

Utrata statusu uzdrowiska w Polsce – aspekty prawne.

Od roku 2006 kwestie tworzenia i funkcjonowania uzdrowisk, zasad prowadzenia leczenia uzdrowiskowego i odrębnego statusu gmin uzdrowiskowych w Polsce, reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹.

Ustawa ta, zaledwie już po paru latach od chwili jej wejścia w życie, zaczęła nastroczać poważne problemy w zakresie stosowania jej postanowień w praktyce, ze względu na szczególnie rozbudowany reżim publiczno-prawny² na obszarze uzdrowiska, niespotykany w innych państwach europejskich.

Ustawa w art. 2 pkt. 3 określiła, uzdrowisko jako: „*obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1, któremu został nadany status uzdrowiska*”.

Analizując treść tego przepisu należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca w ustawie o uzdrowisku określa, że jest to: „(...) obszar na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze surowców leczniczych”. Ustawodawca nie mówi, że uzdrowisko to obszar na terenie którego może być, czy też będzie prowadzone lecznictwo uzdrowiskowe, ale mówi *expresis verbis*, że jest to obszar wydzielony w konkretnym celu (wykorzystania i ochrony surowców leczniczych), a lecznictwo na jego obszarze jest prowadzone. A zatem, obszar z jednej strony może być uznany za uzdrowisko jeżeli na jego terenie jest już prowadzone lecznictwo uzdrowiskowe i obszar spełnia warunki ustawowe, jak i wtedy, kiedy zostanie wydzielony w określonych granicach i spełni warunki ustawowe po to, aby na jego terenie mogło być prowadzone leczenie uzdrowiskowe.

Ustawodawca formułując taką definicję uzdrowiska odnosi ją zarówno do uzdrowisk już istniejących jak i do tych obszarów, które mogą być uzdrowiskami i w postępowaniu weryfikacyjnym spełnią warunki ustawowo określone. Odnosząc się do pierwszej kwestii należy stwierdzić, że uzdrowiska, które istniały przed wejściem w życie ustawy uzdrowiskowej, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej stają się uzdrowiskami *ex lege*

¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (j.t. Dz.2012 poz.651 wraz z późn. zm.)

² Zob. szerzej na temat reżimu publiczno-prawnego T. Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego* [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981 s. 129 i nast.; J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska* [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 166.

(z mocy prawa), po dopełnieniu warunków określonych w art.59 ust. 2 i 3. I choć wydawałoby się, że w stosunku do uzdrowisk istniejących nie ma żadnych wymogów związanych z utrzymaniem (potwierdzeniem) statusu uzdrowiska, to z definicji uzdrowiska zawartej w art. 2 pkt. 3 wynika, że obszar pretendujący do nadania mu (utrzymania) statusu uzdrowiska musi spełnić wymogi określone w art. 34 ustawy. Służyć ma temu obowiązek sporządzenia i przedłożenia operatu uzdrowiskowego zawarty w art. 59 ust. 2 ustawy, który potwierdza czy spełnione zostały warunki dla utrzymania lub nadania statusu uzdrowiska danemu obszarowi.

Ustawa w art. 34 określa, że status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie;
- 3) na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego;
- 4) spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska;
- 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami.

Warunki określone w art. 34 ustawy, to ewidentnie warunki stanowiące *numeros clausus*³, poza które absolutnie nie należy i nie można wychodzić, czy też mnożyć je o jakieś nowe. Nie da się tego katalogu poszerzać, bowiem ustawodawca wyraźnie określił te warunki i stwierdził, że muszą być spełnione łącznie. Ustawodawca nie używa sformułowań typu: „w szczególności”, „między innymi”, itp. Używa natomiast sformułowania: „który spełnia łącznie **następujące** warunki”. Użycie sformułowania „następujące” oznacza jednoznacznie, że jest to katalog warunków zamknięty.

Zupełnie odrębną sprawą jest kwestia precyzyjności normy, która określa te warunki. O ile bowiem artykuł 34 ust. 1 pkt. 1, 2 i 3 ustawy raczej nie budzi większych wątpliwości co do swojej treści - bo potwierdzenie spełnienia tych warunków odbywa się na zasadach

³Ozn. Katalog zamknięty

określonych w przepisach wykonawczych⁴ do ustawy, - to nie da się tego powiedzieć o warunkach określonych w art. 34 ust.1 pkt.4 i 5 ustawy, które dotyczą: „**wymagań w stosunku do środowiska**” oraz „**infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego oraz gospodarki odpadami**”. Jak będzie o tym mowa w dalszej części artykułu, tak nieprecyzyjne określenie warunków jakie musi spełnić obszar, aby mógł być uznany lub mógł utrzymać status uzdrowiska, rodzi poważne konsekwencje prawne, gospodarcze i ekonomiczne, zarówno dla gminy jak i podmiotów gospodarczych funkcjonujących na obszarze uzdrowiska. Tak enigmatyczne określenie warunków, od których zależy los uzdrowiska, może być przedmiotem nadinterpretacji, nadużyć biurokratycznych, a nawet korupcji. Trzeba bowiem pamiętać, że tylko posiadanie statusu uzdrowiska pozwala na uzyskanie prawa do zawierania umów z NFZ przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego, na świadczenie usług z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego. Wielkość nakładów na lecznictwo uzdrowiskowe waha się w przedziale pomiędzy 580- 650 mln zł rocznie i musi stanowić przedmiot pożądania dla podmiotów gospodarczych, w sytuacji kiedy liczba chętnych na leczenie uzdrowiskowe stale rośnie i przewyższa możliwości zaspokojenia tych potrzeb .

Na tle tych wyjątkowo nieprecyzyjnych warunków ustawowych, odnoszących się do ochrony środowiska i szeroko rozumianej infrastruktury uzdrowiskowej, stosunkowo dobrze określone zostały zasady udokumentowania spełnienia warunków związanych z wykazaniem posiadania naturalnych surowców leczniczych i leczniczego klimatu. Potwierdzenie posiadania złóż naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, odbywa się na zasadach określonych w art. 35 i 36 ust. ustawy. A o potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatu do jednostek uprawnionych⁵ do

⁴ Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie wykazu jednostek uprawnionych do potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (Dz.Urz.MZ.2007.12.65); Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu jednostek uprawnionych do potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (Dz.Urz.MZ.2008.1.4); Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie wykazu jednostek uprawnionych do potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (Dz.Urz.MZ.2009.6.35).

⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości (Dz.U.2006.80.565)

wydawania świadectw występuje gmina. Świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i klimatu wydawane są na podstawie badań i kryteriów oceny tych właściwości, określonych w przepisach wykonawczych⁶ do ustawy.

Generalnie, każda gmina uzdrowiskowa posiada świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu. A zatem wydawać by się mogło, że w zakresie spełnienia tych warunków ustawowych dla uzyskania czy utrzymania statusu uzdrowiska, nie powinno być żadnych wątpliwości.

Okazuje się jednak, że tak nie jest, bowiem zaistniał problem (moim zdaniem go nie ma), nie tylko w zakresie konieczności korzystania przez gminę z własnych surowców leczniczych, ale też związany z niedostatecznym wykorzystaniem tych surowców w procesie leczenia uzdrowiskowego. Ministerstwo Zdrowia zagroziło⁷ bowiem utratą statusu uzdrowiska nie tylko tym uzdrowiskom, które nie spełniają niektórych norm z zakresu ochrony środowiska naturalnego, ale też tym uzdrowiskom, które nie wykorzystują własnych surowców w procesie leczenia uzdrowiskowego, bądź też wykorzystują je w niedostatecznym zakresie. Ponieważ gminy nie godzą się ze stanowiskiem Ministra Zdrowia w tym zakresie zachodzi potrzeba analizy przepisów odnoszących się do tych kwestii, celem stwierdzenia czy jest to przejaw nadinterpretacji przepisów, czy też być może rzeczywisty wymóg ustawowy.

A zatem, jakie są normy i wymogi w tym zakresie? Czy jest możliwe ich zdefiniowanie? Czy są one wyodrębnione w przepisach odrębnych?

Niewątpliwie uzdrowisko tworzone jest po to, aby wykorzystywało i chroniło naturalne surowce lecznicze znajdujące się na jego terenie. Już z definicji uzdrowiska zawartej w art. 2 pkt. 3 ustawy wynika explicite, że „uzdrowisko to obszar, ...(...) **wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych...(...)**”. A zatem, jeżeli dany obszar nie posiada własnych naturalnych surowców leczniczych, to na jego obszarze nie może powstać uzdrowisko. Czym innym jest jednak spełnienie warunków dla powstania uzdrowiska, a czym innym jest korzystanie z naturalnych zasobów leczniczych. Trzeba zwrócić uwagę, że definicja pojęcia uzdrowisko zawarta w art. 2 pkt. 3 ustawy, wynika przede wszystkim z art. 34 ustawy, który określa warunki na jakich uzdrowisko może powstać. A z analizy treści tego

⁷ Gazeta Prawna z dnia 30 lipca 2013 r. artykuł pt. „Czarna lista uzdrowisk. Są zbyt chore by nas leczyć”.

artykułu wynika, że warunek dotyczący „wykorzystania” własnych naturalnych surowców leczniczych nie musi być od razu spełniony. Treść art. 34 ust. 1 pkt. 1, 2 i 3 ustawy nie wskazuje, że status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który „**wykorzystuje**” złoża naturalnych surowców leczniczych, ale wskazuje, że może być nadany obszarowi, który „**posiada**” te złoża. W podobny sposób przepisy te odnoszą się także do klimatu stwierdzając, że status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który „posiada” klimat o właściwościach leczniczych. I konsekwentnie ustawodawca takie samo rozwiązanie stosuje w odniesieniu do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego stwierdzając, że status uzdrowiska może być nadany obszarowi, na którego obszarze „**znajdują się**” zakłady lecznictwa uzdrowiskowego. Ustawodawca nie wymaga, aby te zakłady w momencie tworzenia uzdrowiska były czynne (funkcjonowały), ale aby się „znajdowały” na obszarze będącym przedmiotem nadania mu statusu uzdrowiska. Analiza treści tych przepisów jednoznacznie wskazuje, że dla uzyskania statusu uzdrowiska niezbędne jest „**posiadanie**” **naturalnych surowców leczniczych i klimatu oraz zakładów lecznictwa uzdrowiskowego** z perspektywą ich uruchomienia. Takie potraktowanie statusu uzdrowiska przez ustawodawcę jest ze wszelkich miar uzasadnione i właściwe, bowiem ze statusu posiadania naturalnych surowców leczniczych i klimatu, wynika dopiero możliwość ich wykorzystania w procesie leczenia. Natomiast ich brak nie pozwala na uzyskanie statusu uzdrowiska. Nie da się wykorzystywać czegoś, jeżeli tego się nie posiada.

Zachodzi zatem pytanie - czy uzdrowisko, posiadając własne zasoby naturalnych surowców leczniczych może korzystać z surowców pochodzących spoza obszaru uzdrowiska. Odpowiedź na to pytanie w świetle obowiązującego prawa musi być pozytywna. W Polsce sytuacja ta odnosi się tylko do uzdrowisk korzystających w procesie leczenia uzdrowiskowego wyłącznie z peloidów (np. borowiny), ale ustawa nie wyklucza stosowania naturalnych surowców leczniczych w procesie leczenia uzdrowiskowego także z innych miejsc, gdyby takie surowce w procesie leczenia mogły być użyte. Jeżeli chodzi o wykorzystanie borowiny, to charakter leczenia opartego o ten surowiec daje możliwość korzystania z niego także wtedy, kiedy nie pochodzi on z obszaru uzdrowiska, ale spełnia wszelkie wymogi medyczne, a często ma nawet lepsze parametry medyczne niż ten, który znajduje się na obszarze uzdrowiska.

Z faktu, że uzdrowisko nie korzysta z jakichś uzasadnionych powodów z własnego surowca leczniczego **nie można w żadnym wypadku wywieść prawa do pozbawienia obszaru statusu uzdrowiska, jeżeli obszar taki status posiada.**

Natomiast Minister Zdrowia ma wystarczające argumenty prawne (np. art.19 ust.1 pkt. ustawy) i merytoryczne, aby tak ustalić kierunki lecznicze uzdrowiska, aby korzystało ono przede wszystkim z surowców własnych, jeżeli nie ma żadnych (stałych lub okresowych) przeciwwskazań do ich stosowania.

Należy zdecydowanie podkreślić, że ani ustawa uzdrowiskowa, ani też żadne inne przepisy nie nakładają obowiązku pełnego wykorzystywania zasobów naturalnych surowców leczniczych znajdującego się na obszarze uzdrowiska. Kwestie zasobów tzw. dyspozycyjnych i eksploatacyjnych naturalnych surowców leczniczych regulowane są przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnictwo⁸, które w zakresie ich pełnego wykorzystania nie nakładają na przedsiębiorcę żadnych obowiązków.

Jeżeli chodzi o warunek dotyczący spełnienia wymogów z zakresu ochrony środowiska, to stwierdzić należy, że obecnie w stosunku do roku 2005 - kiedy to uchwalano ustawę uzdrowiskową - sytuacja faktyczna uzdrowisk dotycząca technicznych norm środowiskowych, zdecydowanie się zmieniła. Obecnie normy prawne, regulujące kwestie związane z ochroną środowiska, zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska⁹ i przepisach wykonawczych do tej ustawy.

Szczegółowa analiza treści przepisów tej ustawy oraz wydanych do niej aktów wykonawczych pozwala stwierdzić, że w stosunku do uzdrowisk w chwili obecnej nie ma wielu odrębnych norm prawnych regulujących kwestie związane z ochroną środowiska. O ile takie normy obowiązywały jeszcze do 2012 r.¹⁰, to obecnie większość z nich jest **taka sama¹¹, jaka została określona dla innych terenów nie podlegających szczególnej ochronie**. Wyjątkiem są jednak normy odnoszące się do hałasu¹² w strefie uzdrowiskowej „A” oraz do kwestii związanych z lokalizacją stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych. Ustawowy zakaz lokalizacji tych urządzeń w uzdrowisku w strefie „A” został zawarty w art.38 ust. 1 pkt. h ustawy uzdrowiskowej. Jednakże w tym przypadku, ustawa uzdrowiskowa odnosi się wyłącznie do kwestii związanych z usytuowaniem (lokalizowaniem) stacji bazowych, chroniąc w ten sposób

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo.(Dz.U.2011.163.981)

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U.2008.25.150)

¹⁰ 1. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji.(Dz. U. 2002 r. nr 87 poz. 796);

2. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie niektórych substancji w powietrzu. (Dz. U. Nr 47 poz. 281)

¹¹ Kwestie te reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. (Dz.2012, poz.1031)

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dz. U. 2007 Nr 120 poz.826 z późn. zm.)

najbardziej cenny dla uzdrowiska obszar, bowiem zasady odnoszące się do pól elektromagnetycznych o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2003 r.¹³ są dla wszystkich obszarów jednakowe.

Kiedy uzdrowisko może utracić swój status? Czy tylko wtedy kiedy ustały warunki określone w art. 34 ustawy uzdrowiskowej, czy też być może są i inne okoliczności, kiedy uzdrowisko może utracić swój status?

Kwestie utraty statusu uzdrowiska ustawa uzdrowiskowa reguluje w art. 43 i 44, przewidując dwie sytuacje w których obszar może być pozbawiony statusu uzdrowiska. W art. 43 przewidziano tzw. weryfikację walorów uzdrowiskowych, która odbywa się nie rzadziej niż raz na 10 lat. W procesie tej weryfikacji gmina uzdrowiskowa przedstawia Ministrowi Zdrowia operat uzdrowiskowy na podstawie którego można stwierdzić czy gmina –na obszarze której jest położone uzdrowisko- spełnia wszystkie warunki określone w art. 34 ustawy, dla utrzymania statusu uzdrowiska. Jeżeli gmina nie spełnia tych warunków Minister Zdrowia zgodnie z art. 43 ust. 2 wyznacza okres dostosowawczy nie dłuższy niż 5 lat dla usunięcia nieprawidłowości. Jeżeli gmina w tym okresie nie usunie nieprawidłowości, to Minister Zdrowia na podstawie art. 43 ust. 3 występuje do Rady Ministrów o pozbawienie obszaru statusu uzdrowiska.

Druga sytuacja w której obszar może być pozbawiony statusu uzdrowiska ustawodawca przewidział w art. 44 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej. Na podstawie tego przepisu Minister Zdrowia może wszcząć procedurę zmierzającą do pozbawienia statusu uzdrowiska w każdym czasie, jeżeli ustały warunki uzasadniające nadanie obszarowi statusu uzdrowiska. Na tle możliwości zastosowania tego przepisu zachodzi pytanie na jakiej podstawie Minister Zdrowia może stwierdzić, że ustały warunki uzasadniające nadanie obszarowi statusu uzdrowiska?

Minister Zdrowia zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt. 3 ustawy ma prawo monitorowania zachowania warunków leczniczych i środowiskowych w uzdrowisku warunkujących przyznanie i utrzymanie statusu uzdrowiska. Jeżeli w trakcie procesu weryfikacji Minister stwierdzi, że ustały warunki uzasadniające nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska, to na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy występuje do gminy o podjęcie działań koniecznych w celu

¹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. (Dz.U.2003.192.1883)

przywrócenia tych warunków. Jeżeli gmina nie przywróci tych warunków, to zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy Rada Ministrów na wniosek Ministra Zdrowia pozbawia dany obszar statusu uzdrowiska.

O ile procedura pozbawiania obszaru statusu uzdrowiska została w ustawie uzdrowiskowej jasno określona, to na tle spełnienia przez obszar uzdrowiska (przyszłego lub istniejącego) warunku związanego ze spełnieniem wymagań w stosunku do środowiska, rodzi się mnóstwo wątpliwości. Przede wszystkim powstaje podstawowe pytanie o kwestie związane z oceną przekroczeń ustalonych norm ochronnych tzn. przekroczenie których norm powoduje, że można stwierdzić iż dany obszar nie spełnia warunku określonego w art. 34 ust.1 pkt. 4 ustawy uzdrowiskowej i można wszcząć proces pozbawienia statusu uzdrowiska? Czy np. naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w strefie uzdrowiskowej „A”, może już stanowić podstawę do wszczęcia takiego postępowania? A może podstawę do wszczęcia takiego procesu będzie przekroczenie jednego ze wskaźników dotyczących zanieczyszczeń powietrza np. stężenia tlenku węgla, pyłu zawieszonego, dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, benzenu, ołowiu, ozonu, arsenu, kadmu, benzopirenu? Ustawa uzdrowiskowa absolutnie nie daje wprost odpowiedzi na te pytania. Nie dają tej odpowiedzi także przepisy odrębne, dotyczące kwestii związanych z ochroną środowiska.

Co to bowiem znaczy, że „obszar spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska”? Co się stanie z uzdrowiskiem, które rygorystycznie spełnia wszystkie normy, ale okresowo przekracza niektóre z nich? Jakie są skutki prawne takich naruszeń? Czy program naprawczy ma polegać na likwidacji uzdrowiska, czy też na wdrożeniu procedury wynikającej z ustawy o ochronie środowiska naturalnego, która zmierza do wyeliminowania incydentalnego lub permanentnego naruszenia norm środowiskowych?

Te pytania w świetle obecnie obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska naturalnego są niezwykle istotne, bowiem przyjęcie interpretacji, że uzdrowisko musi spełnić wszystkie normy środowiskowe, prowadzić może w konsekwencji ad absurdum do wszczęcia procedury pozbawiania obszaru statusu uzdrowiska nawet wtedy, kiedy tylko jedna z norm technicznych związana z ochroną środowiska jest naruszona. Zresztą nie jest to rozważanie tylko teoretyczne, bo przecież tak się obecnie dzieje w zapowiedziach Ministra Zdrowia.

Tymczasem brzmienie art. 34 ust. 1 pkt. 4 i skutki z niego wynikające, w obecnej sytuacji prawnej (po zlikwidowaniu norm dla uzdrowisk), należy rozpatrywać **wyłącznie**

w kontekście ogólnych rozwiązań prawnych i możliwości podejmowania działań, jakie wynikają z ustawy prawo ochrony środowiska. Śmiem twierdzić, że treść artykułu 34 ust. 1 pkt. 4 ustawy, w świetle innych jej postanowień, a szczególnie art. 34 ust. pkt. 2, a także przepisów ogólnych związanych z ochroną środowiska, pozostaje w chwili obecnej martwa. Jeżeli bowiem gmina uzyska świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu, w którego procesie pozyskiwania prowadzi się kompleksowe badania środowiska naturalnego, to nie ma już innego przepisu, który będzie odrębnie regulował kwestie związane z ochroną środowiska w uzdrowisku.

A zatem jeżeli gmina uzyskała świadectwo, potwierdzające właściwości lecznicze klimatu na obszarze uzdrowiska, to oznacza, że w myśl obecnie¹⁴ obowiązujących przepisów spełnia wszystkie wymagania z zakresu ochrony środowiska, bowiem w procesie uzyskiwania tego dokumentu sprawdza się wszelkie normy związane z zanieczyszczeniem środowiska i hałasem.

Proces weryfikacji świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu, w tym także stan środowiska, odbywa się raz na 10 lat. W tej sytuacji proces weryfikacji (o którym mowa w art. 19 ust.1 pkt. 3) warunków będzie pozwalał jedynie na wdrożenie procesu naprawczego, ale nie będzie stanowił podstawy do utraty statusu uzdrowiska. Taką podstawę będzie stanowiła dopiero ocena, jaka będzie sporządzana w procesie pozyskiwania świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu i wód. Nie da się w tym przypadku zastosować przepisów art. 44 ust. 1 ustawy, bo przekroczenie norm hałasu czy niektórych norm z zakresu ochrony powietrza nie przesądza o tym, że obszar nie spełnia warunków, o których mowa w art. 34 ustawy. Jeżeli jednak w procesie weryfikacji gmina nie uzyska świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze wód i klimatu, to wówczas Minister Zdrowia może rozpocząć procedurę pozbawiającą obszar statusu uzdrowiska.

W Europie normy środowiskowe odnoszące się do uzdrowisk wynikają przede wszystkim z przepisów ogólnych oraz dyrektyw unijnych. Zaznaczyć jednak należy, że europejskie prawo uzdrowiskowe jest bardzo liberalne w odniesieniu do norm środowiskowych oraz warunków jakie mają spełnić uzdrowiska. W zasadzie najbardziej rygorystyczne prawo w tym zakresie mają Niemcy i Słowacja.

Niemcy, swój reżim publiczno-prawny odnoszący się do uzdrowisk i funkcjonujący w formie różnego rodzaju standardów oraz zakazów i nakazów miały wypracowany już od wielu lat, a tylko go w odpowiednim czasie modyfikowały. Oczywiście w Niemczech na

¹⁴ Jak to już wspomniano do 2012 r. funkcjonowały w obrocie prawnym przepisy Ministra Środowiska w zakresie szczególnych norm związanych z ochroną środowiska dotyczące uzdrowisk.

poziomie federalnym nie ma jednolitych przepisów odnoszących się do uzdrowisk, a uzdrowiska funkcjonują w oparciu o przyjęte normy i standardy jakościowe¹⁵ wydawane przez organizacje uzdrowiskowe i turystyczne. W zasadzie najbardziej znanym i rozpowszechnionym aktem prawnym regulującym tworzenie i funkcjonowanie uzdrowisk oraz lecznictwa uzdrowiskowego jest „ustawa o uzdrowiskach w kraju związkowym Nadrenia-Westfalia” z 5 grudnia 2007 r.¹⁶ stosowana jako wzór także w innych państwach związkowych.

Podstawą tworzenia uzdrowiska w Niemczech jest spełnienie wymagań ogólnych, które są zawarte w ustawie uzdrowiskowej z 2007 r., związkowej uchwale uzdrowiskowej z 1998 r. i przepisach ogólnych¹⁷ dotyczących uzdrowisk oraz wymagań szczegółowych, związanych z określonym rodzajem (typem) uzdrowiska. Wymagania ogólne zawarte w § 2 ustawy uzdrowiskowej z 2007 r. dotyczą w szczególności:

- 1) uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru uzdrowiska, uwzględniającego wymogi związane z ochroną obszaru uzdrowiskowego,
- 2) spełnienia wymogów związanych z ochroną środowiska naturalnego przy założeniu, że maksymalne obciążenie wskaźników emisyjnych nie przekracza na całym obszarze objętym oceną **60% ustawowych długookresowych wartości granicznych**, przyjętych celem ochrony całej społeczności przed szkodliwym i niebezpiecznym wpływem na zdrowie,
- 3) zastosowanie reguły stopniowania wskaźników emisyjnych. Wysokie wymagania muszą spełniać obszary zamieszkania kuracjuszy, a mniej surowe tam gdzie kuracjusze przebywają rzadziej,
- 4) spełnienia wymagań określonych w „Standardy jakościowe i definicje klasyfikacji kurortów, miejscowości wypoczynkowych i źródeł leczniczych”,
- 5) spełnienia wymagań z zakresu ochrony przyrody.

¹⁵ Zbiór definicji, standardów jakościowych pozwalających na klasyfikację kurortów, miejscowości wypoczynkowych i źródeł leczniczych, przyjętych postanowieniem z dnia 13.10.1998 r. Niemieckiego Zrzeszenia Uzdrowisk (Deutscher Heilbäderverband.) oraz Zarządu Niemieckiego Związku Turystyki (Deutscher Tourismusverband) z dnia 22 października 1998 r., Bonn 1998 ; Standardy jakościowe i definicje klasyfikacji kurortów, miejscowości wypoczynkowych i źródeł leczniczych . Wydanie 11, s. 7. Tłumaczenie i publikacja Federacja Związków Gmin i Powiatów RP, Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, ISBN-83-87853-34-8

¹⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2007 r. „nowelizacja ustawy o uzdrowiskach, mająca na celu zmianę oraz zniesienie dalszych ustaw i rozporządzeń”. Dziennik Ustaw NRW

¹⁷ Np. Kodeks Socjalny (Socialgesetzbuch I) – (SGB) z dnia 11 grudnia 1975 r. i Kodeks Socjalny (Socialgesetzbuch X) z 18 sierpnia 1980 r.

Ustawa uzdrowiskowa kraju związkowego Nadrenii- Westfalii jak też ustawy uzdrowiskowe innych krajów związkowych, a także „związkowa uchwała uzdrowiskowa” nie wymagają, aby na terenie uzdrowiska tworzyć jakieś szczególne strefy ochronne o stopniowanej skali. Ustawa uzdrowiskowa z 2007 r. i „związkowa uchwała uzdrowiskowa” z 1998 r. wymagają jedynie, aby: „*obszar uzdrowiska został oznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i utworzone zostały strefy ochrony sanitarnej źródeł leczniczych*”. Podobna sytuacja występuje w zakresie innych wymogów z zakresu ochrony środowiska naturalnego i przepisów sanitarnych i epidemiologicznych, przy czym w tym przypadku przepisy wymagają, aby spełnione zostały przynajmniej wymogi ustawowe. Natomiast niemieckie prawo uzdrowiskowe rygorystycznie traktuje kwestie związane z funkcjonowaniem gospodarki komunalnej określając, że w uzdrowisku, jako podstawowy wymóg istnieć musi „działające bez zarzutu zaopatrzenie w wodę pitną i usuwanie ścieków, jak i zgodne z przepisami usuwanie odpadów”.¹⁸

Przepisy niemieckie wymagają, aby w miejscowościach wypoczynkowych i kąpieliskach morskich występowała „nieskazitelna”¹⁹ czystość powietrza. Nie wymagają jednak naukowych analiz czynników terapeutycznych bioklimatu i czystości powietrza ograniczając się do uznania, że 60% wartości wskaźników ustawowych jest wystarczające dla uznania, że spełnione są warunki dla funkcjonowania uzdrowiska.

W prawie niemieckim odnoszącym się do naturalnych surowców leczniczych bardzo duży nacisk kładzie się na tworzenie terenów ochronnych wokół źródeł mineralnych oraz terenów ochronnych wokół uzdrowisk. Ochrona źródeł mineralnych odbywa się na podstawie „dyrektyw dla terenów ochronnych dla źródeł mineralnych”²⁰ oraz federalnych i związkowych przepisów prawa wodnego. „Dyrektywy dla terenów ochronnych...(...), wprowadzają obowiązek ustanawiania stref ochrony sanitarnej dla źródeł wód leczniczych. Jest to strefa ścisłej ochrony sanitarnej źródła obejmująca jego „*bezpośrednie otoczenie*”, i strefa ochrony pośredniej obejmująca „*otoczenie pośrednie*”.

Ustawa uzdrowiskowa bardzo często używa słowa „*odpowiednie*”, „*ustalone*”, „*właściwe*” wymogi, nie precyzując bliżej, o jakie wymogi może chodzić. Nie jest to jednak niedopatrzenie ustawodawcy, ale odesłanie do innych ogólnie znanych i aprobowanych uregulowań prawnych, bez ich precyzyjnego wskazania i określenia, w tym także do utrwalonej przez lata praktyki i standardów ustanowionych przez inne instytucje. Jest to

¹⁸ Standardy jakościowe..., s. 32

¹⁹ Tamże, s. 65

²⁰ „Dyrektywa dla terenów ochronnych dla źródeł mineralnych” wydana przez Krajową Grupę Roboczą ds. Wody (LAWA) 3 wydanie, Berlin, 1998 ISBN nr 3-88961-217-2, wydawnictwo Kluturbuchverlag Berlin

również swoista reguła zaufania²¹ znana powszechnie w prawie niemieckim. Niemieckie prawo uzdrowiskowe nie przewiduje pozbawiania miejscowości statusu uzdrowiska, ale przewiduje²² możliwość odebrania statusu tzw. uznania państwowego, jeżeli naturalne surowce lecznicze utraciły swoje właściwości lub gdy gmina rażąco narusza normy ochrony środowiska.

Na terenie Słowacji podstawowym aktem prawnym na podstawie, którego tworzone są i funkcjonują uzdrowiska, jest ustawa o naturalnych surowcach leczniczych, uzdrowiskach naturalnych, miastach uzdrowiskowych i naturalnych wodach mineralnych²³.

Obszar uzdrowiskowy, to wydzielony w mieście uzdrowiskowym jednolity obszar, którego granice są określone w statucie miasta uzdrowiskowego na którym został ustanowiony odpowiedni zespół norm prawnych, zasadniczo różniących się od tych, jakie obowiązują w gminach nieposiadających na swoim terenie takiego obszaru. Obszar uzdrowiskowy jest de facto właściwym uzdrowiskiem. Na obszarze uzdrowiskowym ma zastosowanie szczególna ochrona reżimu uzdrowiskowego, który jest określony w art. 35 ust. 6 ustawy uzdrowiskowej i wielu aktach wykonawczych do ustawy²⁴. Jednakże reżim uzdrowiskowy w słowackich uzdrowiskach jest daleko łagodniejszy niż ten, który został określony w polskiej ustawie uzdrowiskowej. W Słowacji występuje przede wszystkim daleko posunięta ochrona obszarów wokół ujęć z wodą leczniczą (tzw. pasma ochronne)²⁵, natomiast ochrona obszarów uzdrowiskowych jest związana przede wszystkim z kwestiami utrzymania porządku publicznego i zakazem wykonywania niektórych czynności, czy realizowania określonych inwestycji. Duże znaczenie nadaje się natomiast kwestiom

²¹ Pojęcie „ochrony zaufania” upowszechnił w prawie niemieckim E.von Hippel, Untersuchungen zum Problem des fehlershaften Stataktes, Berlin 1924. Szerzej na temat powstania i rozwoju oraz stosowania w niemieckim prawie publicznym koncepcji praw nabytych zob. H. Maurer, Zasada ochrony praw nabytych w prawie państwowym i administracyjnym [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw.dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 467 i nast. a także V.Götz, Zasada ochrony praw nabytych. Uwagi o uchylaniu niezgodnych z prawem uprawniających aktów administracyjnych, s. 196.

²² Możliwość odebrania statusu uznania państwowego przewiduje § 18 pkt. ustawy uzdrowiskowej.

²³ Ustawa Rady Narodowej Republiki Słowackiej z dnia 27 października 2005 r. o naturalnych surowcach leczniczych, uzdrowiskach naturalnych, miastach uzdrowiskowych i naturalnych wodach mineralnych oraz o zmianach i uzupełnieniach niektórych przepisów. (j. t. Dz. U nr 276 z 2007 r.)

²⁴ Rozporządzenie Rządu Republiki Słowackiej nr 296/2005 Dz. U. ustanawiające wymogi względem jakości i cele jakościowe wód powierzchniowych i limity wartości wskaźników zanieczyszczenia wód opadowych i wód specjalnych, Obwieszczenie Ministra Środowiska Republiki Słowackiej nr 55/2004 Dz. U. w którym ustanowione zostają cechy eksploatacyjne systemów wodociągów miejskich i kanalizacji miejskiej Rozporządzenie Rządu Republiki Słowackiej nr 40/2002 Dz. U. o ochronie zdrowia przed hałasem i wibracjami, Ustawa Rady Narodowej RS nr 478/2002 o ochronie powietrza.

²⁵ Kwestie te reguluje § 26 ustawy uzdrowiskowej oraz Ustawa nr364/2004 Dz.U. o wodach i zmianie ustawy Słowackiej Rady Narodowej nr 372/1990 Dz.U. o wykroczeniach z p.zm. (ustawa wodna).

związanym z ochroną przyrody w uzdrowiskach²⁶. Słowacka ustawa uzdrowiskowa nie przewiduje możliwości pozbawiania uzdrowiska jego statusu.

Niewątpliwie niemieckie prawo uzdrowiskowe i słowackie prawo uzdrowiskowe różnią się w swoich rozwiązaniach od polskiego w odniesieniu do warunków jakie musi spełnić obszar, aby uzyskać status uzdrowiska. Różnią się także w zakresie norm prawnych dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Wydaje się, że na tle innych państw europejskich polskie rozwiązania są bardzo rygorystyczne, a reżim publiczno-prawny ustanowiony na obszarze uzdrowiska jest bardzo daleko posunięty.

W tej sytuacji, stosowanie z przesadą rygorystycznych przepisów polskiej ustawy uzdrowiskowej, może prowadzić do wielu konfliktów w relacjach samorząd, a Minister Zdrowia. Występujące „martwe” przepisy ustawowe, nadinterpretacja, ich niejednoznaczność i nieokreśloność, prowadzić może do ciągłych sporów, a nawet konfliktów czego dowodem jest stanowisko Ministra Zdrowia w zakresie możliwości utraty statusu w odniesieniu do niektórych uzdrowisk.

Przypuszczać należy, że w przypadku negatywnych decyzji ministra odnoszących się do potwierdzenia możliwości prowadzenia leczenia uzdrowiskowego, gminy będą powszechnie korzystać z możliwości weryfikacji podjętych decyzji zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i sądowym.

Ponieważ decyzje weryfikacyjne w I instancji wydaje minister zdrowia, to należy rozumieć, że zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. gmina niezadowolona z decyzji może skorzystać z odpowiedniego środka prawnego i zwrócić się z wnioskiem do organu wydającego decyzję, o ponowne rozpatrzenie sprawy. I tego środka prawnego gminy nie powinny się obawiać, bo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nazywany także prawem remonstracji²⁷ daje możliwość ponownego całościowego, a nie fragmentarycznego²⁸ rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną wydaną przez Ministra Zdrowia.

Jeżeli Minister Zdrowia negatywnie rozpatrzy wniosek gminy, to gminie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skarga taka, w świetle wcześniejszych wywodów, ma raczej pełne szanse powodzenia. Nie wydaje się jednak, aby Minister Zdrowia wobec tak niejednoznacznie brzmiących przepisów art. 34 ustawy uzdrowiskowej,

²⁶ Zakon č.49/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

²⁷ A. Wróbel, [w:] Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Kraków 2000, str. 703; M. Szubiakowski, Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ naczelny (art. 128 § 3 k.p.a.) a inne środki prawne zmierzające do wzruszenia jego decyzji, PS 1995, nr 1, str. 81; por. także szerzej Z. Kmiecik, Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?), PiP 2008, Z.3.

²⁸ Por. G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania Administracyjnego. Komentarz do art. 1-103, Zakamycze 2005, s. 186.

dotyczących spełnienia określonych warunków przez uzdrowisko, chciał bezpodstawnie wszczynać procedurę pozbawiania statusu uzdrowiska. Bardziej należy liczyć się z tym, że będzie podejmował działania administracyjne zmierzające do wdrożenia procedury naprawczej tam, gdzie jest ona najbardziej potrzebna.

Jednakże na tle powyższych rozważań, a także wielowątkowej krytyki innych rozwiązań zawartych w ustawie uzdrowiskowej, nasuwa się nieodparty wniosek, że ustawa uzdrowiskowa z dnia 28 lipca 2005 r. pomimo jej nowelizacji w 2011 r. powinna być jak najszybciej ponownie znowelizowana.

dr Jan Golba

autor: jest doktorem prawa, burmistrzem Muszyny
oraz Prezesem Zarządu Stowarzyszenia Gmin
Uzdrowiskowych RP z siedzibą w Krynicy-Zdrój