

Historyczne i prawne aspekty funkcjonowania uzdrowisk w Polsce

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Choć w Europie i w Polsce uzdrowiska mają bardzo bogatą historię, a ich prapoczątki są tak odległe, jak historia rodzaju ludzkiego, to jednak problematyka ich funkcjonowania w literaturze naukowej podejmowana jest wyjątkowo wybiórczo. Główne wysiłki badaczy nakierowane są przede wszystkim na szeroko pojęte walory lecznicze, turystyczne, przyrodnicze i kulturowe uzdrowisk, a w zdecydowanie mniejszym zakresie ich uwaga skupia się na statusie administracyjnoprawnym uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych oraz ról, jakie uzdrowiska pełnią w gospodarce.

Wśród prac naukowych i popularnonaukowych dotyczących uzdrowisk najczęściej opracowań dotyczy walorów turystycznych i uzdrowiskowych, właściwości leczniczych naturalnych surowców, procesu leczenia uzdrowiskowego, marketingu, zarządzania, socjologii oraz historii poszczególnych uzdrowisk. Natomiast bardzo niewiele prac naukowych było poświęcone kwestiom związanych z historycznym procesem kształtowania się uzdrowisk polskich, szczególnym statusem administracyjnoprawnym uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych, funkcji ekonomicznej uzdrowisk w gospodarce narodowej, jak też specyfice funkcjonowania obszarów, na których są położone uzdrowiska. Ten występujący deficyt opracowań naukowych, podejmujących szczegółowo problematykę funkcjonowania uzdrowisk, prowadzi w praktyce do niemal powszechnego zbyt uproszczonego pojmowania statusu uzdrowisk, a nawet niezrozumienia roli, jaką pełnią.

Obiegowa ocena uzdrowisk sprowadzona została wyłącznie do subiektywnego konstatowania ich zewnętrznych walorów, czyli wizerunku urbanistyczno-przestrzennego miejscowości uzdrowiskowej oraz popularności turystycznej takiego miejsca. Najczęściej jednak ocena ta dotyczy walorów leczniczych uzdrowisk oraz walorów turystycznych miejscowości uzdrowiskowych. Natomiast zupełnie pomijany jest aspekt administracyjnoprawny uzdrowisk, wiążący się ze spełnieniem wielu wymagań i warunków, bez których nie byłoby możliwe prowadzenie leczenia uzdrowiskowego i funkcjonowanie uzdrowiska. Pomijany jest też aspekt ekonomiczny wiążący się z korzyściami ekonomicznymi i społecznymi, które przynosi uzdrowisko. Przez to w przestrzeni społecznej funkcjonuje zbyt wiele uproszczonych, a nawet nieprawdziwych informacji dotyczących uzdrowisk, zarówno w odniesieniu do zadań, które realizują, jak też roli, jaką odgrywają w procesie zachowania i odzyskiwania zdrowia człowieka. W literaturze naukowej dotyczącej uzdrowisk bardzo rzadko podejmowany jest też temat historycznego procesu kształtowania się uzdrowisk i ich roli w życiu społeczeństw, w poszczególnych dekadach rozwoju. Owszem bardzo dobrze jest udokumentowany proces historyczny powstawania poszczególnych uzdrowisk, ale odnosi się on głównie

do udokumentowania samego procesu kształtowania się indywidualnego uzdrowiska, a nie uzdrowisk w skali globalnej. Badacze rzadko podejmują też kwestie specyficznych zadań, jakie realizują uzdrowiska, reżimu publicznoprawnego, jaki wprowadzony został na ich obszarze, obszarów ochronnych, obostrzeń w prowadzeniu działalności gospodarczej na obszarze uzdrowisk, występowania obszarów chronionych, w tym również obszarów ochrony uzdrowiskowej, a także instrumentów prawnych pozwalających na ich funkcjonowanie.

W sferze prawnej pojawiają się fragmentaryczne opracowania dotyczące kwestii immanentnie związanych z funkcjonowaniem uzdrowisk, a więc operatu uzdrowiskowego, planowania przestrzennego, podatków i opłat lokalnych, zakresu stosowania opłaty uzdrowiskowej i zwolnień z tej opłaty, skierowań na leczenie uzdrowiskowe czy też stosowania niektórych zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w uzdrowisku, ale kompleksowa problematyka funkcjonowania uzdrowisk jest konsekwentnie pomijana. Problematyka ta nie doczekała się także opracowania, w którym wszechstronnie zostałyby ujęte zagadnienia procesu powstania uzdrowisk w Europie i w Polsce, w kontekście historycznym i administracyjnoprawnym.

Zaledwie kilku autorów¹ w Polsce zajmowało się problematyką administracyjnoprawną uzdrowisk i prawa uzdrowiskowego. Tymczasem istniejące prawo dotyczące uzdrowisk dotyka szeregu zagadnień z wielu dziedzin prawa i w konfrontacji z praktyką stwarza mnóstwo problemów w jego stosowaniu. Dotyczy to zarówno statusu administracyjnoprawnego uzdrowiska, jak również gminy, na terenie której uzdrowisko jest położone, jak i zakładów i urzędów lecznictwa uzdrowiskowego, w których odbywa się proces leczenia uzdrowiskowego. Dotyczy to też realizacji różnego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych na obszarze uzdrowiska, które podlegają daleko idącym ograniczeniom albo też występuje całkowity zakaz ich prowadzenia. Trzeba bowiem pamiętać, że uzdrowisko to specjalny obszar ochrony, którego funkcjonowanie zostało poddane jurysdykcji wielu aktów prawa, często niespójnych ze sobą, a które przecież dotyczą funkcjonowania uzdrowisk umiejscowionych na obszarze gmin uzdrowisko-

¹ Problematykę statusu administracyjnoprawnego uzdrowiska podejmowali: J. Szwaja, Status administracyjno-prawny uzdrowisk w PRL, Katowice 1975 (rozpr. dokt. niepubl.); R. Paczuski, Zagadnienia odrębności prawnoustrojowej samorządów zarządzających sprawami uzdrowiskowej, RPEiS 1991, Nr 2, 85–95; T. Bojar-Fijałkowski, Prawo uzdrowiskowe w Polsce – stan i perspektywy, w: M. Boruszcak (red.), Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa, Gdańsk 2011; K. Prętki, Podstawy prawne funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego w systemie ochrony zdrowia w Polsce w latach 1918–2005, w: B. Płonka-Syroka, A. Syroka (red.), Historia polskiej kultury uzdrowiskowej, Wrocław 2012; J. Golba, Administracyjnoprawny status uzdrowiska, Katowice 2013 (rozpr. dokt. niepubl.); K. Sikora, Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce, Studia Iuridica Lublinensia 2014, t. 23, s. 107–124; E. Koniuszewska (red.), Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Szczecin 2016; J. Golba, Uwarunkowania prawne, w: D. Dryglas, J. Golba, Determinanty funkcjonowania i rozwoju uzdrowisk w Europie. Studium przypadku Polski, Warszawa 2017.

wych. Prowadzi to do występowania szeregu problemów, chociażby w relacji między samorządem terytorialnym a specjalnym obszarem ochrony, jakim jest uzdrowisko. Są one niewątpliwie wynikiem zaszczości, jakie miały miejsce w odniesieniu do gmin, uzdrowisk i przedsiębiorstw uzdrowiskowych na przestrzeni lat 1966–2005, tj. w okresie obowiązywania ustawy o uzdrowiskach z 1966 r. do chwili uchwalenia przez Sejm nowej ustawy o uzdrowiskach w 2005 r.

Zauważyć można, że pomimo tego, iż upłynęło już bardzo dużo czasu od uchwalenia ustawy o uzdrowiskach z 2005 r., to jednak stereotypy i utrwalony przez lata sposób pojmowania roli uzdrowisk niewiele się zmienił. Wciąż jeszcze uzdrowiska są traktowane jako miejsca rekreacji, wypoczynku i leczenia, gdzie gmina powinna zapewnić olbrzymią gamę różnorodnych atrakcji, maksymalne ulgi i zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorstw uzdrowiskowych oraz zwolnienia z wszelkich opłat za świadczenia publiczne i oferowane atrakcje. Tymczasem na skutek zmian, jakie zaszły w procesie transformacji gospodarki w latach 1990–2015, zdecydowanie zmieniła się sytuacja wszystkich uczestników procesu gospodarczego w uzdrowiskach. Uzdrowiska stały się miejscem, gdzie na określonej przestrzeni gminy skoncentrowane są zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, ale na tym samym obszarze działają też hotele, pensjonaty, prowadzona jest działalność gastronomiczna, handlowa, turystyczna i usługowa oraz wszelka inna działalność gospodarcza. Wszystkie podmioty prowadzące działania gospodarcze w uzdrowisku podlegają w zakresie swojego działania jednakowym regułom i zasadom prawnym, ale poddane też zostały wielu ograniczeniom, ze względu na miejsce, w jakim prowadzą swoją działalność. Zmieniła się także sytuacja prawna państwowych przedsiębiorstw uzdrowiskowych, które na podstawie art. 2 ustawy z 29.9.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości² uwłaszczyły się na zajmowanym majątku i które w 1997 r. zostały poddane procesowi komercjalizacji³.

Przedsiębiorstwa te są dzisiaj własnością osób fizycznych, prawnych, ale też województw samorządowych i gmin oraz Skarbu Państwa. Tym samym przedsiębiorstwa te stają się na terenie uzdrowiska takimi samymi podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego jak każdy inny podmiot, czy to publiczny, czy też niepubliczny. Nie są zatem w zakresie swojego działania uprzywilejowane, jak to miało miejsce do tej pory. Stwarza to zupełnie nową sytuację dla uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych, na terenie których te podmioty gospodarcze działają. Prześledzenie, z perspektywy wielu lat, historycznego procesu powstania uzdrowisk i zmian, jakie się dokonywały w statusie administracyjnoprawnym polskich uzdrowisk, gmin uzdrowiskowych i przedsiębiorstw uzdrowiskowych, może pozwolić na szersze zrozumienie roli i zasad funkcjonowania uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych, ale też inaczej spojrzeć

² Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.

³ Ustawa z 30.8.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.). Z dniem 1.1.2017 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie: „o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników” (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260).

na kwestię nowego modelu uzdrowiska, jaki jest wynikiem dokonujących się zmian. Wydaje się, że podjęcie tej problematyki i wielu innych zagadnień związanych z uzdrowiskiem jest ze wszech miar słuszne.

W pracy poruszonych zostało szereg zagadnień związanych z historycznym procesem kształtowania uzdrowisk, statusem uzdrowiska, gminy uzdrowiskowej i przedsiębiorstwa uzdrowiskowego. Podjęte zostały także kwestie związane z bieżącym funkcjonowaniem uzdrowisk i występującymi problemami w sferze administracyjnoprawnej. Dokonano także oceny zadań nałożonych na gminy uzdrowiskowe i możliwości ich realizacji.

Wewnętrzna struktura pracy została oparta na dwóch zasadniczych częściach rozważań, z których pierwsza została poświęcona zagadnieniom historycznego procesu kształtowania uzdrowisk i posiada walor wprowadzający i systematyzujący. W głównej mierze oparta jest na metodzie filologicznej, a w niewielkim stopniu na metodzie historyczno-prawnej, statystycznej i socjologicznej⁴. Natomiast druga część pracy dotyczy zagadnień prawnych związanych z funkcjonowaniem uzdrowisk oraz ich statusem i oparta jest w głównej mierze na metodzie formalno-dogmatycznej. W tej części pracy autor dokonuje analizy obowiązujących przepisów i problemów związanych z ich stosowaniem. Ze względu na metodę regulacji stosunków prawnych rozważania prowadzone są przede wszystkim na podstawie regulacji publicznoprawnych, w szczególności z zakresu prawa administracyjnego, samorządowego, finansowego, podatkowego, ale też cywilnego. Ze względu na unikalność i specyfikę rozwiązań prawnych w odniesieniu do uzdrowisk, w opracowaniu wykorzystane zostały poglądy doktryny i orzecznictwo zarówno dotyczące prawa polskiego, jak również prawa unijnego. Ze względu na potrzebę skonfrontowania procesu tworzenia prawa z jego stosowaniem przez przedstawicieli praktyki, sądy i organy administracji publicznej, szczególnie w odniesieniu do kwestii podatkowych, podjęto także próbę oceny prawidłowości przyjętych rozwiązań prawnych. W konstrukcji pracy wykorzystano również metodę empiryczną⁵, która stanowi praktyczną weryfikację poglądów doktryny i praktyki. Praca składa się z dwóch ściśle sprzężonych ze sobą części, podzielonych na rozdziały tematyczne i kończy się całościowym podsumowaniem, które jest elementem spajającym obydwie części pracy.

W części I zaprezentowana została historia powstania i rozwoju uzdrowisk w Europie i w Polsce. Rozdział I zawiera opis prapoczątków lecznictwa uzdrowiskowego w Europie i obejmuje lecznictwo uzdrowiskowe w Grecji, Rzymie i innych krajach europejskich oraz w krajach arabskich. Opisuje także pierwsze formy zorganizowanego leczenia uzdrowiskowego w Europie. Rozdział II dotyczy rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego w Polsce i obejmuje opis prapoczątków leczenia uzdrowiskowego, wymienia i opisuje pierwsze polskie uzdrowiska, a następnie przechodzi do analizy funkcyjno-

⁴ P. Dobosz, Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego, s. 9–47; D. van Kędzierski, Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych, *passim*.

⁵ Bliżej na temat metody empirycznej zob. A. Kotowski, Nurt badań empirycznych w prawoznawstwie, *passim*.

wania uzdrowisk w latach 1922–1939 i później. W rozdziale tym autor wymienia także pierwsze organizacje uzdrowiskowe i opisuje ich rolę w tworzeniu prawa uzdrowiskowego oraz tworzenia warunków do funkcjonowania uzdrowisk.

Część II pracy dotyczy statusu administracyjnoprawnego uzdrowisk, gmin uzdrowiskowych oraz problematyki związanej z funkcjonowaniem uzdrowisk. W części tej autor szczegółowo analizuje status gminy uzdrowiskowej i uzdrowiska, a także podejmuje się analizy i skomentowania problemów i zagadnień związanych z funkcjonowaniem uzdrowisk. Ta część pracy składa się z ośmiu rozdziałów.

W rozdziale I autor dokonał analizy statusu administracyjnoprawnego uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych w okresie do 1939 r. Omówił w nim aspekty administracyjnoprawne uzdrowisk polskich po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., a przede wszystkim dokonał szczegółowej analizy statusu administracyjnoprawnego uzdrowisk, określonego w przepisach ustawy o uzdrowiskach z 1922 r. Podjął także problematykę rozwoju uzdrowisk, opierając się na regulacjach prawnych zawartych w tej ustawie. Przeanalizował też status i pozycję komisji uzdrowiskowej działającej na podstawie przepisów ustawy uzdrowiskowej z 1922 r. Dokonując analizy porządku prawnego odnoszącego się do uzdrowisk w latach 1918–1939, podjął także kwestię ustalenia statusu gminy uzdrowiskowej na podstawie przepisów tzw. ustawy „scalenkowej” z 1933 r.

W rozdziale II autor zajmuje się administracyjnoprawnym statusem uzdrowisk w okresie 1945–1990. Dokonuje analizy przepisów prawnych z tego okresu i oceny funkcjonowania uzdrowisk. Zawarta jest w nim także krytyczna analiza przyjętych rozwiązań prawnych, które doprowadziły w konsekwencji do zachwiania pozycji polskich uzdrowisk. W rozdziale tym autor podjął się także przedstawienia statusu miejscowości potencjalnie uzdrowiskowych.

W rozdziale III przybliżony został temat statusu prawnego uzdrowisk po zmianie ustrojowej. Bardzo szczegółowo przedstawione zostały prace nad nową ustawą o uzdrowiskach oraz związane z tym perturbacje. Tak szczegółowe przedstawienie procesu legislacyjnego ma nie tylko cel poznawczy, ale też nastawione jest na zwrócenie uwagi na istniejący wówczas, ale i obecnie także, brak jednolitości poglądów w zakresie modelu administracyjnoprawnego uzdrowiska i szczególnego statusu gminy uzdrowiskowej. Autor przedstawił ponadto istniejące w tym czasie organizacje uzdrowiskowe, które działały na rzecz wprowadzenia nowego statusu uzdrowisk i współpracowały przy przygotowaniu kolejnych projektów ustawy uzdrowiskowej. Rozdział ten zawiera szczegółową analizę kolejnych projektów oraz odnosi się do rozwiązań prawnych ostatecznie przyjętych przez Sejm w ustawie z 28.7.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. W rozdziale tym wskazano również wszystkie uzdrowiska, obszary ochrony uzdrowiskowej i gminy uzdrowiskowe.

W rozdziale IV omówiona została odrębność ustrojowa gminy, na obszarze której jest położone uzdrowisko. Przedstawiono także szczegółowo przepisy związane z utworzeniem uzdrowiska. Autor podjął temat ustalenia granic uzdrowiska i formuły organizacyjnej gminy, a także nazwy uzdrowiska. Omówione zostały szczegółowo warunki

prawne ustalone w ustawie dla uzyskania statusu uzdrowiska i nałożone na gminy uzdrowiskowe zadania wymienione w art. 46 ustawy z 28.7.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁶.

Autor podjął się też określenia specyfiki gmin uzdrowiskowych, zarówno przez pryzmat szczególnych zadań, jakie gminy uzdrowiskowe mają wykonywać, jak i odrębności ustrojowych związanych ze statusem gminy, jej finansowaniem i uprawnieniami. Podjęta też została w tym rozdziale kwestia wprowadzenia nakazów i zakazów związanych z wprowadzeniem swoistego reżimu publicznoprawnego na obszarze uzdrowiska.

W rozdziale V analizie zostały poddane kwestie odrębnych regulacji prawnych dotyczących finansowania szczególnych zadań gmin uzdrowiskowych. W rozdziale tym autor bardzo szczegółowo omówił genezę i status opłaty uzdrowiskowej, a także zasady jej poboru, stawki, zwolnienia oraz przedmiot i podmiot opłaty. Omówił także status prawny dotacji uzdrowiskowej i przeprowadził analizę jej pozycji prawnej w systemie finansów samorządowych oraz finansów państwa.

W rozdziale VI podjęta została kwestia nadania obszarowi gminy statusu uzdrowiska. Autor wymienia w tym rozdziale wymogi prawne niezbędne do uzyskania statusu uzdrowiska i szczegółowo je analizuje. Poddaje też krytycznej ocenie niektóre przepisy prawne dotyczące tych zagadnień. Autor wskazuje na problemy w ich stosowaniu ze względu na ich niejasność, złą konstrukcję prawną, problemy interpretacyjne, a nawet błędy merytoryczne. Autor wykazuje, że niektóre z nich są martwe, bo nie ma możliwości ich zastosowania.

Rozdział VII odnosi się do ograniczeń i obostrzeń w działalności gospodarczej na obszarze uzdrowiska. Autor przeprowadza w tym rozdziale szczegółową analizę obowiązujących przepisów i wskazuje na problemy związane z prowadzeniem określonych działalności w uzdrowisku. Podejmuje się też omówienia szczególnych regulacji prawnych, jakie występują na obszarach chronionych znajdujących się na obszarze niektórych uzdrowisk oraz czynności zabronionych na tych obszarach.

Rozdział VIII jest jak gdyby zwięźceniem historii i problematyki funkcjonowania uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych. W rozdziale tym autor szczegółowo omawia ten segment działalności uzdrowisk, który wiąże się z leczeniem uzdrowiskowym i działalnością zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Skupia się jednak w głównej mierze na omówieniu historii działania, podstaw prawnych, statusie własnościowym i prawnoadministracyjnym byłych państwowych przedsiębiorstw uzdrowiskowych, które w dużej mierze decydowały o rozwoju uzdrowisk. Podejmuje też temat struktury własnościowej zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i sytuacji finansowej lecznictwa uzdrowiskowego, a także nakładów na infrastrukturę uzdrowiskową. Pozwala to na zobrazowanie tła ekonomiczno-gospodarczego uzdrowisk oraz sytuacji finansowej lecznictwa uzdrowiskowego. Może też być przyczynkiem do podjęcia dalszych badań nad szeroką problematyką dotyczącą statusu administracyjnoprawnego i ekonomicz-

⁶ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm.

nego podmiotów lecznictwa uzdrowiskowego czy też przedsiębiorstw uzdrowiskowych, a także głębokiej analizy sfery ekonomiczno-finansowej gmin uzdrowiskowych. Rozdział ten zamyka bardzo szeroką problematykę prawnych aspektów funkcjonowania uzdrowisk w Polsce, a całość pracy kończy się podsumowaniem i wysunięciem końcowych wniosków *de lege ferenda*.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 15.6.2020 r.

Muszyna, 15.6.2020 r.

Jan Golba

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl