

Procedury administracyjne w lecznictwie uzdrowiskowym. Część I. Potwierdzanie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatu na potrzeby prowadzenia uzdrowiskowej działalności leczniczej (*dr Sławomir Czarnecki*)

Streszczenie:

W opracowaniu poruszono, najprawdopodobniej po raz pierwszy w sposób tak obszerny, problematykę potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu na potrzeby prowadzenia uzdrowiskowej działalności leczniczej. Potwierdzanie tych właściwości wymaga przeprowadzenia badań i przybiera postać świadectwa wydawanego gminie przez uprawnione jednostki o charakterze

naukowo-badawczym. Prawo do wydawania świadectw jest reglamentowane. Dana jednostka uzyskuje je i traci w ramach procedury administracyjnej. Gmina z kolei uzyskuje świadectwo po przeprowadzeniu procedury wyłonienia wykonawcy usługi w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Słowa kluczowe:

lecznictwo uzdrowiskowe, naturalne surowce lecznicze, klimat, potwierdzanie właściwości, procedury.

Administrative procedures in health resort treatment. Part I. The confirmation of healing properties of natural healing materials and climate for the purpose of conducting health resort treatment activities

The paper provides probably the first such extensive analysis of the issue of confirming healing properties of natural healing materials and healing properties of the climate for the purpose of conducting health resort treatment activities. Such confirmation requires conducting relevant tests and takes the final shape of a certificate granted to the commune by authorized scientific research entities. The right to issue such certificates is rationed. A particular entity obtains it and loses it in the course of an administrative procedure. The commune, on the other hand, obtains the certificate having completed a procedure of selecting a service provider in the process of granting a public order.

Key words: health resort treatment, natural healing materials, confirmation of properties, procedures.

Uwagi wprowadzające

Status uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie warunki określone w art. 34 ust. 1 (art. 34 ust. 2)¹ ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych². Wśród nich warunek posiadania co najmniej jednego złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych oraz warunek posiadania klimatu o potwierdzonych właściwościach leczniczych. W literaturze można się spotkać ze stanowiskiem, że wyżej wymienione przesłanki nadania określonemu obszarowi specjalnego statusu administracyjno-prawnego mają charakter silnie uznaniowy, pomimo tego, że ich wykazanie następuje w oparciu o wymagania przewidziane ustawą³.

1 W stosunku do obszaru ochrony uzdrowiskowej nie obowiązuje warunek istnienia zakładów i urządzeń przygotowanych do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego.

2 Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 151 – dalej: „ustawa uzdrowiskowa” lub u.l.u.

3 Tak A. Lipiński, *Wydobywanie kopalin na terenach uzdrowisk*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 2, s. 30–31.

Powątpiewa się także w skuteczność leczenia klimatycznego, twierdząc, że „nauka nie jest [...] w stanie udowodnić, że klimat samodzielnie leczy określone dolegliwości (jednostki chorobowe), co najwyżej dowodzi, iż klimat o określonych właściwościach sprzyja leczeniu”⁴. Celem niniejszego opracowania nie jest polemika z tymi poglądami. Zawiera ono analizę procedur ustanowionych na potrzeby ustalania i potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, które dowodzą, że ustalanie i potwierdzanie tych właściwości opiera się – także gdy idzie o sam klimat – na naukowych podstawach, choć nie można zaprzeczyć, że pod pewnymi względami ma charakter uznaniowy.

Pod pojęciem naturalnych surowców leczniczych należy rozumieć kopaliny balneologiczne, do których należą wody lecznicze występujące w górotworze oraz gazy lecznicze, mające zastosowanie do celów leczniczych, rehabilitacyjnych i profilaktycznych. Grupę tę uzupełniają peloidy (torfy lecznicze zwane też borowinami)⁵. O swoistych cechach klimatu danego uzdrowiska (o jego leczniczej przydatności) decydują z kolei takie

czynniki, jak: rzeźba i sposób użytkowania terenu, rodzaj podłoża (gleby), szata roślinna oraz stosunki wodne. Wszystkie wymienione czynniki wpływają na rodzaj i natężenie bodźców termiczno-wilgotnościowych, świetlnych, mechanicznych, chemicznych, elektrycznych oraz innych wykorzystywanych w lecznictwie uzdrowiskowym⁶. Odpowiedni stan sanitarny powietrza jest oczywiście niezwykle ważny dla prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego⁷. Nie powinno się jednak wyłącznie na podstawie tego kryterium przesądzać o posiadaniu lub nieposiadaniu klimatu leczniczego przez dane uzdrowisko, a w konsekwencji o jego bycie prawnym. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że klimatoterapia polega także na leczniczym wykorzystaniu właściwości naturalnego mikroklimatu środowiska podziemnego (w szczególności podziemnych komór solnych). Subterraneoterapia jest uznaną metodą leczenia niektórych chorób układu oddechowego oraz alergii. Podobne efekty uzyskuje się w wyniku wzięwania aerozolu morskiego oraz aerozolu unoszącego się w powietrzu w bliskim otoczeniu tężni⁸.

4 J. Golba, *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach oraz o gminach uzdrowiskowych – potrzeba zmian*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 57.

5 Zob. szerzej: K. Zglinicki, K. Szamałek, *Kopaliny balneologiczne jako surowiec kluczowy*, „Przegląd Geologiczny” 2021, vol. 69, nr 4, s. 219.

6 Zob. T. Kozłowska-Szczęśna, *Bioklimat polskich uzdrowisk jako podstawowa cecha ich warunków środowiskowych*, [w:] *Problemy bioklimatologii uzdrowiskowej*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984, s. 13.

7 W uzdrowiskach lecznictwo uzdrowiskowe może być prowadzone wyłącznie w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej, a poza uzdrowiskami – w urzędzonych podziemnych wyrobiskach górniczych.

8 Zob. G. Straburzyński, A. Straburzyńska-Lupa, *Medycyna fizykalna*, Warszawa 2000, s. 444–445.

Wymóg przeprowadzania badań właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatu

Z przywołanym na wstępie art. 34 ust. 1 u.l.u. koresponduje art. 35 ust. 1 tej ustawy. Ostatnia z wymienionych regulacji przewiduje, że gmina, która występuje o nadanie znajdującemu się w jej granicach obszarowi statusu uzdrowiska (albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej), jest obowiązana do uzyskania potwierdzenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu⁹. Potwierdzenie tych właściwości, na których opiera się uzdrowiskowa działalność lecznicza, odbywa się na podstawie udokumentowanych badań wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki¹⁰.

Kryteria oceny właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatu

Stan prawny dotyczący oceny właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych (w tym warunków ich dopuszczenia do obrotu) był do pewnego momentu bardzo skomplikowany. Uzasadniając potrzebę nowelizacji ustawy uzdrowiskowej – dokonanej ustawą z dnia 4 marca

2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach uzdrowiskowych oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw¹¹ – podniesiono, że „[o]becnie dwa reżimy prawne regulują kwestię badania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych, w tym kopalin leczniczych”¹². Wnioskodawcy mieli tu na myśli:

- 1) ustawę z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹³ (art. 20 w brzmieniu wówczas obowiązującym) oraz wydane na podstawie art. 9 ust. 2 i art. 20 ust. 3 tej ustawy rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie wniosku o dopuszczenie do obrotu nieprzetworzonych surowców farmaceutycznych używanych w celach leczniczych, surowców roślinnych w postaci rozdrobnionej, kopalin leczniczych, produktów leczniczych wytwarzanych metodami przemysłowymi i surowców farmaceutycznych przeznaczonych do sporządzania leków recepturowych i aptecznych

⁹ Zob. K. Wirszyć-Sitkowska, B. Mędrzak, *Uzdrowiska muszą bronić statusu*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 6, s. 71.

¹⁰ Zob. M. Ofiarska, *Status prawny uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej*, [w:] E. Koniuszewska (red.) *Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, Szczecin 2016, s. 18; P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 218.

¹¹ Dz.U. Nr 73, poz. 390 ze zm.

¹² Druk nr 3111 Sejmu VI kadencji.

¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 ze zm.

oraz wykazu surowców i produktów¹⁴;

- 2) ustawę uzdrowiskową (w szczególności art. 36) oraz wydane na podstawie ust. 5 tego artykułu 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 właściwości¹⁵.

Dodatkowe wątpliwości powstawały przy ocenie stosunku ostatniego z przywołanych rozporządzeń względem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złóż innych kopalin leczniczych, a także zaliczenia kopalin pospolitych z określonych złóż lub jednostek geologicznych do kopalin podstawowych¹⁶. W literaturze z tamtego okresu odnajdywano sens

w pytaniu o priorytet postanowień tych dwóch aktów prawnych¹⁷.

Ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych¹⁸ usunięto z ustawy Prawo farmaceutyczne definicję kopaliny leczniczej¹⁹ oraz w art. 20 ust. 1 tej ustawy uchylono pkt 3 odnoszący się do dopuszczenia do obrotu kopaliny leczniczej. W ten sposób kopaliny lecznicze zostały wyjęte spod reżimu ustawy Prawo farmaceutyczne. Wskazana zmiana stanu prawnego ułatwiła stosowanie kopalin leczniczych w udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego²⁰. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2006 r. także już nie obowiązuje wskutek uchylecia podstawy prawnej – ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze²¹. Uzasadniona wydaje się opinia, że dokonane w ten sposób „uporządkowanie” szczegółowych zasad oceny właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych (także właściwości leczniczych klimatu) nie do końca się udało.

14 Dz.U. Nr 125, poz. 1167 ze zm.

15 Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 605.

16 Dz.U. Nr 32, poz. 220.

17 Zob. J. Golba, *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (Dz.U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399), „Jedziemy do wód w...” 2008, nr 1, s. 15–16; J. Gospodarek, *Turystyka uzdrowiskowa i jej uwarunkowania administracyjno-prawne*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2009, nr 12, s. 88.

18 Dz.U. Nr 82, poz. 451 ze zm.

19 Zawierający tę definicję art. 2 pkt 8 stanowił, że: „kopalina leczniczą – jest nieprzetworzony surowiec mineralny tworzący złożę w skorupie ziemskiej, mający zastosowanie dla celów leczniczych, w szczególności są to wody lecznicze i torfy lecznicze”.

20 Druk nr 3486 Sejmu VI kadencji.

21 Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 663.

W zakresie nieuregulowanym bezpośrednio w ustawie uzdrowiskowej zasad tych wciąż bowiem nie określa jeden akt prawny – przywołane wyżej rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. wydane na podstawie art. 36 ust. 5 u.l.u. (o czym będzie szerzej mowa w dalszej części opracowania).

Jak wynika z postanowień § 1 ww. rozporządzenia chodzi tu o badania przeprowadzone „w okresie 24 miesięcy przed złożeniem wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu”²². Rozporządzenie określa zakres badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych wód i gazów leczniczych, właściwości leczniczych peloidów oraz właściwości leczniczych klimatu, w tym oceny stanu sanitarnego powietrza. Określa ponadto kryteria oceny właściwości leczniczych wód i gazów, peloidów i klimatu oraz ich przydatności do celów leczniczych, a także wzór dokumentu potwierdzającego właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i klimatu. Nie określa natomiast – samodzielnie – kryteriów oceny klimatu akustycznego uzdrowiska (strefy „A” ochrony uzdrowiskowej). Tę ostatnią kwestię, do której przywiązuje się dużą wagę

w literaturze przedmiotu²³, reguluje odrębne rozporządzenie²⁴.

Forma potwierdzenia właściwości leczniczych i podmioty potwierdzające te właściwości

Z ustawy uzdrowiskowej wynika, że potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu przybiera postać świadectwa wydawanego przez uprawnione jednostki (w praktyce różnego rodzaju jednostki o charakterze naukowo-badawczym). Wzór świadectwa określa załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. Jak stanowi art. 37 ust. 2 u.l.u., o prawo do wydawania tego rodzaju świadectw mogą się ubiegać w szczególności szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe lub placówki naukowe Polskiej Akademii Nauk. Organem przyznającym i cofającym prawo do potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu jest minister właściwy do spraw zdrowia, który ogłasza, w drodze obwieszczenia, w dzienniku urzędowym wydawanym przez tego ministra oraz na stronie internetowej ministerstwa aktualny wykaz uprawnionych jednostek. Posiadanie świadectwa jest warunkiem niezbędnym

22 W poprzednim stanie prawnym należało uwzględnić wyniki badań „z co najmniej ostatnich 3 lat poprzedzających złożenie wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu”.

23 Zob. przykładowo: S. Czarniecki, *Zastosowanie tzw. cichych nawierzchni drogowych jako sposób na obniżenie poziomu hałasu w uzdrowiskach*, „Biuletyn Uzdrowiskowy” 2017, nr 4, s. 27 i n.; S. Bernat, *Soundscapes of Health Resorts in Poland and their Revitalization*, „Technical Transactions” 2020, vol. 117, nr 1, s. 1 i n.

24 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 112).

do sporządzenia operatu uzdrowiskowego²⁵, na podstawie którego minister właściwy do spraw zdrowia wydaje decyzję o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na określonym obszarze.

Częstotliwość wydawania świadectw

Nie można uznać za w pełni precyzyjne stwierdzenie, że „ponowne potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu wymagane jest w przypadku zmiany granic administracyjnych gmin, miast lub jednostek pomocniczych gmin, którym nadano status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej”²⁶. Jak bowiem stanowi art. 43 ust. 1 u.l.u., gmina, na obszarze której znajduje się uzdrowisko lub obszar ochrony uzdrowiskowej, jest obowiązana do sporządzenia i przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia operatu uzdrowiskowego, celem potwierdzenia spełniania przez jej obszar albo jego część wymagań określonych w ustawie. Skoro zaś, jak tego wymaga art. 39 ust. 4 pkt 6 u.l.u., w części opisowej operatu uzdrowiskowego uwzględnia się

świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu, to siłą rzeczy ponowne potwierdzenie tych właściwości w formie świadectw następuje nie tylko w przypadku zmiany granic administracyjnych gmin, miast lub jednostek pomocniczych gmin, którym nadano status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, ale też cyklicznie – nie rzadziej niż raz na 10 lat²⁷.

Warunki uzyskania prawa do wydawania świadectw

Uzyskanie prawa do wydawania świadectw jest uzależnione od spełnienia licznych warunków. Podstawowe warunki są zawarte w samej ustawie uzdrowiskowej. Pozostałe (warunki szczegółowe) zawiera rozporządzenie wydane na podstawie art. 37 ust. 8 tej ustawy. Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.l.u. wniosek aplikującej jednostki powinien zawierać dokumenty potwierdzające posiadanie odpowiedniego potencjału naukowego, a w szczególności:

- 1) sprzętu umożliwiającego przeprowadzanie badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych

25 Zgodnie z definicją legalną (art. 2 pkt 5 u.l.u.) operat uzdrowiskowy to „dokument zawierający charakterystykę wyodrębnionego obszaru pod względem możliwości uznania go za uzdrowisko albo obszar ochrony uzdrowiskowej, ze szczególnym uwzględnieniem dostępnych na tym obszarze naturalnych surowców leczniczych i klimatu”.

26 Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Gmina uzdrowiskowa – aspekty administracyjnoprawne i finansowoprawne*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 11, s. 252.

27 Zob. K. Wirszyt-Sitkowska, S. Krawczyk, *Surowce w leczeniu uzdrowiskowym. Nadzór nad ich wykorzystaniem i wykonywaniem zabiegów*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 4, s. 105–106. Autorki podnoszą, że „[j]uż w 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę, że uzyskiwanie świadectw potwierdzających właściwości lecznicze surowców naturalnych jedynie raz na 10 lat jest niewystarczające w związku z postępem cywilizacyjnym (w tym ingerencją człowieka w środowisko). Zmiany te powodują degradację, która w dłuższym okresie może negatywnie wpływać na lecznicze właściwości surowców naturalnych”.

- naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu;
- 2) wykwalifikowanej kadry naukowej dającej rękojmię właściwej oceny wyników badań;
 - 3) odpowiedniej do przeprowadzania badań bazy lokalowej.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2006 r.²⁸ precyzuje powyższe wymogi (§ 2–7), a ponadto przewiduje (§ 8), że kierownikiem jednostki uprawnionej do wydawania świadectw powinna być osoba, która posiada co najmniej stopień naukowy doktora z następujących dziedzin: geografia, chemia, farmacja lub medycyna. W jednostce powinny być zatrudnione osoby, które posiadają kwalifikacje zawodowe odpowiadające zakresowi zadań na danym stanowisku pracy, w szczególności posiadające wykształcenie w dziedzinie geografii, chemii, farmacji lub medycyny (§ 9).

Dalsze postanowienia rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2006 r. (w szczególności § 11–13) wzbudzają pewne zastrzeżenia. Przepisy te nie regulują bowiem, tak jak powinny w ramach upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 8 u.l.u., kwestii szczegółowych wymagań, jakie powinna spełniać jednostka uprawniona do wydawania

świadectw, lecz określają dodatkowe warunki przeprowadzania badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, sporządzania sprawozdania z tych badań oraz przechowywania dotyczącej ich dokumentacji. Stanowią tym samym swoiste uzupełnienie przepisów przywołanego na wstępie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r., wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 5 u.l.u. Jak bowiem wynika z postanowień § 11 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2006 r., jednostka uprawniona do wydawania świadectw dokonuje oceny naturalnych surowców leczniczych i klimatu oraz potwierdza ich właściwości lecznicze, w szczególności na podstawie:

- 1) wyników analiz fizykochemicznych i badań mikrobiologicznych;
- 2) wyników badań farmakodynamicznych, jeżeli ich wykonanie uznano za niezbędne;
- 3) wyników badań właściwości klimatu i stanu sanitarnego powietrza;
- 4) piśmiennictwa naukowego.

W § 12 ww. rozporządzenia postanowiono z kolei, że badania naturalnych surowców leczniczych prowadzone są:

28 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinna spełniać jednostka uprawniona do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych oraz właściwości lecznicze klimatu (Dz.U. Nr 236, poz. 1708).

- 1) na podstawie projektu badań zawierającego ich program, kierunki, cele, czas obserwacji i liczbę uczestników badania, z uwzględnieniem kryteriów naukowych i praktycznych;
- 2) w warunkach zbliżonych do warunków, w jakich stosowane będą dane surowce w uzdrowisku;
- 3) zgodnie ze stosowanymi odpowiednio zasadami etycznymi i dobrą praktyką kliniczną, o których mowa w ustawie Prawo farmaceutyczne oraz przepisach wydanych na podstawie art. 37g tej ustawy.

Zespół wykonujący badania jest zobowiązany przygotować sprawozdanie zawierające opis uzyskanych obserwacji oraz wnioski uzasadniające przydatność naturalnego surowca leczniczego do leczenia określonych chorób²⁹ i sposób wykorzystania tego surowca albo nieprzydatność danego surowca do celów leczniczych wraz z uzasadnieniem takiego wniosku. Jednostka jest zobowiązana przechowywać dokumentację dotyczącą wydanych świadectw dokumentujących potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych

klimatu oraz odmów wydania tych świadectw przez okres 10 lat od dnia ich wydania (§ 13).

Z obserwacji praktyki wynika, że dana jednostka może uzyskać ograniczone prawo do wydawania świadectw, polegające na tym, że zakres przysługujących jej uprawnień może zostać zredukowany do możliwości potwierdzania właściwości leczniczych samych wód, samych peloidów, samych gazów albo samego klimatu. Takie rozstrzygnięcie najczęściej będzie wynikać z faktu, iż sama jednostka zawnioskuje o przyznanie jej prawa w ograniczonym zakresie³⁰. Jak się jednak wydaje, może też zaistnieć sytuacja, w której minister właściwy do spraw zdrowia w wyniku przeprowadzonego postępowania dojdzie do wniosku, że potencjał naukowy jednostki, posiadany sprzęt i baza lokalowa nie pozwalają na przyznanie jej uprawnień w pełnym zakresie.

Obowiązek poddania się kontroli

Z regulacji art. 37 ust. 7 u.l.u. wynika, że jednostki uprawnione do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu mają obowiązek poddawać się kontroli. Przepis ten zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw zdrowia do

29 W ustawie uzdrowskiej wyodrębniono następujące kierunki lecznicze uzdrowisk: 1) choroby ortopedyczno-urazowe; 2) choroby układu nerwowego; 3) choroby reumatologiczne; 4) choroby kardiologiczne i nadciśnienie; 5) choroby naczyń obwodowych; 6) choroby górnych dróg oddechowych; 7) choroby dolnych dróg oddechowych; 8) choroby układu trawienia; 9) cukrzyca; 10) otyłość; 11) choroby endokrynologiczne; 12) osteoporoza; 13) choroby skóry; 14) choroby kobiece; 15) choroby nerek i dróg moczowych; 16) choroby krwi i układu krwiotwórczego; 17) choroby oka i przydatków oka (art. 13 ust. 1 u.l.u.).

30 Zob. przykładowo decyzję Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2007 r. (znak: MZ-OZU-521-12319-4/GR/07); https://monitoringsrodowiska.gig.eu/wp-content/uploads/uprawn_leczn_sc.pdf [dostęp: 12.09.2021].

określenia, w drodze rozporządzenia, trybu przeprowadzania kontroli jednostek wydających świadectwa. Przeprowadzenie kontroli ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostki, jego udokumentowanie, dokonanie oceny w szczególności spełniania wymagań, o których mowa w art. 37 ust. 3 u.l.u., wskazanie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości, jeżeli takie miały miejsce, oraz sformułowanie wniosków i zaleceń pokontrolnych. Warto zaznaczyć, że kontrola nie jest wykonywana w ramach nadzoru, gdyż minister właściwy do spraw zdrowia nie sprawuje, jak ma to miejsce w przypadku zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, nadzoru nad jednostkami, którym nadał uprawnienia do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu. Odmiennego wniosku nie sposób wyprowadzić z treści przepisów rozdziału 4 ustawy uzdrowiskowej.

Dalsze różnice w stosunku do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego wyrażają się przede wszystkim w tym, że zgodnie z postanowieniami ustawy uzdrowiskowej organem przeprowadzającym kontrolę jednostek uprawnionych do wydawania świadectw może być wyłącznie minister właściwy do spraw

zdrowia. Z tego względu w ustawie tej brak jest odpowiednika art. 30 u.l.u., zapobiegającego dublowaniu się kontroli³¹. W ustawie uzdrowiskowej brakuje też odpowiednika art. 21 ust. 1 u.l.u., który stanowi, że kontrolę w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego przeprowadzają w imieniu ministra właściwego do spraw zdrowia upoważnione osoby będące pracownikami ministerstwa obsługującego tego ministra albo inne osoby posiadające odpowiednie do przedmiotu kontroli kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. W odniesieniu do jednostek uprawnionych do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu kwestia ta została unormowana na poziomie rozporządzenia.

Szczegółowe zasady kontroli określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 września 2006 r. w sprawie trybu przeprowadzania kontroli jednostek uprawnionych do potwierdzania właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu³². Zasady te, co jest skądinąd w pełni zrozumiałe, niewiele różnią się od zasad kontroli zakładów lecznictwa uzdrowiskowego określonych rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 10 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu

31 Z ustawy uzdrowiskowej wynika, że w stosunku do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego uprawnienia kontrolne posiadają: minister właściwy do spraw zdrowia, wojewoda i powoływany przez wojewodę naczelnik lekarz uzdrowiska, a w ściśle określonych przypadkach także Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych. Na ten temat zob. szerzej: S. Czarnecki, *Lecznictwo uzdrowiskowe – problematyka nadzoru i kontroli*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe” 2021, nr 1, s. 28–33.

32 Dz.U. Nr 178, poz. 1321 ze zm.

przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego³³. Te zaś zostały szczegółowo omówione w odrębnej publikacji³⁴. Można je wobec tego bez szkody dla realizacji celów niniejszego opracowania pominąć w toku dalszych analiz, ograniczając się do zaznaczenia różnicy polegającej na tym, że nieusunięcie stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości nie pociąga za sobą odpowiedzialności karnej określonej w art. 50 u.l.u. Może natomiast być podstawą do wyciągnięcia wniosku, że jednostka przestała spełniać warunki wymagane do uzyskania prawa do wydawania świadectw.

Przyczyny cofnięcia prawa do wydawania świadectw

Prawo do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu może zostać cofnięte. Z ustawy uzdrowiskowej wynika, że może to nastąpić w dwóch ściśle określonych przypadkach. Zgodnie z art. 37 ust. 5 u.l.u. minister właściwy do spraw zdrowia cofa prawo do wydawania świadectw, jeżeli jednostka uprawniona:

- 1) przestała spełniać warunki wymagane do uzyskania tego prawa;
- 2) uniemożliwia przeprowadzenie kontroli niezbędnej do stwierdzenia, czy spełnia warunki wymagane do uzyskania tego prawa.

Brzmienie przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że rozstrzygnięcie w tym zakresie ma charakter związany. Nasuwa się jednak refleksja, że skoro prawo do wydawania świadectw, jak na to wskazuje praktyka, może zostać zredukowane *ab initio* do możliwości potwierdzania przez jednostkę właściwości leczniczych wybranej grupy surowców leczniczych lub samego klimatu, to należałoby też uznać dopuszczalność wydania przez ministra właściwego do spraw zdrowia takiego rozstrzygnięcia, które nie odbiera tej jednostce uprawnień *en bloc* (nie dotyczy to rzecz jasna sytuacji, w której jednostka uniemożliwia przeprowadzenie kontroli niezbędnej do stwierdzenia, czy spełnia warunki wymagane do uzyskania prawa do wydawania świadectw).

Formy prawne decydowania o prawie do wydawania świadectw

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.l.u. udzielenie prawa do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu, odmowa udzielenia prawa oraz cofnięcie tego prawa następuje w drodze decyzji administracyjnej. Co istotne, decyzji o cofnięciu prawa do wydawania świadectw nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

³³ Dz.U. Nr 47, poz. 346 ze zm.

³⁴ Zob. S. Czarniecki, *Lecznictwo uzdrowiskowe...*, s. 31–33.

Na mocy art. 24 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców³⁵ w art. 37 u.l.u. dodano ustępy 4a i 4b. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że do postępowania w sprawie udzielenia prawa do wydawania świadectw, o których mowa w art. 36 ust. 4 u.l.u., stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁶. W art. 37 ust. 4b u.l.u. czytamy z kolei, że sprawę udzielenia prawa do wydawania świadectw, o których mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy, uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie jednostki ubiegającej się o to prawo, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia wniosku minister właściwy do spraw zdrowia nie wyda decyzji albo postanowienia, o których mowa w art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a. Uzasadniając nowelizację ustawy uzdrowskowej w tym zakresie podniesiono, że postępowanie w sprawie udzielenia prawa do wydawania świadectw dokumentujących potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu „ma sformalizowany i nieskomplikowany charakter [...]”. Taka konstrukcja przedmiotowego postępowania pozwala na zastosowanie w nim trybu postępowania

uproszczonego oraz milczącego zakończenia postępowania³⁷.

Zgodnie z art. 37 ust. 6 u.l.u. w sprawach nieuregulowanych w art. 37 ust. 1–5 tej ustawy stosuje się przepisy k.p.a.

Środki ochrony służące jednostce kwestionującej decyzję

Ze względu na fakt, iż decyzja o odmowie udzielenia prawa do wydawania świadectw, decyzja cofająca to prawo, decyzja przyznająca je w ograniczonym zakresie, a także decyzja ograniczająca zakres wcześniej przyznanego prawa jest wydawana przez ministra, jednostce kwestionującej taką decyzją nie będzie służyć odwołanie. Jak bowiem stanowi art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Rozważania na temat środków ochrony służących jednostce kwestionującej decyzję (skuteczności tych środków) należy rozpocząć od stwierdzenia, że podstawą wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy mogą być zarówno względy

³⁵ Dz.U. poz. 2185.

³⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. – dalej: k.p.a.

³⁷ Druk nr 2479 Sejmu IX kadencji.

legalności, jak i celowości³⁸. Mamy tu do czynienia z wewnątrzadministracyjnym postępowaniem weryfikacyjnym, które „daje organowi administracji publicznej możliwość naprawienia własnych błędów i finalnego załatwienia sprawy, bez potrzeby uruchamiania procedury sądowoadministracyjnej”³⁹. Zwrócenie się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy „implikuje, w sytuacji wyjścia na jaw jakichkolwiek uchybień dotyczących postępowania wyjaśniającego, ich samodzielne naprawienie w drodze stosownych czynności organu, którego decyzję zaskarżono. Nie wchodzi zatem wówczas w grę zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a.”⁴⁰.

W literaturze przedmiotu można się spotkać zarówno ze stanowiskiem, że Kodeks postępowania administracyjnego w art. 127 § 3 ustanawia wyjątek od zasady dwuinstancyjności – tak w brzmieniu obecnym, jak i przed nowelizacją⁴¹ (o pojęciu instancji można bowiem mówić dopiero wtedy, kiedy prawo przewiduje

działanie przynajmniej dwóch organów powiązanych elementem ustrojowo-organizacyjnym)⁴², jak i ze stanowiskiem, że możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy została wprowadzona do Kodeksu w celu realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego⁴³; nie jest zatem dopuszczalne „rozumienie art. 127 § 3 k.p.a. w oderwaniu od zasady dwuinstancyjności postępowania i twierdzenie, że skoro od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, a wyłącznie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, to nie można mówić o rozstrzygnięciu sprawy w niższej lub wyższej instancji”⁴⁴. Gdzieś pomiędzy tymi skrajnie zarysowanymi stanowiskami można usytuować opinię, zgodnie z którą jednoinstancyjność postępowania przed ministrem została złagodzona wprowadzeniem nowelizacją k.p.a. z 1980 r.⁴⁵ nowego środka zaskarżenia opartego na konstrukcji niedewolutywnej⁴⁶,

38 Zob. Z.R. Kmiecik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2017, vol. 64, nr 1, s. 104 i podana tam literatura.

39 A. Ciesielska, *Możliwość zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnej bez skorzystania z przysługującego od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3, s. 72.

40 Z. Kmiecik, *Związki instytucji postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego – aspekt funkcjonalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 59.

41 Zob. B. Dobkowska, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, s. 69.

42 Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 11 i n.

43 Zob. A. Ciesielska, *Możliwość zaskarżenia...*, s. 68 i podana tam literatura.

44 W. Chrościelewski, *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 12, s. 17.

45 Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8).

46 B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 683.

a także twierdzenie o występującym w takich sytuacjach „spłaszczonym toku instancji”⁴⁷.

Niezwykle istotną kwestię zapewnienia obiektywizmu i bezstronności podczas ponownego rozpoznania sprawy należy, jak się wydaje, oceniać osobno dla sytuacji, w której orzeka samorządowe kolegium odwoławcze, osobno zaś dla sytuacji takiej, jaka występuje w razie odmowy, ograniczenia oraz cofnięcia prawa jednostki do wydawania świadectw, w której orzeka minister jako centralny organ administracji rządowej (organ monokratyczny). O ile bowiem w pierwszym przypadku można się zgodzić z twierdzeniem, że obiektywizm i bezstronność zapewnia m.in. stosowanie art. 27 § 1a k.p.a. w związku z art. 27 § 3 tej ustawy, wskutek czego członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem (jeżeli zaś samorządowe kolegium odwoławcze, wskutek wyłączenia jego członków, nie może załatwić sprawy, minister właściwy do spraw administracji publicznej, w drodze postanowienia, wyznacza do jej załatwienia inne samorządowe kolegium odwoławcze)⁴⁸, o tyle w drugim

przypadku uzasadniony wydaje się pogląd, że przepis art. 127 § 3 k.p.a., w przeciwieństwie do rozwiązań występujących w ustawodawstwie niektórych innych krajów, nie zapewnia gwarancji obiektywizmu rozstrzygania⁴⁹.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pogląd, który głosi, że „przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. ma zastosowanie także do ministra w rozumieniu k.p.a. Osoba pełniąca funkcje organu administracji jest przecież zarazem pracownikiem tego organu. Wyłączenie takiej osoby od udziału w postępowaniu musi prowadzić do postawienia pytania, czy takie wyłączenie musi skutkować pozbawieniem organu możliwości wydania w sprawie decyzji administracyjnej, czy też pozostali, merytoryczni pracownicy urzędu tego organu mogą wydać decyzję z upoważnienia owego organu? Jeżeli uznać za trafną koncepcję, iż *vacat* na stanowisku organu administracji nie pozbawia możliwości wydawania decyzji z wcześniej ustanowionego upoważnienia organu, to konsekwentnie należy przyjąć, że wyłączenie ministra na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie jest równoznaczne z wyłączeniem organu. W rezultacie uznać wypada, iż Prezes Rady Ministrów traktowany jako bezpośredni przełożony

47 Zob. Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 3, s. 27.

48 Zob. A. Skóra, [w:] M. Karpiuk (red.), P. Krzykowski (red.), A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom III. Komentarz do art. 127–269*, Olsztyn 2021, s. 34 i podane tam orzecznictwo.

49 Zob. Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, z 5, s. 13; tenże, *O potrzebie nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 7.

ministra wyznacza innego pracownika «urzędu ministra», dysponującego upoważnieniem do załatwiania danej kategorii spraw, do prowadzenia i rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy”⁵⁰.

Stanowiący swoistą autoafirmację tego poglądu postulat dodania do art. 26 k.p.a. nowego § 1a, wskazującego na Prezesa Rady Ministrów, jako organ wyznaczający innego pracownika do prowadzenia i załatwienia sprawy⁵¹, nie doczekał się realizacji. Jak należy sądzić, najprawdopodobniej z tego powodu, że przedstawiona koncepcja całkowicie pomija stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł⁵², że art. 127 § 3 k.p.a. w związku z art. 24 § 1 pkt 5 tej ustawy „w zakresie, w jakim nie wyłącza osoby piastującej funkcje monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy osoba ta wydała zaskarżoną decyzję, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁵³. Jak słusznie zauważył Trybunał, wydanie decyzji w ramach konkretnego postępowania przez

upoważnionego pracownika organu nie eliminuje piastuna funkcji tego organu z procesu decyzyjnego, gdyż pośrednio zachowuje on środki wpływu na kierunek rozstrzygnięcia. Stąd konkluzja, że zastosowanie wobec ministra art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. przez pozbawienie go zdolności do realizacji kompetencji na rzecz podległego pracownika tworzyłoby wyłącznie pozory bezstronności, a nie gwarancję bezstronnego załatwienia sprawy⁵⁴.

Prezentowana argumentacja zyskała uznanie w literaturze przedmiotu⁵⁵. Osobną kwestią jest, że wprost potwierdza ona tezę o braku gwarancji obiektywizmu rozstrzygania w sytuacji, w której o prawach i obowiązkach strony orzeka (ponownie) minister jako centralny organ administracji rządowej (organ monokratyczny). Na niewiele tutaj zda się przestrzeganie zasady, że jeżeli istnieje możliwość upoważnienia innego pracownika do działania w imieniu monokratycznego organu centralnej administracji rządowej, niż ten, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, to działanie tego samego pracownika w sprawie należałoby uznać za działanie z naruszeniem art.

50 W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4, s. 21–22.

51 Zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (art. 3 § 1, 5 § 2, 19-21, 21a, 22 § 1, 2 i 4, 23a, 26 § 1a, 145 § 1 pkt 3 k.p.a.)*, [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, s. 82–83.

52 Zob. wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r. (sygn. SK 3/11), OTK-A 2011, nr 10, poz. 113.

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

54 Trybunał podzielił w ten sposób pogląd wyrażony w uchwale NSA z dnia 20 maja 2010 r. (sygn. I OPS 13/09), ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 82.

55 Zob. Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku z 6 XII 2011, SK 3/11*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 6, s. 124; R. Suwaj, *Glosa do wyroku TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11*, LEX/el. 2013.

24 § 1 pkt 5 k.p.a. Samodzielność tego innego (zastępującego) pracownika krępować będzie bowiem, ze względów oczywistych, taki sam gorset podległości służbowej wobec piastuna funkcji organu, jak pracownika wyłączonego od udziału w sprawie.

Dochodząc do takich wniosków łatwiej jest zaakceptować będące przedmiotem ożywionej dyskusji zmiany proceduralne wprowadzone nowelizacją z 2017 r.⁵⁶, nadające wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy charakter „środka ochrony opcjonalnej”⁵⁷. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych mają co prawda zasadniczo charakter kasacyjny, co oznacza, że uwzględnienie skargi na decyzję powoduje (z niewielkimi wyjątkami) powrót sprawy na drogę postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej jest jednak związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w orzeczeniu sądu. W obliczu dokonanych zmian stanu prawnego na znaczeniu zyskał pogląd, zgodnie z którym kontrola sądownoadministracyjna legalności aktów stosowania prawa najpełniej urzeczywistnia konstytucyjne gwarancje obiektywnego i bezstronnego rozstrzygnięcia sprawy⁵⁸.

Przepisy ustawy uzdrowskowej nie nakazują rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w określonym terminie, co niekiedy można zaobserwować w innych ustawach szczególnych⁵⁹. Należy w związku z tym przyjąć, że w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej odmowy udzielenia, ograniczenia oraz cofnięcia prawa do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu obowiązuje ogólna reguła z art. 35 § 3 k.p.a. – załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. W piśmienictwie zaznacza się, że miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym nie jest terminem maksymalnym, co wynika z użytego przez ustawodawcę określenia „w ciągu miesiąca”, w odróżnieniu od określenia „nie później niż w ciągu miesiąca” zastosowanego do terminów w pierwszej instancji⁶⁰.

Z wcześniejszych wywodów jasno wynika, że jeżeli nie zajdą w tej mierze szczególne okoliczności dana jednostka ma możliwość uzyskania zlecenia na przeprowadzenie badań właściwości leczniczych naturalnych

56 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

57 Jak stanowi art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.

58 Zob. M. Chylak, *Glosa do uchwały z 20 V 2010, I OPS 13/09*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 4, s. 141.

59 Zob. np. art. 76 ust. 3 i art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.).

60 N. Szczęch, [w:] M. Karpiuk (red.), P. Krzykowski (red.), A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom I. Komentarz do art. 1–60*, Olsztyn 2020, s. 202.

surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu konkretnego uzdrowiska (obszaru ochrony uzdrowiskowej) niezmiernie rzadko – zasadniczo raz na 10 lat. Dlatego też każde rozwiązanie pozwalające na przyspieszenie terminu uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie uprawnień do wydawania świadectw należy uznać za korzystne dla jednostki zainteresowanej posiadaniem i realizacją tych uprawnień. Można przyjąć, że odjęcie jednego z normatywnych ograniczeń w dostępie do sądu administracyjnego służy w tym przypadku realizacji zasady szybkości postępowania. Przekonujące jest bowiem twierdzenie o występowaniu zjawiska dążenia osób zaangażowanych w proces decyzyjny (także osób podejmujących decyzję jednoosobowo) do utwierdzania się w przekonaniu o trafności pierwotnego rozstrzygnięcia⁶¹.

Natychmiastowa wykonalność decyzji cofającej prawo do wydawania świadectw

Uwagi komentatorskie do art. 130 § 1 k.p.a. często zaczynają się od stwierdzeń, że ustanowiona w tym przepisie zasada niewykonywania decyzji nieostatecznych zabezpiecza prawo strony do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji, zapobiegając w ten sposób zniweczeniu efektów kontroli

odwoławczej, do którego mogłoby dojść w wyniku wywołania stanu faktycznego lub prawnego niemożliwego do odwrócenia za pomocą instrumentów prawnych procedury administracyjnej. Nie jest to reguła bez wyjątku, na co wprost wskazują postanowienia art. 108 k.p.a. i art. 130 § 3 tej ustawy.

W literaturze przedmiotu⁶² przyjmuje się, że do decyzji, którym może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, należy zaliczyć także decyzje wydane w pierwszej instancji przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze, od których nie służy odwołanie, a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Pogląd ten, któremu trudno odmówić racji, uzasadnia się treścią art. 127 § 3 k.p.a., a także aktualnym stanowiskiem doktryny. W początkowym okresie obowiązywania ustawy uzdrowiskowej (przed 11 kwietnia 2011 r.) występowały zrozumiałe rozbieżności poglądów co do charakteru prawnego środka określonego w art. 127 § 3 k.p.a. Obecnie nie budzi już jednak wątpliwości to, że decyzje wydane w pierwszej instancji przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze są decyzjami nieostatecznymi (art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.). Jest to zatem zwyczajny środek prawny⁶³.

61 Szerzej zob. E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 111 i n.

62 Zob. B. Augustyńska, *Kilka uwag o rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji (na przykładzie Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2014, nr 4, s. 163.

63 Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 221.

Przepis art. 37 ust. 4 u.l.u. – w zakresie regulującym cofnięcie prawa do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu – jest przykładem wyjątku od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych. W piśmiennictwie skonstatowano, że w takiej sytuacji „organ wydający decyzję powinien jedynie zawrzeć w niej wzmiankę informującą adresata [...], że podlega ona – z mocy wskazanego przepisu szczególnego – obowiązкови natychmiastowego wykonania”⁶⁴. Decyzja taka, podobnie jak decyzja wydana w oparciu o przesłanki z art. 108 § 1 k.p.a. (na podstawie tego przepisu), wywołuje jednak skutki wyłącznie w sferze tymczasowej wykonalności, a nie w zakresie jej ostateczności. Nie powoduje też żadnych skutków w zakresie trybu i sposobu przeprowadzenia postępowania przez organ ponownie rozpatrujący sprawę. Decyzja o cofnięciu prawa do wydawania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu nie nadaje się do przymusowego wyegzekwowania w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ograniczone ramy objętościowe artykułu zmuszają do rezygnacji z wywodów na temat sensu wprowadzenia do ustawy uzdrowiskowej omawianego rozwiązania.

Konkluzje

O ile relacja łącząca organ decydujący o prawie do wydawania świadectw oraz jednostkę zainteresowaną uzyskaniem (i utrzymaniem) tego prawa przyjmuje, ponad wszelką wątpliwość, postać więzi prawnej typu administracyjnego, o tyle nic nie wskazuje na to, by relacja łącząca wspomnianą jednostkę z gminą, dla której świadectwo ma być wystawione, wykazywała takie same cechy. W ustawie uzdrowiskowej użyto dość niefortunnego sformułowania, że gmina „występuje” do jednostek uprawnionych o potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (art. 36 ust. 1 u.l.u.). W rozporządzeniu z dnia 13 kwietnia 2006 r. postanowiono z kolei, także niezbyt fortunnie, że oceny właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatu dokonuje się na podstawie udokumentowanych badań przeprowadzonych w okresie 24 miesięcy „przed złożeniem wniosku” o potwierdzenie tych właściwości (§ 1). Nie mamy tu jednak do czynienia, jak zresztą w pełni potwierdza to obserwacja praktyki, z wnioskiem w rozumieniu administracyjnoprawnym, lecz z „typowym” (z reguły podprogowym) zamówieniem publicznym. Zamawiającego i oferenta (tak na etapie wyłaniania wykonawcy, jak i na etapie realizacji zamówienia) łączy więc prawna, której treść nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

⁶⁴ R. Kędziora, *Natychmiastowa wykonalność nieostatecznej decyzji administracyjnej*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2016, nr 1, s. 184.

Bibliografia do części I:

Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Augustyńska B., *Kilka uwag o rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji (na przykładzie Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2014, nr 4.

Bernat S., *Soundscapes of Health Resorts in Poland and their Revitalization*, „Technical Transactions” 2020, vol. 117, nr 1.

Ciesielska A., *Możliwość zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnej bez skorzystania z przysługującego od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3.

Chróścielewski W., *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 12.

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (art. 3 § 1, 5 § 2, 19-21, 21a, 22 § 1, 2 i 4, 23a, 26 § 1a, 145 § 1 pkt 3 k.p.a.)*, [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016.

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4.

Chróścielewski W., Tarno J.P., [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.

Chylat M., *Glosa do uchwały z 20 V 2010, I OPS 13/09, „Państwo i Prawo”* 2011, z. 4.

Czarnecki S., *Lecznictwo uzdrowiskowe – problematyka nadzoru i kontroli*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe” 2021, nr 1.

Czarnecki S., *Zastosowanie tzw. cichych nawierzchni drogowych jako sposób na obniżenie poziomu hałasu w uzdrowiskach*, „Biuletyn Uzdrawiskowy” 2017, nr 4.

Golba J., *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399)*, „Jedziemy do wód w...” 2008, nr 1.

Golba J., *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach oraz o gminach uzdrowiskowych – potrzeba zmian*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9.

Gospodarek J., *Turystyka uzdrowiskowa i jej uwarunkowania administracyjno-prawne*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2009, nr 12.

Kędziora R., *Natychmiastowa wykonalność nieostatecznej decyzji administracyjnej*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2016, nr 1.

Kmieciak Z., *Glosa do wyroku z 6 XII 2011, SK 3/11*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 6, s. 124.

Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5.

Kmieciak Z., *O potrzebie nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12.

Kmieciak Z., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 3.

Kmieciak Z., *Związki instytucji postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego – aspekt funkcjonalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1.

Kmiecik Z.R., *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2017, vol. 64, nr 1.

Kozłowska-Szczęśna T., *Bioklimat polskich uzdrowisk jako podstawowa cecha ich warunków środowiskowych*, [w:] *Problemy bioklimatologii uzdrowiskowej*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984.

Lipiński A., *Wydobywanie kopalin na terenach uzdrowisk*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 2.

Ofiarska M., *Status prawny uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej*, [w:] E. Koniuszewska (red.) *Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, Szczecin 2016.

Ofiarski Z., Ofiarska M., *Gmina uzdrowiskowa – aspekty administracyjnoprawne i finansowoprawne*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 11.

Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.

Skóra A., [w:] M. Karpiuk (red.), P. Krzykowski (red.), A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom III. Komentarz do art. 127–269*, Olsztyn 2021.

Straburzyński G., Straburzyńska-Lupa A., *Medycyna fizykalna*, Warszawa 2000.

Suwaj R., *Glosa do wyroku TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11*, LEX/el. 2013.

Szczęch N., [w:] M. Karpiuk (red.), P. Krzykowski (red.), A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom I. Komentarz do art. 1–60*, Olsztyn 2020.

Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.

Wirszyc-Sitkowska K., Mędrzak B., *Uzdrowiska muszą bronić statusu*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 6.

Wirszyc-Sitkowska K., Krawczyk S.,
Surowce w leczeniu uzdrowiskowym.
Nadzór nad ich wykorzystaniem
i wykonywaniem zabiegów, „Kontrola
Państwowa” 2019, nr 4.

Glinicki K., Szamałek K., *Kopaliny*
balneologiczne jako surowiec kluczowy,
„Przegląd Geologiczny” 2021, vol. 69,
nr 4.

Zimmermann J., *Administracyjny tok*
instancji, Kraków 1986.