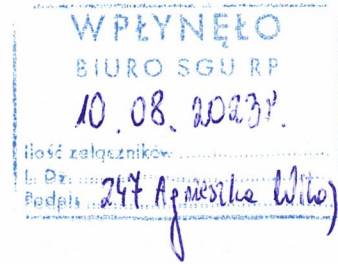




Ministerstwo Zdrowia

Dyrektor
Michał Dziągielewski



DLD.054.150.2023.EMK
Warszawa, 31 lipca 2023

Pan
Jan Golba
Prezes
Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma z dnia 1 czerwca 2023 r. (znak: SGURP.166.06.2023), dotyczącego stanowiska prezydentów, burmistrzów, wójtów miast i gmin uzdrowiskowych przyjętego na Walnym Zebraniu Członków SGU RP w dniu 1 czerwca 2023 r. w Potczynie-Zdroju, w przedmiocie aktualnej sytuacji gmin uzdrowiskowych, jak również w nawiązaniu do pisma Ministerstwa Zdrowia z dnia 22 czerwca 2023 r. (znak: DLD.054.150.2023.EMK), w którym obok odniesienia się do kwestii poruszonych w ww. stanowisku, a pozostałych w kompetencji resortu zdrowia poinformowany Pan został o wystąpieniu do właściwych resortów celem kompleksowego udzielenia odpowiedzi na wskazane w stanowisku zagadnienia, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego.

Z uwagi na fakt, że znacząca część spraw podniesionych w stanowisku prezydentów, burmistrzów, wójtów miast i gmin uzdrowiskowych wykraczała poza zakres kompetencji Ministra Zdrowia, w dniu 21 czerwca br., resort wystosował do Ministerstwa Edukacji i Nauki, Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Klimatu i Środowiska oraz do Ministerstwa Sportu prośbę o odniesie się do problematycznych kwestii, zgodnie z właściwością.

Ministerstwo Edukacji i Nauki przedstawiło swoje stanowisko w zakresie problematyki drastycznie niskiej subwencji oświatowej i niewydolności systemu finansowania oświaty oraz do nieracjonalnego wzrostu wydatków (dotacji) na szkoły niepubliczne, w tym małe szkoły przekazane do prowadzenia osobom prywatnym i stowarzyszeniom wskazując na poniższe.

Zadania oświatowe związane z prowadzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek oświatowych finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z dochodów samorządów terytorialnych jest część oświatowa subwencji ogólnej (obok dotacji celowych z budżetu państwa i dochodów własnych). Kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnosić do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego.

Ostateczny poziom wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych jest konsekwencją podejmowanych przez te jednostki szeregu decyzji w zakresie systemu organizacji szkolnictwa w swojej jednostce. Budżet państwa nie może subwencjonować wszystkich kosztów realizacji zadań oświatowych. Z tego powodu zostały ustanowione samorządom inne źródła dochodów niż transfery z budżetu państwa (subwencje i dotacje), tj. m.in. udziały w PIT i CIT.

Należy zwrócić uwagę również, że nie wszystkie wydatki w zakresie oświaty są finansowane w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Wraz z przekazaniem gminom zadania związanego z dowożeniem uczniów do szkół odpowiednio ukształtowane zostały ich dochody, które zostały zapewnione gminom w ich dochodach własnych. W myśl ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zadania związane dowozem uczniów są finansowane z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W tym głównie z dochodów własnych. Ponadto zakładanie i prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym obowiązkowym gmin, na które gmina ma m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Dodatkowo należy wspomnieć, że w przypadku porównywania wydatków oświatowych do subwencji w wydatkach oświatowych nie należy ujmować wydatków poniesionych na „nadpłatę wynagrodzeń” ponad poziom wynagrodzenia nauczycieli ustalony w ustawie Karta Nauczyciela (art. 30). Zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela nadpłaty ponad minimalny poziom wynagrodzeń mają być finansowane z dochodów własnych.

Jednocześnie należy poinformować, że subwencja oświatowa dla jednostek samorządu terytorialnego należących do Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP rośnie szybciej w porównaniu do subwencji oświatowej naliczanej na wszystkie jednostki samorządowe w skali kraju. W roku 2023 subwencja oświatowa naliczona dla gmin Stowarzyszenia wynosiła 2,26 mld zł i zwiększyła się ze o 65,6% (tj. 895 mln zł) w stosunku do roku 2015 natomiast w skali kraju zwiększyła się o 59,6%, tj. o 6 punktów procentowych. Porównując subwencję naliczoną rok do roku dla JST należących do Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP w roku 2023 zwiększyła się ona o 15,4% (302 mln zł), co jest rekordowym wzrostem.

Szkoły prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego (dalej JST) lub osoby fizyczne mogą być zakładane jako szkoły publiczne (zezwoleń uzyskiwane na podstawie art. 88 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900) lub niepubliczne (wpis do ewidencji uzyskiwany na podstawie art. 168 ustawy – Prawo oświatowe).

Zasady dotyczące dotowania szkół zarówno niepublicznych jak i publicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, regulują przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.). Co do zasady zatem szkoły niepubliczne mają zagwarantowaną dotację oświatową na każdego ucznia (po spełnieniu odpowiednich warunków określonych w art. 33 ust. 1 ww. ustawy) w wysokości odpowiadającej kwocie przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej na każdego z tych uczniów dla odpowiedniej JST. Oznacza to, że przy braku zmian w liczbie uczniów lub ich cechach (np. otrzymanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego w trakcie roku szkolnego) kwota dotacji dla takiej szkoły niepublicznej powinna odpowiadać kwocie otrzymanej na uczniów tej szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej przez daną JST. Zatem w wielu przypadkach jednostki samorządu terytorialnego przekazują

do dotowanych szkół niepublicznych środki w wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, która wpłynęła do budżetu danego samorządu lokalnego.

W przypadku niesamorządowych szkół publicznych, w tym szkół przekazanych do prowadzenia osobie prawnej lub fizycznej na podstawie tzw. umowy (od 2017 r. - art. 9 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, czy wcześniej art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230)), sytuacja jest odmienna. W przypadku niesamorządowych szkół publicznych kwota dotacji na ucznia jest iloczynem kwoty przewidzianej na niego w części oświatowej subwencji ogólnej i wskaźnika zwiększającego. Takie rozwiązanie powoduje, że dotacja przekazana na ucznia publicznej szkoły powinna być zbliżona do kwoty wydatków bieżących jakie ponosi dotująca JST na takiego samego ucznia szkoły samorządowej. Należy jednak pamiętać, że powstanie każdej dotowanej publicznej szkoły, odbywa się „za zgodą” jednostki samorządu terytorialnego, która dotuje tę szkołę (w przeciwieństwie do szkół niepublicznych działających na podstawie wpisu do ewidencji szkół niepublicznych). Zgodnie z art. 88 ustawy – Prawo oświatowe, założenie szkoły publicznej przez osobę prawną inną niż JST lub osobę fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu JST, której zadaniem jest prowadzenie szkół publicznych odpowiednio danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1591), zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej jest udzielane, jeżeli m.in. utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela będzie sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych odpowiednio w tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie. Ponadto, ww. zezwolenie jest udzielane po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 88 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe.

W przypadku szkoły publicznej przekazanej do prowadzenia osobie prawnej lub fizycznej na podstawie umowy należy zauważyć, że możliwość ta przewidziana jest jedynie w stosunku do szkół, w których uczy się do 70 uczniów, a inicjatorką przekazania i tym samym stroną odpowiedniej umowy jest JST prowadząca dotychczas taką małą szkołę. Szkoły przekazane do prowadzenia podmiotom niebędącym JST dotowane są według takich samych zasad, jak pozostałe szkoły publiczne zakładane przez osoby prawne nie będące JST lub fizyczne.

Ministerstwo Finansów w swoim stanowisku wskazało, że w trosce o stabilne finanse samorządowe, nowelizacjami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 1927, z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964)), wprowadzone zostały zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zmiany te obejmowały zarówno rozwiązania systemowe, jak i działania doraźne.

Zmiany systemowe w zakresie finansowania JST obejmowały między innymi:

- wzmocnienie potencjału finansowego JST oraz uzupełnienie ich dochodów, poprzez nową część subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw – część rozwojową subwencji ogólnej;
- wprowadzenie reguły zabezpieczającej dochody JST z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT, zgodnie z którą jeśli dochody JST z tytułu udziału we wpływach

z tych podatków w danym roku spadną poniżej ustalonego referencyjnego poziomu, to samorządy otrzymują kompensatę w formie dodatkowo zwiększonej subwencji rozwojowej;

- oparcie systemu wyrównawczego na bieżących wpływach z podatków PIT i CIT, efektem tego będzie lepsze dopasowanie systemu do aktualnej sytuacji finansowej JST;
- wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym od 2022 r. dochody z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT są przekazywane do JST w równych miesięcznych ratach, w kwotach zgodnych z prognozą określoną przed rozpoczęciem roku budżetowego (bez względu m.in. na dokonywane w ciągu roku zmiany, np. w terminach rozliczeń podatkowych, które dotychczas wpływały negatywnie na płynność i rozkład dochodów w poszczególnych miesiącach roku budżetowego). Takie rozwiązanie to dla samorządów gwarancja dochodów zamiast niepewności i zasadniczo powinno to ułatwić JST planowanie oraz realizowanie budżetów. Taka konstrukcja spowodowała, że zmiany w systemie podatkowych wprowadzone w trakcie roku budżetowego nie wpłyną na poziom dochodów samorządów z tytułu udziału w podatkach dochodowych.

Dzięki wprowadzonym działaniom doraźnym w latach 2021-2022 do JST trafiło łącznie dodatkowo 25,7 mld zł.

W 2021 r. JST otrzymały dodatkowe środki subwencyjne w wysokości 8 mld zł. Gminom zostały też przekazane dodatkowe 4 mld zł na wsparcie inwestycji wodnokanalizacyjnych.

W roku 2022 do JST zostały przekazane dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT w kwocie 13,7 mld zł (kwota ta stanowi średnio około 25-procentowy dodatek dla już zaplanowanych dla JST na 2022 r. dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT).

Kolejne wsparcie dla samorządów przewiduje, przyjęty przez Radę Ministrów 9 czerwca br., projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw, zawierający rozwiązania, na podstawie których możliwe będzie przekazanie w 2023 r. dodatkowych 14 mld zł z budżetu państwa do JST. Projekt tej ustawy jest obecnie przedmiotem prac parlamentarnych (druk nr 3323). Środki z podziału tej kwoty otrzymają wszystkie jednostki. Dodatkowe dochody będą stanowiły uzupełnienie subwencji ogólnej, co pozwoli samorządom na elastyczne gospodarowanie tymi środkami. O przeznaczeniu dodatkowych dochodów zdecyduje bowiem jednostka samorządu terytorialnego. Należy jednak podkreślić, że będą to dodatkowe środki, ponad te, które zostały wcześniej zaplanowane na rok 2023 i są sukcesywnie przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego. Istotnym wsparciem dla samorządów są też środki z uruchomionych w ostatnich latach, programów inwestycyjnych kierowanych do JST tj.:

- Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (w latach 2020-2021 do JST przekazano ponad 13 mld zł),
- Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oferującego bezzwrotne i bardzo wysokie dofinansowanie inwestycji JST, od 80% nawet do 95% wartości zadania (w wyniku 5 naborów samorządy otrzymują środki kwocie 63,4 mld zł). Jedną z edycji tych naborów (edycja czwarta – Polskie Uzdrawiska) dotyczyła dodatkowego rządowego wsparcia dla gmin uzdrowiskowych i posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej. W tej edycji o 3/5 bezzwrotne dofinansowanie realizowanych inwestycji mogły ubiegać się gminy uzdrowiskowe i posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej. Wartość dofinansowania wynosiła

maksymalnie do 98 proc. wartości inwestycji (wymagany wkład własny gminy to 2 proc.). Gminy uzdrowiskowe oraz gminy posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej mogły ubiegać się o dofinansowanie inwestycji z 37 obszarów. Nabór wniosków rozpoczął się 18 lutego 2022 r. i trwał do 11 marca 2022 r. Gminy te mogły złożyć maksymalnie dwa wnioski o dofinansowanie: jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 2 mln zł i jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 5 mln zł.

Wnioskodawcy tej edycji mogli również równolegle wnioskować o dofinansowanie w drugiej edycji naboru wniosków o dofinansowanie dla wszystkich JST/związków JST.

W odniesieniu do sytuacji finansowej gmin uzdrowiskowych (analizy dokonano na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za lata 2020-2022 oraz I kwartał 2023 r. jednostek, które mają status uzdrowiska i pobierają opłatę uzdrowiskową (38 gmin i 3 miasta na prawach powiatu)) należy poinformować, iż planowane na 2023 r. dochody ogółem wynoszą 5 331 752 tys. zł i w porównaniu do wykonania 2022 r. wzrastają o 2,7%. Planowana na 2023 r. subwencja ogólna wynosi 981 118 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do wykonania 2022 r. o 9,6%. Należy zauważyć, że część oświatowa subwencji ogólnej w latach 2020-2022 wykazuje wzrost (porównując 2021 r. do 2020 r. oraz 2022 r. do 2021 r. - odpowiednio o 4,4% oraz 7,3%). Również kwota planowana na 2023 r. jest wyższa od wykonania za 2022 r. (o 13,7%).

Planowane na 2023 r. dochody majątkowe wynoszą 1 331 889 tys. zł i w porównaniu do wykonania 2022 r. wzrastają o 128,0%.

Gminy uzdrowiskowe planują na 2023 wydatki ogółem na poziomie 6 212 616 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do wykonania 2022 r. o 16,4%.

Wg planu na 2023 r. wydatki bieżące są niższe od wykonania za 2022 r. o 2,6%.

Planowane na 2023 r. wydatki majątkowe wynoszą 2 043 256 tys. zł i w porównaniu do wykonania 2022 r. wzrastają o 93,5%.

Wykonanie budżetów miast i gmin uzdrowiskowych na koniec 2022 r. zamknęło się deficytem budżetowym w kwocie 143 983 tys. zł, natomiast w 2021 r. - nadwyżką budżetową w kwocie 254 430 tys. zł. Planowany wynik budżetu na 2023 r. to deficyt w wysokości 880 865 tys. zł.

Kwota długu w 2022 r. wyniosła 1 472 277 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. zmalała o 1,8%.

W kwestii dotyczącej ewentualnych zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych należy zauważyć, że preferencyjna maksymalna stawka podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń została wprowadzona do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w 2006 roku (w podobnym kształcie istniała już od 2001 roku) i wynosi obecnie 5,87 zł od 1 m² powierzchni użytkowej.

Stawka jest istotnie niższa od maksymalnej stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, która aktualnie wynosi 28,78 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości pozostaje w związku z celami, którym służy majątek nieruchomy znajdujący się we władaniu podatnika. Celem wprowadzenia preferencji podatkowej było minimalizowanie kosztów udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmioty je wykonujące. W tym przypadku zasadność wprowadzenia odrębnej, obniżonej, stawki opodatkowania podatkiem od nieruchomości, ma swoje uzasadnienie także w konstytucyjnie określonych celach

i chronionych wartościach. Konstytucja gwarantuje, bowiem każdemu prawo do ochrony zdrowia. Ponadto władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej (art. 58 Konstytucji RP).

Zauważamy ponadto, że ustawodawca przyznał gminom uzdrowiskowym upoważnienie do pobierania opłaty uzdrowiskowej oraz dotację uzdrowiskową w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z aktualnymi regulacjami w zakresie opłaty uzdrowiskowej, stosownie do art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej – za każdą rozpoczętą dobę pobytu. Gminy uzdrowiskowe uzyskują dodatkowe wsparcie z budżetu państwa, na podstawie art. 49 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 151), tj. realizując zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, otrzymują dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe nie przewiduje się wprowadzenia zmian ustawy w proponowanym przez SGU RP zakresie dotyczącym podatku od nieruchomości. Jednocześnie Ministerstwo Finansów poinformowało o trwających pracach nad zmianą systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Celem zmiany jest przede wszystkim wzmocnienie finansowe samorządów poprzez zwiększenie globalnej puli środków w systemie finansowym samorządu terytorialnego, oparcie zasilenia finansowego jednostek na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatkowej, a także bardziej precyzyjne finansowanie samorządów, w tym uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska w swoim stanowisku do wystąpienia Ministerstwa Zdrowia przedłożyło następującą odpowiedź. Odnosząc się do propozycji zmian do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3238) dotyczących wydobywania i udostępniania kopaliny leczniczej na obszarze uzdrowiska oraz podwyższenia stawek opłaty eksploatacyjnej dla wody leczniczej i objęcia opłatą eksploatacyjną w uzdrowiskach zwykłych wód głębinowych resort klimatu poinformował, że etap konsultacji i uzgodnień ww. projektu ustawy został już zakończony. Projekt ustawy 5 maja 2023 r. trafił do Sejmu, który uchwalił ustawę na posiedzeniu, które odbyło się 16 czerwca 2023 r. W związku z powyższym ewentualne wprowadzenie zmian do ustawy Prawo geologiczne i górnicze w proponowanym zakresie będzie mogło być rozważone w ramach kolejnej nowelizacji ww. ustawy.

Odpowiedź w przedmiotowej sprawie została udzielona bezpośrednio Panu Prezesowi przy piśmie z dnia 23 czerwca 2023 r. (DGK-WD-I.771.1.2023.KO). W piśmie w odniesieniu do postulatu podwyższenia stawek opłaty eksploatacyjnej za wydobycie wody leczniczej i objęcia opłatą eksploatacyjną w uzdrowiskach zwykłych wód głębinowych podtrzymano aktualne stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 25 października 2022 r. (znak: DGK-WP.053.1.2022.KM). W zakresie dotyczącym aktualnej sytuacji gmin uzdrowiskowych,

Ministerstwo Klimatu przekazało odniesienie do kwestii ograniczeń rozwoju (w tym ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej osób fizycznych i prawnych) i polityki inwestycyjnej gmin wynikających z koncentracji w ich granicach licznych form ochrony przyrody. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wyróżnia następujące główne obszarowe formy ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000. W tym miejscu warto wskazać, że gminy, w granicach których występuje co najmniej 0,01 ha terenów objętych ochroną prawną (o statusie parku narodowego, rezerwatu przyrody lub obszaru Natura 2000) stanowią 74% wszystkich gmin w Polsce. Gminy, w których ww. formy ochrony przyrody stanowią powyżej 80% ich powierzchni stanowią niecałe 4% wszystkich gmin w Polsce.

Tworzenie i funkcjonowanie form ochrony przyrody jest ważnym elementem realizacji celów ochrony przyrody w Polsce. Formy ochrony przyrody funkcjonują w oparciu o podstawy naukowe i wieloletnią praktykę krajowej ochrony przyrody. Każda z form spełnia inną rolę w polskim systemie ochrony przyrody i służy innym celom, dlatego charakteryzuje się odmiennym reżimem ochronnym oraz zakresem ograniczeń w użytkowaniu. Ustawa o ochronie przyrody szczegółowo reguluje zasady tworzenia i ochrony poszczególnych form ochrony przyrody, w tym związane z nimi zakazy.

Najwyższy reżim ochrony mają w Polsce parki narodowe i rezerваты przyrody, na terenie których obowiązują zakazy określone w art. 15 ustawy o ochronie przyrody, w tym m.in. zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, zakaz pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów, zakaz użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody, zakaz zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody, zakaz pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu, zakaz niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów, czy też zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Krajowe regulacje przewidują natomiast możliwość uzyskania zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących na terenie ww. form ochrony przyrody. Stosowne zezwolenia wydaje minister właściwy do spraw środowiska – w zakresie odstępstw w parkach narodowych oraz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska lub właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska – w zakresie odstępstw w rezerwatach przyrody.

Gminy, na obszarze których znajdują się parki narodowe stanowią niecałe 5% wszystkich gmin w Polsce. 0,7% to gminy, na obszarze których znajduje się otulina parku narodowego. Spośród tych gmin jedynie w gminie Izabelin udział parku narodowego (Kampinoski Park Narodowy) przekracza 80% jej powierzchni. W przypadku rezerwatów przyrody, wskazać należy, że są to obszarowe formy ochrony przyrody o relatywnie niższym udziale w powierzchni poszczególnych gmin. W żadnej z gmin powierzchnia rezerwatu nie przekracza 22% udziału w powierzchni gminy.

W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu ustawa o ochronie przyrody określa katalog zakazów, jakie sejmik województwa może wprowadzić na terenie danego parku czy obszaru chronionego krajobrazu. Kluczowymi zakazami, jakie mogą obowiązywać w granicach tych dwóch form ochrony przyrody, są: zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 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 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych czy zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, a także zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 389 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

W tym miejscu, należy jednak podkreślić, że to sejmik województwa decyduje, jakie ograniczenia wybrać i czy mają one obowiązywać na całym terenie obszaru, czy tylko na jego części. Sejmik może także wprowadzić odstępstwa sformułowane tak, aby w pewnych sytuacjach, bez szkody dla środowiska, możliwa była realizacja różnego rodzaju działań. Dopasowywanie ograniczeń do lokalnych potrzeb ochronnych może odbywać się zarówno poprzez uszczegóławianie treści samych zakazów, jak i formułowanie od nich odstępstw, wykraczających poza odstępstwa określone w ustawie. Taka konstrukcja przepisów daje możliwość dopasowania ograniczeń do lokalnych uwarunkowań oraz wynika z faktu, iż w ustawie sposób przewidzieć specyfiki każdego przypadku. Dopasowywanie ograniczeń do lokalnych potrzeb ochronnych może odbywać się zarówno poprzez uszczegóławianie treści samych zakazów, jak również poprzez formułowanie odstępstw od tychże zakazów.

Z kolei w przypadku obszarów Natura 2000 ich ochrona opiera się przede wszystkim na ograniczaniu działań mogących w znaczący sposób pogorszyć właściwy stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony dany obszar Natura 2000. Jedynym ograniczeniem obowiązującym odnośnie do obszarów Natura 2000 jest zapis w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym zabrania się podejmowania działań, mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Przepis ten dotyczy wszystkich działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, niezależnie od ich położenia względem obszaru. Nie oznacza on jednak, że na obszarach Natura 2000 nie można realizować przedsięwzięć – zabronione są tylko te działania, które mogą mieć negatywny wpływ na cele ochrony poszczególnych obszarów. Kwestia oddziaływania poszczególnych działań jest natomiast każdorazowo przedmiotem indywidualnej oceny dokonywanej przez właściwe organy administracji. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu formacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonej oceny planowanej inwestycji zostanie ustalony znaczący negatywny wpływ na cele ochrony obszaru Natura 2000, nie oznacza to jednak wykluczenia możliwości realizacji przedsięwzięcia. W takich przypadkach, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i wobec braku rozwiązań alternatywnych może być wydana zgoda na jego realizację przy jednoczesnym zapewnieniu wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

Nieco inaczej jest w sytuacji, gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych – wówczas zgoda na realizację takiego przedsięwzięcia może być wydana jedynie w następujących czterech celach: ochrony zdrowia i życia ludzi (1) lub

zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (2) lub uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego (3) lub wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej (4).

Warto w tym miejscu również nadmienić, że zapisy odnoszące się do sposobu gospodarowania na obszarach Natura 2000 zawierane są w planach zadań ochronnych dla danego obszaru Natura 2000 (dalej „pzo”) ustanawianych zarządzeniem właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Zgodnie z obowiązującym prawem sporządzający projekt pzo ma obowiązek umożliwić zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzaniem wspomnianego projektu. Z tego względu w trakcie prac nad ustanowieniem pzo sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 w danym województwie organizuje dla każdego obszaru cykl spotkań z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. W ramach spotkań wypracowywana jest wspólna wizja ochrony danego obszaru, a także wyjaśniane są wszystkie wątpliwości i nieporozumienia związane z siecią Natura 2000. Taki tryb ustanawiania pzo umożliwi społeczności lokalnej, ale także samorządom wpływ na sposób prowadzenia ochrony w obszarze. Podczas prac planistycznych niejednokrotnie weryfikowany jest także przebieg granicy obszarów Natura 2000 i w uzasadnionych przypadkach proponowana jest zmiana jej przebiegu. Propozycja korekty granicy obszaru wypracowana podczas warsztatów, również przy współudziale przedstawicieli samorządów, uwzględnia nie tylko przesłanki przyrodnicze, ale także gospodarcze i społeczne.

Co istotne, zgodnie z art. 36 ustawy o ochronie przyrody, na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb – o ile nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszarów Natura 2000. W przypadku, kiedy jednak, prowadzona działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć z właścicielem lub posiadaczem obszaru umowę, która będzie zawierała wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

Spośród 2477 gmin w Polsce w granicach 1707 gmin (69%) znalazły się obszary Natura 2000, w tym 5,7% z nich to gminy, w których obszary Natura 2000 pokrywają ponad 80% ich powierzchni.

W kontekście wskazanego w wystąpieniu braku rekompensat z tytułu ograniczeń rozwoju gmin wynikających z koncentracji licznych form ochrony przyrody, warto zwrócić uwagę, że samorządy gmin położonych na terenie obszarów chronionych mogą ubiegać się o dodatkowe wsparcie z tego tytułu (np. odrębne kryteria formalne oceny wniosków o dofinansowanie). W związku z tym, iż sieć obszarów Natura 2000 jest formą ochrony przyrody wyznaczaną na całym terytorium Unii Europejskiej środki finansowe na ochronę tych obszarów oraz na zrównoważony rozwój społeczności lokalnych powinny być zapewniane w różnych funduszach Unii Europejskiej w kolejnych perspektywach finansowych.

Wsparcia udziela również Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Nadleśnictwa w całym kraju podejmują rokrocznie współpracę polegającą na wsparciu finansowym samorządów gmin oraz powiatów, na terenie których prowadzą gospodarkę leśną.

Przedsięwzięcia wspólne dotyczą przede wszystkim budowy infrastruktury turystycznej dróg prowadzących do lasów, ujęć wodnych, kampanii edukacyjnych itp. W 2021 r. na dofinansowanie budowy, przebudowy i remontów samorządowych dróg publicznych oraz przedsięwzięcia wspólne z samorządami, Lasy Państwowe przekazały z funduszu leśnego oraz środków własnych nadleśnictw ok. 43 mln zł.

W piśmie, jako jeden z problemów, z którym borykają się gminy uzdrowskowe, wymienia się wyższe wydatki związane z podwyżką cen energii i paliw. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Rząd RP w ramach tzw. Tarczy Solidarnościowej przygotował szereg instrumentów prawnych mających na celu złagodzenie kryzysu energetycznego panującego w UE spowodowanym wojną na Ukrainie oraz wzmocnienie odporności i utrzymanie konkurencyjności polskiej gospodarki, dedykowanych również jednostkom samorządu terytorialnego. Jednostki te i inne podmioty związane z tymi jednostkami zostały objęte ceną maksymalną energii elektrycznej w wysokości 785 zł/MWh. Cena maksymalna energii elektrycznej została ustalona na znacznie niższym poziomie niż ceny kontraktów zawieranych na giełdzie z dostawą energii na 2023 r.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami status odbiorcy uzyskały jednostki samorządu terytorialnego, miasto stołeczne Warszawa, związek metropolitalny w województwie śląskim, ale również podmioty świadczące na rzecz tych podmiotów usługi, w tym samorządowe zakłady budżetowe, samorządowe jednostki budżetowe oraz spółki, o których mowa w art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, w zakresie, w jakim zużywają energię elektryczną na potrzeby wykonywania zadań zleconych i zadań własnych, w tym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wymienionych w ustawie. Tak więc ustawodawca uwzględnił specyfikę działania jednostek samorządu terytorialnego, które znaczącą ilość kluczowych zadań z zakresu użyteczności publicznej delegują innym podmiotom, i rozszerzył wsparcie na te właśnie podmioty.

Ministerstwo Sportu i Turystyki natomiast wskazało, że Pan Andrzej Gut-Mostowy, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki był współautorem Programu „Polskie Uzdrawiska”. Program został zaprojektowany jako program skierowany do wszystkich gmin uzdrowskowych oraz posiadających status obszaru ochrony uzdrowskowej.

50 gmin uzdrowskowych w całej Polsce otrzymało bezzwrotne dofinansowanie w wysokości do 5 mln złotych ze środków pochodzących z czwartej edycji Programu Inwestycji Strategicznych – Polskie Uzdrawiska. W sumie ponad 240 mln zł, które wspomagają samorzady, a które ucierpiały w czasie epidemii COVID-19.

Założenia Programu Polskie Uzdrawiska zostały opracowane w Departamencie Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki we współpracy ze Stowarzyszeniem Gmin Uzdrawiskowych i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Przeznaczeniem środków finansowych w ramach programu były inwestycje poszerzające ofertę dla kuracjuszy i turystów, zgodnie ze zgłaszanymi przez nich potrzebami, m.in. na rewitalizację parków zdrojowych, budowę basenów czy modernizację dróg. Głównym celem wsparcia była poprawa sytuacji gospodarczej gmin, a także zwiększenie potencjału rozwojowego w zakresie niwelowania skutków i powikłań po przebytej chorobie COVID19 w świetle prognozowanego radykalnego wzrostu zapotrzebowania na turystykę medyczną oraz usługi rehabilitacyjne. Program umożliwił odbudowanie potencjału oraz wypracowanie przewag konkurencyjnych w stosunku do podmiotów zagranicznych.

Uprzejmie informuję, że z uwagi na fakt, że do dnia przygotowania niniejszej odpowiedzi dla Pana Prezesa, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej nie przekazało do resortu zdrowia odniesienia do poruszonych w stanowisku Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP kwestii, uzupełnienie naszego pisma nastąpi w terminie późniejszym, niezwłocznie po otrzymaniu informacji z resortu funduszy.

Z wyrazami szacunku
Michał Dzięgielewski
Dyrektor
/dokument podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:
Pani Anna Wójcik – Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	3416604.11749690.12165184
Nazwa dokumentu	odp. dla Prezesa Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych_stanowiska resortów.pdf
Tytuł dokumentu	odp. dla Prezesa Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych_stanowiska resortów
Sygnatura dokumentu	DLD.054.150.2023
Data dokumentu	2023-07-31
Skrót dokumentu	D206B056FD2DF3276E29D63B2E79DA92AA171420
Wersja dokumentu	1.18
Data podpisu	2023-07-31 13:55:54
Podpisane przez	Michał Dzięgielewski Dyrektor
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.114.42.42.

Data wydruku: 2023-08-01

Autor wydruku: Sandulowicz Agata w zastępstwie za Gajewska Daria (Główny Specjalista)