

## Gminy uzdrowiskowe walczą o biznes. Resort zdrowia pójdzie im na rękę

Gminy uzdrowiskowe chcą upiec dwie pieczenie na jednym ogniu – zarobić na kuracjuszach i nie stracić przedsiębiorców, którzy zamierzają lokować u nich swoje firmy. Dziś trudno to pogodzić, bo ustawa uzdrowiskowa nie pozwala na prowadzenie działalności gospodarczej w pobliżu zakładów leczniczych. Dlatego w uzdrowiskach rozwija się w zasadzie tylko biznes hotelowy, usługowy i po części gastronomiczny. Dlaczego po części? Bo pierogarnie czy piekarnie, które chciałyby sprzedawać to, co same wytworzą, nie dostają pozwoleń na uruchomienie produkcji. Uniemożliwia im to definicja „zakładu przemysłowego” zawarta w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym. Ale wkrótce ma się to zmienić, bo resort zdrowia kończy prace nad zmianą przepisów. I jeśli nie wydarzy się nic niespodziewanego, w pobliżu sanatoriów mogą szybko wyrosnąć warsztaty albo firmy produkcyjne. Tylko czy takie sąsiedztwo ucieszy kuracjuszy? Przecież przyjeżdżają podleczyć zdrowie, odpocząć. Z jednej strony chcą atrakcji i szerokiej oferty gastronomicznej, z drugiej – ciszy i spokoju. Czy miejscowość nie straci swoich walorów? Tego z kolei obawiają się urbaniści. – Każda działalność gospodarcza ma wpływ na środowisko – mówi Maria Modzelewska, która prowadzi biuro urbanistyczne w Nowym Sączu. Jej zdaniem liberalizacja przepisów może spowodować, że inwestorzy zaczną na siłę udowadniać, że wpływ ich biznesu na środowisko wcale nie jest negatywny. Dlatego – przekonuje ekspertka – warto uchronić od zakładów przemysłowych choć samo sedno uzdrowisk, czyli strefę A. Samorządowcy są innego zdania. Uważają, że potrafią zadbać o interesy swoich gmin o szczególnym statusie, zwłaszcza że ogranicza ich plan zagospodarowania przestrzennego i Ministerstwo Zdrowia, które co kilka lat weryfikuje, czy dana miejscowość nadal spełnia kryteria uzdrowiska.

**Bożena Ławnicka**

## Sanatorium nie wystarcza, czas na inne branże

**Gminy uzdrowiskowe chcą bardziej się otworzyć na przedsiębiorców i zarabiać na ich działalności. I już niedługo**

## **będzie to możliwe, bo resort zdrowia kończy prace nad ustawą, która zliberalizuje przepisy i pozwoli na zakładanie firm wytwórczych w pobliżu sanatoriów**

Uzdrowiska chciałyby lepiej zarabiać na swoich walorach i przyciągać do siebie więcej turystów oraz przedsiębiorców. Niestety na przeszkodzie stoi ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1056), która w obecnym brzmieniu uniemożliwia prowadzenie w pobliżu zakładów leczniczych nawet małej działalności gospodarczej. Efekt? Gminy te rozwijają się słabiej, niż by mogły, tracą potencjalne miejsca pracy poza branżą związaną z lecznictwem i w rezultacie ubożeją. Turyści zaś, pozbawieni lokalnych atrakcji czy szerszej oferty gastronomicznej, mniej wydają. Pozornie drobna korekta ustawowa, którą szykuje Ministerstwo Zdrowia (MZ), może jednak diametralnie zmienić sytuację 45 gmin uzdrowiskowych w Polsce. Niestety wszystko wskazuje jednak na to, że gminy uzdrowiskowe szybko nie doczekają się wyeliminowania innego zjawiska, z którym się borykają, tzw. niedojazdów, czyli sytuacji gdy osoby ze skierowaniami z dnia na dzień rezygnują z pobytu w sanatorium.

**390 tys. tyle było wszystkich zrealizowanych w 2018 r. skierowań na leczenie stacjonarne w uzdrowiskach (nie licząc uzdrowiskowego leczenia ambulatoryjnego).**

**13 tys. skierowań w 2018 r. nie zostało zrealizowanych**

### **Kłopotliwe pojęcie**

– W ramach prac nad nowelizacją ustawy uzdrowiskowej przewidziano m.in. zmianę definicji zakładu przemysłowego przez ograniczenie jej do takiej działalności, której prowadzenie może wywierać znaczący negatywny wpływ na środowisko – zapowiada Sylwia Wądrzyk, dyrektor biura komunikacji resortu zdrowia. Jak dodaje, nowelizacja jest na etapie „ustalania ostatecznego brzmienia”.

Przypomnijmy: dziś za zakład przemysłowy uznaje się „zespół budynków i urządzeń wraz z terenem, na którym prowadzi się działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu mechanicznym, fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich części składowych w nowy produkt”. Tak szeroka definicja zdaniem przedstawicieli gmin uzdrowiskowych przynosi więcej problemów niż korzyści. – Można pod nią podciągnąć niemal wszystko. Zakładem przemysłowym może być np. ciastkarnia, lodziarnia, a nawet rozlewnia wody, która jest immanentnie związana z funkcjonowaniem uzdrowiska – mówi Jan Golba, burmistrz Muszyny i szef Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP. – Organy budowlane wprost interpretują przepisy, a to uniemożliwia nam lokowanie usług i zakładów, które są ściśle związane z uzdrowiskiem i turystyką, a więc działaniami, które wcale nie kolidują z funkcją uzdrowiskową gminy – przekonuje (więcej

w wywiadzie z burmistrzem). Wtórjuje mu Adam Pałys, wójt gminy Solec-Zdrój. – Rzeczywiście dzisiejsza definicja zakładu przemysłowego wpływa negatywnie na przedsiębiorczość. Nawet zwykła piekarnia już jest traktowana jak taki zakład. A przecież małe, rodzinne firmy wcale nie muszą mieć negatywnego wpływu na środowisko – zauważa i dodaje, że niektórzy i tak obchodzą przepisy, np. sprowadzają gotowe półprodukty. – Choćby z tego powodu liberalizacja przepisów jest potrzebna – podkreśla wójt.

Czy gminy przypadkiem nie przesadzają? Sprawdziliśmy – chcąc zweryfikować sytuację uzdrowisk w obecnym reżimie prawnym, przeanalizowaliśmy dwa rodzaje dokumentów urzędowych. Pierwszy to raporty o stanie gminy (wszystkie samorzady w Polsce miały obowiązek je przygotować do końca maja; to swoiste kompendium ukazujące m.in. stan finansów jednostki samorządowej, sytuację demograficzną i społeczną), drugi to strategie rozwoju poszczególnych jednostek.

Niestety okazuje się, że obecne przepisy ustawy uzdrowiskowej skutecznie blokują przedsiębiorczość na terenie uzdrowisk. I tak np. w Szczawnicy dominujący pracodawca to szpitale uzdrowiskowe, zaś firmy to głównie mikro- i małe przedsiębiorstwa (w tym prawie 82 proc. to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą). Obecnie to ok. 850 podmiotów. Z oczywistych powodów w strukturze firm na terenie Szczawnicy dominują te związane z zakwaterowaniem i świadczeniem usług gastronomicznych (30 proc. wszystkich działających). Kolejnych 17 proc. prowadzi działalność handlową, 11 proc. – budowlaną, 7 proc. zajmuje się transportem. Prawie 6 proc. firm zajmuje się szeroko pojętą opieką zdrowotną i pomocą społeczną. Władze gminy przyznają, że tak sprofilowany i dominujący sektor mikroprzedsiębiorstw niesie za sobą „niewielki potencjał do innowacji i niewielkie możliwości inwestycyjne”.

Brak perspektyw do inwestowania wpływa na demografię jednostek, które po prostu się wyludniają. Tego typu problem ma Ciechocinek – z prognoz GUS wynika, że w 2022 r. gmina będzie liczyć 10 054 mieszkańców, a w 2030 r. już tylko 9323. Zakładany jest też spadek liczby mieszkańców zarówno w grupie przedprodukcyjnej (z 1532 osób w 2020 r. do 1313 osób 10 lat później), jak i produkcyjnej (z 5451 osób w 2020 r. do 4728 osób w 2030 r.), przy jednoczesnym wzroście liczebności grupy poprodukcyjnej (z 3235 osób w 2020 r. do 3282 osób 10 lat później) i spadku liczby urodzeń. Lokalne władze mają podobne prognozy i dlatego już dziś chciałyby podejmować działania, które złagodzą procesy demograficzne. A chodzi przede wszystkim o rozwój sektora turystycznego i usług uzdrowiskowych. Ciekawa sytuacja ma też miejsce w Busku-Zdroju. W promieniu aż 50 km od miasta nie ma żadnych większych zakładów przemysłowych (efekt definicji ustawowej), co – jak przyznają władze gminy – sprzyja rozwojowi funkcji uzdrowiskowej. W konsekwencji to sektor uzdrowiskowy jest głównym motorem rozwoju gminy. Ale sytuacja w tej jednostce dowodzi, że nawet gdy stawia się tylko na ten rodzaj działalności, nie zawsze wszystko

idzie po myśli lokalnych władz. Przykładem są perypetie samorządu z fabryką wody mineralnej „Buskowianka”. Obiekt, mimo że zgodnie z definicją zakładu przemysłowego nie powinien być zlokalizowany w centrum kurortu, tam się właśnie znajduje, na bardzo atrakcyjnych działkach. Gmina chciałaby inaczej zagospodarować ten teren (w zeszłym roku były plany, by postawić tam luksusowy hotel oraz kompleks basenów), a jednocześnie pozbyć się odbierających wodę tirów zakłócających spokój kuracjuszy. Dlatego władze Buska pod koniec ub.r. władze wystąpiły do Ministerstwa Zdrowia o zmiany w strefach uzdrowiskowych, na które podzielone jest miasto i okoliczne wsie. Plan zakłada wyłączenie ze strefy C (więcej patrz ramka) jednego z sołectw i przeniesienia tam fabryki wody mineralnej „Buskowianka”. Gmina wciąż czeka na decyzję resortu.

---

### *Uzyskanie statusu uzdrowiska i jego trzy strefy*

Gmina, która ubiega się o utrzymanie lub nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska, zobowiązana jest uzyskać (w formie świadectwa) potwierdzenie panujących na jej terenie właściwości leczniczych naturalnych surowców i klimatu. Następnie sporządza operat uzdrowiskowy (nie rzadziej niż raz na 10 lat), by określić możliwości prowadzenia we wskazanym miejscu lecznictwa uzdrowiskowego. Wysyła go ministrowi zdrowia, a on, po potwierdzeniu spełnienia warunków niezbędnych do uzyskania statusu uzdrowiska, występuje do Rady Ministrów z wnioskiem o nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska. Na terenie uzdrowiska wydziela się trzy strefy ochronne:

**A** – w tej części musi być co najmniej 65 proc. zieleni; są tu zlokalizowane zakłady lecznictwa uzdrowiskowego, a także inne urządzenia i obiekty służące lecznictwu lub obsłudze pacjenta, turysty, np. pensjonaty, restauracje lub kawiarnie;

**B** – procentowy udział zieleni wynosi nie mniej niż 50 proc.; znajdują się tu obiekty, które nie mają negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska i nie są uciążliwe dla pacjentów. Są to np. obiekty usługowe, turystyczne, w tym hotele, budynki rekreacyjne czy sportowe, budownictwo mieszkaniowe;

**C** – w tej części zieleń stanowi 45 proc. powierzchni; strefa obejmuje obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych.

### **Opr. BŁ**

#### **Gminy nie odpuszczają**

„Czy dalej nasi obywatele mają wyjeżdżać do pracy za granicę, bo stworzono w ustawie uzdrowiskowej i na jej potrzeby nieżyciową definicję «zakładu przemysłowego», która uniemożliwia wykorzystanie zasobów wód mineralnych czy nawet budowę ciastkarni, lodziarni, pierogarni itp.?” – czytamy w piśmie Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RPW, które w październiku ub.r. zostało skierowane do resortu zdrowia. W walce o mniej uciążliwe prawo samorządowców wspierają parlamentarzyści. „Z informacji przekazywanych przez gminy uzdrowiskowe wynika, że gwałtownie rośnie liczba spraw, w których odmawia się im zgody na wydanie decyzji pozwolenia na budowę dla inwestycji, których rezultatem jest budowa przedsięwzięcia mieszczącego się w definicji zakładu przemysłowego” – pisał kilka miesięcy temu do MZ poseł Jakub Kulesza (Konfederacja). Resort w marcu odpisał, że „podjęto prace nad przygotowaniem nowelizacji ustawy uzdrowiskowej”.

Dziś, jak słyszymy, ustalenia dobiegają końca. Wychodzą one nie tylko naprzeciw oczekiwaniom samych gmin, ale i specjalnego zespołu, który działał przy ministrze zdrowia. Zasiadali w nim m.in. konsultanci krajowi z

różnych dziedzin medycyny, samorządowcy, przedstawiciele Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji czy urzędnicy resortu zdrowia. Z końcem 2017 r. zespół opracował obszerną koncepcję zmian lecznictwa uzdrowiskowego. W dokumencie mowa jest o konieczności zmiany definicji „zakładu przemysłowego” w ustawie uzdrowiskowej. Ekspertcy przyznali, że wątpliwości interpretacyjne związane z tym pojęciem prowadzą do „osłabienia działalności gospodarczej na terenach uzdrowiskowych, a także rodzą konflikty między gminami i inwestorami i w konsekwencji powodują utratę miejsc pracy”. „Omawiany zakaz należy uznać za zbyt szeroki i niespójny z celem ustawodawcy. Uniemożliwia on bowiem lokalizację także takich przedsięwzięć, które nie oddziałują negatywnie na środowisko naturalne oraz nie kolidują z wiodącą funkcją leczniczą realizowaną w gminach uzdrowiskowych” – zdiagnozował zespół.

Jak w szczególności może wyglądać szykowana w MZ nowelizacja? Tropów należy szukać we wspomnianym już raporcie zespołu ds. zmiany lecznictwa uzdrowiskowego. Otóż zdaniem jego autorów przede wszystkim należy powiązać zakaz lokalizowania zakładów przemysłowych z poziomem ich oddziaływania na środowisko. Po pierwsze w strefie uzdrowiskowej A i B niedopuszczalne byłoby lokalizowanie wszelkich zakładów przemysłowych, które mogłyby „potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” (w rozumieniu ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.). Z kolei w strefie C zakaz dotyczyłby zakładów przemysłowych mogących zawsze „znacząco oddziaływać na środowisko”. Po drugie należałoby wyłączyć spod zakazu lokalizowania zakładów przemysłowych w strefach A i B instalacje do wydobywania i konfekcjonowania wód przeznaczonych do spożycia dla ludzi (czyli rozlewnie), które już obecnie – w związku z występowaniem złóż wód na tych terenach – funkcjonują w tych strefach (jak np. w uzdrowiskach Busko-Zdrój, Wysowa-Zdrój czy Krynica-Zdrój). Ekspertcy uznali również, że w ustawie uzdrowiskowej nie powinno się wskazywać konkretnych budynków, które mogłyby zawsze „znacząco oddziaływać na środowisko” (w ustawie wymienia się np. warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie). Powód? Brak spójności z katalogiem i nazewnictwem takich przedsięwzięć zawartym w rozporządzeniu ministra środowiska w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2010 r., nr 213 poz. 1397).

Zmiana definicji – jak zaznacza MZ – to realizacja postulatu gmin uzdrowiskowych. Ma ona umożliwić prowadzenie na ich terenie działalności przemysłowej – takiej, która nie będzie kolidowała z realizacją świadczeń leczniczych. Ale jednocześnie resort podkreśla, że gminy muszą się liczyć z potencjalnie negatywnymi skutkami takiego działania, czyli z możliwością utraty statusu uzdrowiska, jeżeli przestaną spełniać wymogi określone ustawą (ramka).

### Więcej miejsca także dla samochodów

W raporcie wspomnianego zespołu znalazło się zresztą więcej postulatów o poluzowanie przepisów. Dzisiaj na terenie stref A i B znacząco ograniczona jest możliwość budowy parkingów. W strefie A mogą funkcjonować parkingi naziemne o liczbie miejsc postojowych nie większej niż 15 proc. w stosunku do miejsc noclegowych w szpitalach, uzdrowiskach czy pensjonatach (ale nie może to jednak być więcej niż 30 miejsc postojowych), a także parkingi naziemne przed obiektami usługowymi – do 10 miejsc. W strefie B maksymalna liczba miejsc postojowych na parkingu naziemnym to 50. – Regulacja ta, w założeniach słuszna i mająca na celu ochronę najistotniejszych części uzdrowisk, przez swój rygoryzm powoduje jednak poważne utrudnienia w rozwoju gmin uzdrowiskowych, a także istotne szkody dla środowiska (znacząco większe niż te, z którymi wiązałyby się budowa większych parkingów). Jak zauważyli eksperci MZ, niedostosowana do potrzeb liczba miejsc parkingowych powoduje bowiem powstawanie „dzikich” parkingów w miejscach niedozwolonych (trawniki, łąki, lasy itp.). A to skutkuje istotnymi szkodami na terenach zielonych. Przedstawiciele zespołu ds. zmian w lecznictwie uzdrowiskowym podkreślili jednocześnie, że choć podejmowane są w tym zakresie działania policji czy straży miejskiej oraz przeprowadzane kampanie władz gmin uzdrowiskowych, to nie dają one efektu. Z tego też względu zespół zaproponował zmianę – by w strefie A zwiększyć dopuszczalną liczbę miejsc parkingowych przed szpitalami uzdrowiskowymi, sanatoriami i pensjonatami (z uzależnieniem od liczby miejsc noclegowych) oraz dopuścić budowę parkingów podziemnych. Natomiast w strefie B rekomenduje się zwiększenie liczby miejsc parkingowych (bez sprecyzowania o ile, czy w jaki sposób).

Na ten postulat ministerstwo też zamierza odpowiedzieć. Jak konkretnie? Tego jeszcze nie zdradza. Urzędnicy w rozmowie z nami zapowiadają jedynie zmianę przepisów w zakresie budowy parkingów w uzdrowiskach. Można jednak założyć, że będzie to liberalizacja przepisów, podobnie jak to ma być w przypadku definicji „zakładu przemysłowego”.

Ponadto resort – na razie dość enigmatycznie – zapowiada:

- ujednoczenie zadań poszczególnych zakładów lecznictwa uzdrowiskowego,
- uporządkowanie procedur, w ramach których ministerstwo ocenia operaty nadsyłane mu regularnie przez gminy uzdrowiskowe (na ich podstawie ocenia się, czy gmina spełnia ustawowe wymogi dotyczące uzdrowisk, czy nie).

OPINIA EKSPERTA

## **Pewne strefy należy bezwzględnie chronić**

W mojej ocenie już mniej więcej połowa uzdrowisk zatraciła swoje walory, a zbyt daleka liberalizacja przepisów może pogłębić ten proces. Każda działalność ma bowiem wpływ na środowisko, a mimo to raporty o oddziaływaniu na środowisko, zlecane przez inwestorów, będą czasem na siłę udowadniać, że ten wpływ nie jest wcale negatywny.

Nie oznacza to jednak, że żadne zmiany ustawowe nie są potrzebne.

Przepisy ustawy uzdrowiskowej w tej chwili są bardzo restrykcyjne i dlatego należy je zmienić. Ale strefa uzdrowiskowa A, która jest wizytówką gminy, powinna być jednoznacznie chroniona. Niedopuszczalne jest, by tam znajdowały się jakieś zakłady przemysłowe. A ta ochrona zależy od tego, czy gmina ma na to pieniądze i potrafi się oprzeć presji ludzi. Na całym świecie miasta starają się wyznaczyć obszary, gdzie jest ruch tylko dla pieszych. Tymczasem u nas jest dążenie do tego, by wszyscy podjeżdżali pod drzwi sanatoriów. Temu nie wolno się poddawać.

#### **Znikający klient**

Samorządowcom z gmin uzdrowiskowych doskwiera także problem tzw. niedojazdów i brak mechanizmów dyscyplinujących pacjentów do zrealizowania świadczenia. – Skala tego zjawiska jest niemała. W ostatnich latach to ok. 4–5 proc. wszystkich świadczeń. Duże uzdrowiska jakoś sobie z tym radzą, bo sprzedają miejsca komercyjnie. Ale dla małych jest to zauważalny kłopot. Na niedojazdach traci podmiot leczniczy, bo nikt do niego nie przyjeżdża, mimo że jest w gotowości. Kuracjusz nie wydaje też pieniędzy na miejscu na różne atrakcje – wskazuje Marek Wójcik ze Związku Miast Polskich. Jego zdaniem nie można takich osób dyscyplinować finansowo. – Może osoby, które nie wytłumaczą się z absencji powinny poczekać na kolejną wizytę dłużej – proponuje Wójcik. Na ten problem uwagę zwracał również zespół działający przy ministrze zdrowia. Tłumaczył także mechanizm jego powstawania. Jak wyjaśniono, do rezygnacji z pobytu doprowadza niejednokrotnie rozbieżność między przydzielonym miejscem leczenia lub rodzajem świadczenia a miejscem lub rodzajem leczenia sugerowanym przez lekarza wystawiającego skierowanie. Zdarza się też, że lekarz na prośbę pacjenta ponawia skierowania, by ten mógł pojechać w wybrane miejsce, np. do miejscowości nadmorskiej. Jak dodano w projekcie raportu, ta sytuacja powoduje realne straty dla podmiotów prowadzących uzdrowiska. By je zminimalizować, eksperci zaproponowali dodanie do art. 16 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym ust. 4 – wprowadzającego odpowiedzialność materialną świadczeniobiorcy. Restrykcje miały obejmować np.: wykreślenie z listy oczekujących i karencję na złożenie kolejnego skierowania, a nawet obciążenie kosztami niewykorzystanego leczenia – w przypadku braku poinformowania dysponenta skierowania oraz zakładu lecznictwa uzdrowiskowego o rezygnacji z leczenia przed planowanym terminem jego

rozpoczęcia. Na tak dalece idące zmiany nie ma jednak szans, resort zdrowia nie przychylił się do tej propozycji. Dlaczego? Bo z danych NFZ wynika, że poziom realizacji skierowań jest wysoki (96,67 proc. w roku 2018). To na tyle dużo, że ministerstwo w najbliższym czasie nie planuje działań dotyczących tej sytuacji.