



## **Jarosław Dolny**

dr nauk prawnych, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej) oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, autor publikacji naukowych, w kręgu jego zainteresowań prawnych znajdują się prawo konstytucyjne, prawo i postępowanie administracyjne, w szczególności problematyka samorządu terytorialnego, prawo wodne oraz zagadnienia obronności.

ORCID: 0000-0001-6477-8186

# Ewolucja pozycji powiatowego organu (Państwowej) Inspekcji Sanitarnej

## 1. Wprowadzenie

Państwowa Inspekcja Sanitarna (dalej: PIS, Inspekcja) jest formacją powołaną do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego<sup>1</sup>, zaliczaną do inspekcji specjalnych<sup>2</sup>. Formacja ta, nazywana w prze-

---

1 B. Kuś, *Państwowa Inspekcja Sanitarna*, „Humanum Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne” 2018, nr 29 (2), s. 48; sformułowaniem realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego posłużono się w art. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 1999 r. Nr 128, poz. 1407).

2 K. Mazur, *Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010 nr 11 s. 80–97, Lex nb. 1.

szłości „policją sanitarną”<sup>3</sup>, działa na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>4</sup>.

Do konstytucyjnych podstaw funkcjonowania PIS należy zaliczyć przepisy art. 68 ust. 1 i 4 oraz art. 76 Konstytucji RP<sup>5</sup> stanowiące, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, a także ochrony konsumentów, użytkowników i najeńców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi<sup>6</sup>. Z punktu widzenia działalności organów Inspekcji należy mieć na uwadze również zasadę decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP) i zasadę uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej). Ta pierwsza zasada odnosi się do nakazu adresowanego do ustawodawcy zwykłego ukształtowania ustroju terytorialnego państwa w taki sposób, aby poszczególnym kategoriom organów administracji publicznej powierzyć zadania i obowiązki istotne dla funkcjonowania organizmu państwowego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu samodzielności w ich realizacji<sup>7</sup>.

---

3 K. Mazur, *Dobra chronione w działalności policji administracyjnej na przykładzie państwowej inspekcji sanitarnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010 nr 3, s. 39–55, Lex nb. 4 (Podsumowanie).

4 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

6 Informacja Najwyższej Izby Kontroli (NIK) o wynikach kontroli, Sprawowanie bieżącego nadzoru sanitarnego przez Państwową Inspekcję Sanitarną na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, Nr ewid. 12/2013/P/12/131/LBY LBY-4101-09-00/2012, 5 lutego 2013 r., <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/12/131/LBY/> [dostęp: 2.12.2025 r.], s. 11.

7 A. Skoczylas, W. Piątek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1–86 (art. 15)*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016, Legalis nb. 24.

Główną instytucją ustrojową realizującą zasadę decentralizacji jest samorząd terytorialny<sup>8</sup>.

Ustawa o PIS ustanowiła organy Inspekcji w postaci: 1) Głównego Inspektora Sanitarnego; 2) państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych; 3) państwowych terenowych inspektorów sanitarnych dla gmin, miast i gmin, miast oraz dzielnic w miastach podzielonych na dzielnice; 4) państwowych portowych inspektorów sanitarnych dla morskich portów i przystani, wód wewnętrznych i terytorialnych oraz jednostek pływających na tych obszarach<sup>9</sup>. Państwowych wojewódzkich, terenowych i portowych inspektorów sanitarnych powoływał i odwoływał Minister Zdrowia i Opieki Społecznej<sup>10</sup>. W 1991 roku dokonano zmiany nazwy „państwowych terenowych inspektorów sanitarnych dla gmin, miast i gmin, miast oraz dzielnic w miastach podzielonych na dzielnice”, nadając im miano „państwowych terenowych inspektorów sanitarnych dla gmin”<sup>11</sup>.

Następnie z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadzono nowy katalog organów, złożony z: 1) Głównego Inspektora Sanitarnego; 2) wojewody z wojewódzkim inspektorem sanitarnym, jako kierownikiem wojewódzkiej inspekcji sanitarnej wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej; 3) powiatowego inspektora sanitarnego, jako kierownika powiatowej inspekcji sanitarnej wchodzącej w skład zespolonej administracji powiatowej; 4) por-

---

8 M. Stec, *1.2. Zasada pomocniczości i decentralizacji [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego Ustrój Samorządu Terytorialnego*, red. I. Lipowicz, t. 2, Warszawa 2022, s. 39.

9 Art. 10 ust. 1 ustawy o PIS, w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49).

10 Art. 11 ustawy o PIS, w brzmieniu pierwotnym.

11 Art. 1 pkt 1 lit. „a” ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 25).

towego inspektora sanitarnego dla morskich portów i przystani, wód wewnętrznych i terytorialnych oraz jednostek pływających na tych obszarach; 5) kolejowego inspektora sanitarnego dla obszarów kolejowych<sup>12</sup>.

W niniejszym artykule przedstawiłem pozycję organu powiatowego omawianej formacji w latach 1999–2025, skupiając się przede wszystkim na trzech zagadnieniach: usytuowaniu organu w stosunku do starosty i administracji powiatowej, sposobie powoływania oraz podległości w postępowaniu administracyjnym. W tym czasie zmianie ulegała nie tylko pozycja organu, ale też nazwa tego organu oraz Inspekcji. W przedmiotowym opracowaniu starałem się przedstawić, jak w poszczególnych okresach zmieniała się regulacja prawna w tym zakresie. Następnie – w *Podsumowaniu* – dokonałem oceny obowiązujących przepisów prawnych, również w kontekście ustawy z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>13</sup> oraz sformułowałem stosowne postulaty *de lege ferenda*. Postawiłem tutaj następującą hipotezę – aktualna pozycja organu powiatowego PIS wymaga odpowiedniej zmiany.

W artykule posłużyłem się metodą dogmatyczno-prawną, analizując treść przepisów prawnych oraz częściowo metodą historyczno-prawną, prezentując ewolucję instytucji prawnej w określonym czasie.

---

12 Art. 51 pkt 5 ustawy 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).

13 Dz. U. z 2024 r. poz. 1907.

## 2. Lata 1999–2001

W 1990 roku powstał samorząd terytorialny na szczeblu gminy<sup>14</sup>. Wówczas funkcjonował podział terytorialny państwa na gminy i województwa. Z dniem 1 stycznia 1999 roku został wprowadzony zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa na: gminy, powiaty i województwa<sup>15</sup>, a także ustanowiono samorząd terytorialny na szczeblu powiatu<sup>16</sup> i województwa<sup>17</sup>. W wyniku tej reformy znowelizowano szereg ustaw, w tym ustawę o PIS<sup>18</sup>. W efekcie tego m.in. zmieniono nazwę formacji na Inspekcję Sanitarną i analogicznie zmodyfikowano tytuł ustawy<sup>19</sup>.

Inspekcja Sanitarna była powołana do nadzoru nad warunkami: 1) higieny środowiska; 2) higieny pracy w zakładach pracy; 3) higieny w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych oraz w ośrodkach wypoczynku; 4) zdrowotnymi żywności i żywienia – w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed wpływem czynników szkodliwych i uciążliwych, a w szczególności zapobiegania powstawaniu chorób zakaźnych i zawodowych<sup>20</sup>.

---

14 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95) – tekst pierwotny.

15 Art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).

16 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578) – tekst pierwotny.

17 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576) – tekst pierwotny.

18 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie...

19 Art. 51 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie...

20 Art. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U z 1998 r. Nr 90, poz. 575 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r.

Przechodząc do organów Inspekcji Sanitarnej, należy wskazać, że ustawodawca ustanowił m.in. powiatowego inspektora sanitarnego, jako kierownika powiatowej inspekcji sanitarnej wchodzącej w skład zespolonej administracji powiatowej<sup>21</sup>. Nastąpiło więc powiązanie tego organu z samorządową administracją powiatową<sup>22</sup>. Administrację tę stanowiły starostwo powiatowe, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostki organizacyjne powiatu<sup>23</sup>. Zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, jak też powiatowych służb, inspekcji i straży uczyniono starostę<sup>24</sup>. Te ostatnie formacje (obejmujące również Inspekcję Sanitarną) zostały utworzone w celu ochrony życia i zdrowia oraz szeroko pojętego porządku i bezpieczeństwa<sup>25</sup>. Należy jednak dodać, że ich charakter jest specyficzny. Z jednej strony organy powiatowych służb, inspekcji i straży uznaje się za organy administracji

- 
- 21 Art. 51 pkt 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie...; art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r.
  - 22 M. Wardzyńska, *Geneza i współczesny kształt systemu sanitarno-epidemiologicznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 62, t. 2/2/2017, s. 125; H. Rokossowski, *Służby sanitarno-epidemiologiczne przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej*, red. T. Maksymiuk, J. Skrzypczak, Poznań 2006, s. 239.
  - 23 Art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 29 maja 2001 r. Na mocy art. 2 pkt 23 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497) dodano w ustawie o samorządzie powiatowym art. 33a i art. 33b dotyczące kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.
  - 24 Art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r.
  - 25 K. Kasina, *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Dremlowski, wyd. 1, Legalis 2019, nb. 1.

rządowej pozostające pod zwierzchnictwem starosty<sup>26</sup>. Z drugiej natomiast kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu starosty są organami jednostek samorządu terytorialnego – na podstawie art. 5 § 2 pkt 6 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>27</sup>. Tak więc powołani kierownicy są organami powiatu w znaczeniu funkcjonalnym, czyli w sytuacji, gdy będą wykonywać orzecznictwo administracyjne w sprawach należących do właściwości powiatu<sup>28</sup>.

Powracając do tematyki powiatowego inspektora sanitarnego, należy stwierdzić, iż kierował on działalnością powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, będącej zakładem opieki zdrowotnej<sup>29</sup> oraz był powoływany i odwoływany przez starostę w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym<sup>30</sup>. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora sanitarnego był wojewódzki inspektor sanitarny<sup>31</sup>.

Wybranim organom samorządowym przysługiwały pewne uprawnienia w stosunku do powiatowego inspektora sanitarnego. Rada powiatu przynajmniej raz na rok miała rozpatrywać informacje wskazanego inspektora o stanie bezpieczeństwa sanitarnego

---

26 C. Martysz *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Lex 2020, nb. 2.

27 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.), zwana dalej KPA.

28 C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, red. B. Dolnicki, art. 33a, Lex nb. 1.

29 Art. 10 ust. 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2000 r.

30 Art. 11 ust. 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r.

31 Art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2000 r.

powiatu, przy czym na żądanie rady gminy i rady powiatu informację taką powiatowy inspektor sanitarny był obowiązany składać w każdym czasie<sup>32</sup>. W związku z przedłożoną informacją radzie powiatu przysługiwało prawo do określania, w drodze uchwały, kierunków działania powiatowego inspektora sanitarnego, w celu zapewnienia należytego stanu bezpieczeństwa sanitarnego<sup>33</sup>. Należy zauważyć, że prawo żądania informacji ustawodawca przyznał również radzie gminy. W mojej ocenie takie rozwiązanie było błędne, skoro rada gminy nie rozpatrywała tej informacji, ani nie miała prawa do określania, w drodze uchwały, kierunków działania. W tym czasie w katalogu organów nie przewidywano już inspektora sanitarnego dla gmin, który mógłby być odpowiednim adresatem żądań dla rady gminy. Tak więc, jeśli rada gminy posiadała prawo do uzyskiwania informacji od powiatowego inspektora sanitarnego, to także powinna mieć analogiczne uprawnienia jak rada powiatu.

W przypadkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie gminy lub powiatu – w szczególności zaś zagrożenia życia lub zdrowia ludzi – starosta, wójt, burmistrz (prezydent miasta) mógł wydać właściwemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia<sup>34</sup>.

---

32 Art. 12a ust. 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 22 lutego 2000 r. Z dniem 23 lutego 2000 r. weszła w życie zmiana tego przepisu i wprowadzono zastrzeżenie, że informacja powinna być składana nie częściej niż raz na trzy miesiące (art. 14 pkt 5 lit. „b” ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej – Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136).

33 Art. 12a ust. 4 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r.

34 Art. 12a ust. 5 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r.

### 3. Lata 2002–2009

W dniu 1 stycznia 2002 roku weszła w życie zmiana ustawy o Inspekcji Sanitarnej<sup>35</sup>. Na mocy tej nowelizacji powiatowy organ Inspekcji Sanitarnej zyskał miano powiatowego inspektora sanitarnego, bez dodatkowego określenia, które dotąd funkcjonowało<sup>36</sup>. Był on powoływany przez Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS, Główny Inspektor), po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego z udziałem starosty – na okres 5 lat<sup>37</sup>. Głównego Inspektora oraz pozostałych inspektorów sanitarnych zaliczono do organów administracji niezespolonej<sup>38</sup>. Ten pierwszy organ koordynował i nadzorował ustawową działalność inspektorów sanitarnych<sup>39</sup>. Doszło zatem do odłączenia powiatowego inspektora sanitarnego od administracji powiatowej<sup>40</sup>. Jednakże starosta uczestniczył w postępowaniu kwalifikacyjnym zmierzającym do powołania wskazanego inspektora.

---

35 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...

36 Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...; art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 26 kwietnia 2002 r.

37 Art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...; art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 26 kwietnia 2002 r.

38 Pkt 17 do Załącznika pn. „Organy administracji niezespolonej” do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 26 kwietnia 2002 r.; art. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...

39 Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...; art. 10 ust. 3 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 26 kwietnia 2002 r.

40 J. Bukowski, *Działalność Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie w okresie reform Państwowej Inspekcji Sanitarnej (1980–2005)* [w:] *Od królewskich edyktów do Inspekcji Sanitarnej, Historia działań sanitarnych i przeciwepidemicznych w Krakowie i Małopolsce*, red. J. Bukowski, M. Bilek, Kraków 2007, s. 318.

Uzasadnieniem omawianej zmiany był pogląd, że zespolenie władz lokalnych z Inspekcją Sanitarną nie przyniosło oczekiwanych rezultatów – nie sprzyjało spójności w tej formacji<sup>41</sup>. Celem nowelizacji było więc uniezależnienie inspektora sanitarnego od organu administracji zespolonej<sup>42</sup>. Należy dodać, że dotychczasowa organizacja i podporządkowanie struktur Inspekcji Sanitarnej spotkały się z krytyczną oceną NIK. Izba ta zarzuciła, iż reforma nie została należycie przygotowana od strony legislacyjnej, a w konsekwencji działalność wszystkich szczebli wskazanej inspekcji wykazywała nieprawidłowości, niepozostające bez wpływu na realizację ustawowych zadań<sup>43</sup>. Jeśli zaś chodzi o wprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego i kadencyjności sprawowania funkcji, to miało to zmierzać do powoływania osób o najwyższych kwalifikacjach, uniknięcia zarzutu korupcji oraz – wobec braku zakazu ponownego sprawowania funkcji – spowodowania większej staranności w wykonywaniu zadań przez osoby zamierzające ubiegać się o ponowne powołanie<sup>44</sup>.

---

41 M. Wardzyńska, *Geneza i współczesny kształt...*, *op. cit.*, s. 125; M. Posobkiewicz, J. Kalinowska-Morka, B. Świątkowski, *Państwowa inspekcja sanitarna – 60 lat istnienia i 95-lecie funkcjonowania służb sanitarnych w Polsce*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2015, nr 69, s. 117.

42 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej, druk nr 2373, Sejm RP, III kadencji s.10–11; M. Stych, *Geneza, struktura oraz wybrane zadania Głównego Inspektora Sanitarnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12, s. 171; M. Mączyński, *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis 2005, Lex nb. 3.

43 Informacja NIK o wynikach kontroli bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez Inspekcję Sanitarną, w warunkach reformy administracji publicznej, znak: DZiKF-41006-2000 Nr ewid. 80/2001/P/00/139/DZK, maj 2001 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,326.html> [dostęp: 7.12.2025 r.], s. 4.

44 Uzasadnienie do projektu ustawy..., druk nr 2373, s. 11.

Zmianie uległy również przepisy art. 12a ustawy o Inspekcji Sanitarnej. Usunięto możliwość żądania przez radę gminy i radę powiatu od powiatowego inspektora sanitarnego informacji w każdym czasie (ust. 3 ww. artykułu)<sup>45</sup> oraz skreślono przepisy dotyczące m.in. określania przez radę powiatu kierunków działania powiatowego inspektora sanitarnego oraz wydawania przez starostę, wójta, burmistrza (prezydenta miasta) polecenia podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia (ust. 4–7 powyższego artykułu)<sup>46</sup>. Zatem konsekwencją likwidacji zespolecia było ograniczenie uprawnień organów jednostek samorządowych.

Na mocy ustawy z dnia 1 marca 2002 roku o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz zmianie innych ustaw<sup>47</sup> powrócono do poprzedniej nazwy inspekcji – Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>48</sup>. Organ powiatowy przyjął nazwę państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (PPIS). Zmieniono także sposób powoływania tego organu. Był powoływany na okres 5 lat przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (dalej: PWIS), po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego z udziałem wojewody<sup>49</sup>.

## 4. Lata 2010–2020

Po ośmiu latach doszło do kolejnej reformy. Z dniem 1 stycznia 2010 roku PPIS znów stał się organem rządowej administracji ze-

---

45 Art. 1 pkt 11 lit. „c” ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...

46 Art. 1 pkt 11 lit. „d” ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie...

47 Dz. U. z 2002 r. Nr 37, poz. 329. Ustawa weszła w życie 27 kwietnia 2002 r.

48 M. Bilek, *Od II Rzeczypospolitej do Wspólnej Europy (Służby sanitarne w Polsce 1918-2005)* [w:] *W służbie zdrowiu publicznemu (Zarys historii Służb Sanitarnych Państwa Polskiego 1918-2010)*, red. A. Wojtyła i P. Biliński, Warszawa 2010, s. 110.

49 Art. 1 pkt. 1, 3 i 8 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianie...

spolonej w powiecie<sup>50</sup>. Doszło zatem do ponownego powiązania organu PIS z administracją powiatową<sup>51</sup> – w postaci zespolenia organizacyjnego<sup>52</sup>. Należy zaznaczyć, że zespolenie organizacyjne w odniesieniu do kierowników powiatowych zespolonych służb, inspekcji i straży realizuje się w bardzo ograniczony sposób. Ma charakter pośredni (częściowy), gdyż nie wiąże się z włączeniem ich jednostek (komend, inspektoratów) do aparatu pomocniczego starosty<sup>53</sup>.

Celem powyższej nowelizacji było przywrócenie samorządowi odpowiedniej rangi, a przyjęte rozwiązania miały stanowić kolejny krok w procesie decentralizacji zadań publicznych<sup>54</sup>. Warto wspomnieć, że już w 2008 roku przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – w odpowiedzi na interpelację – informował o planowanym ponownym zespoleniu PIS na poziomie powiatowym i wojewódzkim oraz konieczności oddziaływania

---

50 Art. 5 pkt 2 lit. „a” i art. 39 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 92, poz. 753).

51 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Druk nr 1073, VI kadencja Sejmu RP, s. 2, 5; szerzej na temat organizacji i funkcjonowania PIS w tym czasie: D. Rudaś, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej* [w:] *Zdrowie Publiczne Wybrane zagadnienia*, red. J. Opolski, t. 1, Warszawa 2011, s. 151–160; M. Janik, *Policja sanitarna (Rozdział 3 Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej)*, Lex 2012.

52 W. Śniecikowski, *Sytuacja administracyjnoprawna Powiatowego Inspektora Sanitarnego w administracji zespolonej w powiecie*, Prawo pl., 27.04.2011 r., <https://www.prawo.pl/samorząd/sytuacja-administracyjnoprawna-powiatowego-inspektora-sanitarnego-w-administracji-zespolonej-w-powiecie,79204.html> [dostęp: 2.12.2025 r.].

53 S. Gajewski, *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 2, Legalis 2019 nb. 2.

54 Uzasadnienie do Rządowego projektu..., Druk nr 1073..., s. 1.

starosty na powiatowe struktury Inspekcji, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>55</sup>.

W kwestii sposobu powoływania, to starosta powoływał PPIS na okres 5 lat i odwoływał go – za zgodą PWIS<sup>56</sup>. Regulacja ta wyrażała zespolenie osobowe wskazanego inspektora powiatowego ze starostą<sup>57</sup>. Ten ostatni organ sprawował więc pełne zwierzchnictwo osobowe i służbowe nad PPIS, przy współdziałaniu organu wyższego stopnia – PWIS<sup>58</sup>. Jednakże starosta nie był dysponentem środków finansowych dla powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, ani nawet jej organem założycielskim<sup>59</sup>. Jeżeli obszar działania PPIS obejmował dwa lub więcej powiatów<sup>60</sup>, tego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powoływał oraz odwoływał – za zgodą PWIS – starosta powiatu, w którym PPIS miał siedzibę, po zasięgnięciu opinii pozostałych zainteresowanych starostów<sup>61</sup>.

- 
- 55 Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 6299 w sprawie planowanej zmiany podporządkowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej z dnia 5 grudnia 2008 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/25199F85> [dostęp: 5.12.2025 r.].
- 56 Art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie...; L. Bielecki, *Terenowe organy administracji rządowej* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 232.
- 57 W. Śniecikowski, *Sytuacja administracyjnoprawna...*, *op. cit.*
- 58 A. Nodzak, A.A. Kania, *Organizacja bezpieczeństwa na płaszczyźnie powiatu* [w:] *System bezpieczeństwa w powiecie. Zagadnienia administracyjnoprawne pkt 3.4.4. (Państwowy powiatowy inspektor sanitarny – kilka uwag na tle znowelizowanego stanu prawnego)*, Legalis 2023.
- 59 M. Seweryn, *Funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Historia, rozwój, wyzwania*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2015, nr 13 (2), s. 158–164, s. 163.
- 60 Obszar działania PPIS może obejmować kilka powiatów (art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2005 r. Nr 178, poz. 1480; art. 10 ust. 1a ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym od 17 października 2005 r.).
- 61 Art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie...; art. 11 ust. 4 ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 14 marca 2020 r.

Na wniosek GIS lub PWIS starosta mógł w każdym czasie odwołać PPIS, jeżeli przemawiał za tym interes służby, a w szczególności jeżeli działalność tego inspektora sanitarnego lub podległej mu jednostki mogła zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań PIS, a zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki<sup>62</sup>.

W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego PWIS w zakresie należącym do właściwości PIS ma ustalać szczegółowe zasady postępowania w stosunku do PPIS. Ten ostatni organ ma zaś przedstawiać przynajmniej raz w roku radzie powiatu informację o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu<sup>63</sup>. W związku z przedłożoną informacją radzie powiatu służy prawo występowania, w drodze uchwały, z wnioskami o podjęcie działań przez PPIS w celu zapewnienia należytego stanu bezpieczeństwa sanitarnego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w wypadkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie gminy, a w szczególności zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, uzyskał prawo wystąpienia do właściwego PPIS z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia<sup>64</sup>.

Nie uległa zmianie podległość administracyjna PPIS. Organem wyższego stopnia w rozumieniu KPA w stosunku do PPIS nadal pozostawał PWIS<sup>65</sup>.

---

62 Art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie...; art. 11 ust. 6 ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 14 marca 2020 r.

63 Art. 5 pkt 5 lit. „a” ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie...; art. 12a ust. 1–3 ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.

64 Art. 5 pkt 5 lit. „b” ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie...; art. 12a ust. 3a i 3b ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.

65 Art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym od 10 lipca 2006 r.

## 5. Lata 2020–2024

Po kilku latach funkcjonowania Inspekcji w nowej strukturze zaczęły pojawiać się sygnały (m.in. ze strony Ministerstwa Zdrowia, związków pracodawców) dotyczące powrotu do pionowej struktury PIS i odwrócenia zmian z 2010 roku<sup>66</sup>. Urzeczywistniono to ustawą z dnia 23 stycznia 2020 roku o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw<sup>67</sup>. Na mocy tego aktu PPIIS stał się organem rządowej administracji zespolonej w województwie, a nie w powiecie<sup>68</sup>. Zbiegło się to w czasie z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego w kraju w związku ze wzrostem zakażeń wirusem SARS-CoV-2<sup>69</sup>.

Powyższa modyfikacja miała na celu zmianę struktury organizacyjnej PIS oraz wzmocnienie wojewody jako organu reprezentującego rząd w terenie<sup>70</sup>. Zdaniem twórców nowelizacji, ustanowienie PPIIS organem zespolonej administracji rządowej w województwie miało przyczynić się do sprawnej realizacji jednolitej strategii i polityki państwa w obszarze ochrony zdrowia publicznego<sup>71</sup>. Projekt tej ustawy spotkał się z krytyką opozycji parlamentarnej. Wskazywano m.in. na problem odebrania sta-

---

66 M. Kędzierski, M. Oramus, *Sanepid w ogniu, Ewolucja funkcjonowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w czasie pandemii COVID-19, Przegląd rozwiązań międzynarodowych wraz ze studium przypadku na przykładzie Polski*, Kraków 2021, s. 4.

67 Dz. U. z 2020 r. poz. 322. Zasadniczo ustawa weszła w życie 15 marca 2020 r.

68 Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie...; szerzej na temat aktualnej struktury PIS: M. Kaczocho, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz (art. 10)*, wyd. 2, Lex 2023.

69 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 433).

70 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Druk nr 46, IX kadencja Sejmu RP, s. 1.

71 Uzasadnienie do Rządowego projektu..., Druk nr 46..., s. 5.

rostem nadzoru nad powiatowymi strukturami Inspekcji, co mogło utrudniać wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym<sup>72</sup>.

Mimo braku zespolenia PPIS na szczeblu powiatu, pozostawiono pewne instrumenty charakterystyczne dla zespolenia organizacyjnego, z których rada powiatu może korzystać w celu zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie powiatu, tj. coroczną informację o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu i występowanie, w drodze uchwały, z wnioskiem o podjęcie stosownych działań (art. 12a ust. 3 i 3a ustawy o PIS)<sup>73</sup>.

Powiatowego inspektora powołuje na okres 5 lat i odwołuje PWIS, po zasięgnięciu opinii wojewody właściwego ze względu na siedzibę PPIS<sup>74</sup>. W odróżnieniu od trybu powołania PWIS, przy powoływaniu i odwoływaniu PPIS ustawodawca wymaga zasięgnięcia opinii, czyli stanowiska niewiążącego<sup>75</sup>. Wojewódzki inspektor może zaś w każdym czasie odwołać PPIS, jeżeli przemawia za tym interes służby, w szczególności jeżeli działalność tego inspektora lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań PIS, zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na obszarze właściwości tego inspektora<sup>76</sup>. Wobec tego należy stwierdzić, że starosta nie tylko utracił możliwość bezpośredniego powołania lub odwołania PPIS, ale został również pozbawiony jakiegokolwiek formy współpracy z innymi organami administracji publicznej w tym zakresie (opinia, zgoda, porozumienie)<sup>77</sup>.

---

72 M. Kędziński, M. Oramus, *Sanepid w ogniu...*, *op. cit.*, s. 5.

73 A. Nodźak, A.A. Kania, *Organizacja bezpieczeństwa...*, *op. cit.*

74 Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie...

75 M. Kaczocho, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz (art. 11)*, wyd. 2, Lex 2023 nb. 2.

76 Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie...

77 A. Nodźak, A.A. Kania, *Organizacja bezpieczeństwa...*, *op. cit.*

Jeżeli chodzi o kompetencje GIS, to organ ten może m.in. wydawać organom PIS polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych oraz żądać od nich informacji w tym zakresie. W przypadku wystąpienia zagrożenia zdrowia publicznego, w szczególności zagrożenia epidemiologicznego lub zagrożenia jakości zdrowotnej żywności, GIS koordynuje działalność organów PIS, w tym może wydawać polecenia realizacji zadań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniu i jego monitorowanie<sup>78</sup>. Twórcy ustawy uznali, że zwiększenie kompetencji GIS jest niezbędne dla zapewnienia skuteczniejszego, lepiej skoordynowanego nadzoru w obszarze zdrowia publicznego<sup>79</sup>.

W aspekcie podległości PPIS w postępowaniu administracyjnym nie dokonano żadnych modyfikacji<sup>80</sup>.

## 6. Sytuacja od 2025 roku

W 2025 roku nie nastąpiły zmiany w strukturze PIS. Jednakże ustawa z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej<sup>81</sup> uznała Inspekcję za podmiot ochrony ludności<sup>82</sup> i przewidziała dla niej zadanie w postaci przeprowadzania kontroli

---

78 Art. 1 pkt 3 lit. „a” i „b” ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie...; art. 8a ust. 3 i 4 ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym od 15 marca 2020 r.

79 Uzasadnienie do Rządowego projektu..., Druk nr 46..., s. 3.

80 Art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIS w brzmieniu obowiązującym od 10 lipca 2006 r.

81 Dz. U. z 2024 r. poz. 1907; ustawa, zwana dalej: uoolioc, zasadniczo weszła w życie 1 stycznia 2025 r.

82 Art. 17 ust. 1 pkt 11 lit. „b” uoolioc; szerzej: J. Dolny, *Państwowa Inspekcja Sanitarna jako podmiot ochrony ludności w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, 7 października 2025 r., Legalis; J. Dolny, *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2.

spełniania w obiektach zbiorowej ochrony wymagań higienicznych oraz sanitarnych<sup>83</sup>.

W odniesieniu do podmiotów ochrony ludności, stanowią one część systemu ochrony ludności składającego się z:

- 1) organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia (organów ochrony ludności);
- 2) podmiotów wykonujących te zadania (podmiotów ochrony ludności);
- 3) zasobów ochrony ludności.

Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej<sup>84</sup>. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta mają wtedy kierować obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu<sup>85</sup>.

## 7. Podsumowanie

Przedstawiona powyżej ewolucja organu powiatowego (Państwowej) Inspekcji Sanitarnej dowodzi, że organ ten ulegał częstym przeobrażeniom. W latach 1999–2001 powiatowy inspektor sanitarny był zespolony z administracją powiatową. Następnie w latach 2002–2010 doszło do pionowego podporządkowania i odłączenia

---

83 Art. 107 ust. 3 uoolioc.

84 Art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 uoolioc.

85 Art. 118 ust. 2 uoolioc; szerzej: J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1; J. Dolny, *Zadania organów...*, *op. cit.*

omawianego organu ze struktur powiatowych. W kolejnym okresie – lata 2010–2020 – ponownie zespolono PPIS ze strukturami powiatu, po czym od marca 2020 roku organ ten został połączony ze strukturami administracji zespolonej w województwie. Wraz ze zmianą struktury zmieniał się sposób powoływania PPIS, a jedynie podległość w postępowaniu administracyjnym nie ulegała modyfikacji.

Dokonywane reformy miały niejako charakter wahadłowy. Po kilku latach obowiązywania danego modelu przyjmowano inny – nieco zbliżony do systemu funkcjonującego wcześniej. Może to świadczyć o ścieraniu się różnych koncepcji dotyczących działalności organów PIS i raz jedna idea, a raz druga była wcielana w życie. W analizowanym okresie inspektor powiatowy najdłużej pozostawał w powiązaniu ze strukturami powiatowymi i ten model wydaje się być, w mojej ocenie, rozwiązaniem optymalnym. Tym samym uważam za niezasadne zespolenie PPIS z administracją wojewody.

Swoje stanowisko opieram na dwóch grupach argumentów. Za zespoleniem powiatowym PPIS przemawia przede wszystkim zasada decentralizacji<sup>86</sup> - traktowana jako idea, której *ratio* „jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób de-

---

86 Szczegółowe rozważania dotyczące zasady decentralizacji nie są przedmiotem niniejszego opracowania; szerzej na temat tej zasady m.in.: B. Banaszak, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. B. Banaszak, Warszawa, Legalis 2012; A. Skoczylas, W. Piątek, *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 15)...*; J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, art. 15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (wyciąg redakcyjny), Legalis 2012; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (art. 15)*, Warszawa 2000, s. 26–27.

mokratyczny przez społeczności lokalne”<sup>87</sup>. Właśnie do tej zasady odwoływali się twórcy nowelizacji ustawy o PIS, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku<sup>88</sup>. Istotnie, zasada decentralizacji nie oznacza wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych, gdyż to ustawodawca ocenia, czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na którym szczeblu – województwa, powiatu czy gminy – mają zostać usytuowane<sup>89</sup>. Jednakże wyłączenie pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazanie ich innym organom władzy powinno być dokonane w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy oraz przy poszanowaniu wymagań racjonalności<sup>90</sup>. Właśnie zasady racjonalności mogą przemawiać za umiejscowieniem PPIS w strukturze powiatu. Nazwa organu sugeruje bowiem powiązanie z administracją powiatową, a nie wojewódzką. Co więcej, nadal występują pewne cechy zespolenia organizacyjnego w powiecie<sup>91</sup>. Zatem struktura powiatowa i status kierownika powiatowych służb, inspekcji i straży wydają się być naturalnym środowiskiem dla PPIS – tak jak dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Tym samym aktualny system można uznać za pewną aberrację.

Kolejnych argumentów za powiązaniem PPIS ze starostą dostarcza regulacja ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Starosta ma koordynować współpracę między służbami, inspekcjami i strażami w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (art. 11 ust. 1 pkt 3 tej

---

87 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

88 Uzasadnienie do Rządowego projektu..., Druk nr 1073..., s. 1.

89 Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK ZU 6A/2002, poz. 84.

90 Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

91 Art. 12a ust. 3 i 3a ustawy o PIS.

ustawy)<sup>92</sup>. Ponadto w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny starosta ma kierować obroną cywilną w powiecie (art. 118 ust. 2 ww. ustawy). Wynika z tego silna pozycja starosty – zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny. Inspekcja zaś została uznana za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), a jej organem działającym zasadniczo na obszarze powiatu<sup>93</sup> jest PPIS. Tak więc starosta może względem powyższego inspektora wykonywać pewne działania<sup>94</sup>. Dlatego, aby nie doprowadzać do sporów pomiędzy starostą a wojewodą, zasadnym jest zespolenie PPIS ze strukturą powiatu. Pozwoliłoby to staroście w sposób bardziej efektywny i stanowczy wykonywać czynności koordynowania współpracy (organizowania współpracy) między służbami, inspekcjami i strażami oraz kierować obroną cywilną w powiecie.

Na zakończenie pragnę dodać, że zespolenie PPIS ze starostą nie powinno całkowicie eliminować pionowego podporządkowania w Inspekcji. W celu zapewnienia spójności działania w całej formacji niezbędne jest pozostawienie pewnych instrumentów władczych inspektora sanitarnego usytuowanego wyżej w hierarchii w stosunku do tego umiejscowionego niżej.

## Streszczenia

### **Ewolucja pozycji powiatowego organu (Państwowej) Inspekcji Sanitarnej**

W niniejszym artykule autor przedstawił ewolucję pozycji powiatowego organu (Państwowej) Inspekcji Sanitarnej w latach

---

92 Przepis art. 60 ust. 2 uoolioc stanowi, że starosta ma organizować współpracę między podmiotami ochrony ludności działającymi na obszarze powiatu.

93 Obszar działania może obejmować kilka powiatów (art. 10 ust. 1a ustawy o PIS).

94 J. Dolny, *Państwowa Inspekcja...*, *op. cit.*

1999–2025. Konsekwencją wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na gminy, powiaty i województwa było utworzenie z dniem 1 stycznia 1999 roku organu powiatowego Inspekcji Sanitarnej w postaci powiatowego inspektora sanitarnego. W kolejnych latach zmieniała się nazwa tej inspekcji, wskazanego organu oraz jego pozycja względem administracji powiatowej i starosty. W opracowaniu zaprezentowano więc, jak te kwestie uregulowano w poszczególnych okresach. Następnie autor dokonał oceny aktualnej regulacji, również z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz sformułował stosowne postulaty *de lege ferenda*.

Autor posłużył się metodą dogmatyczno-prawną, analizując treść przepisów prawnych oraz częściowo metodą historyczno-prawną, przedstawiając ewolucję instytucji prawnej w określonym czasie.

**Słowa kluczowe:** Państwowa Inspekcja Sanitarna, państwowy powiatowy inspektor sanitarny, zdrowie publiczne.

## **The Evolution of the Status of the District-Level Body of the State Sanitary Inspection**

This article presents the evolution of the status of the district-level body of the State Sanitary Inspection in the years 1999–2025. The introduction of the three-tier territorial division of the state into communes, districts, and voivodeships resulted, as of 1 January 1999, in the establishment of a district-level body of the Sanitary Inspection in the form of the district sanitary inspector. In the following years, the name of the inspection, the designation of this body, and its status in relation to the district administration and the starost changed. The article therefore shows how these issues were regulated in particular periods. The author then eval-

uates the current legal framework, also taking into account the provisions of the Act of 5 December 2024 on Civil Protection and Civil Defence, and formulates relevant *de lege ferenda* postulates.

The author employs the dogmatic-legal method, analysing the content of legal provisions, and, to some extent, the historical-legal method, presenting the evolution of this legal institution over time.

**Keywords:** State Sanitary Inspection, district sanitary inspector, public health.

## Literatura

- Banaszak B., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, wyd. 2, Warszawa, Legalis 2012.
- Bielecki L., *Terenowe organy administracji rządowej [w:] Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Bilek M., *Od II Rzeczypospolitej do Wspólnej Europy (Służby sanitarne w Polsce 1918–2005) [w:] W służbie zdrowiu publicznemu (Zarys historii Służb Sanitarnych Państwa Polskiego 1918–2010)*, red. A. Wojtyła i P. Biliński, Warszawa 2010.
- Bukowski J., *Działalność Wojewódzkiej Stacji Sanitarnej-Epidemiologicznej w Krakowie w okresie reform Państwowej Inspekcji Sanitarnej (1980–2005) [w:] Od królewskich edyktów do Inspekcji Sanitarnej, Historia działań sanitarnych i przeciwepidemicznych w Krakowie i Małopolsce*, red. J. Bukowski, M. Bilek, Kraków 2007.
- Dolny J., *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1.

- Dolny J., *Państwowa Inspekcja Sanitarna jako podmiot ochrony ludności w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, 7 października 2025 roku, Legalis 2025.
- Dolny J., *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2.
- Gajewski S., *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 2, Legalis 2019.
- Janik M., *Policja sanitarna (Rozdział 3. Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej)*, Lex 2012.
- Kaczocha M., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz (art. 10 i art. 11)*, wyd. 2, Lex 2023.
- Kasina K., *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, wyd. 1, Legalis 2019.
- Kędzierski M., Oramus M., *Sanepid w ogniu, Ewolucja funkcjonowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w czasie pandemii COVID-19, Przegląd rozwiązań międzynarodowych wraz ze studium przypadku na przykładzie Polski*, Kraków 2021.
- Korczak J., *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, art. 15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (wyciąg redakcyjny), Legalis 2012.
- Kuś B., *Państwowa Inspekcja Sanitarna*, „Humanum Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne” 2018, nr 29 (2).
- Martysz C., *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Lex 2020.

- Mazur K., *Dobra chronione w działalności policji administracyjnej na przykładzie państwowej inspekcji sanitarnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010 nr 3, s. 39-55 (4. Podsumowanie), Lex.
- Mazur K., *Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010 nr 11, s. 80–97, Lex.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis 2005, Lex.
- Nodżak A., Kania A.A., *Organizacja bezpieczeństwa na płaszczyźnie powiatu* [w:] *System bezpieczeństwa w powiecie. Zagadnienia administracyjnoprawne* pkt 3.4.4. (*Państwowy powiatowy inspektor sanitarny – kilka uwag na tle znowelizowanego stanu prawnego*), Legalis 2023.
- Posobkiewicz M., Kalinowska-Morka J., Świątkowski B., *Państwowa inspekcja sanitarna – 60 lat istnienia i 95-lecie funkcjonowania służb sanitarnych w Polsce*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2015, nr 69.
- Rokossowski H., *Służby sanitarno-epidemiologiczne przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej*, red. T. Maksymiuk, J. Skrzypczak, Poznań 2006.
- Rudaś D., *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej* [w:] *Zdrowie Publiczne Wybrane zagadnienia*, red. J. Opolski, t. 1, Warszawa 2011.
- Seweryn M., *Funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Historia, rozwój, wyzwania*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2015, nr 13 (2).
- Skoczylas A., Piątek W., *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 15)*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa, Legalis 2016.

- Stec M., 1.2. *Zasada pomocniczości i decentralizacji* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego Ustrój Samorządu Terytorialnego*, red. I. Lipowicz, t. 2, Warszawa 2022.
- Stych M., *Geneza, struktura oraz wybrane zadania Głównego Inspektora Sanitarnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12.
- Śniecikowski W., Sytuacja administracyjnoprawna Powiatowego Inspektora Sanitarnego w administracji zespolonej w powiecie, *Prawo pl.*, 27.04.2011 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/sytuacja-administracyjnoprawna-powiatowego-inspektora-sanitarnego-w-administracji-zespolonej-w-powiecie,79204.html> [dostęp: 2.12.2025 r.).
- Wardzyńska M., *Geneza i współczesny kształt systemu sanitarno-epidemiologicznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 62, t. 2./2/2017.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (art. 15)*, Warszawa 2000.