

Warszawa 8 stycznia 2003 r.

Opinia prawna
do projektu ustawy o uzdrowiskach, lecznictwie uzdrowiskowym oraz o
zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 984)

I. Poselski projekt ustawy o uzdrowiskach, lecznictwie uzdrowiskowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest kolejną próbą uregulowania zagadnień związanych z funkcjonowaniem uzdrowisk.

Dotychczasowe projekty składane przez różne podmioty praktycznie albo nie regulowały zagadnień w sposób kompleksowy albo zawierały rozwiązania wadliwe z punktu widzenia prawnego i merytorycznego.

W uzasadnieniu do omawianego projektu w sposób szczegółowy omówione zostały dotychczasowe rozwiązania przedkładane Sejmowi przez różne podmioty.

Nie odnosząc się do innych przyczyn jakie wpłynęły na fakt, iż żaden z tych projektów nie stał się obowiązującym prawem można wskazać na następujące problemy, których rozwiązanie przysparza największą trudność:

Po pierwsze Sejm uchwalając ustawę z dnia 8 marca 1990 r. noszącą wówczas tytuł o samorządzie terytorialnym w art. 38 wyraził swoją wolę formułując następującą treść tego przepisu:

Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych.

Nie bez znaczenia jest fakt, iż mimo kolejnych nowelizacji jakim podlegały przepisy wskazanej ustawy (łącznie ze zmianą tytułu na ustawę o samorządzie gminnym) art. 38 pozostał jako jeden z nielicznych przepisów w brzmieniu nadanym mu w 1990 r. Można zatem przyjąć, że zarówno kolejne rządy jak i posłowie poszczególnych kadencji Sejmu uznawali potrzebę odrębnego uregulowania ustroju gmin uzdrowiskowych w sposób specyficzny (odmienny od zasad ustawy o samorządzie gminnym) oraz wskazywali ustawę jako formę aktu prawnego, który ustali sytuację gmin uzdrowiskowych.

Kształtowanie innego, niż wynika to z przepisów ustawy o samorządzie gminnym ustroju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo trudnym zadaniem. Przykładem może być ustrój miasta stołecznego Warszawy, kreowany przez trzecią już ustawę.

Należy jednocześnie wskazać, iż opracowanie koncepcji ustroju gmin uzdrowiskowych jest obecnie znacznie trudniejsze niż w 1990 r. Weszła bowiem w życie nowa Konstytucja oraz ustawy kształtujące ustrój powiatów i województw samorządowych.

Po drugie nie ma wątpliwości, iż uzdrowisko powinno być traktowane jako dobro narodowe służące całemu społeczeństwu. Powstaje zatem trudność pogodzenia interesów społeczności lokalnej z interesem ogólnospołecznym. Należałoby zatem wyraźnie rozróżnić mienie gminne, którym organy gminy samodzielnie dysponują od mienia uzdrowiska, które powinno być oddane jedynie pod pieczę organów gminy.

Trudność polega na określeniu sposobu dysponowania własnością osoby prawnej, mającą ustawowo zagwarantowaną samodzielność w zakresie spraw majątkowych w taki sposób aby nie naruszyć konstytucyjnych zasad ochrony

własności przy jednoczesnym ograniczeniu tego prawa w odniesieniu do mienia uzdrowiska.

Po trzecie gminy, na których ciążyą szczególne obowiązki związane z zapewnieniem warunków do prowadzenia i rozwijania lecznictwa uzdrowiskowego muszą godzić się z koniecznością ograniczenia działalności mogącą mieć wpływ na właściwości lecznicze uzdrowiska. Powstaje zatem potrzeba stworzenia odpowiedniego systemu zapewniającego środki finansowe pozwalające na utrzymanie uzdrowiska oraz zaspokajanie na określonym poziomie zbiorowych potrzeb mieszkańców danej gminy. Wynika z tego potrzeba przejęcia przez budżet państwa przynajmniej części kosztów utrzymania uzdrowiska. Realizacja tego celu jest trudna ze względu na stan środków budżetu państwa.

Po czwarte istnieje potrzeba uregulowania spraw związanych z korzystaniem przez kuracjuszy z lecznictwa uzdrowiskowego. Zmiany jakie zostały wprowadzone w zakresie finansowania świadczeń lekarskich oraz te które mają w najbliższym czasie wejść w życie nie gwarantują, moim zdaniem, prawidłowego rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego. Wydaje się, że nie ma potrzeby obecnie przekonywania kogokolwiek o tym, iż leczenie uzdrowiskowe jest konieczne dla zapewnienia określonego stanu zdrowia społeczeństwa. Z tych też względów leczenie uzdrowiskowe powinno być traktowane w sposób szczególny. Konieczność uregulowania kwestii lecznictwa uzdrowiskowego w ramach przepisów odnoszących się do ochrony zdrowia.

Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz. U. Nr 23, poz. 150 z późn. zm.) zawiera rozwiązania prawne, które nie odpowiadają wprowadzonym zmianom ustrojowym.

Uzasadniona jest zatem potrzeba podjęcia prac nad nowymi rozwiązaniami prawnymi regulującymi w sposób kompleksowy sprawę funkcjonowania uzdrowisk.

II. Analiza elementów konstrukcyjnych koncepcji zawartej w omawianym projekcie pozwala na sformułowanie następujących uwag:

1. W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy:

Projekt nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w przepisach art. 38 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...). Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy o samorządzie gminnym uznanie za uzdrowisko mieści się w kompetencjach gminy. Określenie i nałożenie na gminy nowych zadań własnych zgodnie z Konstytucją RP i Europejską kartą samorządu terytorialnego skutkuje koniecznością zapewnienia źródeł finansowania. Wykracza poza ramy niniejszego projektu ustawy i winno być uchwalone w odrębnej ustawie tym bardziej, że jak wspomniano powyżej w analizie stanu prawnego uzdrowisk gminy uzdrowiskowe w 1991 roku zostały pozbawione wpływów z opłaty uzdrowiskowej określonej w art. 13 aktualnie obowiązującej ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym.

Wnoszący projekt uważają zatem, iż nie ma obecnie przeszkód prawnych aby organy gminy uznały określony teren za uzdrowisko. Powstaje pytanie o celowość tworzenia aktu prawnego rangi ustawowej, w którym rozdział pierwszy poświęcony został uznaniu przez radę gminy obszaru gminy za uzdrowisko.

Trudno uznać za zasadny pomysł, aby sprawy gmin uzdrowiskowych regulowały dwie ustawy. Po przyjęciu rozwiązań zaproponowanych w projekcie tworzenie odrębnej ustawy poświęconej jedynie ustrojowi gminy uzdrowiskowej wydaje się nieuzasadnione.

Od 12 lat gminy czekają na wypełnienie deklaracji zawartej w art. 38 ustawy o samorządzie gminnym dotyczącej odrębnego ustroju gmin uzdrowiskowych. Jak dotychczas mimo wysiłków różnych podmiotów nie udało się przedstawić odpowiedniego projektu w tym zakresie. Omawiany projekt również tego zagadnienia nie reguluje.

Należałoby, moim zdaniem, ostatecznie rozstrzygnąć czy zamiarem ustawodawcy w takiej sytuacji jest nadal dążenie do stworzenia odrębnego ustroju gmin uzdrowiskowych. Jeżeli tak to właśnie w tym projekcie powinny znaleźć się rozwiązania dotyczące ustroju gminy uzdrowiskowej. Jeżeli zaś takiego zamiaru nie ma, należy wykreślić zdanie drugie w art. 38 ustawy o samorządzie gminnym a w projekcie zawrzeć rozwiązania zapewniające właściwą ochronę dobra ogólnospołecznego oraz środki na jego utrzymanie.

2. W art. 1 projektu określono jakie warunki będzie musiał spełniać teren aby mógł być uznany za uzdrowisko. Jako jeden z warunków proponuje się aby uzdrowisko posiadało zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego lub tereny, który zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod tego rodzaju inwestycje.

Plan zagospodarowania przestrzennego opisuje funkcje poszczególnych przestrzeni objętych takim planem. Nie ma on charakteru zobowiązania do realizacji jego postanowień w określonym czasie, nie jest zatem harmonogramem przedsięwzięć inwestycyjnych. Należy wskazać, że zgodnie z projektem uzdrowiskiem będzie mógł okazać się teren na którym nie będzie nie tylko zakładów ale również urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego.

Jeżeli intencją wnoszących projekt było stworzenie warunków pozwalających na tworzenie nowych uzdrowisk - co z pewnością jest słusznym zamiarem - to jednak trudno jest zrozumieć propozycję, zgodnie z którą uzdrowiskiem będzie mógł być uznany teren, na którym nie będzie żadnego urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Można zatem przyjąć, iż za uzdrowisko zostanie uznany teren zabudowany typowym budownictwem mieszkaniowym spełniający określone inne wymogi ale nie dostosowany do potrzeb kuracjuszy. Również uzdrowiskiem będą mogły zostać uznane typowe tereny turystyczne.

Należy zatem rozważyć czy nie należy postawić wymogu wyposażenia danego terenu w urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego.

3. Warunki stawiane uzdrowisku w zakresie wyposażenia w infrastrukturę są w opiniowanym projekcie zbyt ogólnikowe. Moim zdaniem należy rozważyć potrzebę określenia standardów wyposażenia obszaru uzdrowiska.

4. W art. 5 projektu proponuje się przyznanie radzie gminy prawa uznawania danego terenu uzdrowiskiem. W związku z art. 3 projektu organy gminy będą właściwe również w określaniu wielkości obszaru uzdrowiska (strefy „A” i strefy „B”). Gmina będzie ponosiła koszty utrzymania terenów uzdrowiska ponieważ projekt nie przewiduje żadnych rekompensat z budżetu państwa ani możliwości określania zwiększonych podatków.

Takie rozwiązanie stwarza określone niebezpieczeństwa.

Po pierwsze powstaje pytanie, czy rzeczywiście istnienie dobra ogólnospołecznego jakim są uzdrowiska powinno być zależne od woli organu stanowiącego gminy. Doświadczenia wynikające z funkcjonowania gmin wskazują, iż nie zawsze interes lokalny jest zgodny z interesem ogólnonarodowym.

Po drugie brak dodatkowych środków przyznanych z budżetu państwa dla gmin uzdrowiskowych może spowodować konieczność takiego zagospodarowania terenów uzdrowiska, iż straci on określone walory ale zabezpieczy środki pozwalające na realizację celów służących mieszkańcom danej gminy. Odtworzenie walorów uzdrowiska jest zabiegiem bardzo trudnym a w wielu wypadkach wręcz niemożliwym.

Po trzecie uznanie za uzdrowisko danego terenu odbywać się będzie w drodze uchwały rady gminy. Należy wskazać, iż organ nadzoru jakim jest wojewoda zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym bada zgodność takiej uchwały z prawem. Nie może wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku gdy uchwałą taka będzie niezgodna z interesem ogólnospołecznym. Jednocześnie zbyt ogólnikowe określenie w projekcie warunków jakim powinno odpowiadać uzdrowisko nie pozwoli wojewodzie na wskazanie z jakim przepisem prawa taka uchwała będzie niezgodna.

5. W art. 4 ust. 2 projektu wprowadza się obowiązek przesyłania uchwały o utworzeniu uzdrowiska marszałkowi województwa, który będzie prowadził rejestr uzdrowisk. Takie rozwiązanie jak podano w uzasadnieniu powinno skutkować włączeniem przez samorząd województwa funkcjonowania uzdrowisk do strategii województwa. Trudno jest dociec na jakiej podstawie wnoszący projekt uznali, iż prowadzenie rejestru uzdrowisk jest równoznaczne z obowiązkiem umieszczenia ich rozwoju w strategii województwa.

Wydaje się, iż rozwiązanie polegające na zobowiązaniu marszałka województwa do prowadzenia rejestru uzdrowisk jest rozwiązaniem nietrafnym.

Po pierwsze będzie to dodatkowe zadanie nałożone na województwo a zgodnie z literalnym brzmieniem Konstytucji realizacja jego powinna nastąpić po zabezpieczeniu dodatkowych środków.

Po drugie spowoduje niepotrzebny wzrost kosztów związanych z koniecznością przygotowania dodatkowych egzemplarzy operatu uzdrowiska.

Po trzecie nie zostało określone, kiedy marszałek województwa powinien dokonać wpisu do rejestru. Czy z chwilą otrzymania uchwały czy też może po terminie w jakim wojewoda może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze.

Po czwarte wpis do rejestru uzdrowisk nie będzie wywoływał żadnych skutków prawnych.

Należy rozważyć, przy wykazaniu konieczności prowadzenia takiego rejestru, czy organem który będzie go prowadził nie powinien być wojewoda.

6. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 3 projektu operat uzdrowiska będzie dołączany do uchwały o utworzeniu uzdrowiska. Wynikałoby z treści tego przepisu, iż stanowić on będzie załącznik do uchwały o utworzeniu uzdrowiska.

Jednocześnie w art. 6 ust. 2 projektu jest mowa o tym, iż operat uzdrowiska i jego aktualizacja jest uchwalany przez radę gminy. Należy w sposób nie budzący wątpliwości określić, czy operat uzdrowiska jest odrębną uchwałą i czy podlega ona również publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

7. W art. 8 ust. 1 projektu określono jakie przesłanki skutkują zniesieniem uzdrowiska. W ust. 2 tego przepisu zaproponowano, iż w przypadku nieusunięcia w wyznaczonym terminie nieprawidłowości wskazanych przez wojewodę będzie on uprawniony do wydania decyzji o zniesieniu statusu uzdrowiska. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności zarówno z Konstytucją jak i przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Zniesienie statusu uzdrowiska oznacza bowiem uchylene decyzją wojewody uchwały rady gminy. Takich uprawnień organ nadzoru nie posiada.

W takim przypadku władcze wkroczenie organy nadzoru jakim jest wojewoda powinno nastąpić na zasadach określonych w art. 98a ustawy o samorządzie gminnym. Należałoby zatem wprowadzić zmiany w brzmieniu tego przepisu.

8. Przedstawione powyżej uwagi do rozdziału I projektu przemawiają za kompleksowym rozważeniem zmiany zaproponowanego trybu tworzenia uzdrowisk. Można by na przykład rozważyć propozycję tworzenia uzdrowiska przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

9. Rozdział 2 projektu poświęcony został lecznictwu uzdrowiskowemu. Można byłoby oczekiwać, iż zawiera on rozwiązania, które w sposób szczegółowy rozwiązuje problemy związane z finansowaniem i korzystaniem ze świadczeń lecznictwa uzdrowiskowego. W rozdziale tym znajduje się 6 artykułów z czego 4 poświęcone zostały definicji określonych pojęć. Nie znajdują się w nim jednak rozwiązania dążące do usprawnienia i rozszerzenia usług lecznictwa uzdrowiskowego. Zatem tytuł rozdziału nie odzwierciedla treści w nim zawartych.

10. Propozycja zawarte w art. 13 ust. 2 projektu pozostaje w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym aktem prawa miejscowego jest uchwała rady gminy określająca zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zapis w projekcie, iż każde z urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego powinno posiadać ogólnodostępny regulamin korzystania zatwierdzony przez lekarza specjalistę w określonej dziedzinie wiedzy medycznej jest zbyt ogólnikowa. Czy to oznaczać ma, iż rada gminy będzie obowiązana do podjęcia odrębnej uchwały w sprawie korzystania z każdego ze swoich urządzeń? Czy to również oznaczać ma, iż lekarz specjalista będzie uprawniony do zatwierdzania uchwał rady gminy? Czy może jest próbą pozbawienia właściciela danego urządzenia prawa do ustalania sposobu jego wykorzystywania?

Moim zdaniem lekarz specjalista powinien zalecać indywidualnie pacjentom sposób korzystania z urządzeń uzdrowiska. Może on uczestniczyć w procesie tworzenia takich regulaminów z głosem doradczym.

11. Art. 15 projektu poświęcony został Radzie uzdrowiska jako organowi doradczemu i opiniodawczemu bliżej nieokreślonych podmiotów. Określona została kadencja Rady, jej skład, sposób wyboru przewodniczącego oraz tryb podejmowania uchwał. Z brzmienia zaproponowanych w projekcie rozwiązań można wysunąć wniosek, że były one redagowane w ten sposób aby nie wywoływały żadnych skutków finansowych. Z tych też względów w art. 15 ust. 4 projektu nakłada się na przewodniczącego Rady, który sprawuje swoją funkcję społecznie, obowiązek prowadzenia biura Rady.

Trudno oczekiwać aby w ten sposób utworzone ciało kolegialne bez określenia szczegółowego jego kompetencji i nałożenia na określone podmioty

obowiązku zasięgnięcia jego opinii i wykonujące dodatkowo swoje uprawnienia społecznie działało w sposób w jaki należałoby oczekiwać od jedynego organu kolegiального wypowiadającego się w sprawach uzdrowiska.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym jest możliwe powoływanie różnego rodzaju ciał doradczych. Brak zatem uzasadnienia do tworzenia ciała kolegiального, którego funkcjonowanie w świetle zaproponowanych rozwiązań wydaje się, że nie spełni oczekiwań.

12. W uzasadnieniu czytamy:

W art. 16 wymieniono konieczne zmiany w ustawie o ochronie przyrody związane z tworzeniem obszarów ochrony uzdrowiskowej. Obszar ten tworzy w drodze rozporządzenia wojewoda, jest on zdefiniowany jako obszar chroniony ze względu na właściwości lecznicze klimatu, krajobrazu na którym mogą znajdować się źródła kopalin leczniczych. Stanowi on otulinę istniejących uzdrowisk, Na jego obszarze mają zastosowania ograniczenia takie jak w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu.

Wnoszący projekt nie przedstawili jednak analizy istniejącego stanu terenów stanowiących otulinę istniejących uzdrowisk. Powstaje zatem pytanie czy wokół uzdrowisk istnieją strefy parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu. Bez tej informacji trudno odnieść się do propozycji obligatoryjnego tworzenia odrębnego obszaru chronionej przyrody tym bardziej, iż wszelkiego rodzaju ograniczenia i zakazy będą identyczne jak w odniesieniu do innych obszarów.

Należy zatem rozważyć czy nie właściwszym byłoby nakazanie tworzenia obszarów ochrony uzdrowiska tylko w przypadkach gdy nie istnieje na tym terenie park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu.

Zgodnie z propozycją zawartą w art. 16 projektu wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji realizującej cel publiczny na obszarze ochrony uzdrowiskowej wymagać będzie uzgodnienia z właściwym wojewodą. Uzgodnienia takie nie będą wymagane w przypadkach inwestycji w sferze „A” i „B”.

III. Uwagi do przedstawionych rozwiązań legislacyjnych:

1. Powołując się na przepisy określonej ustawy należy wymienić wszystkie numery Dzienników Ustaw, w których zostały opublikowane zmiany danej ustawy. Dotyczy to ustawy powoływanej w 1 pkt 7 projektu.

2. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz., U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym publikowane są akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy a nie jak podano w art. 4 ust. 2 projektu W Dzienniku Urzędowym Wojewody.

3. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) organem wykonawczym samorządu województwa jest sejmik województwa a nie jak podano w art. 15 ust. 3 litera f) sejmik wojewódzki.

Sporządziła: Antonina Teresa Gajewska