

Robert Dynak

SYSTEM, BEZPIECZEŃSTWA W POWIECIE



WARSZAWA
2018

Recenzenci:

prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler

ppłk dr inż. Dariusz Nowak

Opracowanie redakcyjne:

dr Zbigniew Moszumański

Projekt okładki:

Anna Skowrońska IDEAPRESS

© Copyright by Towarzystwo Wiedzy Obronnej

ISBN 978-83-944423-1-6 (miękka oprawa)

ISBN 978-83-68170-02-3 (pdf)

ISBN 978-83-68170-03-0 (epub)

ISBN 978-83-68170-04-7 (mobi)

Wydanie I

Wydawca:

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej

ul. 11 Listopada 17/19, 03-446 Warszawa

www.two.edu.pl

e-mail: kontakt@two.edu.pl

SKŁAD

Agencja Wydawnicza IDEAPRESS

Łukowska 1/149

04-113 Warszawa

www.ideapress.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
1. SYTUACJA PROBLEMOWA.....	9
2. MISJA, ZADANIA I ZAKRES DZIAŁANIA POWIATU	15
2.1. Pozycja prawno-ustrojowa powiatu.....	22
2.1.1. Powiat w ustroju politycznym państwa	22
2.1.2. Powiat w ustroju terytorialnym państwa	29
2.1.3. Powiat w ustroju społecznym państwa	32
Konkluzja	38
2.2. Rola powiatu w zapewnieniu funkcjonowania społeczności lokalnej	39
2.2.1. Geneza problemu wynikająca z analizy literatury przedmiotu badań	39
2.2.2. Rola powiatu wynikająca z obowiązujących aktów prawnych ...	44
2.2.2.1. Rola powiatu w zakresie pomocy społecznej.....	45
2.2.2.2. Rola powiatu w zakresie edukacji publicznej.....	47
2.2.2.3. Rola powiatu w zakresie promocji i ochrony zdrowia	48
2.2.2.4. Rola powiatu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu....	49
2.2.2.5. Rola powiatu w zakresie budownictwa i architektury.....	50
2.2.2.6. Rola powiatu w zakresie dróg i transportu zbiorowego ..	51
2.2.2.7. Rola powiatu w zakresie gospodarki wodnej.....	51
2.2.2.8. Rola powiatu w zakresie rolnictwa i leśnictwa	52
2.2.2.9. Rola powiatu dotycząca ochrony środowiska i przyrody.	53
2.2.2.10. Rola powiatu w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym porządku publicznego	54
2.2.2.11. Rola powiatu w zakresie spraw obywatelskich	57
2.2.2.12. Rola powiatu w ochronie praw konsumenta.....	58
2.2.2.13. Rola powiatu w zakresie kartografii i katastru.....	59
2.2.2.14. Rola powiatu w zakresie gospodarki nieruchomościami	59
2.2.2.15. Rola powiatu w zakresie kultury i ochrony zabytków.....	60
2.2.2.16. Rola powiatu w zakresie kultury fizycznej.....	62
2.2.2.17. Rola powiatu w zakresie polityki finansów publicznych	62
2.2.2.18. Rola powiatu w promocji i rozwoju wspólnoty samorządowej.....	63
2.3. Konkluzja	64

3.	UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA W POWIECIE	67
3.1.	Czynniki, wyzwania i środowisko uwarunkowań bezpieczeństwa.....	67
3.2.	Uwarunkowania społeczne	74
3.3.	Uwarunkowania materialno-energetyczne powiatu.....	78
3.4.	Uwarunkowania kulturowe	79
4.	DOŚWIADCZENIA POWIATU W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA	85
4.1.	Powiat w dawnej Polsce.....	85
4.2.	Powiat w okresie międzywojennym.....	92
4.3.	Powiat w latach 1944–1975.....	108
5.	ZADANIA Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA W POWIECIE	119
5.1.	Podział zadań powiatu z zakresu bezpieczeństwa.....	119
5.2.	Charakterystyka zadań własnych powiatu	142
5.2.1.	Zadania własne powiatu w zakresie bezpieczeństwa kulturowego.....	147
5.2.2.	Zadania własne powiatu w zakresie bezpieczeństwa społecznego	149
5.2.3.	Zadania własne powiatu w zakresie bezpieczeństwa publicznego	155
5.2.4.	Zadania własne powiatu w zakresie bezpieczeństwa powszechnego.....	163
5.2.5.	Zadania własne powiatu w zakresie zarządzania kryzysowego	165
5.2.5.1.	Wnioski z analizy dokumentów planistycznych oraz z ćwiczeń powiatowych	174
5.2.5.2.	Zasady uruchamiania środków w sytuacjach kryzysowych w powiecie.....	175
5.2.5.4.	Ochrona infrastruktury krytycznej	177
5.2.6.	Zadania własne powiatu w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego	182
5.2.7.	Zadania własne powiatu w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego	187
5.2.8.	Zadania w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego	193
6.	ZADANIA POWIATU Z ZAKRESU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	205
6.1.	Charakterystyka i podział zadań powiatu z zakresu administracji rządowej	205

6.2. Zadania powiatu dotyczące zwierzchnictwa nad organami administracji o właściwości szczególnej.....	209
6.3. Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa militarnego.....	214
6.3.1. Miejsce i zadania powiatu w systemie obronnym państwa.....	218
6.3.2. Zadania powiatu w zakresie szkolenia obronnego	222
6.3.3. Zadania powiatu w zakresie planowania operacyjnego	223
6.4. Zadania powiatu z zakresu administracji rządowej dotyczące bezpieczeństwa społecznego.....	226
6.5. Zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące bezpieczeństwa powszechnego.....	227
6.6. Zadania powiatu z zakresu administracji rządowej dotyczące bezpieczeństwa publicznego.....	233
7. ORGANIZACJA KIEROWANIA W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA	241
7.1. Podstawy teoretyczne kierowania i zarządzania organizacją bezpieczeństwa w powiecie	242
7.2. Organy kierowania bezpieczeństwem w powiecie	245
7.3. Organizacja kierowania bezpieczeństwem w czasie pokoju	247
7.4. Organizacja kierowania bezpieczeństwem powiatu w czasie kryzysu	249
7.5. Organizacja kierowania bezpieczeństwem powiatu w czasie wojny.....	251
7.6. Zasada zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami	254
7.7. Organy samorządu terytorialnego	256
7.7.1. Organ stanowiący powiatu.....	257
7.7.2. Organy władzy wykonawczej powiatu	259
7.7.3. Organ wykonawczy powiatu o uprawnieniach władzy ogólnej.....	260
7.7.4. Organy wykonawcze rządowej administracji zespolonej i niezespolonej powiatu	267
8. KONCEPCJA POWIATOWEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA.....	269
8.1. Założenia ogólne do koncepcji powiatowego systemu bezpieczeństwa (PSB)	269
8.2. Misje, cele i zadania PSB	294
8.3. Koncepcja struktury PSB	296
8.4. Organizacja i organy kierowania PSB	300

8.5. Przygotowania w dziedzinie bezpieczeństwa	306
8.5.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi.....	308
8.5.2. Planowanie na potrzeby zarządzania bezpieczeństwem w powiecie	309
8.6. Konkluzja.....	313
ZAKOŃCZENIE	316
SUMMARY	318
BIBLIOGRAFIA.....	319
ZAŁĄCZNIK 1. Struktura operacyjna powiatowego zespołu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego	340

WSTĘP

Powiat jest jednostką podziału terytorialnego, która ma historyczne tradycje funkcjonowania w Rzeczypospolitej. Z powiatem jest kojarzony urząd starosty, który w dawnej Polsce był namiestnikiem władzy królewskiej, odpowiadającej za bezpieczeństwo.

Również i w dzisiejszych czasach starosta jest organem władzy wykonawczej, posiadającym uprawnienia organu administracji samorządowej i rządowej w wielu dziedzinach bezpieczeństwa. W Polsce jest 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu¹, zwanych powiatami grodzkimi, które są gminami, wykonującymi także zadania powiatów. Na organach powiatu spoczywa duży bagaż zadań, które są związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wspólnocie samorządowej. W powiecie działają państwowe, powiatowe służby, inspekcje i straże, które w pierwszej kolejności reagują na pojawiające się zagrożenia, pod zwierzchnictwem starosty, który kieruje ich wspólnym działaniem w sytuacjach szczególnych. Dlatego też przedmiotem poznania tego opracowania była organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w powiecie.

W obowiązujących przepisach prawa autor opracowania nie znalazł regulacji, które określałyby organizację i zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa w powiecie. Z teorii wiadomo, że nie istnieje też idealny model organizacji – systemu bezpieczeństwa. Wobec tego autor zaproponował koncepcję powiatowego systemu bezpieczeństwa (PSB). Przesłanką do stworzenia koncepcji były zaobserwowane fakty w przedmiocie badań, związane z nieodpowiednimi regulacjami prawnymi w tym zakresie, które przejawiają się: niejednorodnymi strukturami wykonawczymi podsystemów bezpieczeństwa w badanych powiatach; niejasnymi i niedostatecznymi formami finansowania i zabezpieczenia logistycznego zadań na rzecz bezpieczeństwa; brakiem informatycznego podsystemu wsparcia decyzyjnego procesu kierowania bezpieczeństwem; nieodpowiednim systemem szkolenia decydentów (radnych i zarządu powiatu) z zakresu bezpieczeństwa oraz niedostateczną integracją, koordynacją i współdziałaniem środków i narzędzi bezpieczeństwa w powiecie. Z naukowego punktu widzenia, przy konstruowaniu koncepcji PSB, w opracowaniu przyjęto zasadę holistycznego podejścia do systemu bezpieczeństwa. Dlatego też autor zdaje sobie sprawę z rozległości rozważań zawartych w opracowaniu. Należy jednak pamiętać, że problematyka bezpieczeństwa powiatu jest niezwykle istotna, ponieważ dotyka praktycznie każdej dziedziny funkcjonowania ponadgminnej wspólnoty

¹ Liczba jednostek podziału terytorialnego kraju według stanu na 2018-01-02 r., <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> [dostęp: 25.06.2018 r.].

samorządowej oraz bezpośrednio każdego obywatela, a także organów i instytucji publicznych, funkcjonujących w powiecie. W związku z tym zaproponowana przez autora koncepcja PSB ma charakter interdyscyplinarny i pragmatyczny, gdyż opiera się na teorii problemu, opiniach ekspertów naukowców i opiniach praktyków zajmujących się zawodowo problematyką bezpieczeństwa.

Praca składa się z ośmiu rozdziałów. W rozdziale pierwszym opisano istniejącą sytuację problemową dotyczącą funkcjonowania systemów bezpieczeństwa w powiecie. W rozdziale drugim przedstawiono misję, zadania i zakres działania powiatu. Rozdział trzeci zawiera analizę uwarunkowań bezpieczeństwa w powiecie. Z kolei rozdział czwarty przedstawia doświadczenia powiatu w dziedzinie bezpieczeństwa w dawnej Polsce, w okresie międzywojennym oraz powojennym. W piątym i szóstym rozdziale opisano zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa z wyszczególnieniem zadań własnych, zleconych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, które są realizowane przez organy powiatu oraz powiatowe służby, inspekcje i strażę. Organizację kierowania w dziedzinie bezpieczeństwa w powiecie opisano w rozdziale siódmym. W rozdziale ósmym przedstawiono autorską koncepcję powiatowego systemu bezpieczeństwa.

1. SYTUACJA PROBLEMOWA

*Bezpieczeństwo nie jest wszystkim,
lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym¹.*

Bezpieczeństwo jest swoistym stanem braku zagrożeń i procesem polegającym na eliminacji istniejących i przewidywanych zagrożeń. Stanowi ono jedną z podstawowych wartości człowieka – danych mu przez rodzinę, społeczeństwo lokalne i narodowe oraz zadanych każdej jednostce ludzkiej, grupom społecznym oraz strukturom podziału administracyjnego kraju, a w szczególności państwa i narodu. Z teorii i praktyki wiadomo, że bezpieczeństwo nie jest stanem uzyskanym przez jednostkę raz na zawsze, ponieważ nie można całkowicie wyeliminować zagrożeń. Święty Augustyn był zdania, że (...) *żaden człowiek nie jest bezpieczny w posiadaniu tych rzeczy, które może utracić wbrew swej woli²*. W związku z tym bezpieczeństwo jest procesem, stałym dążeniem podmiotów zmierzających do jego utrzymania na poziomie dotychczasowym lub wyższym. Bezpieczeństwo pragmatycznie dotyczy każdej dziedziny życia w ujęciu ontologicznym, aksjologicznym i epistemologicznym. Zatem zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, w tym społeczeństwa, jest jednym z najważniejszych zadań administracji publicznej wszystkich szczebli – zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego, a zwłaszcza lokalnego, który w naszym państwie tworzą powiat i gmina.

Większości zagrożeń ma miejsce w konkretnych gminach, powiatach, dlatego też samorządy terytorialne powinny być do tych zagrożeń przygotowane poprzez właściwą organizację i sprawnie funkcjonujący system bezpieczeństwa, składający się z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych. Szczególną rolę w zapewnieniu szeroko pojmowanego bezpieczeństwa ma powiat, który jest jedną z jednostek podziału administracyjnego państwa, w której dochodzi do zespolenia administracji państwowej z samorządową³. Nadal więc są aktualne słowa Michała Kuleszy, że: ***Powiat w skali całego państwa jest głównym, praktycznym węzłem zarządzania w warunkach kryzysowych i starosta w sytuacjach***

¹ B. Ferencz, *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa” 1996, nr 2, s. 149. W oryginale: *Sicherheit ist zwar nicht alles, aber ohne Sicherheit ist alles nicht*. Zob. K. Naumann, *Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch*, Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, Berlin 1994, s. 157.

² Św. Augustyn, *Dialogi filozoficzne*, tłum. A. Trombala, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999, s. 563.

³ *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm., art. 2 pkt 5.

szczególnych kieruje wspólnym działaniem powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek⁴.

Reforma administracji publicznej doprowadziła do decentralizacji władzy i przekazania uprawnień oraz związanej z nimi odpowiedzialności organom władzy samorządowej. Organ władzy stanowiącej, którym jest rada powiatu, ma możliwość uchwalania lokalnego prawa normującego funkcjonowanie i finansowanie szczegółowych podsystemów bezpieczeństwa. Natomiast starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu – organ władzy ogólnej⁵, posiadający uprawnienia wykonawcze w wielu dziedzinach, ma możliwość kierowania organizacją bezpieczeństwa w powiecie przez określanie zadań i nadzorowanie powiatowych organów władzy szczególnej, tworzących powiatową administrację zespoloną i niezespoloną, jakimi są np. Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Komendant Powiatowy Policji, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Lekarz Weterynarii itd. Intencją ustawodawcy, wprowadzającego w 1999 r. reformę administracji publicznej, było wzmocnienie roli starosty, jako organu kierującego organizacją bezpieczeństwa w powiecie, przez wcielenie kierowników państwowych powiatowych służb, inspekcji i straży do powiatowej administracji zespolonej. Tym samym starosta miał możliwość zatwierdzania planów i programów działania powiatowych jednostek organizacyjnych, a rada powiatu mogła dofinansowywać zadania ww. służb, uwzględniając potrzeby społeczności lokalnej w sferze bezpieczeństwa publicznego, sanitarnego, przeciwpożarowego itd. Późniejsza ingerencja ustawodawcy spowodowała, że część państwowych służb powiatowych stała się ponownie administracją niezespoloną, tj. Powiatowy Lekarz Weterynarii. We współczesnym świecie zaciera się granica między bezpieczeństwem zewnętrznym a bezpieczeństwem wewnętrznym państwa⁶.

Istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa mają zagrożenia wewnętrzne, które występują w coraz większej liczbie i dotyczą konkretnych społeczności lokalnych w postaci m.in. katastrof naturalnych, klęsk żywiołowych, awarii technicznych, narastającej fali przestępczości, bezrobocia czy zagrożeń terrorystycznych. Należy pamiętać, że dopóki na arenie międzynarodowej występują konflikty na tle politycznym, narodowościowym, gospodarczym, energetycznym, religijnym itd., dopóty nie można

⁴ Zob. M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce wprowadzenie powiatów*, „Reforma Administracji Publicznej” 1999, z. 1, s. 11. Wytłuszczenia tekstu dokonał autor opracowania.

⁵ Zob. M. Stec, *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI w.*, „Reforma Administracji Publicznej” 1999, z. 1, s. 55.

⁶ Zob. M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. nauk. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 42.

wykluczyć ich przerodzenia się w konflikt zbrojny, który z pewnością swoimi skutkami będzie wpływał na poziom bezpieczeństwa wspólnot samorządowych i poszczególnych obywateli. Zatem samorząd terytorialny, a w szczególności powiat, będzie odgrywać istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa w zakresie realizacji zadań własnych na rzecz społeczności lokalnej oraz zadań rządowych i zleconych przez administrację rządową. Można więc postawić tezę, że stan bezpieczeństwa narodowego będzie zależał od stopnia przygotowania samorządów do przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym na administrowanym terenie.

Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa narodowego bowiem jest związane nie tylko z przeciwdziałaniem zagrożeniom militarnym, ale wszelkim zagrożeniom, które wpływają na rozwój i byt narodowy. W dziedzinie bezpieczeństwa ustawodawca nałożył na powiat wiele zadań zarówno własnych, jak i zleconych przez administrację rządową. Z doświadczenia wynika, że nie zawsze przepisy te tworzą spójną całość w zakresie możliwości realizacji powierzonych zadań, pod względem kadrowym, organizacyjnym, funkcjonalnym, a zwłaszcza finansowym. Brak spójnej koncepcji funkcjonowania różnych, resortowych systemów bezpieczeństwa w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego (na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego) wpływa negatywnie na efekt synergii wspólnych działań, a tym samym na proces kierowania i zapewnienia bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia zagrożeń we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Ta sytuacja powoduje, że istnieje potrzeba opracowania koncepcji organizacji i funkcjonowania lokalnego, powiatowego systemu bezpieczeństwa. Istotne jest, że na poziomie powiatu dochodzi do zespolenia administracji rządowej z samorządową oraz to, że powiat jest podstawowym poziomem wykonawczym zadań o charakterze ponadgminnym na rzecz bezpieczeństwa, których samorząd gminy nie jest w stanie sam realizować. Wspólnym celem i interesem organów i służb powinno być zapewnienie całościowego bezpieczeństwa na administrowanym terenie, rozumianego nie tylko przez pryzmat ratownictwa i porządku publicznego. **Zdaniem autora – w powiecie powinien funkcjonować jeden, spójny system bezpieczeństwa na czas pokoju, kryzysu i wojny**⁷. W okresie zagrożenia bezpieczeństwa, a zwłaszcza w stanach nadzwyczajnych nie ma miejsca na dowolność, musi być określona właściwa organizacja działań, odpowiedni stopień przygotowania się do nich i jasne zasady finansowania. Istotną sprawą jest również przydzielenie właściwych kompetencji

⁷ Według nauki o złożoności wraz ze wzrostem ustrukturalizowania i niezależności danej struktury wzrasta bezpieczeństwo. Im struktura bardziej złożona i uporządkowana, tym bardziej bezpieczna. Zob. J. Świnarski, W. Chojnacki, *Filozofia bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2004, s. 151.