

DIANA DRYGLAS

Akademia Górniczo-Hutnicza

JAN GOLBA

Burmistrz Muszyny oraz Prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP

STYMULATORY I BARIERY POSIADANIA STATUSU UZDRAWISKA W POLSCE I JEGO WPŁYW NA ROZWÓJ TURYSTYKI UZDRAWISKOWEJ

INCENTIVES AND DISINCENTIVES FOR HAVING THE STATUS OF A SPA
RESORT AND ITS INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF THERAPEUTIC
TOURISM IN POLAND

Wstęp

Celem artykułu jest próba wyodrębnienia listy czynników, które z jednej strony stymulują samorządy lokalne do uzyskania lub utrzymania statusu uzdrawiska w Polsce, z drugiej zaś stanowią dla nich bariery, oraz wykazanie znaczenia posiadania statusu uzdrawiska dla rozwoju turystyki uzdrawiskowej.

Artykuł oparto na wnikliwym przeglądzie rozporządzeń i ustaw z zakresu prawa uzdrawiskowego, krajowej literatury przedmiotu, a także studiach nad uzdrawiskowymi dokumentami strategiczno-planistycznymi, stanowiących podstawę przeprowadzonej dyskusji i wniosowania dedukcyjnego.

Aby osiągnąć cel pracy, przeanalizowano warunki ustawowe, jakie muszą spełnić miejscowości, które chcą uzyskać lub utrzymać statusu uzdrawiska w Polsce, oraz wynikające z nich korzyści i ograniczenia dla samorządów lokalnych. Wskazano na rolę statusu uzdrawiska w kształtowaniu popytu i podaży turystyczno-uzdrawiskowej.

Z tytułu nadania statusu uzdrawiska dany obszar odnosi korzyści natury materialnej i niematerialnej, których wielkość w każdym przypadku jest różna. Korzyści materialne wynikają przede wszystkim z: 1) wyższych wpływów podatkowych i opłat lokalnych, 2) pozyskiwania dotacji uzdrawiskowej, 3) przywilejów w zakresie pozyskiwania środków unijnych i krajowych na inwestycje uzdrawiskowe i turystyczne, 4) kontraktów na lecznicze usługi uzdrawiskowe, 5) przywilejów w zakresie pozyskiwania środków na inwestycje z zakresu ochrony środowiska, gospodarki komunalnej, kultury i sportu.

Ponadto obszarowi ze statusem uzdrawiska przysługują przywileje o charakterze niematerialnym, takie jak: 1) specjalna ochrona prawna, 2) prestiż z tytułu posiadania

statusu uzdrowiska, 3) rozpoznawalna marka na rynku i stosunkowa łatwość promocji, 4) wyższy standard środowiska naturalnego.

Obszar ze statusem uzdrowiska napotyka również ograniczenia polegające na: 1) stworzeniu swoistego reżimu publiczno-prawnego na obszarze uzdrowiska, 2) ustanowieniu szczególnych norm prawnych chroniących naturalne surowce lecznicze, 3) ustanowieniu specyficznych właściwych tylko uzdrowiskom norm prawnych z zakresu ochrony środowiska naturalnego, 4) ustanowieniu czy też wyłączeniu ze stosowania norm prawnych w zakresie ładu i porządku odnoszących się do obszaru uzdrowiska, 5) wprowadzeniu na obszarze uzdrowiska postanowień typu „policyjnego”, 6) ograniczeniu wolności gospodarczej, 7) zakazie prowadzenia niektórych działalności gospodarczych w uzdrowisku, 8) ograniczeniu w zakresie możliwości inwestowania w określonych obszarach uzdrowiska, 9) podwyższonych kosztach utrzymania infrastruktury uzdrowiskowej i turystycznej

Reasumując, należy stwierdzić, że miejscowości ubiegające się o uzyskanie statusu uzdrowiska lub te, które chcą go utrzymać, napotykają tyle samo czynników stymulujących co barier.

Niniejszy artykuł systematyzuje rozważania na wskazany temat, przez co ułatwia zrozumienie problematyki statusu uzdrowiska w środowisku naukowców i praktyków zajmujących się tematyką uzdrowiskową.

Do tej pory w krajowej literaturze przedmiotu brakuje przeglądowej prezentacji pozytywnych i negatywnych czynników warunkujących uzyskanie lub utrzymanie statusu uzdrowiska w Polsce i wynikających stąd konsekwencji dla rozwoju turystyki uzdrowiskowej, którą to lukę poznawczą artykuł powinien wypełnić.

Status uzdrowiska – warunki ustawowe

Warunki uzyskania statusu uzdrowiska zostały sformułowane w art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (dalej u.l.u.)¹. Ustawa w art. 34 stanowi, że

[...] status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki: 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie, 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie, 3) na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, 4) spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska, 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami.

¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 879 t.j.).

Użycie sformułowania, że obszar spełnia „łącznie” warunki określone w art. 34 u.l.u. oznacza, że są to warunki *sine qua non*, bez łącznego spełnienia których nie jest możliwe uzyskanie statusu uzdrowiska dla określonego obszaru gminy. A zatem wystąpienie sytuacji, że chociaż jeden z warunków nie jest spełniony, powoduje, że obszarowi nie można nadać statusu uzdrowiska². Do rozwiązania tego należy odnieść się krytycznie, przede wszystkim ze względu na przyjęcie nieostrych, nieprecyzyjnych i niejasnych norm, które mogą powodować i powodują problemy interpretacyjne. Szczególnie stwierdzenie to odnosi się do warunku posiadania leczniczego klimatu, spełnienia wymagań w stosunku do środowiska i posiadania infrastruktury technicznej, dla której nie zostały określone żadne standardy i normy. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych w art. 2 pkt 8 określiła naturalne surowce lecznicze jako „gazy lecznicze oraz kopaliny lecznicze, w tym wody lecznicze i peloidy, których właściwości lecznicze zostały potwierdzone na zasadach określonych w ustawie”. W Polsce w procesie leczenia uzdrowiskowego wykorzystywana jest głównie woda lecznicza, w tym termalna, peloidy występujące w postaci borowin i gaz leczniczy występujący jako naturalny dwutlenek węgla. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze³, wodą leczniczą nazywamy wodę podziemną, która pod względem chemicznym i mikrobiologicznym nie jest zanieczyszczona, cechuje się naturalną zmiennością cech fizycznych i chemicznych, o zawartości: rozpuszczonych składników mineralnych stałych – nie mniej niż 1000 mg/dm³. Aby naturalne surowce lecznicze mogły być stosowane w procesie leczenia uzdrowiskowego, ich właściwości lecznicze muszą zostać potwierdzone na zasadach określonych w art. 35 u.l.u. Zarówno woda lecznicza, jak i peloidy, czy gaz leczniczy muszą mieć świadectwo potwierdzające ich właściwości lecznicze wydane przez jednostkę badawczą uprawnioną i upoważnioną na zasadach określonych w art. 36 u.l.u. Aby obszar otrzymał status uzdrowiska, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 u.l.u., musi mieć klimat o właściwościach leczniczych. Użycie sformułowania „klimat o właściwościach leczniczych” i określenie obowiązku jego posiadania przy nadawaniu statusu uzdrowiska jest nie tylko sformułowaniem niezręcznym, ale budzi poważne wątpliwości, czy tak kategorycznie (*ius cogens*) określona norma jest do spełnienia przez jakąkolwiek gminę. W doktrynie niewielu autorów potwierdza⁴, że klimat może mieć lecznicze właściwości, a bardziej skłania się do tezy, iż klimat może mieć zdolności terapeutyczne, a już na pewno oddziałuje bodźcowo na organizm ludzki i to zarówno w sensie pozytywnym, jak również negatywnym, albo jest obojętny dla organizmu. W piśmiennictwie naukowym występuje raczej zgodność co do tego, że w leczeniu uzdrowiskowym istotną rolę odgrywają czynniki środowiskowe, takie jak klimat i mikroklimat danej miejscowości uzdrowiskowej, które sprzyjają leczeniu ludzi

² J. Golba, *Administracyjnoprawny status uzdrowiska*, rozprawa doktorska (praca niepublikowana), Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2013, s. 45.

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 t.j.).

⁴ M. Solan, *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowiskowej w świetle ustawy uzdrowiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2012, nr 30.

chorych, ale nie można powiedzieć, że istnieje klimat o właściwościach leczniczych. Na inny problem zwracają uwagę Kuchcik, Błażejczyk, Szmyd, Milewski i Baranowski⁵, którzy przyznają, że już samo sformułowanie „klimat o właściwościach leczniczych” musi budzić poważne wątpliwości, bo dużym problemem w analizie potencjału leczniczego klimatu danej miejscowości jest brak konkretnych, wymiernych i obiektywnych kryteriów oceny. Dlatego proponują nowe kryteria oceny właściwości leczniczych klimatu dla uzdrowisk. Zwracają także uwagę na to, że „nieprecyzyjnie sformułowane kryteria mogą być różnie interpretowane, a tym samym ocena właściwości leczniczych klimatu w pewnym stopniu może być subiektywna”.

Wśród innych warunków, od których zależy uzyskanie statusu uzdrowiska, u.l.u. wymienia w art. 34 ust. 1 pkt 3 obowiązek posiadania zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego. Wśród zakładów lecznictwa uzdrowiskowego art. 6 ustawy wymienia: szpitale uzdrowiskowe, sanatoria uzdrowiskowe, szpitale uzdrowiskowe dla dzieci i sanatoria uzdrowiskowe dla dzieci, przychodnie uzdrowiskowe, zakłady przyrodolecznicze, szpitale i sanatoria w urządzonych podziemnych wyrobiskach górniczych. Natomiast do urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego ustawa w art. 5 ust. 1 zalicza: pijalnie uzdrowiskowe, tęźnie, parki, ścieżki ruchowe, urządzone odcinki wybrzeża morskiego, lecznicze i rehabilitacyjne baseny uzdrowiskowe, urządzone podziemne wyrobiska górnicze. Kolejnym niezbędnym warunkiem dla otrzymania statusu uzdrowiska jest, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 u.l.u., spełnienie wymagań w stosunku do środowiska określonych w przepisach o ochronie środowiska. Norma prawna zawarta w tym artykule jest również nieostra i niejasna, choć ma charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*).

Kwestie związane z ochroną środowiska w stosunku do wszystkich gmin, a więc także do uzdrowisk, szczegółowo reguluje ustawa o ochronie środowiska z 2001 r.⁶, która określa wymogi w zakresie: gospodarki odpadami, ścieków, poziomu hałasu, emisji zanieczyszczeń, obszarów specjalnie chronionych, Natura 2000, pól elektromagnetycznych, ochrony powietrza atmosferycznego, poziomu dźwięku, poziomu określonych substancji w powietrzu, równowagi przyrodniczej, standardów emisyjnych, standardów jakości środowiska, dopuszczalnych poziomów substancji lub energii, obszarów cichych w aglomeracjach, obszarów cichych poza aglomeracją. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego należą do kategorii zadań własnych gminy i są wymienione na pierwszym miejscu w katalogu zadań własnych gminy zawartych w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.⁷

Nie wiadomo jednak, które przepisy z zakresu ochrony środowiska należy bezwzględnie spełnić, aby otrzymać lub utrzymać status uzdrowiska. Z normy art. 34 ust. 1 pkt 4 wynika, iż należy spełnić wszystkie, co oznaczałoby w praktyce, że naruszenie któregoś z nich oznacza, że nie można nadać obszarowi statusu uzdrowiska lub w przypadku naruszenia

⁵ M. Kuchcik et al., *Potencjał leczniczy klimatu Polski*, PAN, IGiPZ, Wyd. Akademickie Sedno, Warszawa 2013, s. 223.

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672 t.j.).

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 t.j.).

jakiegokolwiek należałoby wszcząć procedurę zmierzającą do pozbawienia obszaru takiego statusu. Nie wydaje się to słuszne, bo generalnie w przypadku naruszenia przepisów ochrony środowiska stosuje się określone sankcje represyjne, które jednak nie prowadzą do tak daleko idących skutków prawnych, jak to ma miejsce w odniesieniu do uzdrowisk, a które mogą prowadzić w konsekwencji nawet do likwidacji uzdrowiska. Kwestia tego warunku powinna zostać doprecyzowana w przyszłych rozwiązaniach prawnych i ta konstatacja stanowi w istocie wniosek *de lege ferenda*.

Ostatnim warunkiem uzyskania lub utrzymania statusu uzdrowiska jest posiadanie infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, transportu zbiorowego i prowadzenia gospodarki odpadami. Warunek ten wynika z art. 34 ust. 1 pkt 5 u.l.u. Niestety, także w przypadku tego warunku należy stwierdzić, że sformułowanie w sposób nieprecyzyjny i niejasny. Domniemywać tylko należy, że infrastruktura ta powinna spełniać wymogi określone w przepisach ogólnie obowiązujących, odnoszących się do spełnienia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać tego typu obiekty. Warunki te wynikają z przepisów: ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁸, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. prawo o ochronie przyrody⁹, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska¹⁰, ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹, ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹² oraz wydanych do nich przepisów wykonawczych.

Stymulatory posiadania statusu uzdrowiska w Polsce

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych w art. 2 pkt 3 określiła, że „uzdrowisko, to 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 ustawy, któremu został nadany status uzdrowiska”. Definicja ta wskazuje, że w przypadku uzdrowisk mamy do czynienia ze specjalnie wydzielonym obszarem przestrzennym (przestrzeń gminy), wyodrębnionym z uwagi na potrzebę realizacji określonych zadań i celów, który spełnia warunki określone w ustawie uzdrowiskowej i któremu aktem prawnym generalnym (rozporządzenie Rady Ministrów)¹³ odnoszącym się do określonej przestrzeni został nadany status uzdrowiska. Jak wynika z art. 34 ust. 1 u.l.u., gmina, chcąc uzyskać status uzdrowiska, musi spełnić bardzo rygorystyczne i kosztowne warunki i poddać się określonym rygorom gospodarowania na obszarze uzdrowiska, które wynikają z ustawy uzdrowiskowej.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 t.j.).

⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. prawo o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 t.j.).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672 t.j.).

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

¹² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 t.j.).

¹³ Rada Ministrów nadaje status uzdrowiska w drodze rozporządzenia na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

Należy jednak podkreślić, że nadanie statusu uzdrowiska nie tylko powoduje ograniczenia w funkcjonowaniu gminy, ale też niesie ze sobą określone dla niej i jej mieszkańców korzyści. Z tytułu nadania statusu uzdrowiska dana gmina odnosi korzyści zarówno natury materialnej, jak i niematerialnej, których wielkość w przypadku każdego uzdrowiska jest inna. Zależy ona przede wszystkim od rodzaju i wielkości uzdrowiska, a także od liczby miejsc hotelowych w uzdrowisku. Wbrew powszechnemu przekonaniu większe korzyści materialne osiąga nie to uzdrowisko, w którym jest duża liczba miejsc sanatoryjnych, lecz to, w którym duża jest przede wszystkim turystyczna baza noclegowa. Wynika to przede wszystkim z istniejących konstrukcji ustawowych¹⁴, uprawnień do pobierania opłaty uzdrowskiej i dotacji uzdrowskiej. Należy podkreślić, że opłaty uzdrowskiej nie pobiera się w szpitalach uzdrowskich. Tym samym gmina nie otrzymuje też dotacji uzdrowskiej z tytułu funkcjonowania na jej obszarze szpitali uzdrowskich. Korzyści materialne, jakie wynikają z przepisów prawnych, to przede wszystkim: 1) możliwość czerpania bezpośrednich dochodów w postaci podatków i opłat od obiektów uzdrowskich i turystycznych, 2) globalnie wyższe wpływy podatkowe z tytułu podatków od nieruchomości (duża koncentracja obiektów hotelowych i leczniczych), 3) prawo do pobierania opłaty uzdrowskiej, 4) pozyskiwanie tzw. dotacji uzdrowskiej równej wpływom uzyskiwanym z opłaty uzdrowskiej, 5) uprzywilejowanie związane z gwarancją kontraktowania przez NFZ usług uzdrowskich w miejscowości posiadającej status uzdrowiska, 6) możliwość pozyskiwania specjalnych środków unijnych na infrastrukturę uzdrowską i ekologiczną, 7) uprzywilejowanie obszarów uzdrowskich w kryteriach związanych z pozyskiwaniem środków krajowych i unijnych na niektóre inwestycje z zakresu ochrony środowiska naturalnego, rozwiązań komunikacyjnych, kultury. Podatki, jakie pobierane są w uzdrowisku, niewiele się różnią od tych płaconych w innych gminach. Występują jednakże specyficzne dochody pochodzące z podatków i opłat, które są charakterystyczne wyłącznie dla uzdrowisk. Do nich zaliczyć należy: opłatę uzdrowską oraz opłatę miejscową pobierane na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵ (dalej u.p.o.l.), a także opłatę eksploatacyjną pobieraną na podstawie art. 134 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnictwo¹⁶. Analiza dochodów gmin wskazuje, że w dochodach gmin uzdrowskich zauważa się globalnie większe wpływy¹⁷ z podatku od nieruchomości. Wynika to z faktu, że na obszarze uzdrowisk znajduje się dużo większa liczba obiektów hotelowych, leczniczych, sanatoryjnych niż w innych gminach. Opłata uzdrowska pobierana jest w uzdrowskich na podstawie art. 17 ust. 1a u.p.o.l., a opłata miejscowa zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. pobierana jest na obszarach posiadających status obszaru ochrony uzdrowskiej. Wysokość tych opłat

¹⁴ Art. 48 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich daje prawo do pobierania opłaty uzdrowskiej, a art. 49 tej ustawy daje prawo do pobierania dotacji uzdrowskiej.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 716 t.j.).

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 t.j.).

¹⁷ www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-o-najwyzszych-dochodach-budzetow-na-1-mieszkanca [04.05.2017].

ustalana jest przez właściwą radę gminy w wysokości nieprzekraczającej górnej granicy stawek ustawowych określonych stosownym przepisem wykonawczym do ustawy¹⁸. Wielkość globalnych wpływów z opłaty uzdrowiskowej kształtuje się na poziomie od kilkunastu tysięcy w małych uzdrowiskach (Supraśl – 16 tys. zł w 2016 r.) do kilkunastu milionów w dużych uzdrowiskach (Kołobrzeg – 14,8 mln zł w 2016 r.)¹⁹. Na podstawie art. 49 u.l.u. gminie uzdrowiskowej z tytułu posiadania na swoim obszarze uzdrowiska i realizacji zadań uzdrowiskowych, o których mowa w art. 46 u.l.u., przysługuje z budżetu państwa dotacja uzdrowiskowa. Przysługuje ona gminie w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy, w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁰. Otrzymanie statusu uzdrowiska stwarza dla przedsiębiorców zamierzających prowadzić lub prowadzących leczenie uzdrowiskowe w sanatoriach i szpitalach uzdrowiskowych podstawę do uzyskania prawa zawarcia umowy z NFZ na leczenie uzdrowiskowe. Przywilej ten wynika z art. 4 ust. 1 u.l.u., który określa, że lecznictwo uzdrowiskowe jest integralną częścią systemu ochrony zdrowia, które jest finansowane z budżetu państwa. Ale należy podkreślić, że lecznictwo uzdrowiskowe w uzdrowisku może być prowadzone zgodnie z art. 4 ust. 2 u.l.u. wyłącznie w strefie uzdrowiskowej „A” i tylko takie leczenie jest finansowane w ramach kontraktów z NFZ.

W wielu województwach w ramach unijnych programów operacyjnych wyodrębniono środki na realizację infrastruktury uzdrowiskowej i turystycznej w uzdrowiskach. Są to tzw. środki celowe nakierowane na rozwój uzdrowisk i tylko do nich skierowane²¹. Jest to niewątpliwie uprzywilejowanie określonej grupy gmin (w tym przypadku uzdrowiskowych) w zakresie pozyskania środków unijnych na swój rozwój. Także w wielu innych funduszach krajowych, takich jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚ i GW), Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚ i GW), a także w funduszach unijnych z tytułu posiadania statusu uzdrowiska przyznawane są dodatkowe punkty w postępowaniach konkursowych na realizację infrastruktury uzdrowiskowej, ekologicznej, kulturowej czy komunalnej. Poza przywilejami materialnymi gminie uzdrowiskowej z tytułu posiadania na swoim terenie uzdrowiska przysługują różne przywileje o charakterze niematerialnym. Nie są one mierzalne, ale stanowią także określoną wartość. Zaliczyć do nich można: 1) konstytucyjną ochronę uzdrowiska, 2) prestiż z tytułu posiadania statusu uzdrowiska, 3) rozpoznawalną markę na rynku i stosunkową łatwość promocji, 4) prawną możliwość ochrony swoich walorów uzdrowiskowych i środowiskowych, 5) wyższą jakość środowiska naturalnego wyraża-

¹⁸ Obecnie górna stawka opłaty uzdrowiskowej wynosi 4,24 zł – zob. pkt 4 lit. d obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P.2016.779). Górna stawka opłaty miejscowej wynosi 3,08 zł – zob. pkt 4 lit. c obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P.2016.779).

¹⁹ Dane własne: na podstawie sprawozdań finansowych Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP w Krynicy-Zdroju.

²⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 198).

²¹ Przykład środków celowych na uzdrowiska stanowi RPO Małopolska. Działanie 6.3. Rozwój wewnętrznych potencjałów regionu. Poddziałanie 6.3.2 Wsparcie miejscowości uzdrowiskowych.

jąca się w infrastrukturze ekologicznej, posiadaniu obszarów ochronnych, zachowaniu standardów związanych z zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. Przywileje niematerialne wynikają przede wszystkim z charakteru prowadzonej działalności leczniczej i są skutkiem albo odpowiednich unormowań prawnych, albo są wynikiem utrwalonej pozycji uzdrowisk zarówno w procesie utrzymania zdrowia i kondycji zdrowotnej społeczeństwa, jak też wykształconej przez stulecia marki uzdrowiska. Stąd też w uzdrowiskach zauważa się nie tylko wysoki standard infrastruktury uzdrowiskowej i turystycznej, ale też wyższą jakość środowiska naturalnego. Stało się to dzięki olbrzymim nakładom na infrastrukturę uzdrowiskową, turystyczną, środowiskową, ekologiczną i komunalną, poczynionych w latach 2005–2017, które osiągnęły wartość ponad 5 mld zł²². To powoduje, że uzdrowiska postrzegane są dziś jako miejscowości o wysokim statusie infrastrukturalnym, zadbanych układach urbanistyczno-przestrzennych, bogatej ofercie kulturalnej, rekreacyjnej i sportowej, a także rozpoznawalnej marce w turystyce zdrowotnej (spa, wellness). To wszystko niewątpliwie tworzy tzw. wartość dodaną i stwarza stosunkową łatwość promocji uzdrowisk i możliwość bardzo szybkiego zaistnienia w społecznej percepcji.

Bariery posiadania statusu uzdrowiska w Polsce

Pomimo istniejących przywilejów materialnych i pozamaterialnych wiele gmin mających warunki do prowadzenia leczenia uzdrowiskowego nie decyduje się na uzyskanie statusu uzdrowiska, uważając, że ograniczenia w rozwoju takich miejscowości wprowadzone przepisami u.l.u. oraz tymi, które wynikają z innych norm prawnych, nie rekompensują uzyskanych korzyści. Niewątpliwie obszar ze statusem uzdrowiska napotyka różnego rodzaju ograniczenia polegające przede wszystkim na: 1) stworzeniu swobodnego reżimu publiczno-prawnego na obszarze uzdrowiska powodującego wyłączenie ogólnego porządku prawnego w odniesieniu do jego obszaru (gradacja zakazów i nakazów w strefach uzdrowiskowych A, B, C), 2) ustanowieniu norm prawnych chroniących naturalne surowce lecznicze (obszar górniczy, strefy ochrony uzdrowiskowej), 3) ustanowieniu specyficznych właściwych tylko uzdrowiskom norm prawnych z zakresu ochrony środowiska naturalnego (hałas, powietrze), 4) ustanowieniu czy też wyłączeniu ze stosowania norm prawnych w zakresie ładu i porządku odnoszących się do obszaru uzdrowiska, 5) ustanowieniu specyficznych norm prawnych odnoszących się do planowania przestrzennego na obszarze uzdrowiska, 6) ustanowieniu szczególnych norm prawnych czy też wyłączeniu ze stosowania ogólnie obowiązujących norm, w zakresie odnoszącym się do gospodarki nieruchomościami na obszarze uzdrowiska (publicznoprawne służebności ustawowe lub administracyjne), 7) wprowadzeniu na obszarze uzdrowiska postanowień typu „policyjnego”, 8) ograniczeniu wolności gospodarczej przez wprowadzenie zezwoleń na prowadzenie określonej działalności gospodarczej na obszarze uzdrowiska, 9) zakazie prowadzenia niektórych działalności gospodarczych w uzdrowisku, 10) ograniczeniu

²² Dane własne pozyskane przez Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP w Krynicy-Zdroju.

w zakresie możliwości inwestowania w określonych obszarach uzdrowiska, 11) wysokich kosztach utrzymania infrastruktury uzdrowiskowej i turystycznej (parki, zieleń, promenady, deptaki, mola, plaże, tętnie, pijalnie wód, ujęcia wód, altany, tereny rekreacyjne, obiekty kultury itp.), 12) braku możliwości szybkiego przeorientowania swojej działalności na inną, np. przemysłową. Liczba tych barier jest stosunkowo duża, ale też różny jest stopień ich uciążliwości dla mieszkańców i gminy.

Trzeba jednak pamiętać, że uzdrowiska to obszary, które dla zachowania swoich naturalnych walorów uzdrowiskowych muszą zostać poddane szczególnej ochronie prawnej. W świetle teorii prawa zarówno uzdrowisko, jak i obszar ochrony uzdrowiskowej są obszarem specjalnym²³, na którym jest prowadzona działalność poddana daleko idącym ograniczeniom. Problematyką „obszarów specjalnych”²⁴, „stref specjalnych”²⁵, „obszarów ochronnych”, „stref ochronnych”²⁶, „obszarów szczególnej regulacji prawnej”²⁷ doktryna prawa administracyjnego zajmowała się raczej wybiórczo i w sposób mało kompleksowy. Szerzej problem ten poruszała doktryna w odniesieniu do stref specjalnych służących ochronie środowiska²⁸. Natomiast kwestią uzdrowiska jako obszaru specjalnej ochrony zajmowało się niewielu autorów i to fragmentarycznie²⁹. Należy zwrócić uwagę na to, że wyznaczenie obszaru uzdrowiska, a więc obszaru „specjalnej ochrony” czy też stref lub obszarów ochronnych oznacza wprowadzenie na tym obszarze pewnych ograniczeń publiczno-prawnych, które mają różny charakter. Generalnie można byłoby użyć stwierdzenia, że tego typu ograniczenia na obszarze uzdrowiska to część porządku prawnego ukształtowanego odmiennie lub też ogólny porządek prawny poszerzony o regulacje specjalne. Dotyczą one praw rzeczowych, ustanowienia ciężarów publicznych, wprowadzenia specjalnych norm ochronnych, np. z zakresu środowiska naturalnego, sanitarnych, geologii i górnictwa lub wprowadzeniu postanowień typu policyjnego³⁰. Skutki prawne ustanowienia „obszaru specjalnej ochrony” to: 1) ograniczenie prawa własności i innych praw rzeczowych (planem zagospodarowania przestrzennego, parkiem, rezerwatem), 2) ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej, 3) powstanie ciężarów publicznych (np. uiszczanie opłat uzdrowiskowych, obowiązek ponoszenia opłat za wejście do parku czy rezerwatu, a także za zanieczyszczenie środowiska), 4) stworzenie specyficznych norm w zakresie ochrony przyrody, środowiska oraz ładu i porządku (postanowienia typu policyjnego).

²³ W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2011.

²⁴ Obszarami specjalnymi zajmowali się m.in.: M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, t. 2, s. 62 i nast.; T. Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1981, nr 495; W. Radecki, op. cit.; J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] *Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Difin, Warszawa 2010; A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1969; L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Wyd. GWSH, Katowice 2012.

²⁵ J. Stelmasiak, *Institucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.

²⁶ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

²⁷ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1988.

²⁸ W. Radecki, op. cit.; L. Zacharko, op. cit.; J. Golba, op. cit.

²⁹ Ibidem.

³⁰ J. Golba, op. cit.

Utworzenie obszaru specjalnego wyraża się w zastąpieniu części ogólnego porządku prawnego regulacją sformułowaną specjalnie na potrzeby utworzonego obszaru, bądź poszerzeniu porządku powszechnego o regulacje specjalne, bądź też oba jednocześnie³¹. Dodatkową regulacją jest regulacja karna (katalog wykroczeń i występków) związana z utworzeniem takiego obszaru. Tam gdzie nastąpiła kumulacja obszarów ochronnych w uzdrowiskach (np. park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, strefa chronionego krajobrazu, Obszar Natura 2000, lasy ochronne), stworzony został specyficzny reżim publiczno-prawny ustanowiony dla jego ochrony, który wywołuje w konsekwencji różnego rodzaju problemy związane nie tylko z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale też i innych działalności. Swoisty katalog różnego rodzaju ograniczeń, w tym ograniczeń działalności gospodarczej w uzdrowisku zawiera art. 38a u.l.u. Ograniczenia te dotyczą zakazu realizacji zakładów przemysłowych w uzdrowisku, zakazu realizacji budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych w strefie „A” uzdrowiska, zakazu budowy garaży wolnostojących w strefie „A” uzdrowiska, zakazu budowy stacji telefonii komórkowej w strefie „A” uzdrowiska, zakazu budowy obiektów handlowych o powierzchni większej niż 400m² w strefie „A” uzdrowiska, zakazu budowy stacji paliw w strefie „A” uzdrowiska, trzymania zwierząt gospodarskich w strefie „A” uzdrowiska, zakazu budowy parkingów naziemnych przekraczających określoną powierzchnię w strefie „A” uzdrowiska, zakazu prowadzenia robót melioracyjnych w strefie „A” uzdrowiska, a nawet zakaz organizacji imprez rozrywkowych po godz. 22.00 czy też zakaz organizacji rajdów samochodowych i motocyklowych oraz wielu innych szczegółowo opisanych w art. 38a u.l.u. Ograniczenia przewidziano także dla strefy „B” i „C” uzdrowiska w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni publicznej i wprowadzenia przepisów porządkowych.

Specyfika funkcjonowania uzdrowisk wiąże się także z wieloma innymi formami ochrony uzdrowiska, które występują na jego obszarze, dotyczącymi ochrony środowiska, przyrody, form krajobrazu przestrzennego, przestrzeni urbanistycznej, zabytkowej zabudowy, indywidualnych zabytków, pomników przyrody³². W. Radecki nazywa je przyrodniczymi obszarami specjalnymi³³. Należy zwrócić uwagę, że to specyfika prowadzonej w uzdrowisku działalności opartej na naturalnych surowcach leczniczych stanowiących naturalne zasoby przyrodnicze powoduje, iż na jego obszarze występuje kumulacja obszarów specjalnych i form ochronnych wynikająca z różnych norm prawnych.

Dla przykładu można tu wymienić normy prawne chroniące naturalne surowce lecznicze zawarte w ustawie prawo geologiczne i górnicze z 2011 r., a dotyczące obszaru górniczego, stref ochrony sanitarnej ujęć z wodą leczniczą, czy też normy dotyczące stref ochrony uzdrowiskowej tworzone na podstawie u.l.u. Z tego tytułu na obszarze uzdrowiska musi występować swoisty reżim publiczno-prawny i korelacja między wyodrębnioną lub oznaczoną częścią terytorium gminy, a *sui generis*³⁴ szeregu norm prawnych, odnoszących

³¹ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 299 i nast.

³² J. Golba, op. cit., s. 143.

³³ W. Radecki, op. cit., s. 36.

³⁴ *Sui generis* – łac. swego rodzaju, swoisty.

się do należytego zachowania się w granicach tego obszaru. *Sui generis* przejawia się zazwyczaj w zastąpieniu lub poszerzeniu przepisów powszechnie obowiązujących, a także we wskazanych przypadkach jednocześnie, stworzeniem norm prawnych na potrzeby danego obszaru. Przesłankę stanowi zamiar redukcji albo kasacji działalności ujemnej w skutkach dla prymatu celu utworzenia danego rodzaju obszaru specjalnego³⁵. Do innych ograniczeń czy też barier w rozwoju uzdrowiska należy zaliczyć ustanowienie na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska³⁶ specyficznych właściwych tylko uzdrowiskom norm prawnych z zakresu ochrony środowiska naturalnego w odniesieniu do hałasu czy stanu sanitarnego powietrza. Najbardziej dokuczliwą barierą wynikającą z art. 38a u.l.u. jest ograniczenie prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej na obszarze uzdrowiska. Jest to ograniczenie systemowe, nie da się bowiem w uzdrowisku prowadzić działalności, która mogłaby godzić w wartości uzdrowiskowe i prowadzić do naruszenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych. Naruszenie zakazu prowadzenia działalności określonych w art. 38a u.l.u. zagrożone jest w art. 50 pkt 4 u.l.u. sankcją represyjną w postaci kary grzywny. Nie ma wątpliwości, że zadania nałożone w art. 46 u.l.u. na gminy uzdrowiskowe i wprowadzone zakazy, zawarte w art. 38a u.l.u., są bardzo kosztowne dla gminy posiadającej na swoim terenie uzdrowisko. Bardzo wysokie są przede wszystkim koszty utrzymania infrastruktury uzdrowiskowej i turystycznej (parki, zieleń, promenady, deptaki, moła, plaże, łąki, pijalnie wód, ujęcia wód, altany, tereny rekreacyjne, obiekty kultury). Infrastruktura ta jest nie tylko droga w budowie, remontach czy rewitalizacji, ale też kosztowna w utrzymaniu. Z reguły środki pozyskane na ten cel z opłaty uzdrowiskowej i dotacji uzdrowiskowej są w większości uzdrowisk absolutnie niewystarczające i gmina musi je utrzymywać kosztem innych zadań własnych. Tylko w niewielu uzdrowiskach (np. Kołobrzeg) środki z opłaty uzdrowiskowej i dotacji uzdrowiskowej wystarczają na realizację zadań określonych w art. 46 u.l.u. Uzdrowiska ze względu na swoją mocno osadzoną dwufunkcyjność (lecznictwo uzdrowiskowe, turystyka i usługi pokrewne typu: rekreacja, spa, wellness) są też z reguły mało mobilne w przypadku zaistnienia potrzeby dywersyfikacji ich działalności. Brak możliwości szybkiego przeorientowania działalności na inną, np. przemysłową, wynika ze specyfiki działalności uzdrowiskowej i turystycznej uzdrowiska oraz utrwalonych przez lata wzorców i standardów funkcjonowania. Oczywiście, wymienione bariery rozwojowe to tylko najważniejsze z tych, jakie są wprowadzone w uzdrowisku dla zachowania walorów uzdrowiskowych. Są to bariery stworzone celowo, ale nie zawsze słusznie. Niektóre z nich są wyjątkowo opresyjne, a inne cechuje zbyt daleko idący rygoryzm. Zaliczyć do nich należy zawarty w art. 38a u.l.u.: zakaz lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej, domów jednorodzinnych, zakładów lecznictwa uzdrowiskowego poza strefą „A”, zakaz budowy parkingów naziemnych, obiektów handlowych o powierzchni powyżej 400 m², zapór piętrzących wodę, zakaz wycinki drzew leśnych i parkowych itp. Są też bariery usta-

³⁵ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, op. cit., s. 299.

³⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 t.j.).

nowione w u.l.u. normami prawnymi nastręczającymi problemy interpretacyjne. Dotyczy to szczególnie definicji zakładów przemysłowych i obszarów biologicznie czynnych. Kwestie te jako zagadnienia *de lege lata* wymagają wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³⁷ i są *de facto* postulatami *de lege ferenda*.

Znaczenie posiadania statusu uzdrowiska dla rozwoju turystyki uzdrowiskowej

Posiadanie statusu uzdrowiska powoli staje się swoistym wyróżnikiem miejscowości, który jest cenną wskazówką dla odwiedzających ją gości. Należy podkreślić, że uzyskanie statusu uzdrowiska jest wyraźnym sygnałem dla osób odwiedzających taki teren, że mamy do czynienia z miejscowością, która spełnia podwyższone standardy w zakresie ochrony środowiska naturalnego, utrzymania czystości i porządku, zieleni, oraz ponadstandardowo wyposażona jest w infrastrukturę turystyczną i ekologiczną, która poddana jest określonym rygorom zagospodarowania przestrzennego i urbanistycznego gwarantującą zapewnienie bogatej oferty turystyczno-uzdrowiskowej. To także miejscowość, gdzie dobrze zorganizowane jest publiczne życie kulturalne, sportowe i rekreacyjne. Posiadanie statusu uzdrowiska to z jednej strony prestiż i łatwiejsza możliwość promocji miejscowości o takim statusie, a z drugiej strony określone obowiązki, jakie się z nim wiążą. Miejscowość otrzymująca taki status musi być przygotowana na zwiększone wydatki związane ze spełnieniem wymagań określonych w art. 34 u.l.u. oraz z realizacją zadań zawartych w art. 46 u.l.u. Należy bowiem zaznaczyć, że gmina uzdrowiskowa poza zadaniami przewidzianymi przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁸, realizuje także zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie:

- 1) gospodarki terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego, ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych oraz budowy lub innych czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej; 2) ochrony warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarki odpadami, emisji pól elektromagnetycznych, o których mowa w odrębnych przepisach; 3) tworzenia warunków do funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie w celu leczenia uzdrowiskowego; 4) tworzenia i ulepszania infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk lub obszarów ochrony uzdrowiskowej, związanej ze spełnieniem warunków, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 5³⁹.

³⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym... [...].

³⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym... [...].

³⁹ Treść określona w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym... [...].

Miejscowości uzdrowiskowe to niewątpliwie obszary najlepiej predysponowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, turystyki uzdrowiskowej, turystyki, rekreacji, profilaktyki, spa, wellness, ale też ośrodki, gdzie może być prowadzona turystyka biznesowa, działalność kulturowa i rekreacyjno-sportowa. W tym zakresie miejscowości te ze względu na swoją bogatą, różnorodną i o wysokim standardzie infrastrukturę są w stanie uzyskać przewagę konkurencyjną nad innymi jednostkami samorządowymi.

Podsumowanie i wnioski

Uzdrowiska ze względu na swoją specyfikę funkcjonowania (lecznictwo uzdrowiskowe) i posiadane zasoby naturalnych surowców leczniczych, w oparciu o które prowadzone jest leczenie uzdrowiskowe, poddane są daleko idącym ograniczeniom swojego rozwoju. Ograniczenia te są wprowadzone po to, aby endogeniczne zasoby lecznicze uzdrowiska nie uległy zniszczeniu, ograniczeniu lub degradacji. Stąd też w uzdrowiskach wprowadzony jest określony reżim publiczno-prawny i zakazy prowadzenia określonych działalności w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej. Ograniczenia te mają za zadanie chronić cenne surowce lecznicze i zapewnić optymalne warunki środowiskowe do prowadzenia leczenia uzdrowiskowego. O ile do niedawna jeszcze, tj. do czasu uchwalenia u.l.u., status uzdrowiska nie przynosił gminie określonych korzyści, o tyle dziś można stwierdzić, że jego posiadanie wiąże się nie tylko z uciążliwościami w prowadzeniu działalności gospodarczej w gminie i ograniczeniu aktywności gospodarczej mieszkańców, ale też przynosi gminie określone korzyści materialne i pozamaterialne. To właśnie ze względu na korzyści status uzdrowiska coraz częściej staje się statusem pożądanym przez wiele gmin mających potencjalne walory uzdrowiskowe.

Bibliografia

- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Golba J., *Administracyjnoprawny status uzdrowiska*, rozprawa doktorska (praca niepublikowana), Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2013.
- Kuchcik M. et al., *Potencjał leczniczy klimatu Polski*, PAN, IGiPZ i Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa 2012.
- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, t. 2.
- Kurowska T., *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1981, nr 495.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2011.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1988.
- Solan M., *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowiskowej w świetle ustawy uzdrowiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2012, nr 30.
- Sommer J., *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Difin, Warszawa 2010.

Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1969.
Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Wyd. GWSH, Katowice 2012.

Akta prawne

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 t.j.).
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 716 t.j.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 t.j.).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 t.j.).
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 198).
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. prawo o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 t.j.).
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 879 t.j.).
Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 t.j.)
Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P.2016.779).

Streszczenie

Celem artykułu jest próba wyodrębnienia listy czynników, które z jednej strony stymulują samorządy lokalne do uzyskania lub utrzymania statusu uzdrowiska w Polsce, z drugiej zaś stanowią dla nich bariery, oraz wykazanie znaczenia posiadania statusu uzdrowiska dla rozwoju turystyki uzdrowiskowej.

W artykule zastosowano krytyczną analizę literatury przedmiotu i dokonano przeglądu przepisów prawa uzdrowiskowego, stanowiących podstawę przeprowadzonego wnioskowania dedukcyjnego. Aby osiągnąć sformułowany wyżej cel pracy, omówiono warunki oraz przywileje i ograniczenia wynikające z uzyskania lub utrzymania statusu uzdrowiska w Polsce. Przedstawiono rolę statusu uzdrowiska w rozwoju turystyki uzdrowiskowej. Zaproponowana systematyzacja wskazanych czynników ma walor naukowy, ułatwiając zrozumienie problematyki funkcjonowania i rozwoju uzdrowisk statutowych w środowisku naukowców, oraz walor aplikacyjny dla podmiotów zarządzających uzdrowiskami, wypełniając lukę poznawczą w literaturze przedmiotu z tego zakresu.

Słowa kluczowe: stymulatory, bariery, status uzdrowiska, turystyka uzdrowiskowa

Abstract

The primary aim of the present paper was, firstly, to specify factors which encourage local authorities to obtain or maintain the status of a spa resort in Poland, and factors which constitute potential obstacles. Secondly, the paper investigates the importance of having the status of a spa resort for the development of therapeutic tourism.

The status of a spa resort brings a number of both financial and non-financial advantages to a given area. Their extent varies in every single case. The main financial advantages are:

1) possibility of earning direct income in the form of taxes and fees imposed on spa and tourist facilities, 2) higher total tax revenue on real estate tax (large number of hotels and health facilities), 3) the right to levy visitors' tax, 4) obtaining the so-called spa grant which is equal to the revenue derived from visitors' tax, 5) privileges related to guaranteed services in spa treatment under a contract with the National Health Fund for the area with the status of a spa resort, 6) the possibility of obtaining special EU subsidies for health and environmental infrastructure, 7) privileged status of spa resorts as regards obtaining EU funding for certain investments in natural environment, transport solutions and culture.

Moreover, an area which has been granted the status of a spa resort is accorded non-financial privileges, such as: 1) protection of the spa resort under the Constitution 2) prestige of having the status of a spa resort 3) recognisable brand and relative ease of promotion, 4) legal possibility of protecting health and environmental values of the area, 5) higher quality of the natural environment reflected in ecological infrastructure, protection zones and standards for air, water and soil quality.

An area with the status of a spa resort is also faced with the following challenges: 1) public and legal regime in the spa area, which involves excluding the area from general legal order (gradation of rules and bans in spa zones A, B and C), 2) the need to implement legal standards protecting natural medicinal resources (mining areas, spa protection zones), 3) the need to implement legal standards for environment protection (noise, air) specific only to spa resorts, 4) the need to implement legal standards with regard to law and order in the spa area or excluding it from these standards, 5) the need to implement specific legal standards with regard to spatial planning in the spa area, 6) the need to implement specific legal standards with regard to managing real estates in the spa area (public-law statutory and administrative easements) or excluding it from general legislation, 7) introduction of "police-like" rules in the spa area, 8) restrictions on economic freedom by introducing permissions for carrying out specific economic activities within the spa resort area, 9) the ban on carrying out specific economic activities in the spa area, 10) restrictions on investment in certain areas of the spa resort, 11) high costs of maintaining spa and tourism infrastructure (parks, green areas, promenades, boulevards, piers, graduation towers, drinking halls, water inlets, summerhouses, recreational areas, culture facilities etc.), 12) lack of possibility for quick readjustment to other types of business activity, such as industry.

In conclusion, applying for or maintaining the status of a spa resort involves an equal number of incentives and deterrents for a given area.

The status of a spa resort has gradually become a distinguishing feature of a location and as such – a valuable indicator of quality for potential visitors. It should also be emphasised that the status of a spa resort is a clear signal for the people visiting the area that it meets high standards regarding environment protection, green areas, maintenance and hygiene. Such an area is also guaranteed to offer visitors a wide range of health and recreational services as it needs to provide the above-standard tourism and environment infrastructure under rigorous standards of space and urban planning.

Keywords: incentives, disincentives, status of a spa resort, therapeutic tourism

NOTKA O AUTORACH

Dr Diana Dryglas, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Geologii Ogólnej i Geoturystyki w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu. Autor licznych opracowań naukowych i popularnonaukowych z zakresu ekonomiki i zarządzania turystyką i uzdrowiskami, wśród których są monografie naukowe, rozdziały w monografiach, artykuły w czasopismach o zasięgu światowym (np. "Journal of Travel & Tourism Marketing", "Journal of Destination Marketing & Management") i krajowym, oraz współautor wielu projektów badawczych. Główne zainteresowania badawcze autora ogniskują się wokół problematyki zarządzania obszarem recepcji turystycznej i produktem turystycznym, a także zagadnień dotyczących turystyki zdrowotnej (w szczególności turystyki uzdrowiskowej).

Dr Jan Golba, doktor nauk prawnych w zakresie prawa. Wieloletni (12 lat) burmistrz Krynicy-Zdroju, a obecnie (od 2009 r.) burmistrz Muszyny. Od 2001 r. prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP z siedzibą w Krynicy. Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Krynicko-Popradzkich z siedzibą w Muszynie i przewodniczący Stowarzyszenia Wspólna Małopolska z siedzibą w Krakowie. Autor licznych opracowań naukowych i popularnonaukowych z zakresu prawa, ekonomii, ekonomiki i zarządzania turystyką i uzdrowiskami. Autor licznych ekspertyz prawnych, komentarzy do przepisów prawnych w wydawnictwie LEX Wolters Kluwer i artykułów naukowych w czasopismach krajowych i zagranicznych. Główne zainteresowania badawcze autora są skoncentrowane wokół prawa uzdrowiskowego, statusu samorządu terytorialnego, finansów samorządu terytorialnego, ochrony środowiska, turystyki, turystyki uzdrowiskowej, gospodarki komunalnej, szeroko pojętego zarządzania i prawa finansowego.