie na poziomie lokalnym, dzięki współpracy komendantów Policji z organami samorządowymi oraz instytucjami publicznymi z najbliższego otoczenia. Policjanci zaczęli pojmować nową rolę w społeczeństwie polegającą na oferowaniu usług z obszaru bezpieczeństwa dla przedstawicieli lokalnej społeczności<sup>34</sup>.

## **POLICJA PO REFORMIE ADMINISTRACYJNEJ**

Z punktu widzenia organizacji Policji i kooperacji z organami administracji samorządowej duże znaczenie miała reforma administracyjna państwa wprowadzona dnia 1 stycznia 1999 roku. O ile zmiany obszarowe nie dotknęły bezpośrednio gmin, to bardzo wyraźnie ograniczono liczbę województw i przywrócono powiaty po ponad dwudziestu latach ich niebytu<sup>35</sup>. Zaistniała więc konieczność dostosowania struktur policyjnych do nowego podziału Polski. Nie wolno jednakże zapominać o zmianach w organizacji podmiotów odpowiedzialnych za lokalne bezpieczeństwo. Samorząd gminny otrzymał zadania z zakresu porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej; samorząd powiatowy – porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

---

<sup>33</sup> A. Kossowska, K. Krajewski, *O potrzebie lokalnej prewencji przestępczości z punktu widzenia kryminologii (refleksje na tle warsztatów samorządowych poświęconych zapobieganiu przestępczości)*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 127.

<sup>34</sup> A. Przemyski, *Community policing po polsku*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 166-167.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603).

ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej oraz ochrony przed innymi zagrożeniami; samorząd wojewódzki – bezpieczeństwa publicznego; wojewoda – porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa, zapobiegania zagrożeniom dóbr prywatnych i publicznych i usuwania ich skutków<sup>36</sup>.

Od początku 1999 roku pozostały komendy wojewódzkie Policji dla każdego z szesnastu województw oraz Komenda Stołeczna Policji (KSP) dla obszaru miasta stołecznego i wyznaczonych powiatów. Siedzibą województwa mazowieckiego została Warszawa, z rejonem działania KSP, a komendę wojewódzką dla tego regionu umiejscowiono w Radomiu. W każdym z powiatów powstały komendy powiatowe Policji, przejmując zadania po zlikwidowanych komendach rejonowych Policji. W miastach na prawach powiatu powołano komendy miejskie Policji<sup>37</sup>.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa wprowadziła do ustawy o Policji nowe kategorie organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny<sup>38</sup>. Jednocześnie dookreśliła, że organami administracji rządowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego stały się: Komendant Głównych Policji (organ centralny, przełożonych wszystkich policjantów), wojewoda działający przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji (jako reprezentanta lub samodzielnego organu), komendant powiatowy lub miejski Policji, komendant komisariatu Policji. Zasięg działania wymienionych organów wyznaczał zasadniczy podział administracyjny kraju.

Niezwykle istotną materią, uregulowaną przez wspomnianą nowelizację stała się rola przełożonych Policji w postępowaniu administracyjnym. Komendant powiatowy Policji zyskał prawo do udziału w tymże postępowaniu w charakterze organu, o ile nie występowały wyłączenia ustawowe<sup>39</sup>. Posiadał zatem kompetencje do wydawania władczych rozstrzygnięć o charakterze decyzji administracyjnych, w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Organem drugiej instancji został komendant wojewódzki Policji, co pokazuje brak bezpośredniego powiązania Policji ze strukturą samorządu powiatowego i brak podległości służbowej na poziomie wydawanych decyzji administracyjnych.

---

<sup>36</sup> P. Sarnecki, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 36.

<sup>37</sup> W niniejszym artykule określenie „komendant powiatowy Policji” odnosi się również do „komendanta miejskiego Policji”. Adekwatnie należy też traktować nazwy urzędów pomocniczych.

<sup>38</sup> 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).

<sup>39</sup> Opisywane uprawnienia i zadania znalazły się w regulacjach rozdziału „Organizacja Policji”. Vide: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., op. cit.

## KOMENDANT POWIATOWY POLICJI OD 1999 R.

Kolejnym ważnym krokiem stało się określenie trybu obsady stanowiska komendanta powiatowego Policji<sup>40</sup>. Odtąd powołanie przez komendanta wojewódzkiego Policji kandydata do służby w tym charakterze obwarowane zostało koniecznością przeprowadzenia konsultacji ze starostą. Podkreślić należy, że przewidziana forma porozumienia nie oznaczała stanowczego wpływu starosty na politykę kadrową komendanta wojewódzkiego Policji. Znaczenie zespole-  
nia Policji z organami administracji samorządowej podkreślał fakt, że starosta wyznaczał swych przedstawicieli już na etapie wyłaniania kandydatów w procedurze konkursowej, a także uczestniczył w procesie odwoływania ze stanowiska komendanta powiatowego Policji poprzez możliwość wydania opinii w sprawie. Aczkolwiek jej brak nie uniemożliwiał wydania decyzji kadrowej przez komendanta wojewódzkiego Policji.

Należy wspomnieć o jeszcze jednej regulacji odnoszącej się do relacji na linii starosta-Policja, związanej z dyspozycjami ustawy o samorządzie powiatowym. W art. 35 przewidziano uprawnienie starosty do powoływania i odwoływania kierowników jednostek powiatowych służb, inspekcji i straży. Powyższa kompetencja nie odnosi się do Policji, dlatego można stwierdzić, że zwierzchnictwo w odniesieniu do opisywanej formacji ma charakter ograniczony i wyraźnie wyznaczony przepisami ustaw szczególnych<sup>41</sup>.

Kandydatów do powołania na stanowisko komendanta powiatowego Policji należało wcześniej wyłonić w drodze konkursu, o ile przystąpiły doń co najmniej trzy osoby. Przewidziano możliwość braku porozumienia pomiędzy przełożonym Policji oraz przedstawicielem samorządu powiatowego i powoływanie wskazanego przez wojewodę oficera Policji.

Jako przełożony policjantów na terenie swego działania, komendant powiatowy Policji uzyskał możliwość wyznaczania funkcjonariuszy na stanowisko komendanta komisariatu Policji. Do ważności procedury wymagane było zasięgnięcie opinii od władz samorządowych jednej lub większej liczby gmin. Także okresowe powierzenie obowiązków komendanta wymagało podobnego postępowania, co stanowiło różnicę w stosunku do tymczasowego objęcia kierownictwa w jednostce szczebla powiatowego. Analogicznie do trybu powołania zastępcy komendanta powiatowego Policji, także w przypadku zastępcy komendanta komisariatu Policji wyższy przełożony decyzję podejmował bez dodatkowych konsultacji.

Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o Policji do dyspozycji komendanta powiatowego Policji przewidziano aparat urzędniczy – komendę powiatową Policji. Odnosząc się do zapisów ustawy o samorządzie powiatowym należy zauważyć, że regulamin jednostki Policji jest ustalany

---

<sup>40</sup> Warto zwrócić uwagę na zmienioną formę stosunku służbowego funkcjonariusza na stanowisku komendanta powiatowego Policji. Wcześniej ustawa o Policji przewidywała „mianowanie”, a od 1998 r. kierownicy jednostek organizacyjnych zostali „powoływani” na stanowiska komendantów. Ta subtelna z pozoru różnica ma konsekwencje szczególnie w momencie odwoływania ze stanowiska służbowego, gdy wraca się do poprzedniej grupy zaszerogowania i mniejszego uposażenia.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Jednakże powoływanie i odwoływanie kierowników tych jednostek możliwe jest tylko wtedy, gdy nie stoi w sprzeczności z przepisami szczegółowymi. Vide: M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 177.

wyłącznie przez komendanta i nie ma związku z regulaminem organizacyjnym starostwa, mimo występującego faktycznie zespolenia o charakterze kompetencyjno-zadaniowym<sup>42</sup>.

Innym elementem wiążącym komendanta powiatowego Policji z samorządem lokalnym stało się uprawnienie do mianowania i zwalniania kierownika rewiru dzielnicowych, przy udziale wójta, burmistrza lub prezydenta, a w wyjątkowych przypadkach organu jednostki pomocniczej gminy, wydających opinię.

Co oczywiste, wskutek reformy administracyjnej państwa z 1998 r. aktualizacji wymagały także zapisy ustawy o Policji dotyczące sprawozdawczości oraz składania informacji określonym organom administracji publicznej. Obowiązkiem komendanta powiatowego Policji stało się przekazywanie corocznych sprawozdań z działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego staroście i radzie powiatu. W przypadku braku komisariatów Policji w danym powiecie powinność komendanta rozciągała się również na przekazanie sprawozdań i informacji bezpośrednio wójtom, burmistrzom lub prezydentom, a także radom gmin. Za szczególne okoliczności, nakładające konieczność przedkładania sprawozdań i informacji na każde żądanie organów przewidziano sytuacje wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego czy niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego.

Wpływ na pracę kierowników jednostek organizacyjnych Policji przedstawiciele samorządów uzyskali poprzez możliwość określania, w formie uchwały rady powiatu lub rady gminy, ważnych z punktu widzenia wspólnoty samorządowej zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca jednak zawarł ograniczenie uniemożliwiające odniesienie się w uchwale do konkretnej czynności służbowej lub sposobu wykonywania ustawowych zadań Policji.

Kolejną formą oddziaływania organów samorządowych gminy i powiatu stało się prawo do skierowania żądania wobec komendanta Policji, by przywrócony został stan zgodny z prawem albo żądanie podjęcia działań zapobiegających naruszeniom porządku prawnego, włącznie z przedsięwzięciami w celu usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem sytuacje bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa powodują, że starosta zyskuje uprawnienia przełożonego wobec komendanta powiatowego Policji i może wydawać mu polecenia<sup>43</sup>. Wyłączono jednakże przypadki żądań wykonania konkretnej czynności służbowej lub określania sposobu wykonywania zadań przez Policję. Ponadto, uprawnienie nie dotyczy tematyki działań operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i spraw o wykroczenia.

Również przy okazji zmian wynikających z reformy administracyjnej umożliwiono samorządom partycypację w wydatkach na funkcjonowanie Policji w ramach dotacji celowych. Ciekawym rozwiązaniem stało się tworzenie nowych etatów dzielnicowych, ponad stan jednostki wynikający z naliczeń policyjnych, na wniosek i na mocy porozumień organów powiatu lub gminy z wojewodą, po zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji. Takie „nad-etaty”

---

<sup>42</sup> S. Pieprzny, op. cit., s. 76.

<sup>43</sup> P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań*, Poznań 2020, s. 61.

wspomagały pozostałych dzielnicowego w jednostkach, gdzie powstawały, a przez okres obowiązywania porozumienia nie stanowiły obciążenia finansowego dla Policji.

W sprawach osobowych wobec podległych sobie policjantów komendanci powiatowi Policji przejęli zadania i uprawnienia zarezerwowane dotąd dla komendantów rejonowych Policji: mianowania, przenoszenia, zwolnienia ze stanowisk służbowych, delegowania w ramach rejonu działania itp.

Przez blisko dwadzieścia lat od wejścia w życie ustawy o trójstopniowym podziale terytorialnym wielokrotnie zmieniano przepisy ustawy o Policji<sup>44</sup>, także w materii odnoszącej się do pozycji i zasad współpracy organów Policji z organami władzy samorządowej.

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem ustawy o Policji komendant powiatowy Policji stanowi terenowy organ administracji rządowej właściwy „w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego” na terenie swej odpowiedzialności służbowej, czyli powiatu. Podobnego rodzaju zadania przydzielone zostały również przedstawicielom administracji samorządowej. Z art. 3 ustawy o Policji wynika, że między innymi starosta oraz organy gminy i powiatu, na podstawie innych ustaw, realizują misję ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Nadal istnieje domniemanie, że w postępowaniu administracyjnym organem pierwszego stopnia jest komendant powiatowy Policji, dla którego organem wyższego stopnia, mimo zespolenia formacji z administracją samorządową, nie jest starosta, ale komendant wojewódzki Policji<sup>45</sup>.

Starosta występuje w roli organu administracji ogólnej. Mimo kierowania zespoloną administracją<sup>46</sup> w powiecie nie posiada rangi i uprawnień przełożonego w stosunku do komendanta powiatowego Policji, a sama Policja została ustawowo wyłączona z grona powiatowych jednostek budżetowych<sup>47</sup>.

Powiat, wśród ustawowych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym, zobowiązany jest do troski o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli. Jednym ze środków do realizacji powyższego stało się uprawnienie do stosowania monitoringu, z zastrzeżeniem, że można go wykorzystywać w razie konieczności zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Takowe centra często lokalizowano w siedzibach jednostek Policji, co miało walor praktyczny, gdyż ułatwiało szybszą i skuteczniejszą interwencję funkcjonariuszy w przypadkach stwierdzenia naruszenia prawa. Przewidziano też wspólną

---

<sup>44</sup> T.j. Dz.U. 2024 r., poz. 145, ze zm.

<sup>45</sup> Szczegóły związane z kompetencjami i usytuowaniem komendanta powiatowego Policji, a także roli i uprawnień organów administracji samorządowej znalazły się w rozdziale 2 „Organizacja Policji”, w art. 4-13b znowelizowanej ustawy. Vide: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., op. cit.

<sup>46</sup> Zauważyć należy, że zespolenie na terytorium powiatu stanowi integrację zasobów osobowych i rzeczowych ogniw administracji publicznej pod zwierzchnictwem starosty. Jednakże w stosunku do Policji nie ma ono charakteru zwierzchnictwa osobowego, a jedynie merytoryczny. Vide: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 218.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107, ze zm.), art. 33a, art. 33b i art. 34.

realizację zadań przez organy powiatu i organy administracji rządowej, jednostki lokalnego samorządu terytorialnego, oraz województwem, na terenie którego znajduje się powiat.

Nadal w procesie doboru kadr na stanowiska komendantów powiatowych Policji wymagany jest udział organów administracji samorządowej. Starosta wyraża opinię w sprawie powołania kandydata i odwołania urzędującego komendanta. Należy zauważyć, że treść opinii nie ma mocy wiążącej dla komendanta wojewódzkiego Policji i powołany może zostać kandydat, wobec którego wpłynęła negatywna ocena lub mimo wystąpienia do starosty, ten opinii nie wydał w ustawowym terminie. Podczas odwoływania proces przebiega analogicznie.

W sprawach powołania i odwołania komendanta komisariatu Policji procedura toczy się bardzo podobnie. Różnica w liczbie organów uczestniczących w opiniowaniu wynika z zasięgu działania komisariatów, często bowiem jest to więcej niż jedna gmina. Zatem komendant powiatowy Policji został zobowiązany do ścisłej współpracy z wójtem (wójtami), burmistrzem lub prezydentem przy podejmowaniu tego typu decyzji kadrowych. W przypadku wakatu oraz konieczności powierzenia obowiązków na stanowiska komendanta komisariatu Policji przewidziano również obowiązek zasięgnięcia opinii wspomnianych organów. Analogicznej procedury nie stosuje się na poziomie powiatu. Opinie wójta, burmistrza i prezydenta także nie muszą zostać uwzględnione, a w przypadku ich braku nie wstrzymuje się procedury powołania i odwołania. Z kolei zastępców komendantów powołują przełożeni Policji bez konieczności prowadzenia konsultacji z przedstawicielami samorządów.

Od początku 2018 r. weryfikacja kandydata na stanowisko komendanta powiatowego Policji wzbogacona została o kolejny stopień. Prócz kontroli społecznej, prowadzonej przez organy samorządowe, wprowadzono także badanie na poziomie ministerstwa spraw wewnętrznych przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznych.

Na terenie swojego działania komendant powiatowy Policji wykonuje uprawnienia przełożonego policjantów, co daje szeroki wachlarz kompetencji w sprawach osobowych<sup>48</sup>. Szczególnie sprawy doboru kadr na wybrane stanowiska, np. komendanta komisariatu Policji, kierownika rewiru dzielnicowych, kierownika posterunku Policji mają duże znaczenie dla przedstawicieli lokalnych społeczności<sup>49</sup>. Do wyrażenia opinii na temat mianowania kandydatów uprawnieni zostali: wójt, burmistrz lub prezydent, ewentualnie organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy. Ponieważ kierownicy: rewiru dzielnicowych i posterunku Policji nie dowodzą jednostkami, a komórkami organizacyjnymi, dlatego są mianowani na stanowiska, co wiąże się ze swoistą nieusuwalnością tychże.

Zarządzając urzędem – jednostką Policji, jego kierownik odpowiada za prawidłową realizację ustawowych zadań formacji na podległym terenie, dlatego uprawniony został do wprowadzania zmian organizacyjnych, tworzenia i likwidowania jednostek oraz komórek organizacyjnych.

---

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., op. cit., art. 34 i nast.

<sup>49</sup> Na szczególną rolę troski o bezpieczeństwo publiczne na poziomie podstawowym (gminnym) zwraca uwagę J. Filaber, podkreślając powiązanie takimi zadaniami podmiotów administracji rządowej i samorządowej. Vide: J. Filaber, *Ochrona bezpieczeństwa publicznego w gminie*, Warszawa 2016, s. 10-11.

Ograniczenie stanowi jedynie konieczność akceptacji każdej koncepcji przez wyższego przełożonego, włącznie z uzgodnieniem treści nowego regulaminu organizacyjnego jednostki.

## SZCZEGÓLNE OBSZARY WSPÓŁPRACY

Niezmiennie komendanci są zobowiązani do składania rocznych sprawozdań ze swej działalności oraz przekazywania informacji z tematyki stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego. Adresatami określono starostów, wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, rady powiatów i rady gmin. W przypadkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego albo zakłócenia porządku publicznego wszystkie wymienione organy mogą żądać natychmiastowych sprawozdań i informacji. Żądania jednakże nie mogą dotyczyć materii wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców.

Radom: powiatu (miasta) i gminy przysługuje prawo określania istotnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, oczywiście w aspekcie danej wspólnoty samorządowej. Odbywa się to w drodze uchwały, która nie może wskazywać określonych czynności służbowych lub sposobu realizacji zadań Policji.

Kluczowym forum współpracy na linii samorząd-Policja stała się komisja bezpieczeństwa i porządku<sup>50</sup>, powoływana na podstawie art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym. Istnienie tego ciała urzeczywistnia zadania starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, gdyż właśnie jemu nadaje kompetencje w obszarze doboru członków komisji z wymienionej kategorii podmiotów, za wyjątkiem Policji. Stały skład komisji obejmuje: starostę (przewodniczącego), dwóch radnych delegowanych z rady powiatu, dwóch przedstawicieli komendanta powiatowego Policji, trzy osoby powołane przez starostę ze względu na posiadaną wiedzę, autorytet i zaufanie społeczne, a także prokuratora wyznaczonego przez prokuratora okręgowego.

Szczególnym uprawnieniem przewodniczącego powiatowej komisji bezpieczeństwa jest możliwość żądania od komendanta powiatowego Policji, by udostępnił dokumenty i informacje na temat pracy Policji w powiecie, z wyłączeniem spraw osobowych, operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, a także administracyjnych (indywidualnych). Łatwo więc dostrzec związek kompetencji starosty z przewidzianymi w ustawie zadaniami komisji. Zajmuje się ona:

- oceną zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowaniem pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- przygotowaniem projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

---

<sup>50</sup> W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że nazwa „komisja” nie oznacza gremium tożsamego z komisją powoływaną przez radę powiatu. Vide: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 169.

- opiniowaniem projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowaniem projektu budżetu powiatu – w odniesieniu do tematyki bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego;
- opiniowaniem projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań komisji;
- opiniowaniem, zleconych przez starostę, innych niż wynikających z tejże ustawy zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Niezwykle cenną staje się współpraca na polu pracy profilaktycznej. Komendant powiatowy Policji nie jest dysponentem środków budżetowych i samodzielnie nie może organizować przedsięwzięć wymagających dodatkowego finansowania. Przygotowanie i przeprowadzenie programów bądź akcji profilaktycznych, zależnie od zasięgu, formy, tematyki itd., wiąże się z określonymi potrzebami. Dlatego współdziałanie podmiotów współodpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny jest nie tylko celowe, ale wręcz konieczne.

Wśród podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w finansowaniu Policji w sferze inwestycji, modernizacji, remontów, zakupów niezbędnych usług i towarów, kosztów utrzymania i działania policyjnych jednostek organizacyjnych znalazły się jednostki samorządu terytorialnego. Organy samorządowe, często na wniosek komendanta powiatowego Policji, służą wsparciem na zakup środków transportu, wyposażenia osobistego policjantów, a także w procesie budowy i remontów obiektów policyjnych. Dzięki Funduszowi Wsparcia Policji, po uchwaleniu przez radę powiatu lub radę gminy, właściwy organ może udzielić materialnego wsparcia.

Zgodnie z ustawą o Policji dopuszcza się również, na zasadach porozumienia organu wykonawczego powiatu lub gminy i komendanta powiatowego Policji, przekazywanie środków finansowych z dochodów własnych powiatu lub gminy na rekompensaty za ponadnormatywny czas służby lub nagrody za osiągnięcia służbowe, dla funkcjonariuszy wykonujących zadania służby prewencyjnej we właściwej miejscowo jednostce Policji.

Dozwolonym od wielu lat, lecz bardzo rzadko stosowanym elementem kooperacji w zakresie poprawy jakości obsługi obywateli przez Policję jest prawo do pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych, co poszerzono także o posterunki Policji. Zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji porozumienie między organem powiatu lub gminy i komendantem wojewódzkimi Policji wymaga wcześniejszego wniosku rady powiatu lub gminy oraz zobowiązania do co najmniej pięcioletniego ponoszenia wspomnianych kosztów. Chociaż komendant powiatowy Policji nie jest wskazany jako żadna ze stron, nie można zapominać o jego roli w motywowaniu organów samorządowych do wykorzystywania różnych instrumentów finansowych na rzecz udoskonalania jakości pracy policjantów.

## PODSUMOWANIE

Jak wynika z powyższych rozważań, komendant powiatowy Policji, jako wyodrębniony organ administracji rządowej działający na terenie powiatu (miasta na prawach powiatu), posiada dużą swobodę w działaniu i szerokie kompetencje w wykonywaniu ustawowych zadań Policji. Kształtowanie polityki kadrowej w kierowanej jednostce organizacyjnej, określanie kierunków pracy podległych policjantów, na podstawie koncepcji i strategii przyjmowanych przez przełożonych wyższego szczebla, wskazywanie priorytetów w zakresie prowadzonych działań o charakterze administracyjno-porządkowym, dochodzeniowo-śledczym i operacyjno-rozpoznawczym, a także współpraca z podmiotami pozapolicyjnymi nie stanowią, zdaniem autora, o pełnej samodzielności i samowystarczalności komendanta powiatowego Policji w działaniach z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z analizy poszczególnych aktów prawnych wynika, że w wielu obszarach jest on zależny od organów samorządowych. Związany nie tylko układem hierarchicznym w Policji i poleceniami przełożonych, ale przede wszystkim zespoleniem z administracją samorządową, komendant powiatowy Policji ma obowiązek wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego we współpracy z wójtem (prezydentem, burmistrzem) oraz starostą. W określonych ustawowo sytuacjach organy samorządowe stają się quasi-przełożonymi, formułując żądania dotyczące przywrócenia stanu zgodnego z prawem na danym terytorium i przyjmując informacje sprawozdawcze na temat bieżącej działalności Policji. Co oczywiste, będąc organem władzy publicznej komendant powiatowy Policji ma obowiązek działania zgodnie z zasadą legalizmu – wyłącznie na podstawie i w granicach określonych obowiązującym prawem, dlatego realizacja wszystkich czynności służbowych, także zleconych, ma formalne bariery.

Z ustawy o Policji i innych wymienionych aktów prawnych wynika, że liczne obowiązki i ograniczenia nakazują wręcz współpracę opisywanego organu Policji z organami samorządowymi w sprawach związanych z funkcjonowaniem lokalnego systemu bezpieczeństwa, np. w kontekście doboru kadr na niektóre stanowiska służbowe czy też realizacji wybranych zadań, w szczególności z zakresu profilaktyki społecznej.

Pozytywnym i wartym podkreślenia jest fakt, że ani ustawa o Policji, ani samorządowe ustawy ustrojowe nie przewidują zwierzchnictwa nad komendantem powiatowym Policji sprawowanego przez polityków samorządowych. Policja, w tym: kierownicy jednostek organizacyjnych tej formacji, pozostaje więc poza lokalnymi powiązaniem polityczno-biznesowymi w realizacji swych ustawowych zadań i dostarczaniu społeczeństwu usługi z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zdaniem autora komendant powiatowy Policji jest organem administracji publicznej o wyraźnie wskazanych kompetencjach, konkretnym zasięgu terytorialnego oddziaływania, odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego przed organami samorządu terytorialnego. Jego rola i umiejscowienie wśród organów zostały wyraźnie wskazane,

a zależność wynika ze wspólnych obszarów odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego w powiecie i tworzących go gminach.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Caliński Piotr. 2000. Współpraca policji ze społeczeństwem. W Polska Policja na drodze do Unii Europejskiej. Przewodnik dla funkcjonariuszy, 221-236. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego
- Chmaj Marek (red.). 2012. Administracja rządowa w Polsce. Warszawa: Difin SA.
- Czuryk Małgorzata. 2014. Zakres działania policji oraz obszary jej współdziałania z innymi podmiotami. W Prawo policyjne, 54-68. Warszawa: Difin SA.
- Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz. U. Nr 34, poz. 143).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz. U. z 1955 r., nr 46, poz. 311).
- Dolnicki Bogdan. 2021. Samorząd terytorialny. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Filaber Joanna. 2016. Ochrona bezpieczeństwa publicznego w gminie. Warszawa: Difin SA.
- Gierszewski Janusz. 2013. Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu. Warszawa: Difin SA.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Kossowska Anna, Krajewski Krzysztof. 1999. O potrzebie lokalnej prewencji przestępczości z punktu widzenia kryminologii (refleksje na tle warsztatów samorządowych poświęconych zapobieganiu przestępczości). W Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych, 123-132. Instytut Spraw Publicznych.
- Kostrubiec Jerzy. 2014. Organizacja i funkcjonowanie Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej. W Prawo policyjne, 13-22. Warszawa: Difin SA.
- Lamparski Leszek. 1993. Policja bez tajemnic. Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza BGW.
- Letkiewicz Arkadiusz, Szankin Tomasz. 2013. Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie w Policji. Szczytno: WSPol Szczytno.
- Łopatka Adam. 1998. Encyklopedia prawa. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa.
- Majer Piotr. 2003. Milicja Obywatelska w systemie organów władzy PRL. Zarys problematyki i źródła. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mickiewicz Piotr. 2020. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań. Poznań: Wydawnictwo Naukowe FNCE.
- Misiuk Andrzej. 2008. Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Misiuk Andrzej. 2015. Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764-1990. Warszawa: Difin SA.
- Misiuk Andrzej. 2008. Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Misiuk Andrzej. 2018. Zarys ustroju administracji spraw wewnętrznych w Polsce. Przemiany prawno-organizacyjne od połowy XVIII wieku do współczesności. Warszawa: Difin SA.
- Nowacka Ewa. 2003. Samorząd terytorialny w ustroju państwowym. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

- Pieprzny Stanisław. 2003. *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Przemyski Andrzej. 1999. Community policing po polsku. W *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, 162-169. Instytut Spraw Publicznych.
- Sarnecki Paweł. 1999. Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych. W *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, 24-48. Instytut Spraw Publicznych.
- Socha Robert. 2022. *Historyczne i współczesne postrzeganie policji w Polsce*. Warszawa: Difin SA.
- Tyszkiewicz Adrian (red.). 2015. *Policja Państwowa w Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane aspekty organizacji i funkcjonowania*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Ura Edward. 1975. *Milicja Obywatelska w PRL. Pozycja prawna i zakres działania*. Warszawa: Akademia Spraw Wewnętrznych, Wydawnictwo Prawnicze.
- Urban Andrzej. 2016. *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Literackie.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej (Dz. Pr. Publ. Policji z 1919 r., nr 61, poz. 363).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej (Dz. U. z 1959 r., nr 12, poz. 69).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. z 1983 r., nr 38, poz. 172).
- Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985 r., nr 38, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 107, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603).
- 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).
- Walczuk Konrad. 2014. Działalność policji a konstytucyjna zasada legalizmu (praworządności). W *Prawo policyjne*, 41-53. Difin SA.
- Widacki Jan. 1998. Konieczny drugi etap reformy policji. W *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, 157-174. Lublin: KUL.
- Witkowski Wojciech. 2020. *Historia administracji w Polsce 1764-2020*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Zimmermann Jan. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.