

MARTA WOŹNIAK

Uniwersytet Opolski

GMINY UZDROWISKOWE WOBEC WYZWAŃ ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ POWIETRZA

1. WSTĘP

Uzdrowiska, jako swoiste dobra publiczne, których rodowód sięga 1922 r.¹, poza niekwestionowaną pod względem wartości zdrowotnych funkcją leczniczą i unikatowym zasobem krajobrazowo-estetycznym, powinny charakteryzować się wysokim poziomem ochrony środowiska. Osią gmin uzdrowiskowych jest prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego, czyli takiego lecznictwa, które uzupełniając leczenie szpitalne lub ambulatoryjne, ma pomóc pacjentowi odzyskać sprawność po chorobie lub wypadku, wykorzystując naturalne surowce lecznicze oraz klimat i mikroklimat². Aby było to możliwe, gmina uzdrowiskowa powinna nie tylko posiadać surowce lecznicze i odpowiednią infrastrukturę, lecz także spełniać wymagania wobec środowiska, przede wszystkim w zakresie ochrony powietrza. Tymczasem – jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 29 grudnia 2016 r. – większość uzdrowisk ma problemy z dotrzymaniem wszystkich parametrów do-

¹ Pierwszym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie polskich uzdrowisk była ustawa z 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz. U. Nr 31, poz. 254).

² <https://www.gov.pl/web/zdrowie/lecznictwo-uzdrowiskowe> [dostęp 20 marca 2023 r.].

tyczących jakości środowiska, w tym powietrza i poziomów hałasu³, na co nakłada się dodatkowo brak kompleksowych badań zanieczyszczeń powietrza w uzdrowiskach. Uzyskanie statusu gminy uzdrowiskowej wymaga bowiem od tych gmin nie tylko występowania na danym terenie naturalnych surowców leczniczych oraz zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, ale i wartości środowiskowych, jak klimat o właściwościach leczniczych oraz spełnienia innych wymagań w stosunku do środowiska, na przykład co do odpowiednich poziomów hałasu, jakości wody, czystości gleb, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Do wymagań tych odsyła ustawodawca w samej definicji uzdrowiska. W świetle art. 2 pkt 3 ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁴ uzdrowisko określa się jako „obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1, któremu został nadany status uzdrowiska”. Treść art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy uzdrowiskowej w odniesieniu do klimatu wskazuje, że status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który „posiada” klimat o właściwościach leczniczych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytania, jakie wyzwania stoją przed gminami uzdrowiskowymi w aspekcie ochrony powietrza oraz czy prawo powszechnie obowiązujące – poprzez swoje gwarancje materialnoprawne i proceduralne – pozwala na osiągnięcie zadowalającego stanu ochrony powietrza w polskich uzdrowiskach. W tym celu zostaną przedstawione instrumenty prawne ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych, z uwzględnieniem instrumentów zawartych w systemie prawa ochrony środowiska. Jednym z ważnych pytań badawczych, na które próżno szukać odpowiedzi w przepisach obowiązującego prawa, jest pytanie, czy przekroczenie jednego ze wskaźników dotyczących zanieczyszczeń powietrza, na przykład stężenia

³ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-statusie-uzdrowisk.html> [dostęp 15 maja 2023 r.].

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 151; dalej: ustawa uzdrowiskowa.

tlenku węgla, pyłu zawieszonego, może stanowić przesłankę do utraty statusu uzdrowiska.

W Polsce głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza jest tzw. niska emisja, czyli emisja pochodząca z sektora bytowo-komunalnego (w następnej kolejności za zanieczyszczenia odpowiadają transport, energetyka i przemysł). Problem zanieczyszczenia powietrza dotyczy także polskich uzdrowisk i miejscowości turystycznych, choć obowiązujące przepisy szczególne ustalają wymogi prawne związane z jakością powietrza w uzdrowiskach, określając dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń oraz nakładając obowiązek monitoringu⁵.

Na wstępie należy zauważyć, że problematyka ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych wykracza poza ustawę uzdrowiskową i wymaga analizy przez pryzmat ustaw odrębnych, w tym przede wszystkim ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶. Prawnych instrumentów ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych należy poszukiwać w systemie prawa środowiskowego i uzdrowiskowego, zaznaczając, że pewne podwaliny w tym zakresie stanowi unijne prawo klimatyczne oparte na celach w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zużycia energii odnawialnej i efektywności energetycznej. Analiza treści przepisów prawa ochrony środowiska w odniesieniu do powietrza pozwala stwierdzić, że w stosunku do uzdrowisk w chwili obecnej nie ma odrębnych norm prawnych regulujących kwestie związane z ochroną powietrza, a nawet szerzej – środowiska. Wyjątkiem są normy odnoszące się do hałasu w strefie uzdrowiskowej „A” oraz kwestie związane z lokalizacją stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, co do których ustawodawca w odniesieniu do strefy „A” zawarł w art. 38 ust. 1 pkt h ustawy zakaz lokalizacji tych urządzeń.

⁵ *Wymogi dla miejscowości uzdrowiskowych i turystycznych w zakresie jakości powietrza: bariery i możliwości*, kwiecień 2019, ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, [dostęp 22 maja 2023 r.].

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.

2. PRAWNA IDENTYFIKACJA NARZĘDZI PRAWNYCH OCHRONY POWIETRZA W GMINACH UZDROWISKOWYCH

Prezentację prawnych narzędzi ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych należy rozpocząć konstatacją, że w tych gminach mamy do czynienia ze swoistym dualizmem zadań publicznych⁷. Gminy uzdrowiskowe, posiadając szczególnie reżim prawny zawarty w ustawie uzdrowiskowej, nadal noszą cechy gmin „standardowych”⁸, zwłaszcza gdy chodzi o kwestie ustrojowe⁹. Jeżeli zaś chodzi o kwestie zadaniowe i kompetencyjne, gminy uzdrowiskowe dysponują typowymi zadaniami własnymi dotyczącymi środowiska i planowania przestrzennego (art. 7 u.s.g. – ład przestrzenny, ochrona środowiska i przyrody, zieleń gminna i zadrzewienia, ochrona zabytków) oraz dodatkowym pakietem zadań własnych związanych z utrzymaniem funkcji leczniczych uzdrowiska między innymi w zakresie gospodarki terenami, gospodarki odpadami, odprowadzania ścieków, spełniania wymogów dotyczących powietrza i hałasu. Wszystkie te wymagania tworzą konglomerat potrzeb uzdrowiska, nie koncentrując się wyłącznie na problematyce ochrony powietrza. Identyfikacji narzędzi prawnych ochrony powietrza w uzdrowiskach należy jednak dokonać nie przez pryzmat ustawy o samorządzie gminnym, ale przez pryzmat szeroko pojętego „prawa środowiskowego” w połączeniu z ustawą uzdrowiskową. Tylko wówczas otrzymamy przekrój narzędzi prawnych ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych. W niniejszym opracowaniu zostały one podzielone na instrumenty planistyczne, regulacyjne, kontrolne oraz finansowe. Instrumenty planistyczne w celu nadania im przejrzystości podzielono na instrumenty

⁷ Zob. M. WOŹNIAK, *The Legal Instruments of Protection of Environment in a Spa Commune in Poland*, «Review of European and Comparative Law» 36.1/2019, s. 113-128.

⁸ Tego pojęcia używam na określenie gmin w rozumieniu ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.); dalej: u.s.g.

⁹ Nie oznacza to, że pod względem ustrojowym można postawić znak równości pomiędzy gminami „standardowymi” a gminami uzdrowiskowymi. Jedną z istotnych odrębności jest powoływanie w tych ostatnich dodatkowej obligatoryjnej komisji – komisji uzdrowiskowej; szerzej na ten temat zob. M. WOŹNIAK, *Odrębności ustrojowe gmin uzdrowiskowych*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 81.4/2019, s. 182.

zawarte w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ oraz w ustawie – Prawo ochrony środowiska.

3. INSTRUMENTY PLANISTYCZNE GMIN UZDROWISKOWYCH ZAWARTE W USTAWIE O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Jako pierwsze wskazać należy instrumenty planistyczne, a to z uwagi na umiejscowienie planowania przestrzennego w strukturze procesu inwestycyjnego. Zgodzić się należy z Jerzym Sommerem, że zmienia się „aura wokół planowania”, a instrumenty planistyczne, głównie za sprawą prawa unijnego, „wróciły do łask”¹¹. Pogląd ten wyrażony został w aspekcie planowania w systemie prawa ochrony środowiska i jest aktualny także w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.), które są jednym z silniejszych środków ochrony środowiska w gminie¹². W dziedzinie prawa ochrony środowiska występuje całe spektrum instrumentów planistycznych poświęconych szczegółowym komponentom środowiska. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest jednym z nich, jednakże nie mieści się w klasycznym kanonie środków planistycznych w ochronie środowiska, ponieważ dotyczy przestrzeni jako całości. Warto w tym miejscu przywołać pogląd Diany Trzcińskiej, że powiązanie realizacji celów środowiskowych z instrumentami planowania przestrzennego przesądza o skuteczności realizacji funkcji ochronnej w odniesieniu do gmin uzdrowiskowych¹³. Zasadniczo, m.p.z.p. jest

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm. W artykule nie uwzględniono nowych instrumentów planistycznych wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) zmieniającą u.p.z.p. z dniem 24 września 2023 r.

¹¹ J. SOMMER, *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, «Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka» 2(60)/2010, s. 39.

¹² Zob. zwłaszcza J. STELMASIAK, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.

¹³ D. TRZCIŃSKA, *Ochrona środowiska a status uzdrowiska w świetle prawa planowania przestrzennego*, «Opolskie Studia Administracyjno-Prawne» 16.1(1)/2018, s. 157.

wyrazem samodzielności planistycznej gminy, co oznacza, że może ona w granicach przysługującego jej władztwa planistycznego przyjąć dla danego terenu plan miejscowy, chyba że zostanie wypełniona dyspozycja art. 14 ust. 7 u.p.z.p., który stanowi, iż plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Z taką właśnie dyspozycją mamy do czynienia w przypadku uzdrowisk, bowiem zgodnie z art. 38b ustawy uzdrowiskowej: „Gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy «A» ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji”. Obowiązek sporządzania planów miejscowych powstał dla wszystkich uzdrowisk z dniem wejścia w życie ustawy z 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, tj. z dniem 2 października 2005 r., i był wyrazem dążenia ustawodawcy do zdyscyplinowania gmin uzdrowiskowych do uchwalenia planów, a tym samym do ochrony terenów uzdrowisk, z reguły obdarzonych szczególnymi walorami krajobrazowymi i klimatycznymi, przed chaotyczną polityką w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁴. Warto odnotować zatem, że już w tym czasie sądownictwo administracyjne dostrzegało związek pomiędzy planowaniem miejscowym a zagadnieniami ochrony powietrza, czy nawet szerzej – klimatu. Z obowiązkiem uchwalenia planu miejscowego dla strefy „A” koresponduje art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 u.p.z.p. nakazujący w planie miejscowym określać obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu¹⁵.

Obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla strefy „A”, która powinna się charakteryzować najsurowszymi wymaganiami ochrony środowiska, wiąże się między innymi z koniecznością ochrony powietrza w uzdrowiskach. Plan miejscowy jest bowiem w stanie przejąć na siebie ciężar regulacji w zakresie przeznaczenia terenu i sposobu

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 10 grudnia 2013 r., II SAB/Kr 198/13, «LEX» nr 1493277.

¹⁵ Por. wyrok NSA z 19 lutego 2021 r., II OSK 2931/20, «LEX» nr 3186547.

jego zagospodarowania z uwzględnieniem potrzeb ochrony powietrza. Z kolei w strefach „B” i „C” gmina może skorzystać z przysługującego jej władztwa planistycznego, przez co wymagania ochrony środowiska i powietrza są ustalane za pomocą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednak jak wynika z przywołanego raportu Najwyższej Izby Kontroli¹⁶, uzdrowiska nie korzystały często z tego instrumentu, co mogło wznagać niekontrolowany rozrost działalności trudnej środowiskowo. W myśl art. 61 ust. 5 u.p.z.p. decyzja ta wymaga – wraz ze spełnieniem pozostałych przesłanek z tego artykułu – zgodności z przepisami odrębnymi. Do przepisów odrębnych zalicza się wszelkie regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich i innych w zależności od położenia terenu objętego wnioskiem¹⁷. W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że katalog przepisów odrębnych, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., nie jest katalogiem stałym. Liczba oraz rodzaj przepisów uznanych za przepisy odrębne zależy bowiem od faktycznych i prawnych uwarunkowań terenu, co do którego są ustalane warunki zabudowy, w tym sposobu jego zagospodarowania¹⁸. Na kanwie tej tezy można uznać, że ustawa uzdrowskowa jest przepisem odrębnym dla oceny zgodności zamierzenia inwestycyjnego z państwowym porządkiem planistycznym, stosownie do uwarunkowań prawnych (status uzdrowiska) i faktycznych (potrzeba ochrony wartości) obszaru uzdrowiska, na którym nie przyjęto planu miejscowego.

Z uwagi na więź prawną, ustaloną za sprawą art. 9 ust. 4 u.p.z.p., że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, nie można w tym miejscu pominąć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, oraz – co

¹⁶ Por. przyp. 3.

¹⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 6 września 2022 r., II SA/Lu 294/22, «LEX» nr 3420790.

¹⁸ Wyrok NSA z 11 stycznia 2023 r., II OSK 3178/19, «LEX» nr 3502985.

szczególnie ważne z perspektywy niniejszego opracowania – wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego (art. 10 ust. 1 pkt 2, 3 i 4). Ustalenia studium mają charakter ogólny, kierunkowy, a ich konkretyzacja następuje w m.p.z.p. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. Ponadto, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium i może być, w zależności od szczególowości ustaleń, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień m.p.z.p.¹⁹ Ustalenia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie powinny z uwagi na ich wewnętrzny charakter wiązać organu wydającego decyzję administracyjną. Ta bowiem jest wydawana na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących. Trudno jednak nie dostrzegać kształtującej roli studium względem decyzji o warunkach zabudowy. W systemie prawa ochrony środowiska można podać przykłady dokumentów planistycznych (jak chociażby wojewódzki plan gospodarki odpadami), które nie mając charakteru wiążącego, oddziałują na rozstrzygnięcia inwestycyjne (zob. art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach o jednoznacznie określonym brzmieniu, że nieokreślenie budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami skutkuje odmową wydania pozwolenia na budowę). Dlaczego zatem tak podstawowy i obligatoryjny dokument planistyczny, jakim jest studium, nie miałby stanowić punktu odniesienia dla decyzji o warunkach zabudowy na terenach należących do stref „B” i „C” uzdrowiska.

W tym miejscu świadomie pominięto – z uwagi na przedmiot artykułu – inne narzędzie planistyczne, a mianowicie uchwałę o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (uchwałę krajobrazową – art. 37a u.p.z.p.). Należy zaznaczyć, że uchwała ta ma istotne znaczenie dla miejscowości uzdrowiskowych, jednakże koncentruje się głównie na

¹⁹ Wyrok NSA z 23 lutego 2023 r., II OSK 556/20, «LEX» nr 3515368.

respektowaniu ochrony walorów krajobrazowych w aspekcie sytuowania tablic i urządzeń reklamowych na terenie gminy²⁰.

4. INSTRUMENTY PLANISTYCZNE GMIN UZDROWISKOWYCH ZAWARTE W USTAWIE PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Instrumentem planistycznym o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska, ale związanym z planowaniem przestrzennym, jest wymagane przed studium i m.p.z.p. na podstawie art. 72 p.o.ś. opracowanie ekofizjograficzne, które ma charakter służebny względem dokumentu planistycznego, ale nie może być pominięte. Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust. 5 p.o.ś.). Można więc przyjąć, że może posłużyć jako silny bodziec wyjaśniający poszczególne rozwiązania przyjęte w m.p.z.p. dla strefy „A” uzdrowiska. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego za sprawą opracowania ekofizjograficznego zapewnia się między innymi ochronę warunków klimatycznych, co ma niebagatelne znaczenie dla gmin uzdrowiskowych.

Pośród narzędzi ze sfery ochrony środowiska o charakterze programowo-planistycznym należy wskazać także programy ochrony środowiska przyjmowane na podstawie art. 17 ust. 1 p.o.ś. Gminne plany ochrony środowiska nie mają charakteru aktów prawa miejscowego.

²⁰ W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na rolę, jaką w uzdrowiskach ma do odegrania uchwała krajobrazowa w kształtowaniu krajobrazu leczniczego „terapeutycznego”; zob. D. DRYGLAS, M. MELLER, *Kształtowanie przestrzeni w uzdrowiskach w oparciu o zapisy uchwały krajobrazowej na przykładzie uzdrowisk Kotliny Kłodzkiej*, [w:] *Dobre praktyki w zarządzaniu uzdrowiskiem. Uzdrowiska pogranicza Polski i Czech*, red. M. BEŁOF, Wrocław 2021, s. 46 i n.

Są to dokumenty podejmowane na poziomie lokalnym w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, które mogą być wykorzystywane jako główny instrument strategicznego zarządzania środowiskiem. Wymaga się, aby zadania podejmowane na szczeblu samorządowym przyczyniały się bowiem do osiągnięcia krajowych celów zapisanych w dokumentach strategicznych i programowych²¹. Programy te, będąc aktami nienormatywnymi, obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji i jako takie nie mogą wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, ale kształtując lokalną politykę środowiskową z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań wynikających ze statusu uzdrowiska, mogą stanowić ważny wektor ochrony powietrza w miejscowości uzdrowiskowej. Dodatkowo, poprzez zobowiązanie organu wykonawczego gminy do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie gminnego programu ochrony środowiska, istnieje szansa włączenia lokalnej społeczności w proces kształtowania ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza.

Prawo „środowiskowe” nie dostarcza zbyt wielu przykładów instrumentów planistycznych ściśle skierowanych do ochrony powietrza. Jednym z podstawowych jest wojewódzki program ochrony powietrza, którego celem jest osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu dla stref sklasyfikowanych co roku do 30 kwietnia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Projekt dokumentu dla stref, w których odnotowane zostały przekroczenia poziomów jakości powietrza, przygotowuje właściwy zarząd województwa w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, zaś uchwała sejmik województwa. Stosownie do art. 91 ust. 2 p.o.ś. wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta są obowiązani do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, z kolei jej niewydanie oznacza akceptację projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Jest to też szansa dla gmin uzdrowiskowych, które na tym etapie procedowania wojewódzkiego programu

²¹ A. OGONOWSKA, *Zarządzanie ochroną środowiska w gminie*, «LEX/el.» 2019.

ochrony powietrza mogą ustosunkować się do założeń programu. Mogą na przykład wskazać newralgiczne punkty uzdrowiska (w aspekcie ochrony powietrza) oraz przewidzieć środki zaradcze. W zakresie realizacji założeń programów ochrony powietrza odpowiedzialność przeniesiona jest w dużej mierze na gminy, które posiadają narzędzia do wspierania mieszkańców, między innymi w wymiarze korzystania z ekologicznych źródeł energii.

5. INSTRUMENTY REGULACYJNE OCHRONY POWIETRZA W GMINACH UZDROWISKOWYCH

Jednym z najstarszych, ale jednocześnie najbardziej skutecznych środków regulacyjnych w ochronie środowiska są zakazy. Zakazy w ochronie środowiska możemy podzielić na zakazy bezwarunkowe (które nie przewidują wyjątków) oraz zakazy warunkowe, od których przepisy obowiązującego prawa przewidują wyjątki. Lista zakazów w ochronie środowiska jest długa i część z nich może dotyczyć uzdrowisk. Można je wywodzić albo z przepisów rangi ustawy, albo z aktów prawa miejscowego. Jednym z ustawowych zakazów wpływających na jakość powietrza w uzdrowiskach jest zakaz wypalania traw, który jeśli jest łamany, prowadzi do pogarszania się stanu powietrza w miejscowościach uzdrowiskowych.

Zakazu tego należy doszukiwać się w przepisach szeroko rozumianej „prawy środowiskowej”. Na przykład ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²² formułuje w art. 124 zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów (zagrożone karą aresztu lub grzywny). Jest to zakaz względny, ponieważ nie dotyczy działań ochrony czynnej wynikających z: 1) zadań ochronnych lub planu ochrony dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody; 2) planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000. Innego przykładu względnego

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.

dostarczy ustawa z 28 września 1991 r. o lasach²³. Zgodnie z treścią jej art. 30 ust. 3 w lasach oraz na terenach śródleśnych, jak również w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a w szczególności: 1) rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub nadleśniczego; 2) korzystania z otwartego płomienia; 3) wypalania wierzchniej warstwy gleby i pozostałości roślinnych z wyjątkiem działań i czynności związanych z gospodarką leśną, pod warunkiem że czynności te nie stanowią zagrożenia pożarowego. Z kolei rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych²⁴ wprowadza zakaz wypalania pozostałości roślinnych na polach i łąkach. Wreszcie art. 30 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁵ zakazuje przetwarzania odpadów (w tym w sposób termiczny) poza instalacjami i urządzeniami.

Z kolei art. 31 ust. 7 tej ustawy przewiduje, że dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, lecz jedynie wówczas, gdy nie są objęte obowiązkiem selektywnego zbierania, a taki obowiązek nakładają regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach – zgodnie z ustawą z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁶. Wszystkie wyżej wymienione przykłady zakazów wpływają istotnie na jakość powietrza w uzdrowiskach.

Instrumentów regulacyjnych w formie zakazów (ale i ograniczeń) możemy doszukać się w ustawie uzdrowiskowej, która je wyróżnia w poszczególnych rodzajach stref ochrony uzdrowiskowej (oznaczonych literami „A”, „B” i „C”) jako częściach obszaru uzdrowiska. Ustawodawca, chcąc wyjść naprzeciw ochronie uzdrowiska w aspekcie ochrony środowiska, w tym powietrza, przyporządkował poszczególnym strefom system określonych zakazów. Warto podkreślić, że system zakazów jako środków ochrony walorów środowiskowych pojawił się po raz pierwszy

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 822.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.

na gruncie pierwszej polskiej ustawy uzdrowiskowej z 1922 r. Obowiązujący system zakazów cechuje surowość malejąca, od najdalej idących w strefie „A” do najłagodniejszych w strefie „C”²⁷. Dodatkowe zakazy i ograniczenia obowiązujące na obszarach uzdrowiskowych mogą zostać wprowadzane aktami prawa miejscowego, na przykład w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw²⁸. Zakazy ustalone ustawowo dla strefy „A” muszą być uwzględnione w obowiązkowo sporządzanym m.p.z.p. w aspekcie lokalizacji obiektów mogących wpływać na stan powietrza w uzdrowisku. Na zagadnienia klimatu w aspekcie zakazów zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z 2 grudnia 2010 r.²⁹ stwierdził, że: „Skoro obszar uzdrowiska wydziela się w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, zaś leczenie uzdrowiskowe prowadzone jest przy wykorzystaniu warunków naturalnych, takich jak: właściwości naturalnych surowców leczniczych, właściwości leczniczych klimatu, mikroklimatu, to dla określenia zakazów obowiązujących w strefach ochronnych znaczenie mają przede wszystkim indywidualne uwarunkowania danego uzdrowiska”.

Szczególnym instrumentem regulacyjnym ochrony powietrza jest uchwała antysmogowa – która stanowi instrument samodzielny, ale dostarczający także przykładów zakazów zawartych w aktach prawa miejscowego, związanych z ochroną powietrza w uzdrowiskach. W miejscowościach o statusie uzdrowiska występuje często problem tzw. niskiej emisji, związany ze spalaniem drewna (często o wysokiej wilgotności) lub niskiej jakości drewna, wypalanych w przestarzałych urządzeniach. Problem zanieczyszczenia powietrza spowodowany przekroczeniami dopuszczalnych norm stężenia PM10 oraz PM2,5, których źródło stanowi niska emisja, nie omija miejscowości uzdrowiskowych.

²⁷ W. RADECKI, *Ochrona prawna walorów turystycznych. Cz. VII. Walory turystyczne uzdrowisk*, «Problemy Ekologii» 6.12/2008, s. 283-285.

²⁸ Uchwała XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 8 grudnia 2017 r. poz. 5154.

²⁹ II OSK 1990/10, «LEX» nr 786780.

Jednym z restrykcyjnych narzędzi, jakie posiada samorząd, mającym na celu poprawę jakości powietrza, jest uchwała podejmowana na podstawie art. 96 p.o.ś. Upoważnia ona sejmik województwa do wprowadzenia ograniczeń lub zakazów między innymi w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Ustawodawca upoważnił sejmik województwa do wprowadzania zakazów lub ograniczeń w zakresie użytkowania urządzeń, jakimi są instalacje, w których następuje spalanie paliw. W uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. to nie rada gminy w m.p.z.p., lecz sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. jest uprawniony do wprowadzenia regulacji zakazujących stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe³⁰. Treść unormowań art. 96 p.o.ś. prowadzi do wniosku, że ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował w nich sposób wprowadzania oraz zakres ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Tym samym – jak zaznacza się w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych – doszło tą drogą do ostatecznego „wyjęcia” omawianej problematyki z zakresu art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.³¹ Brak jest zatem podstawy prawnej do ustalenia w planie miejscowym wyłączenia stosowania paliw stałych. Uchwała antysmogowa – z uwagi na swój charakter i znaczenie – podlega szczególnemu reżimowi proceduralnemu, włączając wymóg uzyskania opinii społeczeństwa, tak jak ma to miejsce w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko sporządzanej na podstawie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³². Ten tryb przewidziany jest dla dokumentów planistycznych i ma na celu dostarczenie organowi administracji publicznej informacji, czy i w jaki sposób dany dokument wpływa na środowisko, przy czym środowisko jest tu rozumiane nie tylko jako środowisko przyrodnicze, lecz także jako środowisko społeczne i kulturowe (w tym

³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 18 marca 2021 r., IV SA/Po 1872/20, «LEX» nr 3176783.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 878/19, «LEX» nr 2780432.

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

zabytki), identyfikację zagrożeń dla środowiska i minimalizowania potencjalnych oddziaływań oraz ewentualną korektę projektu uchwały.

Na dzień 23 marca 2023 r. uchwały antysmogowe przyjęto w czterech województwach³³. Warte podkreślenia jest, że tylko w jednym województwie (dolnośląskim) przyjęto uchwałę antysmogową odrębnie poświęconą uzdrowiskom³⁴. W uchwale tej wprowadzono zakazy i ograniczenia w dolnośląskich uzdrowiskach w stosunku do instalacji, w których następuje spalanie paliw z uwzględnieniem podziału na strefy ochrony uzdrowiskowej „A”, „B” i „C”. Jest to znakomity przykład i wzór do naśladowania dla innych województw, w których występują miejscowości uzdrowiskowe. Prowadzenie skutecznej polityki antysmogowej w uzdrowiskach jest bowiem czymś absolutnie priorytetowym.

Swobodnymi instrumentami regulacyjnymi ze sfery ochrony środowiska są standardy ochrony środowiska oraz pozwolenia emisyjne. W myśl art. 141 p.o.ś. eksploatacja instalacji lub urządzenia nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych, tj. dopuszczalnych wielkości emisji. Podmioty korzystające ze środowiska są także obowiązane respektować standardy jakości środowiska, tj. poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułapy stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze. Choć uzdrowiska mają zgoła odmienną funkcję (jaką jest prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego), w strefach „B” i „C” mogą być prowadzone działania polegające na wprowadzaniu gazów i pyłów do powietrza. Powoduje to obowiązek stosowania standardów ochrony środowiska. Odrębnym zagadnieniem są pozwolenia w rozumieniu działu IV ustawy – Prawo ochrony środowiska, jednak prezentacja tego zagadnienia znacznie wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

³³ Przegląd stanu uchwał antysmogowych <https://czysteogrzewanie.pl/podstawy/uchwaly-antysmogowe/> [dostęp 23 maja 2023 r.].

³⁴ Uchwała dotyczy następujących uzdrowisk: Jelenia Góra-Cieplice, Duszniki-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Polanica-Zdrój, Szczawno-Zdrój.

6. OPERAT UZDROWISKOWY I ŚWIADECTWO DOKUMENTUJĄCE POTWIERDZENIE WŁAŚCIWOŚCI LECZNICZYCH NATURALNYCH SUROWCÓW LECZNICZYCH I WŁAŚCIWOŚCI LECZNICZYCH KLIMATU JAKO SPECJALISTYCZNE INSTRUMENTY REGULACYJNE

Dokonując przeglądu instrumentów prawnych dotyczących ochrony powietrza w uzdrowiskach, nie można pominąć operatu uzdrowiskowego. Ustawa uzdrowiskowa w art. 2 pkt 5 definiuje pojęcie „operat uzdrowiskowy” jako „dokument zawierający charakterystykę wyodrębnionego obszaru pod względem możliwości uznania go za uzdrowisko albo obszar ochrony uzdrowiskowej, ze szczególnym uwzględnieniem dostępnych na tym obszarze naturalnych surowców leczniczych i klimatu”. Operat ma charakter uprzedni, gdyż sporządza się go w celu określenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na danym obszarze, zanim gmina wystąpi o nadanie obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej (art. 39 ustawy uzdrowiskowej).

Operat sporządza się w formie pisemnej, na którą składają się część opisowa i graficzna.

Część opisowa dotyczy w szczególności określenia obszaru, który będzie objęty wystąpieniem o nadanie statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej wraz z jego zagospodarowaniem przestrzennym i przyszłych planach w tej materii, a także zawiera informacje dotyczące planowanych stref uzdrowiskowych. Niezbędny jest także opis właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i klimatycznych wraz z potwierdzającymi je świadectwami na obszarze występującym o nadanie statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej. Ponadto wymagane są informacje dotyczące spełniania norm odrębnych przepisów, na przykład o stanie czystości powietrza oraz natężeniu hałasu. Część graficzna obejmuje mapy obszaru, któremu ma zostać nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, z zaznaczeniem poszczególnych planowanych stref ochrony uzdrowiskowej. Spełnienie warunków koniecznych do nadania statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej potwierdza następnie minister właściwy do spraw zdrowia w drodze

decyzji o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze, dla którego sporządzono operat uzdrowiskowy po spełnieniu warunków między innymi w zakresie jakości powietrza. Można więc przyjąć, że operat uzdrowiskowy jest jednym z narzędzi prawnych ochrony powietrza w gminie uzdrowiskowej, stanowiących o późniejszym potwierdzeniu przez ministra możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego.

Kolejnym ważnym instrumentem jest świadectwo dokumentujące potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (art. 35 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej). Gmina, która występuje o nadanie obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, jest obowiązana je uzyskać. Potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu odbywa się na podstawie udokumentowanych badań potwierdzających te właściwości oraz wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki przeprowadzanych przez jednostki uprawnione do tego przez ministra właściwego do spraw zdrowia. A zatem jeżeli gmina uzyskała świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu na obszarze uzdrowiska, oznacza to, że spełnia wszystkie ustalone przepisami prawa wymagania z zakresu ochrony środowiska, ponieważ gmina nie można uzyskać tego dokumentu bez uprzedniego sprawdzenia norm związanych z zanieczyszczeniem środowiska.

Proces weryfikacji świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu, w tym także stan środowiska, odbywa się raz na 10 lat. Ocena, jaka będzie sporządzana w procesie weryfikacji świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu i wód, może stanowić podstawę do utraty statusu uzdrowiska. Samo przekroczenie norm z zakresu ochrony powietrza nie przesądza, że obszar nie spełnia warunków, o których mowa w art. 34 ustawy uzdrowiskowej. Dopiero jeżeli w procesie weryfikacji gmina nie uzyska świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze wód i klimatu, Minister Zdrowia może rozpocząć procedurę pozbawiającą obszar statusu uzdrowiska. Świadectwo stanowi więc instrument decydujący o statusie uzdrowiska.

7. INSTRUMENTY KONTROLNE OCHRONY POWIETRZA W GMINACH UZDROWISKOWYCH

Kolejną grupę instrumentów prawnych ochrony powietrza w gminie uzdrowiskowej stanowią instrumenty kontrolne, które można odkodować na podstawie przepisów „prawa środowiskowego” i ustawy uzdrowiskowej. Organy gminy uzdrowiskowej sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska, ale nie dysponują uprawnieniami o charakterze władczym. Ogólna norma kompetencyjna do przeprowadzenia kontroli zawarta w art. 379 ust. 1 p.o.ś. przyznaje organowi wykonawczemu gminy kompetencję do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Organ, stwierdzając w wyniku kontroli naruszenie przepisów, nie podejmuje własnych działań, ale występuje do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji. Wskazany instrument kontrolny może stanowić ważne narzędzie ochrony powietrza w gminie uzdrowiskowej.

Jednym z przejawów funkcji kontrolnej w uzdrowisku, a jednocześnie obowiązkiem gmin uzdrowiskowych jest prowadzenie oceny jakości powietrza i obserwacji zmian w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 88 ust. 1 p.o.ś.). Monitoring jest podstawowym źródłem informacji o środowisku i jednocześnie działaniem własnym gminy uzdrowiskowej. Przywołując przepis art. 34 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej, kontrola powinna obejmować zakres spełniania określonych w przepisach ochrony środowiska wymagań, między innymi w stosunku do ochrony powietrza. Ponadto, na potrzeby dokonywania oceny jakości powietrza, analiz rozprzestrzeniania się substancji w powietrzu oraz prognoz zmian jego jakości uzyskiwanych w ramach monitoringu wykonuje się modelowanie matematyczne transportu i przemian substancji w powietrzu (art. 88 ust. 5 p.o.ś.). Należy zwrócić uwagę, że przepisy prawa ochrony środowiska w zakresie monitoringu stanu środowiska nie wprowadzają obowiązku wykonywania odrębnych badań jakości środowiska na obszarach stref ochrony uzdrowiskowej. Z kolei przepisy ustawy uzdrowiskowej w aspekcie kontroli jakości środowiska,

w tym jakości powietrza, zawierają normy ogólne. W myśl art. 23 ustawy uzdrowiskowej minister właściwy do spraw zdrowia może zwracać się do właściwych służb i inspekcji z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Słabość tego instrumentu przejawia się w nadmiernej centralizacji. Brakuje tu – w ocenie piszącej te słowa – ogniwa, które by dawało kompetencje organowi wykonawczemu gminy do monitorowania jakości powietrza w uzdrowiskach. Istotne znaczenie mają także urządzenia dokonujące pomiarów, na podstawie których dokonywane są ustalenia, a także ich rozmieszczenie w przestrzeni uzdrowiska.

8. INSTRUMENTY FINANSOWE W GMINACH UZDROWISKOWYCH

Instrumentem finansowym ściśle skierowanym do gmin uzdrowiskowych jest opłata uzdrowiskowa, pobierana w celu realizacji zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska³⁵. Środki pochodzące z opłat uzdrowiskowych pobieranych od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska, powinny być przeznaczane na prowadzenie monitoringu środowiska i podnoszenie jakości środowiska w gminach uzdrowiskowych³⁶. Opłaty te stanowią więc element instrumentarium prawnego ochrony powietrza w uzdrowiskach.

Opłata uzdrowiskowa ustalana jest w formie uchwały rady gminy w oparciu o warunki klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach panujące na terenie gminy

³⁵ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.); dalej: u.p.o.l.

³⁶ Literalna analiza treści art. 17 ust. 2a u.p.o.l. wskazuje na to, że od osób, od których jest pobierana opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej. Zasada wyrażona w ustawie podatkowej wskazuje więc na to, że w miejscowości, w której mogą być pobierane opłata uzdrowiskowa oraz opłata miejscowa, pobiera się wyłącznie pierwszą z tych opłat.

uzdrowiskowej w momencie podejmowania uchwały. Warunki klimatyczne – obok walorów krajobrazowych – warunkują więc podjęcie uchwały w sprawie opłaty uzdrowiskowej. Rosnące zanieczyszczenie powietrza oraz wzrost świadomości społecznej mogą z kolei doprowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały i obowiązku zwrotu otrzymanych na jej podstawie sum pieniężnych³⁷.

Ustalenia minimalnych warunków klimatycznych, jakie powinna posiadać miejscowość uzdrowiskowa, aby pobierać opłatę, dokonuje się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową³⁸. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia za minimalne warunki klimatyczne uznaje się zachowanie: 1) na terenie strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza, na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska; 2) w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska. Powołane rozporządzenie określa zatem trzy kategorie warunków, które muszą być spełnione łącznie, aby w danej miejscowości można było wprowadzić opłatę miejscową. Są to warunki: 1) klimatyczne; 2) krajobrazowe; 3) umożliwiające pobyt osób fizycznych w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Skoro rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, jasno wskazuje, co rozumie się przez pojęcie minimalnych warunków klimatycznych, rada gminy, ustalając opłatę miejscową, zawsze musi być w stanie wykazać, że są one spełnione³⁹. Powinno to podlegać weryfikacji nadzorczej w trakcie badania legalności uchwały, a niezależnie od niej może podlegać kontroli sądowej, w sytuacji zaskarżenia uchwały na podstawie art. 101 u.s.g. przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostaną naruszone uchwałą w sprawie opłaty uzdrowiskowej.

³⁷ M. SŁUGOCKA, A.J. SPUTOWSKI, *Przesłanki wprowadzenia opłaty miejscowej i uzdrowiskowej. Komentarz praktyczny*, «LEX» 2020.

³⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 1851.

³⁹ M. SŁUGOCKA, A.J. SPUTOWSKI, *op. cit.*

9. PODSUMOWANIE

Dbalność o stan powietrza, czy szerzej środowiska, jest obowiązkiem każdej gminy, ale w gminach uzdrowiskowych powinna być traktowana priorytetowo. Lecznictwo uzdrowiskowe, które jest wyróżnikiem gmin o specjalnym statusie uzdrowiska, może być skutecznie realizowane tylko wówczas, gdy gmina uzdrowiskowa utrzymuje standardy ochrony powietrza. Tworzenie korzystnej klimatycznej koniunktury dla rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego jest ważne zarówno z punktu widzenia potrzeb człowieka, w tym prawa do wypoczynku, jak i utrwalenia ponad stuletniej tradycji polskich uzdrowisk (przyjmując rok 1922 za początek „prawa uzdrowiskowego” w Polsce).

Przeгляд instrumentów prawnych ochrony powietrza w gminie uzdrowiskowej uprawnia do kilku wniosków, z których wyłania się raczej pesymistyczny obraz prawa w tej dziedzinie. Po pierwsze, przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie dostrzegają odrębności klimatycznej gmin uzdrowiskowych. Przeciwnie, traktują je jak każdą inną gminę. Deficytu tego nie jest w stanie zniwelować „ustawa uzdrowiskowa”, która wskazuje wprawdzie jako niezbędny warunek spełnienie wymagań ochrony środowiska, ale w ślad za tym nie idą żadne uregulowania szczegółowe. Uzdrowiska nie dysponują sobie tylko poświęconymi instrumentami ochrony powietrza, z wyjątkiem rygorów prawnych obowiązujących w strefie „A”, dotyczących zakazu lokalizacji uciążliwych środowiskowo inwestycji, co ma wymierny wpływ na ochronę powietrza. Po drugie, instrumenty ochrony środowiska w gminach uzdrowiskowych są wtórne wobec pierwotnego narzędzia, jakim jest wyznaczenie stref ochrony uzdrowiskowej. Po trzecie, skoro szczególność gmin uzdrowiskowych generuje wyższy poziom ochrony powietrza na ich terenie, ów poziom należałoby poddać wyostrzonemu reżimowi kontroli jego stanu. W szczególności, kontrola jakości powietrza powinna być prowadzona cyklicznie za pomocą prawidłowo rozmieszczonych urządzeń pomiarowych. Postulować wypada wzmocnienie środków kontroli i prowadzenie regularnego monitoringu środowiska. Przeгляд instrumentów prawnych ochrony powietrza w gminach

uzdrowiskowych uprawnia wreszcie do wniosku, że są one rozproszone w systemie prawa ochrony środowiska i prawa uzdrowiskowego.

Ważnym pytaniem badawczym jest, czy przekroczenie poziomów substancji zanieczyszczających w powietrzu może stanowić przesłankę utraty statusu uzdrowiska. Wątpliwości generuje bowiem odpowiedź na pytanie, czy samo tylko przekroczenie norm uprawnia do twierdzenia, że dany obszar nie spełnia warunku określonego w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy uzdrowiskowej, a co za tym idzie, uprawnia do pozbawienia statusu uzdrowiska. Ani ustawa uzdrowiskowa, ani przepisy prawa ochrony środowiska nie udzielają odpowiedzi na pytanie, czy przekroczenie jednego ze wskaźników dotyczących zanieczyszczeń powietrza, na przykład stężenia pyłu zawieszonego PM10 (tzw. smogu), jest wystarczającą podstawą wszczęcia takiego procesu. Przepisy prawne nie odpowiadają też na pytanie, jakie są skutki dla uzdrowiska, które rygorystycznie spełnia wszystkie normy, ale okresowo przekracza niektóre z nich. Jakie są skutki prawne takich naruszeń?

Pytania te są ważne z punktu widzenia oceny podstawowej przesłanki uzyskania (i utrzymania) statusu uzdrowiska, jaką jest występowanie na danym terenie klimatu o właściwościach leczniczych oraz spełnienia innych wymagań w stosunku do środowiska, na przykład co do odpowiednich poziomów hałasu, jakości wody czy czystości gleb. Obowiązujący w uzdrowiskach reżim prawny pozwala na przyjęcie, że uzdrowisko może przekroczyć normy ochrony powietrza, gdyż jak pokazała praktyka, nie prowadzi to nieuchronnie do utraty jego statusu. Oceny przesłanek zawartych w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy uzdrowiskowej dokonuje się przez pryzmat przepisów prawnośrodowiskowych. Postulować należy wprowadzenie odrębnej regulacji wymagań wobec środowiska, w tym powietrza i klimatu w ustawie uzdrowiskowej, w postaci odrębnego rozdziału.

GMINY UZDROWISKOWE WOBEC WYZWAŃ ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ POWIETRZA

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest odpowiedź na pytania, jakie wyzwania stoją przed gminami uzdrowiskowymi w aspekcie ochrony powietrza oraz czy prawo powszechnie obowiązujące pozwala na osiągnięcie zadowalającego stanu ochrony powietrza w polskich uzdrowiskach. W tym celu zostaną przedstawione instrumenty prawne ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych, z uwzględnieniem instrumentów zawartych w systemie prawa ochrony środowiska. Jednym z ważnych pytań badawczych jest pytanie, czy przekroczenie jednego ze wskaźników dotyczących zanieczyszczeń powietrza, na przykład pyłu zawieszonego PM10, może stanowić przesłankę do utraty statusu uzdrowiska. Przegląd instrumentów prowadzi do wniosku, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie dostrzegają odrębności klimatycznej gmin uzdrowiskowych, a uzdrowiska nie dysponują sobie tylko poświęconymi instrumentami ochrony powietrza. Instrumenty prawne ochrony powietrza w gminach uzdrowiskowych są rozproszone w systemie prawa ochrony środowiska i prawa uzdrowiskowego. Autorka postuluje wzmocnienie środków kontroli i prowadzenie regularnego monitoringu środowiska w zakresie ochrony powietrza w uzdrowiskach.

OFFICIAL HEALTH RESORTS IN POLAND AND THE PROTECTION OF AIR QUALITY

Summary

The aim of this article is to determine the challenges facing Polish local authorities with the right to operate official health resorts as regards protection of air quality and whether Polish law offers the right legal conditions to maintain good air quality in the country's spas. It presents the legal instruments for the protection of air quality in authorised health resorts, with special emphasis on the instruments offered by Polish environmental law. One of the important research questions is whether a reading higher than the air pollution standard, e.g. for PM10, can serve as grounds for a local authority to forfeit its status as an approved health resort. A review of the available legal instruments leads to the conclusion that the provisions of Polish law do not recognise the climatic distinctiveness of authorised health resorts, and spas do not have specially dedicated instruments at their disposal for the protection of air quality. The legal instruments for the protection of air quality in officially recognised health resorts are scattered throughout Polish

environmental law and health resort law. The article calls for stronger control measures and regular environmental monitoring of air quality in Polish spas.

Słowa kluczowe: gminy uzdrowiskowe; ochrona powietrza; instrumenty prawne; prawo ochrony środowiska; zanieczyszczenie.

Keywords: authorised health resorts in Poland; protection of air quality; legal instruments; environmental law; pollution.

Literatura

- DRYGLAS D., MELLER M., *Kształtowanie przestrzeni w uzdrowiskach w oparciu o zapisy uchwały krajobrazowej na przykładzie uzdrowisk Kotliny Kłodzkiej*, [w:] *Dobre praktyki w zarządzaniu uzdrowiskiem. Uzdrowiska pogranicza Polski i Czech*, red. M. BEŁOŃ, Wrocław 2021, s. 46-51.
- OGONOWSKA A., *Zarządzanie ochroną środowiska w gminie*, «LEX/el.» 2019.
- RADECKI W., *Ochrona prawna walorów turystycznych. Cz. VII. Walory turystyczne uzdrowisk*, «Problemy Ekologii» 6.12/2008, s. 283-286.
- SŁUGOCKA M., SPUTOŃSKI A.J., *Przesłanki wprowadzenia opłaty miejscowej i uzdrowiskowej. Komentarz praktyczny*, LEX 2020.
- STELMASIAK J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- SOMMER J., *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, «Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka» 2(60)/2010, s. 30-44.
- TRZCIŃSKA D., *Ochrona środowiska a status uzdrowiska w świetle prawa planowania przestrzennego*, «Opolskie Studia Administracyjno-Prawne» 16.1(1)/2018, s. 155-164.
- WOŹNIAK M., *Odrębności ustrojowe gmin uzdrowiskowych*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 81.4/2019, s. 179-189.
- WOŹNIAK M., *The Legal Instruments of Protection of Environment in a Spa Commune in Poland*, «Review of European and Comparative Law» 36.1/2019, s. 113-128.