

Agata Lizak

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

agata_lizak@interia.pl

Ustawowe ograniczenia obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej. Wybrane zagadnienia

Legal Restrictions in Spa Protection Zones. Selected Issues

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia problematykę ograniczeń obowiązujących w strefach ochrony uzdrowiskowej, których obowiązek wyznaczenia wprowadziła obowiązująca obecnie tzw. ustawa uzdrowiskowa. W każdej z trzech stref, oznaczonych literami „A”, „B” i „C”, obowiązują pewne zakazy dotyczące między innymi inwestycji, budowy określonych obiektów, handlu, prowadzenia działalności rolniczej. Z drugiej strony ustawodawca określa główne przeznaczenie każdej ze stref, ustalając także pozytywne wymogi z tym związane (przejawiające się między innymi w konieczności utrzymywania odpowiedniego odsetka terenów zielonych). Ograniczenia mają różną intensywność: od najbardziej restrykcyjnych w strefie „A” (przeznaczonej do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego), po najmniej dotkliwe w strefie „C” (stanowiącej otoczenie pozostałych stref). W opracowaniu omówiono stan prawny w tym zakresie, odwołując się zarówno do pierwotnej wersji przepisów dotyczących stref, jak i do ich kształtu po nowelizacji. Zwrócono też uwagę na problemy praktyczne, jakie wywołuje stosowanie niektórych przepisów – w tym zakresie przeanalizowano dorobek orzecznicy oraz przedstawiono pojawiające się postulaty *de lege ferenda*. Przeprowadzone rozważania umożliwiły ocenę funkcjonowania stref ochrony uzdrowiskowej oraz próbę odpowiedzi na pytanie, czy są one zbędną barierą stawianą przez prawo gminom uzdrowiskowym czy może stanowią konieczne i proporcjonalne ograniczenie.

Słowa kluczowe: gmina uzdrowiskowa; strefa ochrony uzdrowiskowej; uzdrowisko; zakazy obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej

WSTĘP

Nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej wiąże się z pewnymi przywilejami, jednak ze względu na specyficzną funkcję tych miejsc nieodłączne jest także wprowadzanie nieraz dosyć dotkliwych

ograniczeń. Należą do nich ograniczenia obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej określone w art. 38 i 38a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych¹. Są one bardzo zróżnicowane pod względem materii, której dotyczą i odnoszą się do działalności często kluczowej dla funkcjonowania lokalnych społeczności. Mimo znacznej kazuistyki przepisów nie brak wątpliwości praktycznych w zakresie ich stosowania; niekiedy zresztą była podważana sensowność niektórych regulacji. Celem artykułu jest zarówno przeanalizowanie zagadnienia z punktu widzenia obecnego stanu prawnego, jak i przedstawienie pojawiających się postulatów *de lege ferenda*.

STREFY OCHRONY UZDROWISKOWEJ I ICH ISTOTA

Pojęcie stref ochrony uzdrowiskowej nieznane było poprzedniemu ustawodawstwu. Ich wprowadzenia nie przewidywały pierwotne projekty ustaw regulujących tę materię, przedkładane w Sejmie w latach 90.² Idea ich utworzenia pojawiła się dopiero w projekcie z 2000 r.³ i – choć w nieco zmodyfikowanych formach⁴ – powtarzana była w projektach następnych, by ostatecznie pojawić się także w u.l.u.

Według definicji legalnej stref uzdrowiskowych są one częściami obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej określonymi w statucie uzdrowiska, wydzielonymi w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych (art. 2 pkt 6 u.l.u.). Wyróżnia się trzy strefy, oznaczone literami „A”, „B” i „C”⁵. W doktrynie przypisuje się im zasadnicze znaczenie jako wyznacznikom ustawowo określonego

¹ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 879, dalej jako: u.l.u.

² Por. Komisyjny projekt ustawy o gminach uzdrowiskowych, 1996, druk sejmowy nr 2097, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/8F644795F489BB6AC1257458002199B0?OpenDocument> [dostęp: 29.01.2017]; Komisyjny projekt ustawy o gminach uzdrowiskowych, 1997, druk sejmowy nr 150, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/150/\\$file/150.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/150/$file/150.pdf) [dostęp: 29.01.2017].

³ Rządowy projekt ustawy o uzdrowiskach, gminach uzdrowiskowych i lecznictwie uzdrowiskowym, 2000, druk sejmowy nr 2520, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2520/\\$file/2520.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2520/$file/2520.pdf) [dostęp: 29.01.2017].

⁴ Pojawiały się między innymi koncepcje, by zamiast trzech stref utworzyć jedynie dwie. Por. Poselski projekt ustawy o uzdrowiskach, lecznictwie uzdrowiskowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 2002, druk sejmowy nr 984, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/58B-7F9B00E47BB40C1256C53004A8019/\\$file/984.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/58B-7F9B00E47BB40C1256C53004A8019/$file/984.pdf) [dostęp: 29.01.2017].

⁵ Owe strefy powinny być rozłączne, wykluczone są zatem postanowienia zakładające przykładowo, iż strefa „B” obejmuje swym zasięgiem także strefę „A”, choć pojawiały się one w praktyce. Por. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 r., NK.II.0911-16/293/09 (Dz.Urz. Woj. Dol. 2009, nr 90, poz. 1936).

systemu nakazów, zakazów i ograniczeń o charakterze administracyjnoprawnym⁶. Podkreślić należy, że co do zasady objęty strefami musi być cały obszar uzdrowiska, a zatem na całym jego terenie będą obowiązywać pewne ograniczenia (por. art. 33 ust. 2 u.l.u.). Strefy są projektowane na etapie sporządzania operatu uzdrowiskowego, a następnie zostają ostatecznie określone i opisane w statucie uzdrowiska (art. 39 ust. 4 pkt 4 oraz art. 41 ust. 2 pkt 2 u.l.u.).

Pierwsza ze wspomnianych stref z założenia ustawodawcy ma stanowić miejsce prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. To właśnie tu powinny znajdować się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego, takie jak np. szpitale czy sanatoria uzdrowiskowe (por. art. 4 ust. 2 u.l.u.), urzędnictwo lecznictwa uzdrowiskowego – pijalnia uzdrowiskowa, łąki uzdrowiskowe, park i ścieżki ruchowe (por. § 10 pkt 1, § 11 pkt 1 oraz § 12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urzędnictwo lecznictwa uzdrowiskowego⁷) oraz inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu i obsłudze pacjenta, ale też wychodzące naprzeciw potrzebom turystów odwiedzających uzdrowisko w innych niż lecznicze celach. Do takich obiektów należą przede wszystkim pensjonaty, restauracje czy kawiarnie (art. 38 pkt 1 u.l.u.), hotele⁸ itp. Ważnym zastrzeżeniem jest to, że w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej co najmniej 65% powierzchni muszą stanowić tereny zieleni, definiowane jako powierzchnie pokryte roślinnością trwałą lub sezonową (art. 38 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 11 u.l.u.). Co do strefy „A” istnieje obowiązek sporządzenia i uchwalenia dla niej przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie do 2 lat⁹ od dnia otrzymania decyzji potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego (art. 38b ust. 1 u.l.u.).

⁶ P. Nastaj, *Odpowiedzialność administracyjna za przekroczenie wymagań ochrony środowiska w uzdrowiskach*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, cz. 4, Warszawa 2013, s. 610.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 452 ze zm.

⁸ Swego czasu planowano, aby strefa „A” ochrony uzdrowiskowej była przeznaczona jedynie na cele *stricte* uzdrowiskowe, z wyłączeniem możliwości lokalizowania obiektów służących dla potrzeb turystów niebędących kuracjuszami. Takie postulaty wzbudziły jednak kontrowersje jako niepraktyczne, wymuszające burzenie lub też daleko idące przekształcenia istniejących powszechnie w centrach uzdrowisk hoteli. Por. Biuletyn nr 4315/IV Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Zdrowia z dnia 27 października 2010 r. Z drugiej strony zdarza się, że prowadzący hotel mogą być zainteresowani, aby znalazł się on w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej – ma to miejsce np. wówczas, gdy chcą przekształcić obiekt w sanatorium, a te, zgodnie z u.l.u., mogą znajdować się tylko w strefie „A”. Taka sytuacja miała miejsce chociażby w Supraślu. Por. J. Januszkiewicz, *Osrodek Knieja będzie miał sanatorium*, www.poranny.pl/wiadomosci/suprasl/art/5524910,osrodek-knieja-bedzie-mial-sanatorium,id,t.html [dostęp: 29.01.2017].

⁹ Termin ten w orzecznictwie i doktrynie uznaje się za instrukcyjny, aczkolwiek jego przekroczenie uważa się za uprawniające do wniesienia skargi na bezczynność. Por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 426/11, LEX nr 1081783; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Gd 30/10, LEX 756030; K. Sikora, *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*, „Studia

Strefa „B” ochrony uzdrowiskowej ma w założeniu spełniać inną funkcję, ukierunkowaną przede wszystkim na realizowanie potrzeb turystów oraz mieszkańców gminy uzdrowiskowej. To właśnie przede wszystkim tu z założenia powinny znajdować się obiekty usługowe, turystyczne, rekreacyjne, sportowe czy komunalne. Ponadto mogą tu być zlokalizowane budynki mieszkalne. Konieczne jest jednak, aby prowadzona w strefie „B” działalność nie miała negatywnego wpływu na właściwości lecznicze obszaru oraz by nie była uciążliwa dla pacjentów. Również w tym przypadku określono minimum terenów zieleni – tym razem jest to 50%. Możliwe jest też, aby cały teren strefy „B” był objęty granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody albo też był lasem, jeziorem lub morzem.

Najmniejsze rygory wiążą się z funkcjonowaniem strefy „C”. Tereny zielone powinny zajmować w niej nie mniej niż 45% obszaru¹⁰, zaś sama strefa „C” została pomyślana jako otoczenie strefy „B” oraz obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych i ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych.

Zaznaczyć należy, że z funkcjonowaniem stref ochrony uzdrowiskowej wiązały się liczne kontrowersje, zwłaszcza że pierwotna wersja u.l.u. przewidywała znacznie surowsze wymogi i ograniczenia. Przykładowo krytykowano jako zbyt wysoki i ustalony odgórnie, bez badania realiów funkcjonowania uzdrowisk, wskaźnik terenów zieleni, który początkowo miał wynosić dla strefy „A” aż 75%¹¹, a także sam fakt braku zdefiniowania terenów zieleni¹². Wiele źle ocenianych postanowień u.l.u. w tym zakresie zostało już znowelizowanych za pomocą ustawy z dnia

Iuridica Lubliniensis” 2014, nr 23, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2014.23.0.107>, s. 119. Ponadto uważa się, że w terminie 2 lat plan powinien być nie tylko sporządzony i uchwalony, ale także opublikowany i obowiązujący. Por. K. Kaszubowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4, s. 51–58.

¹⁰ *Prima facie* wydawać się może, że jedyną interpretacją przepisów ustanawiających wskaźniki terenów zielonych jest ich odniesienie do powierzchni całej strefy. Można jednak spotkać postanowienia statutów uzdrowisk, gdzie wskaźniki te odnosi się do terenów nowych inwestycji. Takie podejście zyskuje aprobatę orzecznictwa, w którym przyjmuje się, że koncepcja ta jest uzasadniona funkcjonalnie jako uniemożliwiająca przyjęcie niesprawiedliwego poglądu, iż prawo zabudowy przysługuje tym, którzy jako pierwsi zabudują swoje nieruchomości i wypełnią dopuszczalny wskaźnik terenów w danej strefie, które nie muszą mieć waloru terenów zielonych/biologicznie czynnych. Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2016 r., II SA/Kr 1248/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹¹ A. Kaczmarek, *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A. Szromek, Kraków 2010, s. 67–68.

¹² Na gruncie poprzedniego stanu prawnego pojawiały się wątpliwości, czy pojęcia „tereny zieleni” nie należy utożsamiać z pojęciem zdefiniowanym ustawowo, jakim są „obszary biologicznie czynne”. Por. J. Golba, *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399)*, „Jedziemy do Wód w...” 2008, nr 1, s. 17. Przeciwno takiej interpretacji przemawiał fakt, iż za obszar biologicznie czynny można uznać także wysypisko śmieci. Por.

4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw¹³, dzięki czemu istnienie stref ochrony uzdrowiskowej nie jest już w piśmiennictwie jednoznacznie postrzegane jako bariera rozwoju uzdrowiska. Choć rzeczywiście ograniczenia z nimi związane mogą komplikować planowanie i prowadzenie działań gospodarczych na terenie gminy, to jest to uzasadnione celowościowo. Ze względu na ochronną funkcję stref, których istnienie *de facto* warunkuje zachowanie uzdrowiskowego charakteru danego obszaru, zaczyna się je traktować nawet jako mocną stronę miejscowości uzdrowiskowych¹⁴.

ZAKAZY OBOWIĄZUJĄCE W STREFACH OCHRONY UZDROWISKOWEJ WEDŁUG ART. 38A U.L.U.

Informacje ogólne

O ile art. 38 u.l.u. odnosi się do problematyki lokalizowania ujętej w aspekcie pozytywnym, o tyle w art. 38a u.l.u. jest mowa o lokalizowaniu w sensie negatywnym, rozumianym jako niedopuszczanie do tworzenia nowych obiektów, podejmowania jakiegokolwiek działania czy inwestycji¹⁵. Katalog zakazów obowiązujących w strefach ochrony uzdrowiskowej jest szeroki. Z oczywistych względów najbardziej rygorystyczne są one w strefie „A”, najmniej zaś w strefie „C”. Wspólne dla wszystkich stref jest niedopuszczenie funkcjonowania w nich zakładów przemysłowych, pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze, prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych, a także szeroko pojętego prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu. W strefie „B” i „C” zakazane jest prowadzenie wycięcia drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wycięcia określonego w planie urządzenia lasu, zaś w strefie „A” – tylko z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych¹⁶. Wspólny dla strefy „A” i „B” jest zakaz budowy obiektów handlowych o powierzchni użytkowania

Biuletyn nr 4955/IV Komisji Gospodarki, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Zdrowia z dnia 27 lipca 2005 r.

¹³ Dz.U. 2011, nr 73, poz. 390, dalej jako: u.z.u.l.u.

¹⁴ J. Mirek, *Organizacyjno-prawne uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju usług uzdrowiskowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2011, nr 22, s. 125.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 2010/06, LEX nr 314393.

¹⁶ Pierwotna regulacja zawarta w u.l.u. nie przewidywała tych wyjątków, co spotkało się z uzasadnioną krytyką jako skrajnie niepraktyczne. Por. J. Golba, *Analiza ustawy...*, s. 17.

większej niż 400 m² oraz uruchamiania składowisk odpadów stałych i płynnych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych, składów nawozów sztucznych, środków chemicznych i składów opału. Podobnie jak w strefie „A”, w strefie „B” ograniczone jest tworzenie stacji paliw, urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne oraz parkingów naziemnych, przy czym ograniczenia te są bardziej liberalne, np. stacja paliw może zostać tu zlokalizowana, o ile odległość od granicy ze strefą „A” będzie wynosiła co najmniej 500 m, a w przypadku parkingów dozwolone jest ich powstawanie, o ile liczba miejsc parkingowych nie przekracza 50 (w strefie „A” jest to maksymalnie 30, a w przypadku parkingów przed obiektami usługowymi – 10); zakaz nie dotyczy parkingów wielopoziomowych. Najliczniejsze zakazy, jak już wspomniano, obowiązują w strefie „A” i obejmują między innymi zakaz budowy: budynków mieszkalnych jedno- i wielorodzinnych; garaży wolno stojących; autostrad i dróg ekspresowych; obiektów budowlanych mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności takich jak: warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie; zapór piętrzących wodę na rzekach; elektrowni wodnych i wiatrowych. Dotyczą one także uruchamiania pól biwakowych i campingowych oraz budowy domków turystycznych, organizacji rajdów samochodowych i motorowych, prowadzenia działalności rolniczej czy trzymania zwierząt gospodarskich.

Wśród kazuistycznych zakazów można wyróżnić zarówno zakazy bezwzględne (jak chociażby zakaz budowy zakładów przemysłowych), jak i względne. Zdarza się bowiem, iż ustawodawca przewidział uprawnienie gminy do ostatecznego decydowania o dopuszczeniu danej działalności. Tak jest chociażby w przypadku zakazu organizacji imprez masowych – mogą one być organizowane, i to nawet wówczas, gdy zakłócają proces leczenia uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej, o ile przewidziano je w harmonogramie imprez gminnych. Takie ukształtowanie przepisów koresponduje z poglądem, według którego dla określenia zakazów obowiązujących w strefach ochronnych znaczenie mają przede wszystkim indywidualne uwarunkowania danego uzdrowiska¹⁷, a zatem arbitralna ingerencja ustawodawcy nie zawsze byłaby adekwatna. Co prawda, konstrukcja art. 38a u.l.u. sprawia, że katalog zakazów obowiązujących w strefach ochrony uzdrowiskowej należy uznać za zamknięty, niemniej przyjmuje się, że art. 41 ust. 1 i 2 u.l.u. upoważnia radę gminy do samodzielnego uregulowania w treści statutu czynności zabronionych¹⁸, aczkolwiek powinny one mieścić się w katalogu czynności zabronionych w art. 38a u.l.u.¹⁹

Warto odnotować, że w związku z wejściem w życie u.l.u. pojawił się problem, co należy uczynić z obiektami powstałymi przed wprowadzeniem zakazów

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 1990/10, OwSS 2011/2/59–67.

¹⁸ K. Sikora, *op. cit.*, s. 118 i przywołane tu orzecznictwo.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 880/09, LEX nr 620034.

związanych z wytyczeniem stref uzdrowiskowych. Art. 61 ust. 1 u.l.u. przewiduje, że zakaz lokalizacji budownictwa jednorodzinnego w strefie ochronnej „A” nie dotyczy osób, które uzyskały prawo do nieruchomości przed dniem wejścia w życie ustawy. Ponadto dotychczasowe przepisy należało stosować do postępowań dotyczących budowy obiektów określonych w art. 38a ust. 1 wszczętych, ale niezakończonych przed dniem wejścia w życie u.l.u. Jednocześnie trzeba w związku z tym zauważyć, że na gruncie stanu prawnego sprzed nowelizacji u.l.u. w 2011 r., kiedy to *expressis verbis* dopuszczano modernizację obiektów istniejących, za uprawnioną uznawano zmianę sposobu użytkowania już istniejącego budynku na cele mieszkalne, o ile została spełniona przesłanka uzyskania prawa do nieruchomości przed wejściem w życie u.l.u.²⁰

Należy też wspomnieć o art. 11 ust. 1 u.z.u.l.u. Przepisów zawartych w art. 38a nie stosuje się do zakładów przemysłowych, budynków, obiektów, autostrad i dróg ekspresowych, parkingów, stacji, zapór oraz urzędzeń, które istniały przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Próby zawężającej interpretacji tego przepisu, zakładające, iż pozwala on jedynie na funkcjonowanie istniejących obiektów i eliminuje konieczność ich likwidacji, nie znalazły poparcia w judykaturze, która stoi na stanowisku, że w przypadku obiektów istniejących przed wejściem w życie u.z.u.l.u. dopuszcza się ich odbudowę, rozbudowę i nadbudowę²¹. Takie stanowisko z jednej strony chroni interes dysponentów budowli, które zapewne nieraz w przypadku braku dokonania prac modernizacyjnych czy rozbudowujących, mających na celu dopasowanie ich do potrzeb rynku czy wymogów prawnych, i tak musiałyby być z jakichś przyczyn zlikwidowane, z drugiej zaś może powodować skutki sprzeczne z ideą stref ochrony uzdrowiskowej i przyczyniać się do niekontrolowanego wzrostu zanieczyszczeń czy hałasu. Należy zaznaczyć, że możliwa jest sytuacja, kiedy prawo do nieruchomości zostało uzyskane po wejściu w życie u.z.u.l.u., lecz przed ustaleniem granic stref ochrony uzdrowiskowej (np. w przypadku utworzenia nowego uzdrowiska). Wówczas likwidacja danego obiektu byłaby konieczna²². Można uznać, że w tym aspekcie istnieje pewna luka prawna, której skutkiem jest niepewność co do prawa, mogąca zniechęcać potencjalnych inwestorów.

Warto dodać, że na mocy art. 50 pkt 5 u.l.u. każdy, kto wbrew zakazowi prowadzi działalność lub wykonuje czynności, o których mowa w art. 38a u.l.u., podlega karze grzywny.

²⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 grudnia 2013 r., II SA/Lu 626/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2015 r. IV SA/Wa 1702/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²² Por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., II OSK 533/15, niepubl.

Wybrane zakazy obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej

Jak już wspomniano, niektóre zakazy obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej mogą budzić pewne wątpliwości interpretacyjne lub są źródłem praktycznych problemów. W niniejszej części zostaną omówione wybrane z nich, z uwzględnieniem propozycji *de lege ferenda* bądź dorobku orzecniczego rozstrzygającego spory wynikłe na ich tle.

Jednym z zakazów wprowadzonych przez ustawodawcę jest zakaz budowy w strefach ochrony uzdrowiskowej określonych typów obiektów. Wątpliwości budzi tu samo znamię „budowy”. Praktyczną tego implikacją był spór, czy możliwe jest wybudowanie obiektu, którego istnienie jest dozwolone w danej strefie ochrony uzdrowiskowej (np. sanatorium), a następnie przekształcenie go (co już budową nie jest) w chociażby obiekt handlowy, zakład przemysłowy czy blok mieszkalny. Judykatura słusznie przyjęła, iż poparcie takiej koncepcji stanowiłoby nieusprawiedliwioną furtkę do obejścia prawa, a ochrona stref uzdrowiskowych przed powstawaniem w niej niektórych obiektów zupełnie nie mogłaby spełniać swojej roli²³.

Wątpliwości mogą budzić też poszczególne zakazy. Przykładowo zakaz budowy zakładów przemysłowych, jako pierwszy z wymienionych w u.l.u., jedynie *prima facie* może wydawać się oczywisty. Według art. 2 pkt 13 u.l.u. zakładem przemysłowym jest zespół budynków i urządzeń wraz z terenem, na którym prowadzi się działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu mechanicznym, fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich części składowych w nowy produkt. W świetle brzmienia tej definicji pojawiły się wątpliwości, czy zakładem przemysłowym w rozumieniu u.l.u. nie są także np. ciastkarnie czy lodziarnie, które co do zasady nie tylko nie stanowią zagrożenia dla zachowania walorów uzdrowiskowych, ale wręcz są konieczne dla spełnienia przez strefy ochrony uzdrowiskowej funkcji usługowych. W związku z tym postulowano, aby uznać za wystarczający przepis art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. l u.l.u. ogólnie zabraniający wznoszenia obiektów budowlanych mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności takich jak: warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie²⁴. Wydaje się, że byłby to pomysł zasługujący na uwagę, lecz nie są w tym zakresie podejmowane żadne działania legislacyjne²⁵. W kontekście zakładów przemysłowo-

²³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 marca 2016 r., II SA/Sz 1163/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁴ Interpelacja nr 16920 do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji art. 2 pkt 13 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

²⁵ W odpowiedzi na wspomnianą w przypisie 23 interpelację stwierdzono, że termin „zakłady przemysłowe” nie dotyczy takich obiektów, jak cukiernie czy lodziarnie, lecz nie podano na to żad-

wych trzeba zauważyć, że są nimi również rozlewnie wody mineralnej – *de lege lata* powinny one być zatem usytuowane poza strefami ochrony uzdrowiskowej.

Warto pochylić się także nad zakazem budowy obiektów handlowych o powierzchni użytkowej większej niż 400 m². Pod pojęciem powierzchni ustawodawca rozumie powierzchnię budynku lub jego części, mierzoną po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, oraz powierzchnię pomieszczeń pomocniczych, takich jak: magazyny, biura, ekspozycje wystawowe (art. 2 pkt 14 u.l.u.), co stanowi pojęcie znacznie szersze niż „powierzchnia sprzedaży”. Limit 400 m² jest jednocześnie uznawany za minimalną powierzchnię sklepu zwanego potocznie supermarketem. Ponadto przyjmuje się, że powierzchnia użytkowania obiektów handlowych to suma wszystkich lokali handlowych znajdujących się w jednym budynku²⁶, co wyklucza obchodzenie przepisu przez budowę tzw. pasaży lub galerii handlowych.

Spore kontrowersje wiązały się również z zakazem budowy stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne. W przypadku strefy „A” – z wyłączeniem urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, z zastrzeżeniem, że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”. Natomiast w strefie „B” – urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne oddziałujących na strefę „A” ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych, określone na podstawie odrębnych przepisów. Zakaz ten wywoływał problemy praktyczne, zwłaszcza w brzmieniu pierwotnym, nieodwołującym się do dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. Skutkowało bowiem tym, że w uzdrowiskach często brakowało zasięgu telefonicznego, niemożliwe było też świadczenie usług szerokopasmowego Internetu. Również obecne brzmienie przepisu nie jest w pełni akceptowalne. Jeszcze na poziomie prac legislacyjnych nad u.z.u.l.u. zauważano potencjalne zagrożenia z nim związane. Wskazywano, że brak zasięgu może uniemożliwić wezwanie pomocy medycznej przez chorych kuracjuszy, zaś uwarunkowanie funkcjonowania urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa i ratownictwa od spełniania przez nie określonych norm może sprawić, że służby te – z niekorzyścią także dla kuracjuszy i turystów – będą całkowicie niewydolne²⁷. Wobec braku wiążącego udowodnienia szkodliwego

nich argumentów. Tymczasem z definicji legalnej pojęcia „zakład przemysłowy” rzeczywiście trudno o tym wnioskować.

²⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 marca 2016 r., II SA/Sz 1163/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁷ Por. Biuletyn nr 4315/IV Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Zdrowia z dnia 27 października 2010 r.

wpływu pól elektromagnetycznych na zdrowie można postulować zniesienie tego zakazu. Trzeba jednocześnie podkreślić, że jednoznaczne określenie *de lege lata* przesłanek lokalizacji tego typu obiektów w strefach uzdrowiskowych wyłącza negowanie decyzji stanowiących podstawę ich budowy na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 12 u.l.u., zarzucając, iż budowa np. stacji telefonii komórkowej ma negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska²⁸.

Warto odnieść się do zakazu prowadzenia targowisk w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej. Ma on na celu przede wszystkim likwidację problemu pogarszania estetyki uzdrowisk poprzez ustawianie przez handlujących prowizorycznych stanowisk handlowych. Ponadto może on pozwolić na zmniejszenie utrudnień w ruchu pieszym i samochodowym, wpłynąć na ograniczenie zaśmieciania miasta oraz spowodować poprawę warunków sanitarnych prowadzonego handlu. Pod pojęciem targowiska należy rozumieć również pojedynczy punkt sprzedaży – inaczej trudno byłoby uzasadnić wyłączenie z zakresu przedmiotowego pojęcia punktów sprzedaży określonych przedmiotów²⁹. Umożliwienie sprzedaży na obszarze strefy „A” ochrony uzdrowiskowej pamiątek, wyrobów ludowych i produktów regionalnych trzeba uznać za w pełni uzasadnione wobec faktu, iż strefa „A” ma być nakierowana na obsługę pacjenta i turysty, którzy stanowią grupę najbardziej zainteresowanych tego typu przedmiotami.

Interesująca jest też wykładnia najbardziej nieokreślonego zakazu, według którego zabrania się prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu. Aby stwierdzić ów szkodliwy wpływ, należy między innymi zbadać sposób usytuowania tych działań w stosunku do strefy „A” i „B” ochrony uzdrowiskowej oraz zabudowy i zagospodarowania terenów w tych strefach³⁰. Potencjalnym przykładem takiej inwestycji mogłaby być przydomowa siłownia wiatrowa zlokalizowana w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej³¹.

Należy podkreślić, że choć katalog zakazów jest bardzo obszerny, to wciąż *de lege ferenda* pojawiają się propozycje jego poszerzenia. Między innymi wysuwany jest postulat, aby zakazać instalowania tablic i urządzeń reklamowych oraz znaków, jeżeli ich wygląd i forma nie zostały uzgodnione z właściwymi organami

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2015 r., II OSK 1775/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁹ Por. wyrok SO w Koszalinie z dnia 26 czerwca 2014 r., V Ka 330/14, www.orzeczenia.koszalin.so.gov.pl.

³⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r., II OSK 1093/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., IV SA/Wa 2291/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

gminy, na terenie której znajduje się uzdrowisko³². Ze względu na szczególnie istotną rolę estetyki w strefach ochrony uzdrowiskowej wprowadzenie takiego przepisu można uznać za zasadne³³.

PODSUMOWANIE

Nie da się zaprzeczyć, że zakazy wprowadzane w strefach ochrony uzdrowiskowej mogą potencjalnie negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie gmin, chociażby przez ograniczenie możliwości uzyskania dochodów z prowadzenia danych rodzajów działalności³⁴. Niemniej nie można ich uznać, zwłaszcza po ostatniej nowelizacji, za ograniczenia nadmierne. Nawet jeśli gmina zostanie pozbawiona korzyści wynikających z dynamicznego rozwoju inwestycji, to dzięki zachowanym walorom krajobrazowym, klimatycznym i leczniczym wzrośnie jej atrakcyjność jako uzdrowiska i produktu turystycznego, zwłaszcza że nie tylko kuracjusze, ale i turyści oczekują, iż znajdą się w miejscu zadbanym, czystym pod względem ekologicznym, wręcz będącym azylem od cywilizacji³⁵. Zakazy po części zapobiegają też pokusom nadmiernej komercjalizacji usług uzdrowiskowych, przyczyniając się tym samym do zachowania specyficznej kultury uzdrowiskowej, stanowiącej również atut tych miejscowości. Co prawda, obecnie uważa się, że uzdrowiska, by być konkurencyjnymi, muszą oferować także inne niż czysto lecznicze usługi turystyczne³⁶, jednak dla zachowania ich pierwotnego charakteru (stanowiącego zresztą swoistą atrakcję turystyczną) niezbędne wydaje się właśnie wprowadzenie stref o różnym przeznaczeniu. Przed wejściem w życie u.l.u. w uzdrowiskach te strefy nie funkcjonowały, lecz wydaje się, że w obecnych czasach, nacechowanych dążeniem do dynamicznego, ale nie zawsze przemyślanego rozwoju gospodarczego, ograniczenia w uzdrowiskach są konieczne i proporcjonalne.

³² J. Golba, *Uwagi Zarządu SGU RP do projektu zmian ustawy z dnia 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, „Jedziemy do Wód w...” 2009, nr 1, s. 30–31.

³³ Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774) gminy uzyskały możliwość kontroli umieszczania reklam, jednak wydaje się, że uzasadnione jest, aby w gminach uzdrowiskowych kontrolę tę jeszcze wzmocnić i uznać za obowiązkową.

³⁴ E. Grzegorzewska-Mischka, *Zdefiniowanie barier w rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa*, red. M. Boruszczyk, Gdańsk 2011, s. 60–61.

³⁵ J. Krupa, T. Wołowicz, *Uzdrowiska Polski Wschodniej wobec wyzwań rozwojowych – turystyka zrównoważona*, [w:] *Współczesne trendy funkcjonowania uzdrowisk – klastering*, red. J. Hermianiuk, J. Krupa, Rzeszów 2010, s. 8–9.

³⁶ Z. Kruczek, *Atrakcyjność turystyczna uzdrowisk karpackich*, [w:] *Uzdrowiska i ich funkcja turystyczno-lecznicza*, red. A. Szromek, Kraków 2012, s. 70.

BIBLIOGRAFIA

- Biuletyn nr 4955/IV Komisji Gospodarki, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Zdrowia z dnia 27 lipca 2005 r.
- Biuletyn nr 4315/IV Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Zdrowia z dnia 27 października 2010 r.
- Golba J., *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399)*, „Jedziemy do Wód w...” 2008, nr 1.
- Golba J., *Uwagi Zarządu SGU RP do projektu zmian ustawy z dnia 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, „Jedziemy do Wód w...” 2009, nr 1.
- Grzegorzewska-Mischka E., *Zdefiniowanie barier w rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa*, red. M. Boruszczyk, Gdańsk 2011.
- Interpelacja nr 16920 do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji art. 2 pkt 13 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.
- Januszkiewicz J., *Ośrodek Knieja będzie miał sanatorium*, www.poranny.pl/wiadomosci/suprasl/art/5524910,osrodek-knieja-bedzie-mial-sanatorium,id,t.html [dostęp: 29.01.2017].
- Kaczmarek A., *Uwarunkowania i tendencje zmian rozwoju uzdrowisk w Polsce*, [w:] *Uzdrowiska i ich znaczenie w gospodarce turystycznej*, red. A. Szromek, Kraków 2010.
- Kaszubowski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4.
- Komisjny projekt ustawy o gminach uzdrowiskowych, 1996, druk sejmowy nr 2097, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/8F644795F489BB6AC1257458002199B0?OpenDocument> [dostęp: 29.01.2017].
- Komisjny projekt ustawy o gminach uzdrowiskowych, 1997, druk sejmowy nr 150, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/150/\\$file/150.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/150/$file/150.pdf) [dostęp: 29.01.2017].
- Kruczek Z., *Atrakcyjność turystyczna uzdrowisk karpaccich*, [w:] *Uzdrowiska i ich funkcja turystyczno-lecznicza*, red. A. Szromek, Kraków 2012.
- Krupa J., Wołowicz T., *Uzdrowiska Polski Wschodniej wobec wyzwań rozwojowych – turystyka zrównoważona*, [w:] *Współczesne trendy funkcjonowania uzdrowisk – klastering*, red. J. Hermaniuk, J. Krupa, Rzeszów 2010.
- Mirek J., *Organizacyjno-prawne uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju usług uzdrowiskowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2011, nr 22.
- Nastaj P., *Odpowiedzialność administracyjna za przekroczenie wymagań ochrony środowiska w uzdrowiskach*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, cz. 4, Warszawa 2013.
- Poselski projekt ustawy o uzdrowiskach, lecznictwie uzdrowiskowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 2002, druk sejmowy nr 984, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAIIByUnid\)/58B7F9B00E47BB40C1256C53004A8019/\\$file/984.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAIIByUnid)/58B7F9B00E47BB40C1256C53004A8019/$file/984.pdf) [dostęp: 29.01.2017].
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urzędnicy lecznictwa uzdrowiskowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 452 ze zm.).
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 r., NK.II.0911-16/293/09 (Dz.Urz. Woj. Dol. 2009, nr 90, poz. 1936).

- Rządowy projekt ustawy o uzdrowiskach, gminach uzdrowiskowych i lecznictwie uzdrowiskowym, 2000, druk sejmowy nr 2520, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2520/\\$file/2520.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2520/$file/2520.pdf) [dostęp: 29.01.2017].
- Sikora K., *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 23, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2014.23.0.107>.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 879).
- Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 73, poz. 390).
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 1990/10, OwSS 2011/2/59–67.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r., II OSK 1093/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2015 r., II OSK 1775/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 426/11, LEX nr 1081783.
- Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., II OSK 533/15, niepubl.
- Wyrok SO w Koszalinie z dnia 26 czerwca 2014 r., V Ka 330/14, www.orzeczenia.koszalin.so.gov.pl.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Gd 30/10, LEX 756030.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 880/09, LEX nr 620034.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2016 r., II SA/Kr 1248/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 grudnia 2013 r., II SA/Lu 626/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 marca 2016 r., II SA/Sz 1163/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 2010/06, LEX nr 314393.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., IV SA/Wa 2291/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2015 r. IV SA/Wa 1702/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

SUMMARY

The article presents the problematics of legal restrictions in spa protection zones, which are fixed since so called spa act is in force. In each zone, that are defined by letters “A”, “B” and “C” some prohibitions connected with e.g. investments, building some objects, trading, farming are introduced. Additionally, the legislator decides what use of each zone should be and sets some positive demands related to this aspect such as need of maintain a minimal percentage of green area. The limitations are varied as for their intensiveness, from the most restrictive in “A” zone, that is designed for spa purposes to the less intense in “C” zone, that functions as a surrounding of other zones. In the article legal status in this aspect was shown, including both former and present regulations. Some practical problems that appear in relation to applying law were also taken into consideration; legal jurisdiction and postulates de lege ferenda were also analyzed. It allowed to appraise the idea of spa protection zones and to try answer the question whether discussed restrictions are essential and adequate.

Keywords: restrictions in spa protection zones; spa; spa community; spa protection zone