

Jerzy KORCZAK\*

## Gmina uzdrowiskowa w prawodawstwie polskim

### 1. Wprowadzenie

Profesor Jan Boć należy do twórców polskiego prawa ochrony środowiska w sensie normatywnym – brał bowiem udział w wielu procesach legislacyjnych z tego zakresu – i doktrynalnym, będąc autorem publikacji z tej tematyki, przy czym wiele z nich odegrało rolę tyleż pierwotną, co fundamentalną. Jeden z wątków swoich rozważań poświęcił szczególnym reżimom prawnym ustanowianym w prawie ochrony środowiska dla ściśle określonych obszarów z uwagi na konieczność ochrony znajdujących się na nich zasobów naturalnych różnego charakteru (od zasobów przyrody przez zasoby wody po złoża naturalne i in.) bądź też ochrony otoczenia przed zagrożeniem stanu środowiska mającym swoje źródło na tych obszarach (jak chociażby instalacje i urządzenia, których eksploatacja rodzi ryzyko przekroczenia standardów emisyjnych). Wielokrotnie też poruszał w tej sferze swoich badań zagadnienie uzdrowiska i gminy uzdrowiskowej, choć nigdy nie doszło do opracowania kompleksowego o charakterze monograficznym.

Korzystając z przyjętej dla XIX Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, którego Profesor Boć był współzałożycielem i wieloletnim aktywnym członkiem, tematyki wielopostaciowości administracji publicznej, wybrałem dla mojego artykułu właśnie zagadnienie, które tę wielopostaciowość ujmuje najpełniej. Oto w ustroju samorządu terytorialnego ustawa o samorządzie gminnym przewidywała możliwość odstępstwa do modelu podstawowego gminy z uwagi na szczególny rodzaj zadań, których obowiązek wykonania ustawa nakłada na dany rodzaj gminy<sup>1</sup>. Obecny stan prawny wyróżnia miasto stołeczne Warszawę<sup>2</sup> i miasta na prawach powiatu<sup>3</sup> z ra-

\* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> Zob. art. 38 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 (dalej: u.s.g.).

<sup>2</sup> Zob. art. 3 ustawy dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1438.

<sup>3</sup> Zob. rozdział 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868.

cji takich szczególnych zadań, jakie osobne regulacje prawne na nie nałożyły, ale *explicite* wspomniany przepis art. 38 u.s.g. w zdaniu drugim już w 1990 r. wskazał na gminę uzdrowiskową, choć dopiero w 2005 r. doszło do realizacji tej deklaracji<sup>4</sup>. Status gminy uzdrowiskowej tym się różni od statusu pozostałych typów gmin o specjalnym statusie prawnym, iż nie rozwiązuje problemów ustrojowych zarządzania wielką metropolią stołeczną czy bardzo dużymi ośrodkami miejskimi, które nie powinny należeć do obszaru powiatów, aby nie zakłócać swoją dominacją ich układu przestrzennego, ale rozwiązuje problem zapewnienia ochrony szczególnym walorom miejscowości położonej na terenie gminy przy jednoczesnym ich wykorzystaniu dla celów opieki zdrowotnej, która z tego powodu nosi nazwę lecznictwa uzdrowiskowego. Rozmiary artykułu oczywiście nie pozwolą na omówienie całości tej bardzo złożonej w swej dwiistości problematyki, ale pozwolą ukazać jej kluczowe elementy, które mogą posłużyć do dalszych badań nad gminą uzdrowiskową.

## 2. Historia lecznictwa uzdrowiskowego i uzdrowisk

Leczenie z zastosowaniem picia wód ze źródeł mineralnych, a następnie kąpeli leczniczych w tych wodach (balneoterapia) znane jest od czasów starożytnych, zaś miejsca ich występowania wykorzystywano dla celów leczniczych i wypoczynkowych<sup>5</sup>. Co więcej, już w starożytności opisywana była turystyka kuracyjna do źródeł leczniczych i pierwszych sanatoriów związanych głównie z kultem Izydy, Eskulapa i Serapisa<sup>6</sup>. Filozof Epiket w I w. n.e. zalecał po ciężkiej chorobie wyjazd do miejsc o innym klimacie, np. do Egiptu, gdzie zwłaszcza Aleksandria cieszyła się wysokim poziomem szkół lekarskich, które jako jedne z pierwszych zalecały pobyt w lasach szpilkowych, kuracje mleczne w górach lub miejscowościach leżących na określonym obszarze<sup>7</sup>. Doceniano wartości ciepłych i zimnych źródeł wody, rozróżniając ich składy chemiczne po kolorze i zapachu, i ustalając ich zastosowanie<sup>8</sup>. Rzymianie w czasach Domicjana, Djoklejana i Karakali budowali termy mogące pomieścić nawet do 16 tys. osób, które składały się z łaźni ciepłych (*lepidarium*), gorących (*caldarium*) i suchych (*saudarium*) oraz parowych, a także basenów zimnych (*frigidium*), sal masażu i kompleksów ogrodowych z promenadami spacerowymi i wypoczynkowymi portykami. Pozostałości ich znajdujemy nie tylko we Włoszech, ale praktycznie na obszarze całego byłego Imperium (np. Akwizgran i Baden-Baden w Niemczech, Aix-les-Bains i Vichy we Francji).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1056 z późn. zm. (dalej: ustawa uzdrowiskowa z 2005 r.).

<sup>5</sup> *Uzdrowiska dolnośląskie i ich okolice. Balneologia – historia – przyroda – sztuka*, red. A. Falkiewicz, M. Starzewska, Wrocław 1975, s. 2.

<sup>6</sup> Pierwszy przewodnik po greckich tylko kąpieliskach mineralnych pochodzi z II w. p.n.e. Zob. W.J. Niemociński, *W basenie z Kleopatry*, „Rzeczpospolita” 2002 z 21 VI, nr 143(6220).

<sup>7</sup> J. Schnayder, *Podróże i turystyka w starożytności*, Warszawa 1955, s. 14–15.

<sup>8</sup> P. Ruszczewski, *Naturalne wody mineralne w profilaktyce i leczeniu*, „Gazeta Zdrojowa” 2003, nr 1(15), styczeń–luty, s. 40.

Zwyczaje te przenoszone były na inne kraje europejskie, w tym na ziemie polskie. Już w XI w. leczenie kąpielami mineralnymi stosowała żona króla Władysława Hermana Judyta, a z 1281 r. pochodzi akt nadania zakonowi joannitów ze Strzegomia źródeł wód mineralnych w Cieplicach Śląskich i Łądku. Na pierwsze leczenie klimatyczne w Smokowcu w Tatrach Spiskich lekarz nadworny skierował Ludwika Węgierskiego. W XV w. istniały pierwsze uzdrowiska w: Cieplicach Śląskich, Iwoniczu, Drózbakach, Łądku, Lubieniu i Swoszowicach, a w wiekach następnych (XVII–XVIII) powstały: Krynica, Kudowa (wówczas Chudoba), Busko, Wysowa i Duszniki (Bad Reinerz), wreszcie Połczyn (Polzin) i Kołobrzeg (Kolberg), w wieku XIX Ciechocinek z jego tężniami solankowymi<sup>9</sup>, a następnie: Goczałkowice, Jastrzębie, Rabka, Szczawnica, Rymanów, Inowrocław, Polanica, Szczawnia. Jeżdżenie „do wód” oraz na „górskie powietrze”, czy wreszcie „na letnisko” w XIX w. stało się nie tylko modą, ale wręcz obowiązkowym zwyczajem wyznaczającym pozycję społeczną, przy czym jej zróżnicowanie (pomijając niejeżdżących, którzy lokowani byli poniżej najniższej kategorii) zależało głównie od miejsca na mapie i znaczenia danego kurortu. Podobnie jak w czasach antycznych i w średniowieczu, procesowi powstawania polskich uzdrowisk towarzyszyły pierwsze publikacje z tej dziedziny medycyny<sup>10</sup>.

Sytuacja uzdrowisk na ziemiach polskich była złożona, z racji braku państwowości regulacje pochodziły od państw zaborczych, które do ich powstawania i funkcjonowania odnosiły się w różny sposób i z różnym skutkiem<sup>11</sup>. W większości były to instytucje prawa prywatnego, zatem kierujące się na zysk z działalności leczniczej i tym samym nie zawsze w sposób odpowiedzialny korzystające z walorów leczniczych. Nie istniały ani świadomość, ani stosowne regulacje, które pełniłyby rolę instrumentów prawnej ochrony źródeł wód mineralnych, powietrza, zasobów przyrodniczych czy wreszcie samego krajobrazu. O problemach świadczy działalność Józefa Dietla, który już w 1858 r. założył przy Krakowskim Towarzystwie Naukowym Komisję Balneologiczną, zyskując miano „odnowiciela uzdrowisk galicyjskich”, czy Fortunata Nowickiego, który w 1876 r. założył spółkę dla ratowania przed upadkiem uzdrowiska Nałęczo-

<sup>9</sup> A. Madeyski, *Zarys historii polskich uzdrowisk* [w:] *Uzdrowiska Polskie – Informator*, wydanie V, Izba Gospodarcza Uzdrowiska Polskie, Warszawa 1999, s. 15.

<sup>10</sup> Wojciech Oczko (nadworny lekarz króla Stefana Batorego) w 1578 r. wydał dzieło *Cieplice*; w 1617 r. Erazm Syxt (Sykst *de facto* Mrzygłód) wydał w Zamościu obszerne dzieło *O Cieplicach we Szkłe ksiąg troje* (miejsowość Szkło znajdowała się pod Lwowem), stając się patronem polskiej geotermii i hydrologii, a Jan Innocenty Petrycki w 1635 r. pracę *Wody Drózbaku i Łąckowej*. W wieku XIX pojawia się wiele publikacji o samej medycynie uzdrowiskowej i poszczególnych uzdrowiskach, np. Aleksandra Ostrowicza *Landeck w Hrabstwie Klockiem w Szlonsku* z 1881 r. w Poznaniu. W.J. Kochański, *Uzdrowisko Łądek Zdrój*, Wrocław 1971, s. 41.

<sup>11</sup> Uchwalona przez Dumę dnia 19 września 1885 r. ustawa o ochronie zdrojów leczniczych w Rosji dotyczyła tylko Kaukazu i Krymu. W innych państwach europejskich początki regulacji prawnych tej dziedziny sięgają połowy XIX w. Jedną z pierwszych była ustawa z dnia 14 lipca 1858 r. o ochronie i zarządzaniu zasobami wód mineralnych, będąca wzorem dla innych, np. ustawy belgijskiej. R. Paczuski, *Ochrona zasobów leczniczych środowiska Rzeczypospolitej Polskiej jako jedna z podstawowych form zarządzania ochroną środowiska przy respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18, s. 17–18.

wa (przykłady można mnożyć). Przełom wieku XIX i XX, zwłaszcza działania w trakcie pierwszej wojny światowej, stan ten jedynie pogorszyły.

### 3. Formy organizacyjno-prawne uzdrowisk w II Rzeczypospolitej

Odrodzeniu państwowości polskiej towarzyszyło wiele zadań w zakresie zdrowia publicznego, które musiała rozwiązać powstająca administracja publiczna, wśród nich od samego początku istotne było zagadnienie dalszego istnienia uzdrowisk na odzyskanym terytorium państwa. Uzdrowiska te mimo opisanych uprzednio negatywnych uwarunkowań posiadały swoje miejsce na mapie, swoją infrastrukturę (co prawda często w złym stanie), profile lecznicze i często wypracowane skuteczne metody leczenia. Podobnie jak w przypadku ustroju samorządowego zaskakujące jest to, że mimo tak wielu problemów związanych z budowaniem od nowa państwa polskiego w bardzo krótkim okresie – zaledwie 4 lat – rząd przygotował i doprowadził do uchwalenia nowatorską jak na ówczesne czasy ustawę uzdrowiskową<sup>12</sup>, która przetrwała aż do 1967 r. i która przez wiele lat była oceniana bardzo wysoko jako rozwiązanie systemowe i pragmatyczne zarazem.

Przede wszystkim ustawa brała pod uwagę stan zastany, wprowadzając w art. 2 podział na uzdrowiska państwowe i uzdrowiska uznane za posiadające charakter użyteczności publicznej bez względu na charakter własności i podmiot właściciela oraz pozostałe uzdrowiska<sup>13</sup>, które nie były objęte przepisami ustawy, ale które tym samym pozbawione były szeregu uprawnień, w tym wprowadzania i poboru taks kuracyjnych<sup>14</sup>. Do uzdrowisk zaliczono miejscowości posiadające cieplice lub/i źródła lecznicze, stacje klimatyczne i kąpieliska morskie, spełniające określone wymagania w zakresie występujących stwierdzonych właściwości leczniczych lub wyjątkowości warunków klimatycznych czy kąpielowych z art. 4, ale jednocześnie posiadające odpowiednie urządzenia

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach, Dz.U. z 1922 r. Nr 31, poz. 254 z późn. zm. (dalej: ustawa uzdrowiskowa z 1922 r.).

<sup>13</sup> W.J. Kochański, *Historia powstania i rozwoju Polskiego Towarzystwa Balneologii i Medycyny Fizycznej*, „Balneologia Polska” 2006, nr 1, s. 56 i n., podaje, że w okresie międzywojennym istniało 29 uzdrowisk, z których 4 były państwowe (Krynica, Ciechocinek, Busko i Szklno), a pozostałe należały do osób fizycznych, spółek lub fundacji. Z tej liczby jedynie 5 prowadziło działalność całoroczną, a pozostałe 24 jedynie przez kilka (na ogół 5) miesięcy w roku. Podawane są także inne analizy, zgodnie z którymi 2 uzdrowiska miały status narodowych (Zakopane i Zaleszczyki), a aż 6 państwowych (poza wymienionymi przez Kochańskiego zalicza się do nich też Druskienniki i Burkut). Por. M. Solan, *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowisk w świetle ustawy uzdrowiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2012, nr 30, s. 153; por. również J. Wolski, *Uzdrowiska na tle rozwoju turystyki w okresie międzywojennym*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1979, nr 12(146), s. 87.

<sup>14</sup> Przepis art. 40a stanowił jednoznacznie, iż taksy kuracyjne mogą być pobierane tylko w uzdrowiskach posiadających charakter użyteczności publicznej. Przepis został dodany do pierwotnego tekstu ustawy w wyniku nowelizacji dokonanej w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. zmieniającego ustawę o uzdrowiskach, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 331. W efekcie ze wspomnianych 29 uzdrowisk nie było ani jednego, które nie posiadałoby statusu mającego charakter użyteczności publicznej.

zdrowotne określone w art. 5. Utrata tych warunków (naturalnych i materialnych) mogła być podstawą odpowiednio odebrania uzdrowisku charakteru użyteczności publicznej (art. 9) lub wywłaszczenia właściciela uzdrowiska niepaństwowego w całości lub części na rzecz Skarbu Państwa (art. 28).

Status uzdrowiska posiadającego charakter użyteczności publicznej z mocy prawa otrzymały z dniem wejścia w życie ustawy wszystkie uzdrowiska państwowe oraz uzdrowisko Zakopanego i Inowrocławia, pozostałe mogły zostać uznane za posiadające ów charakter na wniosek ich właścicieli złożony do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z wyliczeniem posiadanych warunków uzdrowiskowych oraz stanu i charakteru urządzeń zdrowotnych (art. 6). Ustawa *de facto* obowiązywała właścicieli do wszczęcia tego trybu, zważywszy że w ciągu roku od jej wejścia w życie miał być ogłoszony spis uzdrowisk posiadających ów charakter, „a nie czyniącym zadość wymaganiom”. Minister Spraw Wewnętrznych miał być „władny [...] wyznaczyć odnośne terminy prekluzyjne pod groźbą zastosowania art. 9 [...]”, czyli wywłaszczenia. Uznanie następowało w drodze rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej wydawanego w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i zasięgnięciu opinii Państwowej Rady do Spraw Uzdrowisk<sup>15</sup>.

Na status uzdrowiska składały się reżimy, których przestrzeganie było obowiązkiem oraz przysługującym uprawnieniem. Do reżimów tych należało spełnienie szczególnych wymagań o charakterze sanitarnym, do których art. 5 zaliczał: urządzenia „zabezpieczające dostateczne zaopatrzenie w dobrą wodę do picia”, urządzenia usuwające wody ściekowe i odpadki, „pomieszczenia izolacyjne dla dotkniętych chorobami zakaźnymi”, urządzenia do odkażania i dom pogrzebowy<sup>16</sup>. Ponadto w myśl art. 10 uzdrowisko winno być mieć własny statut i plan zabudowy. Oba te dokumenty odpowiadały współczesnej kwalifikacji aktu prawa miejscowego, bowiem określały obowiązujące na obszarze uzdrowiska przepisy w zakresie jego organizacji oraz sposobu zagospodarowania i podlegały ogłaszaniu w dziennikach urzędowych.

Statut uzdrowiska wydawał Minister Spraw Wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady do Spraw Uzdrowisk i w porozumieniu z właściwymi ministrami, zaś do czasu nadania takiego statutu obowiązywał statut tymczasowy nadawany przez wojewodę przy współdziałaniu z wydziałem woje-

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1923 r. w przedmiocie uznania niektórych uzdrowisk za posiadające charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1924 r. Nr 14, poz. 131 wymieniało 6 uzdrowisk, a rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1938 r. w przedmiocie uznania uzdrowiska Gdynia-Orłowo za posiadające charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1938 r. Nr 15, poz. 104 dotyczyło tylko jednego, zaś rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1938 r. w przedmiocie uznania niektórych uzdrowisk za posiadające charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1938 r. Nr 55, poz. 438 dotyczyło 2. Ponadto na mocy art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 331) 11 uzdrowisk uzyskało charakter użyteczności publicznej.

<sup>16</sup> Szczegółowy wykaz i opis tych urządzeń oraz innych rozwiązań niezbędnych do zastosowania zawierało rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 19 listopada 1923 r. w przedmiocie przepisów sanitarnych dla uzdrowisk posiadających charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1923 r. Nr 125, poz. 1016 z późn. zm.

wódzkim (art. 10 akapit 2 i 4). Statut określał granice uzdrowiska oraz granice okręgów ochronnych (sanitarnego oraz w przypadku źródeł mineralnych górniczego) i organizację komisji uzdrowiskowej (art. 10 ust. 2). Z założenia granice tych okręgów winny były pokrywać się z granicami administracyjnymi gminy lub gromady, ale w razie potrzeby mogło dojść do zmiany podziału terytorialnego celem wydzielenia nowej gminy lub nowej gromady dla potrzeb utworzenia okręgu ochronnego (art. 11)<sup>17</sup>. Na obszarze okręgu ochrony sanitarnej w myśl art. 13 nie wolno było bez zezwolenia prowadzić żadnych robót mogących wywierać szkodliwy wpływ na sanitarne warunki uzdrowiska, a w szczególności: wznosić nowych budowli, fabryk i zakładów przemysłowych, przedsiębiorstw handlowych i komunikacyjnych, urządzać kanalizacji i wodociągów, dokonywać wyrębu lasu. Celem okręgów górniczych było zabezpieczenie źródła przed ujemnymi zmianami wydajności, poziomu zwierciadła wody, dopływów, czystości i składu chemicznego; tym samym w ich granicach nie wolno było prowadzić żadnych robót mogących wywoływać takie zmiany, a dla każdego z okręgów ustanawiany był spis robót dopuszczonych bez zezwoleń. Okręgi górnicze ustanawiane były dla każdego źródła oddzielnie, chyba że ich położenie pozwalało utworzyć jeden okręg wspólny, przez ministra przemysłu i handlu w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych po zbadaniu źródła przez Państwowy Instytut Geologiczny (art. 14)<sup>18</sup>.

Plan zabudowy sporządzany przez komisję uzdrowiskową, zatwierdzany przez Ministra Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Zdrowia Publicznego i innymi zainteresowanymi ministrami, obejmował program regulacji istniejącego stanu miejscowości, w której znajdowało się uzdrowisko, wraz z jej rozbudową i upiększaniem. Zawarte w nim dyspozycje planistyczne wiązały wszelkich inwestorów na terenie uzdrowiska (art. 10 ust. 3 i 5). Ponadto w ciągu roku od daty przyznania statusu użyteczności publicznej komisja uzdrowiskowa na podstawie art. 34 pkt 9 zobowiązana była sporządzić projekt miejscowych przepisów budowlanych normujących warunki i zasady wnoszenia, przebudowy i urządzania budynków i zakładów użyteczności publicznej, które wchodziły w życie po zatwierdzeniu przez Ministra Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, który ponadto mógł dla danego uzdrowiska wydać dodatkowe specjalne przepisy budowlane zgodnie z art. 20. Plany oraz uzdrowiskowe przepisy budowlane zostały następnie inkorporowane do pierwszego prawa budowlanego i zabudowy osiedli z 1928 r. na mocy jego art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1, art. 21 ust. 1 lit. b, art. 29 ust. 1 lit. c, a także szeregu przepisów części II poświęconej policji budowlanej<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Dla przykładu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1924 r. w przedmiocie rozszerzenia granic miasta i uzdrowiska Ciechocinka, Dz.U. z 1924 r. Nr 32, poz. 327.

<sup>18</sup> W latach 1923–1924 wydano 5 rozporządzeń ustalających okręgi ochrony górniczej dla uzdrowisk w: Ciechocinku, Busku, Żegiestowie, Szczawnicy i Rabce, po drugiej wojnie światowej na podstawie obowiązującej ciągle ustawy z 1922 r. wydano w latach 1963–1964 dalsze 6 rozporządzeń dla uzdrowisk w: Kołobrzegu, Kudowie, Goczałkowicach-Zdroju, Czerniawie-Zdroju, Cieplicach Śląskich-Zdroju i Łądku-Zdroju.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm. Wszystkie straciły moc prawną

Nadanie uzdrowisku charakteru użyteczności publicznej pociągało za sobą ustanowienie jego organów w postaci komisji uzdrowiskowej – w zależności od typu uzdrowiska: zdrojowej, kąpielowej lub klimatycznej – i jej stałego wydziału wykonawczego. Do zadań komisji uzdrowiskowej należało zarządzanie sprawami uzdrowiska na obszarze okręgu ochrony sanitarnej, przy czym w myśl postanowień art. 29 ust. 2 i 3 komisji mogły być poruczane dodatkowe zakresy działania w zastępstwie organów gminy, na terenie której ustanowione było uzdrowisko, lub administracji państwowej, zarazem w ust. 4 tego przepisu przewidywano możliwość przekazania zadań komisji organom gmin lub ich związkom, pod warunkiem utworzenia osobnego wydziału z reprezentacją uzdrowiska, w stacjach klimatycznych, kąpieliskach morskich i w Inowrocławiu. Skład komisji uzdrowiskowej określał statut uzdrowiska przy zastrzeżeniu liczby co najmniej 5 osób i udziału w niej dyrektora uzdrowiska państwowego lub właściciela (dzierżawcy) uzdrowiska prywatnego lub jego zastępcy, członka wyznaczonego przez prezesa Izby Skarbowej w uzdrowiskach państwowych oraz co najmniej jednego przedstawiciela gminy (względnie gmin), na której obszarze leży uzdrowisko, i lekarza miejscowego (art. 30). Z kolei komisja wybierała ze swego składu na 3 lata czteroosobowy stały wydział wykonawczy złożony z: przewodniczącego i jego zastępcy, sekretarza (wybieranego podobnie jak przewodniczący – jedynie spośród członków komisji zamieszkałych na stałe w uzdrowisku) i skarbnika. Wybór przewodniczącego i zastępcy wymagał zatwierdzenia przez wojewodę, przy czym w uzdrowiskach państwowych przewodniczącym był dyrektor uzdrowiska, w pozostałych przewodniczącym lub zastępcą był naczelnik gminy. Zgodnie z art. 32 członkowie komisji i wydziału otrzymywali z funduszu kuracyjnego stałe odszkodowanie lub pokrycie rzeczywistych wydatków wynikających z pełnienia obowiązków. Regulamin pracy komisji i wydziału ustalany był przez wojewodę (art. 33). Zmiany ustawodawstwa samorządu terytorialnego z 1933 r. prowadziły do znoszenia komisji uzdrowiskowych i ich wydziałów wykonawczych w uzdrowiskach państwowych na rzecz zarządów gmin z zastrzeżeniem, iż na ich czele musiał stać zawodowy przełożony (prezydent, burmistrz, wójt), a w gminach miejskich także zawodowy charakter musiała mieć funkcja wiceburmistrza<sup>20</sup>.

Ze statusu użyteczności publicznej uzdrowiska wynikały określone przywileje związane z opieką państwa w postaci wyłączenia spod powinności kwaterekowych i rekwizycji wojskowych w okresie pokoju w sezonach kuracyjnych ustanawianych w ich statutach (art. 7) oraz z pomocą ze strony Skarbu Pań-

---

z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 z późn. zm. – na mocy art. 47 w związku z upaństwowieniem uzdrowisk oraz pozbawieniem ich organów uprawnień planistycznych. Co prawda w art. 15 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm., która zastąpiła dekret, wspomniano o uzdrowiskach, ale nie przewidziano żadnych szczególnych trybów ani regulacji z tym związanych.

<sup>20</sup> Na mocy art. 54 i 55 ustawy z z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294 z późn. zm. Zob. R. Paczuski, *Zagadnienia odrębności prawnoustrojowych samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 86.

stwa na wprowadzenie urządzeń zdrowotnych (art. 8). Ponadto na mocy art. 40 przysługiwało im prawo utworzenia funduszu kuracyjnego, w skład którego wchodziły m.in. dochody z taks i opłat uzdrowiskowych w wysokości ustalonej przez komisję uzdrowiskową (art. 34 pkt 2), a także z grzywien przewidzianych w art. 25 dla zapewnienia przestrzegania zakazów związanych z ustanowieniem okręgów ochrony sanitarnej i ochrony górniczej.

#### 4. Stan regulacji prawnych lecznictwa uzdrowiskowego w latach 1944–2005

Mimo formalnego zachowania mocy obowiązującej ustawy z 1922 r. funkcjonowanie uzdrowisk począwszy od 1944 r. uległo istotnym zmianom przede wszystkim przez ich upaństwowienie<sup>21</sup>, a także włączenie w system opieki zdrowotnej i podporządkowanie Ministrowi Zdrowia, który zarządzał nimi bezpośrednio lub przekazując je innym instytucjom<sup>22</sup>. Uzdrowiska nadal mimo to pełniły swoje dotychczasowe funkcje w zakresie choćby pobierania taks, opłat i kar na rzecz funduszu kuracyjnego<sup>23</sup>, co więcej – tworzono nowe uzdrowiska<sup>24</sup>, ale nie spełniały one wymagań ustawowych. Tym samym funkcje ochronne zeszyły na dalszy plan, co negatywnie odbijało się na kondycji uzdrowisk, które były eksploatowane w sposób niezgodny z pierwotnymi założeniami łączenia obu funkcji<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Odbywało się to stopniowo najpierw na mocy przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm., z racji spełnienia przewidzianej w art. 2 ust. 1 lit. e normy powierzchni nieruchomości ziemskiej podlegającej reformie, a następnie dekretów z dnia 2 marca i 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. z 1945 r. Nr 9, poz. 45; Dz.U. z 1945 r. Nr 17, poz. 97), pozwalających przejmować majątek ruchomy i nieruchomy, jeśli nie znajdował się w posiadaniu właściciela lub jego prawnych następców; podobnie jak dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz.U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87, który pozwalał przejąć przez państwo wszystkie uzdrowiska prowadzone przez obywateli Rzeszy i byłego Wolnego Miasta Gdańska, a także osoby prawne państwa niemieckiego, co miało znaczenie w przypadku np. wszystkich uzdrowisk dolnośląskich. Ponadto istotną rolę odegrała ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17 z późn. zm. i wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1946 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa, Dz.U. z 1946 r. Nr 17, poz. 114 z późn. zm.

<sup>22</sup> Jednym z czołowych beneficjentów stał się utworzony na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce, Dz.U. z 1949 r. Nr 9, poz. 48, Fundusz Wczasów Pracowniczych. Jednak przejmował on składniki majątku uzdrowiska – poszczególne budynki, a nie same urządzenia uzdrowiskowe, podobnie przebiegało to w przypadku przejmowania składników majątku uzdrowisk przez poszczególne przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia.

<sup>23</sup> Zob. § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1948 r. w sprawie poruczenia przymusowego ściągania niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych organom wykonawczym gmin miejskich i wiejskich oraz wydziałom wykonawczym komisji uzdrowiskowych, Dz.U. z 1948 r. Nr 38, poz. 277 z późn. zm.

<sup>24</sup> Zob. dla przykładu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1955 r. o utworzeniu osiedla Wisła Uzdrowisko w powiecie cieszyńskim, województwie stalinogrodzkim, Dz.U. z 1955 r. Nr 36, poz. 226.

<sup>25</sup> W trakcie debaty nad ustawą z 1966 r. przytaczano dane, wg których w latach 1947–1966 doszło do zmniejszenia liczby uzdrowisk z 49 do 36, wśród nich jednego z pierwszych uzdrowisk narodowych – Zakopanego. R. Paczuski, *Ochrona zasobów...*, s. 23–24.



Dopiero w 1966 r. doszło do nowego uregulowania prawnego sytuacji uzdrowisk w sposób łączący obie funkcje, co wyrażał sam tytuł ustawy<sup>26</sup>, choć jej rozmiary – zaledwie 19 artykułów w porównaniu z poprzedniczką ponad dwukrotnie obszerniejszą – nie sprzyjały temu. W rzeczywistości ustawa sankcjonowała proces, który został zapoczątkowany w 1950 r., kiedy zlikwidowano samorząd terytorialny i wprowadzono wzorem sowieckim system rad narodowych realizujących ideę jednolitego systemu organów państwowych opartego na centralistycznym modelu zarządzania wszelkimi sprawami państwa<sup>27</sup>. Ostatecznie zatem zniesiono organy samorządu uzdrowiskowego – komisje uzdrowiskowe i ich wydziały wykonawcze – wraz z osobami prawnymi funduszy zdrojowych, w to miejsce zarządzanie uzdrowiskami zostało (w zakresie nieobjętym właściwością innych organów<sup>28</sup>) przekazane wojewódzkim i gromadzkim radom narodowym<sup>29</sup>. W miejsce poprzedniej Państwowej Rady do Spraw Uzdrowisk ustawa w art. 11 powołała Naczelną Radę Uzdrowisk i Wczasów Pracowniczych działającą przy Ministrze Zdrowia i Opieki Społecznej, natomiast przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych mogły być powoływane wojewódzkie rady uzdrowisk i wczasów pracowniczych.

W świetle art. 1 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej z 1966 r. uznanie miejscowości za uzdrowisko<sup>30</sup> miało na celu utworzenie warunków sprzyjających rozwojowi lecznictwa uzdrowiskowego oraz prowadzeniu działalności wypoczynkowo-turystycznej, co wskazuje na zmianę sposobu traktowania uzdrowiska w sto-

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, Dz.U. z 1966 r. Nr 23, poz. 150 z późn. zm. (dalej: ustawa uzdrowiskowa z 1966 r.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

<sup>28</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej z 1966 r. wymieniał obok prezydiów rad narodowych jako podmioty uprawnione do prowadzenia zakładów i urzędzeń leczenia uzdrowiskowego: Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministrów: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, organy związków zawodowych i inne organy i instytucje, które otrzymały zezwolenia wydane w myśl przepisów o zakładach leczniczych. Celem uregulowania relacji między tymi podmiotami Rada Ministrów w uchwale nr 251 z dnia 26 października 1967 r. w sprawie zasad działania organów i instytucji uprawnionych do prowadzenia zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego („Monitor Polski” 1967, nr 62, poz. 295) nałożyła na nie w § 8 i 11 obowiązek zawierania porozumień o wzajemnym udostępnianiu świadczeń w swoich zakładach oraz usług gospodarczych i kulturalno-oświatowych, zaś w § 9 zobowiązała podmioty do przedstawiania prezydiom rad narodowych na ich żądanie projektów planów zaspokajania potrzeb kulturalnych kuracjuszy.

<sup>29</sup> Należy mieć na uwadze, że na mocy ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołanie gromadzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191) zniesiono podział na gminy zastąpiony znacznie mniejszymi gromadami. Szczegóły przejęcia przez rady narodowe uzdrowisk uregulowane zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1967 r. o uregulowaniu spraw prowadzonych przez dotychczasowe komisje uzdrowiskowe, Dz.U. z 1967 r. Nr 30, poz. 141.

<sup>30</sup> Z wejściem w życie ustawy z 1966 r. uznano za uzdrowiska 36 miejscowości objętych wykazem w zarządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 lipca 1967 r. w sprawie wykazu miejscowości uznanych za uzdrowiska („Monitor Polski” 1967, nr 45, poz. 228), natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1970 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów o uzdrowiskach na inne miejscowości (Dz.U. z 1970 r. Nr 31, poz. 260 z późn. zm.) wymieniło dalszych 24 miejscowości.

sunku do regulacji z 1922 r., która podnosiła obok walorów leczniczych aspekt ochronny, podczas gdy nowa ustawa wyraźnie kładła nacisk na równowagę lecznictwa uzdrowiskowego i funkcji wypoczynkowo-turystycznej przy marginalnym podejściu do spraw ochrony<sup>31</sup>. Zagadnienia funkcji ochronnych walorów uzdrowiskowych pojawiały się dopiero w kontekście zakresu regulacji statutu uzdrowiska, który to statut w myśl art. 4 uchwalala właściwa ze względu na położenie miejscowości wojewódzka rada narodowa, po porozumieniu z wojewódzką komisją związków zawodowych i uzyskaniu orzeczenia ministra zdrowia i opieki społecznej w sprawie właściwości leczniczych, warunków naturalnych, rodzaju i zakresu świadczeń zapobiegawczych i leczniczych udzielanych przez zakłady uzdrowiskowe i niezbędnych warunków sanitarnych, a także po uzgodnieniu projektu z ministrem i przewodniczącym Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki. Statut zgodnie z art. 3 ust. 2 winien był określać: granice uzdrowiska, będące w myśl art. 1 ust. 3 granicami administracyjnymi miejscowości uzdrowiskowych, obszar ochrony uzdrowiskowej i zastrzeżone statutowo czynności, które mogą być podejmowane na jego obszarze, a także sprawy wymagające uzgadniania z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, wraz z załączonymi do statutu decyzjami o utworzeniu obszaru górniczego dla poszczególnych złóż wód i gazów leczniczych. Dopiero statut wzorcowy ustanowiony uchwałą nr 168 Rady Ministrów<sup>32</sup> w § 2 przewidywał obszary „A”, „B”, „C” ochrony środowiskowej, przy czym obszar „A” był funkcjonalnym przedłużeniem najbliższego otoczenia zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego, obszar „B” miał obejmować całą miejscowość uzdrowiskową lub tę jej część, która ma charakter uzdrowiskowy, zaś obszar „C” – obszary „A” i „B” oraz teren je otaczający w promieniu niezbędnym do zapewnienia nienaruszalności miejscowego klimatu i krajobrazu (zatem pełnił funkcje strefy ochronnej dla nich). Zgodnie z § 3 wzorcowego statutu dla obszarów „A” i „B”, a następnie łącznie dla obszaru „B” i wreszcie dla obszaru „C” czynności wymagające zezwolenia udzielanego na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy określał naczelny lekarz uzdrowiska lub, po zasięgnięciu jego opinii, organ właściwy z mocy innych przepisów. Zadania z zakresu zapewnienia uzdrowiskom warunków umożliwiających wykorzystanie ich właściwości leczniczych określone w art. 5 ust. 2 ustawy wykonywały wojewódzkie rady narodowe i ich prezydium oraz gromadzkie i miejskie rady narodowe miejscowości uznanych za uzdrowisko i ich prezydium w zakresie, w jakim zgodnie z art. 5 ust. 3 wojewódzkie rady przekazały

<sup>31</sup> Wynikało to poniekąd z obowiązującej wówczas Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 32, poz. 232 z późn. zm., która w art. 59 ust. 1, gwarantując obywatelom prawo do wypoczynku, nakładała w ust. 3 obowiązek takiej organizacji czasów, rozwoju turystyki i uzdrowisk, która stwarzała by „możliwości zdrowego i kulturalnego wypoczynku dla coraz szerszych rzesz ludu pracującego miast i wsi”, przy czym w zupełnym oderwaniu od uzdrowisk w art. 60 ust. 2 pkt 3 potraktowano rozbudowę sanatoriów jako coraz pełniejsze urzeczywistnienie prawa do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy gwarantowanych tymże samym obywatelom PRL w ust. 1.

<sup>32</sup> Uchwała nr 168 Rady Ministrów z dnia 28 maja 1968 r. w sprawie wzorcowego statutu uzdrowiska, „Monitor Polski” 1968, nr 27, poz. 174.

im uprawnienia koordynacyjne, przy czym gromadzkie i miejskie rady powoływały stałe komisje uzdrowiskowo-wczasowe z zapewnieniem udziału w nich przedstawicieli związków zawodowych i specjalistów. Nadzór nad poziomem świadczeń udzielanych w zakładach leczniczych i nad prawidłowym funkcjonowaniem urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego<sup>33</sup>, a także ochroną warunków uzdrowiskowych sprawował naczelnny lekarz uzdrowiska jako organ prezydium rady miejscowości uzdrowiskowej (art. 7). W tym zakresie mógł przeprowadzać lustracje w zakładach i żądać stosownych wyjaśnień oraz usunięcia stwierdzonych wad, a także zgłaszać ministrowi zdrowia i opieki społecznej wnioski w sprawie eksploatacji naturalnych zasobów leczniczych<sup>34</sup>. Naczelnego lekarza uzdrowiska zgodnie z art. 8 powoływał minister w porozumieniu z prezydium rady narodowej miejscowości uzdrowiskowej, przy czym minister mógł też przekazać swoje uprawnienia w zakresie powoływania prezydium wojewódzkiej rady narodowej<sup>35</sup>.

Jak słusznie ocenia R. Paczuski, centralistyczny model zarządzania uzdrowiskami wprowadzony ustawą uzdrowiskową z 1966 r., ich nacjonalizacja, totalna likwidacja wszelkich samorządów, w tym uzdrowiskowych, rozdrobnienie infrastruktury uzdrowiskowej na skutek przejmowania poszczególnych obiektów przez różne instytucje niezwiązane z lecznictwem uzdrowiskom oraz zajmowanie ich na cele gospodarki mieszkaniowej miejscowości uzdrowiskowej – prowadziły do wspomnianej likwidacji wielu uzdrowisk, ale też degradacji istniejących<sup>36</sup>. Już w 1982 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przedstawiło raport oceniający niedorozwój społeczny polskich uzdrowisk przejawiający się fikcyjnością powszechnej dostępności do uzdrowiskowej opieki zdrowotnej, której przyczyn upatrywano w niedoinwestowaniu sanatoriów i innych zakładów oraz urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego. W raporcie zwracano uwagę na skutki pominięcia w nowej ustawie znanego z ustawy z 1922 r. zakazu wyrębu lasów na uzdrowiskowych obszarach chronionych, co w wyniku rabunkowej gospodarki leśnej doprowadziło do pogorszenia warunków klimatycznych wielu uzdrowisk. Również stan terenów zielonych na obszarze miejscowości

<sup>33</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 sierpnia 1967 r. w sprawie typowych rodzajów zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego, Dz.U. z 1967 r. Nr 55, poz. 272, w § 1 wymieniało 5 rodzajów zakładów, a w § 9 – 8 rodzajów urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego.

<sup>34</sup> Jak znacząca była pozycja ustrojowa naczelnego lekarza uzdrowiska, świadczy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 1985 r., II SA 276/88, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1989, nr 4, poz. 77, w którym uznano, że budowa nowych obiektów budowlanych na obszarze uzdrowiska wymaga uzgodnienia z naczelnym lekarzem uzdrowiska pod rygorem stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na ich budowę.

<sup>35</sup> Należy pamiętać, że na mocy ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1972 r. Nr 49, poz. 312, z dniem 1 stycznia 1973 r. zlikwidowano gromady, tworząc gminy, ale też zastąpiono prezydium rad narodowych jako organy wykonawczo-zarządzające terenowymi organami administracji państwowej – naczelnikami miast i gmin, a na mocy ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 276, zastąpiono prezydium powiatowych rad narodowych naczelnikami powiatów, a prezydium wojewódzkich rad narodowych wojewodami, zaś w niektórych miastach ich prezydium prezydentami tych miast.

<sup>36</sup> Zob. R. Paczuski, *Ochrona zasobów...*, s. 22–24.

budził poważne zastrzeżenia, skoro wiele z nich przeznaczono na budownictwo mieszkaniowe. Brak funkcji ochronnych w ustawie z 1966 r. spowodował ograniczenie funkcji leczniczych kąpielisk morskich, zagrożenie złóż borowiny, skażenie wód podziemnych niewłaściwym stosowaniem chemicznych środków ochrony roślin i nawozów<sup>37</sup>.

Mimo tych negatywnych ocen do końca lat 80. XX w. nie nastąpiły żadne zmiany w stanie regulacji prawnych niwelujące te nieprawidłowości czy choćby dążące do poprawy stanu uzdrowisk, co więcej – nie prowadzono żadnych prac projektowych w tym kierunku. Kiedy zatem w toku prac nad restytucją samorządu terytorialnego na przełomie 1989 i 1990 r. pojawił się problem gmin uzdrowiskowych, mimo oczekiwań ze strony ich przedstawicieli nie podjęto jednoznacznych rozstrzygnięć w tym zakresie, a jedynie, jak wspomniano na wstępie, w art. 38 u.s.g. zd. 2 wskazano na gminy uzdrowiskowe jako te, których odrębność ustrojową ma określić właściwa ustawa. Przy tym obowiązywała nadal ustawa uzdrowiskowa z 1966 r., w której na mocy ustawy kompetencyjnej z 1990 r. dokonano jedynie terminologicznych zmian, zastępując rady narodowe i ich prezydium organami gminy, której rada miała teraz uchwalać statut uzdrowiska po uzgodnieniu jego projektu przez zarząd gminy z odpowiednimi organami i instytucjami<sup>38</sup>. Co prawda podkreślić należy, że w zakresie art. 2 tej ustawy gmina przejmowała zadania dotychczasowej wojewódzkiej rady narodowej, to jednak nie zaspokajało to ambicji rad i zarządów gmin, które oczekiwały przyznania im uprawnień podobnych do tych, które ustawa z 1933 r. przyznawała ówczesnym gminom uzdrowiskowym. Stąd też powstała w 1991 r. Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP (SGU RP) podejmowało szereg inicjatyw zmierzających do uregulowania deklarowanych odmienności ustrojowych<sup>39</sup>, jednak dopiero 29 grudnia 2000 r. wpłynął do Sejmu pro-

<sup>37</sup> *Uzdrowiska w świetle zagrożeń ekologicznych*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1982, z. 1/6, s. 74–82. Na podobne zagrożenia zwracali uwagę już wcześniej autorzy licznych publikacji, np. C. Kaspar, P. Kaspar, *Ochrona uzdrowisk przed zanieczyszczeniem powietrza*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1975, z. 9/10; J.Z. Szwaja, *Z rozważań nad sytuacją prawną uzdrowisk polskich*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1976, z. 3; W. Carlein, *Problemy ochrony środowiska w miejscowościach kuracyjnych i wypoczynkowych, hałasy i substancje szkodliwe*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1976, z. 3; S. Schlengel, *Ochrona naturalnych czynników leczniczych*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1977, z. 3/4; W. Pacankowa, *Problemy zagrożeń cywilizacyjnych w zdrojowiskach*, „Problemy Uzdrowiskowe” 1979, z. 7/8; J. Domański, *Alarm dla oaz ciszy, wód leczniczych, czystego powietrza*, „Aura” 1981, nr 5; S. Węclawek, *Ochrona i znaczenie lasów regionu Uzdrowiska Wysowa*, „Aura” 1981, nr 11/1; J. Suchodolski, *Dolnośląskie Zdroje w cieniu kominów*, „Aura” 1987, nr 12.

<sup>38</sup> Na podstawie art. 1 pkt 10 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

<sup>39</sup> Pierwszy projekt opracowywany był przez zespół powołany w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej, po jego zaniechaniu w 1994 r. inicjatywę przejął Zarząd SGU RP (zob. J. Stępień, *Opinia dot. projektów Prawa uzdrowiskowego i ustawy o gminach uzdrowiskowych*, „Jedziemy do Wód. Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP” 1995, nr 7–8). Po kolejnych niepowodzeniach w 1999 r. Prezes Zarządu SGU RP Jan Golba (burmistrz Krynicy) przedstawił projekt będący kompilacją projektów ministerialnych i samorządowych, ale i jemu nie nadano formalnego biegu. Opis Dobrej Praktyki, Partnerstwo Samorządów, [www.sgurp.pl](http://www.sgurp.pl) (18.12.2017).

jekt rządowy ustawy o uzdrowiskach, gminach uzdrowiskowych i lecznictwie uzdrowiskowym, który po zakończeniu procedury legislacyjnej został uchwalony dnia 25 lipca 2001 r.<sup>40</sup> Ustawa nie weszła w życie, bowiem Prezydent RP odmówił jej podpisania i wniósł o jej ponowne rozpatrzenie<sup>41</sup>. Dopiero zatem 6 października 2004 r. wpłynął poselski projekt ustawy<sup>42</sup>, która została uchwalona dnia 28 lipca 2005 r. i ostatecznie zastąpiła ustawę uzdrowiskową z 1966 r.

## **5. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowisko i gmina uzdrowiskowa w świetle ustawy z 2005 roku**

### **5.1. Organizacja lecznictwa uzdrowiskowego**

Ustawa uregulowała trzy kompleksy zagadnień: prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego określone w art. 6, wykonujące nałożone na nie w art. 8–11c zadania w kierunkach ustalonych w art. 13 przy wykorzystaniu wymienionych w art. 5 ust. 1 urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego; sprawowanie nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym (rozdział 4) oraz ustanawianie uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej wraz z konsekwencjami ustrojowymi gmin, na których terenie oba typy obszarów specjalnych się znajdują (rozdział 5 i 6). Rozdzielono funkcje lecznicze i funkcje organizacji samego uzdrowiska na terenie gminy, bowiem między podmiotami prowadzącymi poszczególne zakłady lecznictwa a organami gmin, na których terenie znajduje się uzdrowisko, nie istnieją żadne relacje prawne i organizacyjne, choć w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej<sup>43</sup> gmina, podobnie jak każda inna jednostka samorządu terytorialnego, może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy, który będzie zakładem lecznictwa uzdrowiskowego.

Nad lecznictwem uzdrowiskowym ustanowiony został nadzór ogólny i bezpośredni. Nadzór ogólny sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia i wojewoda (art. 17 ust. 1), przy czym funkcja wojewody ograniczona jest do powoływania i odwoływania naczelnego lekarza uzdrowiska (art. 24 ust. 1) sprawującego nadzór bezpośredni nad zakładami lecznictwa uzdrowiskowego. Zadania ministra obejmują m.in.: określanie kierunków działalności uzdrowiska, a następnie zgodności z nimi lecznictwa prowadzonego przez zakłady, monito-

<sup>40</sup> Druk nr 2520, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2520.htm> (18.12.2017).

<sup>41</sup> Druk nr 3436 z dnia 28 września 2001 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2520.htm> (18.12.2017). Prezydent zarzucał ustawie, że „nie jest aktem wspomagającym władze lokalne w tworzeniu właściwych warunków dla funkcjonowania uzdrowisk, nie promuje w sposób właściwy dbałości o należyty stan urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego, nie zawiera reakcji ustawodawcy na marginalizowanie przez kasy chorych usług lecznictwa uzdrowiskowego, a ponadto wykraczając poza zakres regulacji, ogranicza prawa podmiotowe gmin do pobierania dochodów z tytułu podatków stanowiących ich dochody własne”.

<sup>42</sup> Druk nr 3636 z dnia 6 października 2004 r. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3636.htm> (18.12.2017).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.

rowanie zachowania warunków leczniczych i środowiskowych warunkujących przyznanie, utrzymanie lub cofnięcie statusu uzdrowiska bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej i wnioskowanie w tym zakresie do prezesa Rady Ministrów o nadanie lub pozbawianie tych statusów, prowadzenie kontroli w zakładach i wydawanie stosownych zaleceń lub nakazów (art. 19 i 20), przy czym kontrolę przeprowadzają w jego imieniu wyznaczeni pracownicy ministerstwa (art. 21 z uwzględnieniem wyłączeń z art. 22). Natomiast naczelnny lekarz uzdrowiska (przepis art. 24 ust. 1 zd. 2 daje możliwość powołania jednego lekarza wspólnego dla kilku uzdrowisk na terenie danego województwa) współdziała z organami nadzoru specjalistycznego w obszarze działalności leczniczej i wydobywania oraz eksploatacji naturalnych surowców leczniczych, a także ewidencjonuje zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego (art. 26 i 27), natomiast szczegółowy wykaz uprawnień związanych z nadzorem i kontrolą prowadzoną w zakładach określa rozporządzenie wykonawcze<sup>44</sup>. Przepis art. 26 pkt 2 przewiduje współdziałanie naczelnego lekarza uzdrowiska z organami jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem spraw dotyczących pacjentów, a § 3 pkt 4 wspomnianego rozporządzenia precyzuje, iż chodzi o współdziałanie z komisją uzdrowiskową rady gminy uzdrowiskowej z art. 47 ustawy, przy tym jednak, w odróżnieniu od naczelnego lekarza z ustaw uzdrowiskowych z 1922 r. i 1966 r., nie wchodzi on w skład tego organu.

## 5.2. Uzdrowisko i obszar ochrony uzdrowiskowej

W ustawie przyjęto odrębność ustrojową uzdrowiska rozumianego jako obszar, na którego terenie prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe i tym samym znajdują się na nim zakłady lecznicze oraz urządzenia lecznictwa<sup>45</sup>, i gminy, na której terenie ustanowiony zostaje ów obszar, jako jednostki samorządu terytorialnego o szczególnym statusie prawnym wynikającym z ustanowienia tego obszaru. Przy czym nowością obecnej regulacji jest rozróżnienie obszaru uzdrowiska, na którego terenie prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, i obszaru ochrony uzdrowiskowej, na którego terenie znajdują się surowce lecznicze, występuje klimat o właściwościach leczniczych, spełnia on pozostałe wymogi typowe dla uzdrowiska, ale nie znajdują się na nim zakłady i urządzenia lecznicze.

Podobnie jak miało to miejsce w poprzednich regulacjach prawnych, w ustawie uzdrowiskowej z 2005 r. status uzdrowiska lub status obszaru ochrony uzdrowiskowej nadawany jest danemu obszarowi nie przez samą gminę, ale przez inny organ, tym razem jest to Rada Ministrów (w 1922 r. był to minister,

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska, Dz.U. z 2011 r. Nr 161, poz. 976.

<sup>45</sup> Nawet w przypadku parku i ścieżek ruchowych rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 242 z późn. zm.) w § 12 pkt 1 wymaga ich zlokalizowania w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej, która zgodnie z art. 38 pkt 1 ustawy jest strefą samego uzdrowiska i w niej zlokalizowane muszą być zakłady i urządzenia, co potwierdza też art. 4, ust. 2.

a w 1966 r. wojewódzka rada narodowa), która wydaje rozporządzenie w sprawie nadania statusu odpowiednio uzdrowiska<sup>46</sup> lub obszaru ochrony uzdrowiskowej<sup>47</sup>. W odróżnieniu jednak od poprzednich regulacji prawnych uzdrowiska nie można ustanowić z urzędu, a jedynie na wniosek, co wynika z kompleksu przepisów zawartych w rozdziale 5 ustawy, a zwłaszcza art. 42 w zw. z art. 35, 36 oraz 39 i 40. Przewidzianą w nich procedurę postępowania w sprawie nadania statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej rozpoczyna wystąpienie gminy do jednostki uprawnionej przez ministra właściwego do spraw zdrowia o potwierdzenie w formie świadectwa dokumentującego właściwości lecznicze naturalnych surowców i właściwości leczniczych klimatu (art. 35 i 36). Posiadając świadectwo, gmina może przystąpić do sporządzenia operatu uzdrowiskowego, który oprócz danych o określeniu obszaru, który miałby stanowić uzdrowisko lub obszar ochrony uzdrowiskowej wraz opisem zagospodarowania przestrzennego tego obszaru i terenów przeznaczonych pod lecnicтво i projektowanymi strefami ochronnymi, wskazać musi potwierdzone właściwości lecznicze surowców i klimatu i stan środowiska (art. 39). Operat przesłany właściwemu ministrowi podlega badaniu w celu potwierdzenia spełnienia warunków nadania któregoś ze statusów ochronnych w drodze decyzji administracyjnej ustalającej kierunku lecznicze (art. 40), co pozwala gminie podjąć uchwałę w sprawie statutu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej (art. 41), która wchodzi w życie w 30 dni od wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na wniosek właściwego ministra (art. 42). Operat, o którym mowa w art. 39, wymaga odnawiania nie rzadziej niż raz na 10 lat, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości i nieusunięcia ich w okresie wyznaczonym przez właściwego ministra może on wystąpić do Rady Ministrów o pozbawienie obszarów jednego z dwu ochronnych statusów (art. 43).

Oba obszary ochronne noszą cechy swoiste dla obszarów specjalnych w rozumieniu doktrynalnym ukształtowanym w toku dyskusji nad charakterem prawnym reżimów prawnych ustanawianych na określonych geodezyjnych granicach obszarach z racji ich swoistych cech<sup>48</sup>. Reżimy te sprowadzają się do zakazów wznoszenia określonych obiektów budowlanych lub podejmowania określo-

<sup>46</sup> Z uwagi na przepis końcowy art. 59 ustawy uzdrowiskowej z 2005 r. wszystkie wcześniej ustanowione uzdrowiska zachowały swój status, toteż Rada Ministrów wydała tylko dwa rozporządzenia w sprawie nadania statusu uzdrowiska: dnia 28 września 2007 r. miejscowości Dąbki (Dz.U. z 2007 r. Nr 194, poz. 1401) – uchylone w 2011 r. – i dnia 27 czerwca 2012 r. miastu Uniejów wraz z sołectwami: Spycimierz, Spycimierz-Kolonia, Zieleń i Czopy położonymi na obszarze gminy Uniejów (Dz.U. z 2012 r., poz. 782).

<sup>47</sup> W latach 2012–2016 Rada Ministrów wydała 6 rozporządzeń w tej sprawie.

<sup>48</sup> Co prawda w doktrynie występuje niekiedy niespójność terminologiczna, skoro Z. Leoński obszar specjalny nazywał strefą specjalną (Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 168), ale jednak większość autorów posługuje się terminem „obszar specjalny”, który to obszar może przyjmować różne formy prawne, w tym strefy ochronne, jednak nie powoduje to sprowadzenia obszarów specjalnych typu park narodowy, obszar górniczy (A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969) do kategorii stref – np. strefa ochronna ujęć wody itp. – jak słusznie zauważa P. Janowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4(8), s. 106 i n.

nych działań, przy czym z uwagi na podział każdego z obszarów na strefy „A”, „B” i „C” wprowadzany przez radę gminy w statucie uzdrowiska względnie obszaru ochrony uzdrowiskowej, zakres zakazów przewidzianych w art. 38a ustawy uzdrowiskowej z 2005 r jest zróżnicowany. W sposób oczywisty najsurowsze są reżimy stref „A” w uzdrowisku i obszarze ochrony uzdrowiskowej, pośrednie w strefach „B”, a najmniej zakazów przewiduje się w strefie „C”. W myśl art. 50 pkt 5 ustawy naruszenie tych zakazów podlega karze grzywny.

### **5.3. Gmina uzdrowiskowa i gmina posiadająca status obszaru ochrony uzdrowiskowej**

Wbrew dyspozycji art. 38 u.s.g. ustawa uzdrowiskowa z 2005 r. obok kategorii gminy uzdrowiskowej wprowadziła też gminę posiadającą status obszaru ochrony uzdrowiskowej, przy czym ani tytuł ustawy, ani zakres z art. 1 pkt 6, ani wreszcie słownik z art. 2 nie wymieniają tej dodatkowej kategorii gminy. Po raz pierwszy rozróżnienie to zostaje zasygnalizowane w art. 35 ust. 1, który rozpoczyna kompleks przepisów regulujących procedurę nadawania statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu art. 34, i wówczas wskazuje się, że wnioskodawcą jest gmina, na której terenie znajduje się odpowiedni obszar, ale nie wynika jeszcze, iż ma to mieć przeniesienie na kwestie ustrojowe takich gmin. Co więcej, rozdział 6, w którego tytule znajduje się owo rozróżnienie, nie odnosi się w żaden sposób do art. 38 u.s.g., ustalając, czy obok gminy uzdrowiskowej *sensu stricto* gmina posiadająca status obszaru ochrony uzdrowiskowej ma być także traktowana jako gmina uzdrowiskowa *sensu largo*. Jest to o tyle istotne, że przepisy ustawy uzdrowiskowej z 2005 r. jedynie w pewnych zakresach traktują oba typy gmin w sposób jednakowy, w innych zaś zdecydowanie odmiennie, co poniekąd jest uzasadnione różnicą celów uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej.

I tak wspólne dla obu typów gmin jest zakres zadań z art. 46, który poszerza zakres zadań gminy z art. 7 ust. 1 u.s.g. o zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, ponadto wspólna jest zmiana natury ustrojowej, gdy idzie o radę gminy, w której strukturze organizacyjnej obligatoryjną obok komisji rewizyjnej występującej we wszystkich radach i sejmikach, pojawia się komisja uzdrowiskowa jako organ opiniodawczo-doradczy rady. Natomiast tylko gminom uzdrowiskowym w art. 45 przyznano prawo zmiany nazwy w trybie przepisów o urzędowych nazwach miejscowości przez dodanie wyrazu „zdrój”, dla uzdrowisk opartych na wodolecznictwie lub „cieplice” dla uzdrowisk z wodami termalnymi. Tylko gminom uzdrowiskowym przyznano prawo ustanowienia i poboru opłaty uzdrowiskowej, na terenie gminy posiadającej status obszaru ochrony uzdrowiskowej może być ustalona opłata miejscowa, ale na zasadach ogólnych<sup>49</sup>. Wreszcie tylko gmina uzdrowiskowa ma zapewnione dodatkowe źródło finansowania w postaci dotacji z budżetu państwa w wysokości

<sup>49</sup> Zob. J. Korczak, *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Werthecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 270–283.



równej wpływom z tytułu opłat uzdrowiskowych<sup>50</sup>. Zaznaczyć należy zarazem, że jedynie na gminie uzdrowiskowej w myśl art. 38b spoczywa nakaz sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” w terminie 2 lat od dnia otrzymania decyzji z art. 40.

## 6. Wnioski końcowe

Stan regulacji prawnej jest przedmiotem wielu analiz. Swoje krytyczne uwagi przedstawiają specjaliści z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego, podmioty prowadzące działalność leczniczą w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego, a wreszcie gminy uzdrowiskowe. Zdaniem balneologów reprezentowanych przez Polskie Towarzystwo Balneologiczne system organizacji lecznictwa oraz zasady finansowania świadczeń przy trudnościach w inwestowaniu w rozbudowę i podnoszenie jakości zakładów leczniczych, a wreszcie przy nieskutecznej ochronie walorów uzdrowiskowych przez gminy uzdrowiskowe, ogranicza dostępność do lecznictwa, nie gwarantuje należytego poziomu udzielanych świadczeń. Ponadto wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych naczelników lekarzy uzdrowisk i lekarzy zatrudnianych w zakładach leczniczych są nieadekwatne do systemu kształcenia na studiach medycznych. Zdaniem zakładów leczniczych reprezentowanych przez Unię Uzdrowisk Polskich i Izbę Gospodarczą „Uzdrowiska Polskie” przepisy ustawy są zbyt rygorystyczne w stosunku do możliwości finansowych zakładów wynikających z systemu finansowania świadczeń udzielanych w ramach lecznictwa<sup>51</sup>. Podnoszone są przez nie także uwagi dotyczące funkcjonowania gmin uzdrowiskowych, które ich zdaniem niedostatecznie realizują wymagania ustawowe odnośnie do ochrony walorów uzdrowiskowych, a także nienależycie prowadzą swoją politykę przestrzenną, co utrudnia realizację inwestycji. Wreszcie, zdaniem Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych, rygorystyczne przepisy ustawy wprowadzone w 2005 r. mimo ich złagodzenia w 2011 r. nie są adekwatne do możliwości spełnienia ich przez gminy uzdrowiskowe, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego, ponadto podnoszony jest brak precyzji w określeniu relacji między organami gminy a organami uzdrowiska i zakładów leczniczych, a wreszcie brak skutecznych narzędzi realizacji funkcji ochronnych przez gminę<sup>52</sup>.

Świadczy to o konieczności dalszego poszukiwania modelu regulacji, która złagodzi napięcia między trzema stronami tego układu organizacyjnego, jaki związany jest z ustanawianiem uzdrowisk, prowadzeniem w nich lecznictwa uzdrowiskowego i poszanowaniem pozycji ustrojowej gmin uzdrowiskowych.

<sup>50</sup> Szczegóły reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia i przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej, Dz.U. z 2006 r. Nr 103, poz. 705.

<sup>51</sup> Zob. wystąpienia Izby: <http://www.igup.pl/wystapienia.html> (18.12.2017).

<sup>52</sup> <http://sgurp.pl/aktualnosci/nowosci-z-sgu-rp/podsumowanie-obrad-walnego-zebrania-czlonkow-sgu-rp-w-kolobrzegu.html> (18.12.2017). Zob. też *NIK skontrolował uzdrowiska. Żadne nie powinno mieć takiego statusu*, „Rzeczpospolita” 2017 z 25 I. Co prawda raport NIK obejmował wyniki kontroli w 11 miejscowościach na 44 uzdrowiska, ale ich stan zanieczyszczenia powietrza czy hałas nie odbiegają od reszty.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 32, poz. 232 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach, Dz.U. z 1922 r. Nr 31, poz. 254 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce, Dz.U. z 1949 r. Nr 9, poz. 48.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.
- Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. z 1954 r. Nr 43, poz. 191.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, Dz.U. z 1966 r. Nr 23, poz. 150 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1972 r. Nr 49, poz. 312.
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 276.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1438.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1056 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 19 listopada 1923 r. w przedmiocie przepisów sanitarnych dla uzdrowisk posiadających charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1923 r. Nr 125, poz. 1016 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1923 r. w przedmiocie uznania niektórych uzdrowisk za posiadające charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1924 r. Nr 14, poz. 131.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1924 r. w przedmiocie rozszerzenia granic miasta i uzdrowiska Ciechocinka, Dz.U. z 1924 r. Nr 32, poz. 327.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. zmieniającego ustawę o uzdrowiskach, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 331.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1938 r. w przedmiocie uznania uzdrowiska Gdynia-Orłowo za posiadające charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1938 r. Nr 15, poz. 104.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z 22 lipca 1938 r. w przedmiocie uznania niektórych uzdrowisk za posiadające charakter użyteczności publicznej, Dz.U. z 1938 r. Nr 55, poz. 438.
- Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.
- Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. Nr 9, poz. 45.
- Dekret z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych Dz.U. z 1945 r. Nr 17, poz. 97.

- Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz.U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87.
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1946 r. w sprawie trybu postępowania przy przyjmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa, Dz.U. z 1946 r. Nr 17, poz. 114 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1948 r. w sprawie poruczenia przymusowego ściągania niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych organom wykonawczym gmin miejskich i wiejskich oraz wydziałom wykonawczym komisji uzdrowskowych, Dz.U. z 1948 r. Nr 38, poz. 277 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1955 r. o utworzeniu osiedla Wisła Uzdrowsko w powiecie cieszyńskim, województwie stalinogrodzkim, Dz.U. z 1955 r. Nr 36, poz. 226.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1967 r. o uregulowaniu spraw prowadzonych przez dotychczasowe komisje uzdrowskowe, Dz.U. z 1967 r. Nr 30, poz. 141.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 lipca 1967 r. w sprawie wykazu miejscowości uznanych za uzdrowska, „Monitor Polski” 1967, nr 45, poz. 228.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 sierpnia 1967 r. w sprawie typowych rodzajów zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowskowego, Dz.U. z 1967 r. Nr 55, poz. 272.
- Uchwała nr 251 Rady Ministrów z dnia 26 października 1967 r. w sprawie zasad działania organów i instytucji uprawnionych do prowadzenia zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowskowego, „Monitor Polski” 1967, nr 62, poz. 295.
- Uchwała nr 168 Rady Ministrów z dnia 28 maja 1968 r. w sprawie wzorcowego statutu uzdrowska, „Monitor Polski” 1968, nr 27, poz. 174.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1970 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów o uzdrowskach na inne miejscowości, Dz.U. z 1970 r. Nr 31, poz. 260 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalania i przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowskowej, Dz.U. z 2006 r. Nr 103, poz. 705.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie nadania statusu uzdrowska miejscowości Dąbki, Dz.U. z 2007 r. Nr 194, poz. 1401.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie naczelnego lekarza uzdrowska, Dz.U. z 2011 r. Nr 161, poz. 976.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urzędzenia lecznictwa uzdrowskowego, Dz.U. z 2012 r., poz. 242 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statusu uzdrowska miastu Uniejów wraz z sołectwami: Spycimierz, Spycimierz-Kolonia, Zieleń i Czopy położonymi na obszarze gminy Uniejów, Dz.U. z 2012 r., poz. 782.

## Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 1985 r., II SA 276/88, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1989, nr 4, poz. 77.

## Opracowania

- Carlein W., *Problemy ochrony środowiska w miejscowościach kuracyjnych i wypoczynkowych, hałasy i substancje szkodliwe*, „Problemy Uzdrowskowe” 1976, z. 3.
- Domański J., *Alarm dla oaz ciszy, wód leczniczych, czystego powietrza*, „Aura” 1981, nr 5.
- Janowska P., *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowskowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4(8).
- Kaspar C., Kaspar P., *Ochrona uzdrowsk przed zanieczyszczeniem powietrza*, „Problemy Uzdrowskowe” 1975, z. 9/10.
- Kochański W.J., *Historia powstania i rozwoju Polskiego Towarzystwa Balneologii i Medycyny Fizykalnej*, „Balneologia Polska” 2006, nr 1.
- Kochański W.J., *Uzdrowsko Łądek Zdrój*, Wrocław 1971.
- Korczak J., *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013.

- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Madeyski A., *Zarys historii polskich uzdrowisk*, [w:] *Uzdrowiska polskie – informator*, Warszawa 1999.
- Niemociński W.J., *W basenie z Kleopatry*, „Rzeczpospolita” 2002 z 21 VI, nr 143(6220).
- NIK skontrolował uzdrowiska. Żadne nie powinno mieć takiego statusu*, „Rzeczpospolita” 2017 z 25 I.
- Pacankowa W., *Problemy zagrożeń cywilizacyjnych w zdrojowiskach*, „Problemy Uzdrawiskowe” 1979, z. 7/8.
- Paczuski R., *Ochrona zasobów leczniczych środowiska Rzeczypospolitej Polskiej jako jedna z podstawowych form zarządzania ochroną środowiska przy respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18.
- Paczuski R., *Zagadnienia odrębności prawnoustrojowych samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.
- Ruszczewski P., *Naturalne wody mineralne w profilaktyce i leczeniu*, „Gazeta Zdrojowa” 2003, nr 1(15), styczeń–luty.
- Schlangel S., *Ochrona naturalnych czynników leczniczych*, „Problemy Uzdrawiskowe” 1977, z. 3/4.
- Schnayder J., *Podróże i turystyka w starożytności*, Warszawa 1955.
- Solan M., *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowisk w świetle ustawy uzdrawiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2012, nr 30.
- Stępień J., *Opinia dot. projektów Prawa uzdrawiskowego i ustawy o gminach uzdrawiskowych*, „Jedziemy do Wód. Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP” 1995, nr 7–8.
- Suchodolski J., *Dolnośląskie Zdroje w cieniu kominów*, „Aura” 1987, nr 12.
- Szwaja J.Z., *Z rozważań nad sytuacją prawną uzdrowisk polskich*, „Problemy Uzdrawiskowe” 1976, z. 3.
- Uzdrowiska dolnośląskie i ich okolice. Balneologia – historia – przyroda – sztuka*, red. A. Falkiewicz, M. Starzewska, Wrocław 1975.
- Uzdrowiska w świetle zagrożeń ekologicznych*, „Problemy Uzdrawiskowe” 1982, z. 1/6.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.
- Węclawek S., *Ochrona i znaczenie lasów regionu Uzdrawiska Wysowa*, „Aura” 1981, nr 11/1.
- Wolski J., *Uzdrowiska na tle rozwoju turystyki w okresie międzywojennym*, „Problemy Uzdrawiskowe” 1979, nr 12(146).

### Źródła internetowe

- Opis Dobrej Praktyki, Partnerstwo Samorządów, [www.sgurp.pl](http://www.sgurp.pl) (18.12.2017).
- Druk nr 2520, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2520.htm> (18.12.2017).
- Druk nr 3636 z dnia 6 października 2004 r. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3636.htm> (18.12.2017).

### A SPA MUNICIPALITY IN THE POLISH LAW

**Abstract:** The article is devoted to the status of a spa municipality as – on the one hand – a municipality enjoying a special legal status and – on the other hand – as a special area fulfilling protective functions for its unique characteristics resulting in spa treatment operations in a given area. The special legal status of a spa municipality is reflected in the variety of natures of the system, special governing laws to which it is subject, as well as in special powers to which it is entitled. The special area consists in the implementation of specific governing laws (orders and bans) in a given area, being mandatory for everyone including an entry ban into the given area.

**Keywords:** HEALTH-RESORT, SPECIAL AREA, SPA MUNICIPALITY