

Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej

Wprowadzenie

Wyodrębnienie strefy ochronnej wiąże się z ustanowieniem na niej specyficznego reżimu administracyjnoprawnego. Powiązanie określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną powoduje wprowadzenie pewnych ograniczeń publicznoprawnych. Mogą one dotyczyć praw rzeczowych, ustanawiania ciężarów publicznych lub wprowadzania określonych postanowień typu policyjnego. W strefach ochronnych mogą być wprowadzane określone zakazy i nakazy administracyjnoprawne. Ograniczenia administracyjnoprawne wprowadzane są wprost przepisami prawa materialnego. Warto jedynie zasygnalizować, że w określonych przypadkach mogą też być wprowadzone pewne przywileje na danym terenie.

Strefa ochronna jest to wydzielony obszar, na którym ustanawiane są przepisy kształtujące zasady korzystania z tych terenów, zasady i sposoby zachowania się na tych terenach i korzystania z nich.

Opracowanie ma na celu analizę regulacji prawnych i ich zmian¹ ważnych dla stref ochronnych ustanowionych w gminach uzdrowiskowych na obszarze uzdrowiska.

Obecnie problematykę stref ochrony uzdrowiskowej reguluje Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych². Ustawa określa również kwestie lecznictwa uzdrowiskowego oraz

¹ Ustawa z dnia 4 III 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 390).

² Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 651, dalej „ustawa uzdrowiskowa” lub „ustawa”.

zasady nadawania obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej bądź pozbawienia tego statusu i zadania gmin uzdrowiskowych.

Gmina uzdrowiskowa to gmina, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska. Uzdrowisko jako część terytorialna gminy stanowi o statusie gminy i przesądza o uznaniu funkcji uzdrowiskowej za wiodącą, której większość spraw istotnych z punktu rozwojowego gminy jest podporządkowana. Na terenie uzdrowiska wprowadza się ustawowo określone ograniczenia lub nakłada obowiązki na gminy uzdrowiskowe. Konsekwencją tych zakazów i obowiązków jest znaczne ograniczenie swobody mieszkańców gminy. Zachowanie funkcji leczniczych wymaga realizacji przez gminy uzdrowiskowe nieznanymi innej gminie samorządowej zadań.

Zainteresowanie analizowaną problematyką wynika również z praktycznego znaczenia problemu. Wydzielone strefy ochronne służą głównie ochronie środowiska, niekiedy również innym celom, takim jak względy sanitarne, estetyczne, ochrona krajobrazu czy ochrona zdrowia. Wprowadzenie strefy ochronnej powoduje publicznoprawne ograniczenia prawa własności lub prowadzenia określonej działalności w wydzielonym obszarze. Oprócz tego tworzenie stref specjalnych jest jedną z metod kształtowania i gospodarowania przestrzenią. Ponadto tereny uzdrowisk z natury rzeczy są obszarami, dla których ustanawia się kwalifikowane kryteria dotyczące realizacji inwestycji. Stąd status gminy uzdrowiskowej rodzi surowsze niż w pozostałych gminach wymagania dotyczące procesu budowlanego.

Podjęta w opracowaniu analiza powyższych aspektów składa się na system publicznoprawnych ograniczeń wynikających z wyodrębnienia stref ochrony uzdrowiskowej.

1. Strefa ochronna – próba zdefiniowania pojęcia

Strefy ochronne są określane w literaturze jako strefy specjalne służące ochronie środowiska³ lub jako obszary specjalne⁴. Obszar specjalny oznacza zaś przestrzeń, w granicach której mają być realizowane wymagające takiego wyodrębnienia zadania i cele państwa⁵.

³ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 168.

⁴ J. Boć, *Obszar specjalny*, w: *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 243–244.

⁵ A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 110.

A. Wasilewski podkreślił, że obszar specjalnego jako konstrukcji prawnej nie można utożsamiać z koncepcją rzeczy publicznej, bowiem odnosi się on do wycinka przestrzeni i jako kategoria administracyjnoprawna znajduje się poza obrotem cywilnym. Ponadto obszar specjalny nie wyłącza istnienia prawa własności różnych podmiotów, w tym osób fizycznych. Rzeczy publiczne natomiast mogą być przedmiotem ograniczonych praw rzeczowych, a także różnego rodzaju umów cywilnych, ale stanowić mogą co najwyżej własność państwa lub związków publicznoprawnych⁶.

Według koncepcji Z. Leońskiego strefa specjalna charakteryzuje się swoistym reżimem publicznoprawnym, czyli wprowadzeniem ograniczeń publicznoprawnych o różnym charakterze, tzn. praw rzeczowych, ciężarów publicznych lub postanowień typu policyjnego. Strefę specjalną można także utworzyć dla wprowadzenia określonych przywilejów. Celem takich działań jest przed wszystkim ochrona przez państwo dóbr szczególnie cenionych lub wpływanie na rozwój gospodarczy określonego terenu⁷.

W regulacji obszarów specjalnych do reżimu powszechnego należy zaliczyć normy zawierające podstawy ich tworzenia, zaś do reżimów specjalnych – normy aktów kreujących dane, konkretne obszary specjalne. Istota reżimów obszarów specjalnych polega na tym, że określone zachowanie się wywołuje określoną sytuację prawną tylko w obrębie zindywidualizowanego obszaru z powodu regulacji prawnej dotyczącej specjalnie i wyłącznie tego właśnie obszaru. Oznacza to, że podobne zachowanie się poza obszarem nie wywołuje podobnych skutków prawnych, a jeśli wywołuje, to tylko ze względu na zbieg podobnych uregulowań w reżimie powszechnym i w reżimie danego obszaru specjalnego. Tak więc poszczególne regulacje danych obszarów mogą być traktowane jako zamknięte reżimy prawne, o bardzo nieraz swoistej determinacji, nakierowanej swą treścią na ochronę takich wartości, które legły u podstaw kreacji obszaru. Wartości te, jakkolwiek ogólnie określone w porządku prawnym, stają się za każdym razem okazją do wprowadzania rozwiązań szczególnych przez swój związek z niepowtarzalnymi walorami wyodrębnionego obszaru czy też przez zamiar realizacji celów szczegółowych. W ten sposób każdy akt prawny, mocą

⁶ L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą stref specjalnych w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze stosunków prawnych*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 787.

⁷ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 165–166.

którego tworzony jest obszar specjalny, ma lub może mieć treść niepowtarzalną wobec pozostałych aktów dotyczących poszczególnych obszarów specjalnych, choćby tego samego rodzaju⁸.

Prawna istota obszarów specjalnych polega na powiązaniu wyodrębnionej konkretnie części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania się w obrębie tego terytorium. Wyraża się to w zastąpieniu części porządku prawnego powszechnego regulacją sformułowaną specjalnie dla potrzeb obszaru bądź w poszerzeniu porządku powszechnego o pewne regulacje specjalne, bądź wreszcie w jednym i drugim jednocześnie. Cechy wspólne reżimów obszarów specjalnych przejawiają się wielorako. Widoczny jest ich wyraźny związek z określonym i konkretnym obszarem (terytorium), a nie z każdym terytorium odpowiadającym określonym warunkom. Z powodu szczegółowości i określonej kompletności postanowień prawnych daje to podstawę wyróżnienia tych reżimów jako pewnych zamkniętych całości, które w stosunku do reżimu powszechnego obrazują swą samodzielność i określoną lokalność regulacji. Nade wszystko zaś wspólna tym reżimom jest idea prymatu (pierwszeństwa w realizacji) ich norm nad normami powszechnie obowiązującego prawa⁹.

Zasady stanowienia prawa wyróżnionego jako reżimy specjalne nie mogą się różnić od zasad uznawanych za obowiązujące w doktrynie, orzecznictwie sądowym i w samym prawie. Przyjęcie bowiem możliwości istnienia lub potrzeby zasad szczególnych mogłoby doprowadzić do przekształcenia wyjątku w regułę i do omijania kształtowanych z trudem warunków normatywnych obciążania obywatela obowiązkami prawnymi czy ograniczeniami jego uprawnień.

Prawo własności jest w Rzeczypospolitej Polskiej chronione konstytucyjnie w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP¹⁰ oraz poprzez przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹. Nie oznacza to wszakże, że jest ono prawem absolutnym i bezwzględnym. Konstytucja RP dopuszcza bowiem w art. 64 ust. 3 możliwość ograniczenia praw właścicielskich. Jest to jednak możliwe na podstawie przepisów ustawy i w takim zakresie, w jakim nie narusza istoty

⁸ J. Boć, op. cit., s. 243–244.

⁹ Ibidem, s. 244.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

¹¹ Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284.

prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. z zakazem nadmiernej – w stosunku do chronionej wartości – ingerencji w sferę praw i wolności. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dla których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym winny być one dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych¹². Utworzenie obszaru specjalnego, niezależnie od jego ogólnych, statycznych czy dynamicznych funkcji, motywowane jest potrzebą osłabienia lub likwidacji wszelkiej działalności przeciwstawiającej się określonemu, priorytetowemu celowi, dla którego realizacji obszar został utworzony. W sferze prawnej znajduje to wyraz w skutkach prawnych kreacji obszaru.

Skutki administracyjnoprawne dla obywatela są uzależnione od jego położenia prawnego wobec reżimu obszaru (dotyczy to właściciela nieruchomości, właściciela nieruchomości stanowiącej gospodarstwo rolne, przedsiębiorcy podejmującego określoną działalność gospodarczą, mieszkańca czy osoby przebywającej w obrębie obszaru). System nakazów i zakazów oraz swoistych ograniczeń prawnych wyraża się najczęściej w ograniczeniach prawa własności lub innego prawa rzeczowego, reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnych obowiązkach administracyjnych, specjalnym reżimie policyjnym

¹² Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wlkp. w wyroku z 6 X 2011 r., sygn. II SA/Go 565/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02ECD0475E> (dostęp: 25 II 2014), podkreślił ponadto, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wprowadzają przepisy licznych ustaw. Między innymi taką ustawą, która dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z własności nieruchomości, jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Również art. 140 Kodeksu cywilnego stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Tak więc z powyższego wyraźnie wynika, że granice prawa własności zakreślają w pierwszej kolejności przepisy ustaw.

Niemniej formy gatunkowe aktów generalnych są zróżnicowane: obowiązują tu zarówno rozporządzenie Rady Ministrów, jak i forma aktu prawa miejscowego. Wprowadzony od 1997 r. konstytucyjnie zamknięty system źródeł prawa sam ostatecznie wyznacza, co jest prawem. Obszar specjalny może być zatem wprowadzony tylko aktem normatywnym, który mieści się w tym zamkniętym porządku.

(ochronno-porządkowym)¹³ czy ustanawianiu ciężarów publicznych¹⁴. Z drugiej strony należy zauważyć, że obszary specjalne tworzy się dla wprowadzenia określonych przywilejów. Celem ustanowienia tych obszarów jest ochrona przez państwo dóbr szczególnie cennych. Istota reglamentacji administracyjnoprawnej sprowadza się z reguły do wyłączenia ogólnego porządku prawnego na danym obszarze (terenie), wprowadzenia, jak podniesiono wcześniej, określonych nakazów i zakazów, od których w indywidualnych, uzasadnionych wypadkach organ administracji może odstąpić¹⁵. Należy jednak podkreślić, że owa reglamentacja odnosi się tylko do określonych obszarów (terenów).

Pojęcie stref ochronnych obecne jest w wielu aktach prawnych. W zasadzie nie ma definicji, która wyczerpująco przedstawiałaby, czym w ogóle jest strefa ochronna, z wyjątkiem definicji strefy ochrony uzdrowiskowej. Tę ostatnią zdefiniowano w art. 2 pkt 6 ustawy uzdrowiskowej jako części obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych.

Kolejny opis przybliżający, czym jest strefa ochronna, zawarty jest w art. 52 ust. 1 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁶. Według tego przepisu strefę taką stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody. Strefę ochronną dzieli się na teren ochrony: bezpośredniej i pośredniej. Dopuszcza się ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, jeżeli jest to uzasadnione lokalnymi warunkami hydrogeologicznymi, hydrologicznymi i geomorfologicznymi oraz zapewnia konieczną ochronę ujmowanej wody¹⁷.

Z różnorodnych innych przepisów wynika, że strefa ochronna może zostać ustanowiona wokół bardzo różnych obiektów i obszarów, o ile możliwość ustanowienia takiej strefy została przewidziana w przepisach. Co do zasady, strefy te służą ograniczeniu form i sposobów korzystania

¹³ J. Boć, op. cit., s. 245. Jak wskazuje przywoływany autor, całość dyspozycji prawnych wobec obywatela wynika bądź wprost z prawa, bądź z decyzji administracyjnych.

¹⁴ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 165.

¹⁵ Ibidem, s. 166.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 145 ze zm. Zob. ponadto art. 52 ust. 2–3 ustawy.

¹⁷ Przepisy art. 53–60 i art. 107 Prawa wodnego wprowadzają różne ograniczenia w sposobie korzystania z terenów ochrony bezpośredniej i pośredniej ujęć wód podziemnych oraz powierzchniowych, a także nakładają na użytkowników takich obszarów różne obowiązki. Celem utworzenia tej strefy jest trwałe zabezpieczenie jakości wody.

z obszarów przyległych do jakiegoś ważnego obiektu lub obszaru z tej przyczyny, że jest to konieczne lub potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania tego obiektu lub obszaru. Ponieważ obiekty lub obszary mogą mieć różny charakter, to także ich strefy ochronne są różne, gdyż ograniczenia korzystania z terenu położonego w tych strefach także mogą mieć różny charakter (dotyczą różnych spraw i różnych form korzystania).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ stanowi, że tylko część stref ochronnych znajduje odzwierciedlenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w planach miejscowych lub w planach zagospodarowania przestrzennego województw¹⁹.

Regulacja ta nie zawiera jednak żadnej definicji strefy ochronnej i wynika z niej jedynie to, że w wyżej wymienionych planach i w studium określa się granice stref ochronnych, a w przypadku stref wokół pomników zagłady należy także sprecyzować rodzaj ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady²⁰. Można zwrócić uwagę, że w Ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²¹, na podstawie której funkcjonują tereny zamknięte, nie ma ani jednej wzmianki o strefach ochronnych.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

¹⁹ U.p.z.p. przewiduje: 1) w art. 4 ust. 3 – ustalanie w planach miejscowych granic stref ochronnych dla terenów zamkniętych oraz ustalanie ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazów zabudowy w tych strefach, 2) w art. 10 ust. 2 pkt 13 – określanie w studium kierunków i uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujących na nich ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 7 V 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, 3) w art. 10 ust. 2 pkt 15 – określanie w studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gminy granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, 4) w art. 15 ust. 3 pkt 6 – określanie w planie miejscowym granic pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczeń dotyczących prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określonych w Ustawie z dnia 7 V 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, 5) w art. 39 ust. 3 pkt 7 – określanie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych.

²⁰ Dz. U. Nr 41, poz. 412 ze zm. W przypadku stref ochronnych wokół pomnika zagłady i terenów zamkniętych należy sprecyzować obowiązujące w strefie ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazów zabudowy. U.p.z.p. nie wymienia, poza pomnikami zagłady i terenami zamkniętymi, żadnych innych obiektów, wokół których należy przewidywać strefę ochronną.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. 2010 Nr 193, poz. 1287 ze zm.

Powstanie części stref ochronnych związane jest z ochroną środowiska²² lub ochroną przyrody²³. Niektóre strefy związane są z uciążliwymi obiektami, jak lotniska, czy z terenami zamkniętymi, które same w sobie także są różnorodne, bo służą różnym celom i towarzyszą obiektom o różnych funkcjach. Specyfika stref odpowiada różnorodności przepisów, które je wprowadzają, a przy tym nie ma tendencji do unifikacji tych przepisów ani do poddania stref ochronnych jednolitym standardom. Także sposoby ustanawiania stref ochronnych są różne (powstają na podstawie zapisów planów miejscowych lub planów zagospodarowania przestrzennego województw, na podstawie rozporządzeń wykonawczych do różnych ustaw lub na podstawie decyzji administracyjnych).

Jak się wydaje, strefa ochronna to pewien rodzaj słowa-klucza, z którego ustawodawca korzysta za każdym razem, gdy uzna, że jakiś obiekt potrzebuje ochrony w postaci ograniczenia sposobu korzystania z obszarów otaczających. Rozpoznanie tak szerokiego wachlarza przepisów może być ważne nie tylko dla prawników, ale także, a może przede wszystkim, dla osób zajmujących się planowaniem przestrzennym, które mogą stykać się w praktyce z różnymi rodzajami stref ochronnych, z których każda wymaga indywidualnego podejścia i stosowania innych przepisów.

2. Koncepcja strefy ochrony uzdrowiskowej

Ustawa uzdrowiskowa stworzyła nowe podstawy funkcjonowania uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych, a w szczególności²⁴:

²² Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. 2008 Nr 25, poz. 150 ze zm.). W szczególności art. 135–136 ustawy w zakresie obszarów ograniczonego użytkowania.

²³ Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2009 Nr 151, poz. 1220 ze zm.). Ustawodawca w art. 6 ust. 1 ustawy ustanowił następujące obszary szczególnej ochrony: 1) parki narodowe, 2) rezerваты przyrody, 3) parki krajobrazowe, 4) obszary chronionego krajobrazu, 5) obszary Natura 2000, 6) pomniki przyrody, 7) stanowiska dokumentacyjne, 8) użytki ekologiczne, 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, 10) ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Ponadto w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony (art. 6 ust. 2 ustawy).

²⁴ P. Jankowska, *Szczególny charakter gmin uzdrowiskowych*, w: *Prawo i Administracja*, t. 9, pod red. K. Wojtczak, Piła 2010, s. 69–86.

- zapewniono odrębność ustrojową gmin uzdrowiskowych;
- wyselekcjonowano zadania gmin uzdrowiskowych, przez co zwiększono rolę samorządów gminnych w funkcjonowaniu uzdrowisk;
- gminy uzdrowiskowe uzyskały prawo do pobierania opłaty uzdrowiskowej, stworzono możliwość pozyskiwania dotacji z budżetu państwa, równej wpływom z opłaty uzdrowiskowej na realizację specyficznych zadań uzdrowiskowych, które nie występują w innych gminach;
- stworzono miejscowościom niemającym statusu uzdrowiska możliwość uzyskania tego statusu;
- stworzono możliwość utworzenia obszaru ochrony uzdrowiskowej przez miejscowości niebędące uzdrowiskami (takie, które nie uruchomiły na swoim obszarze zakładów lecznictwa uzdrowiskowego), a mających potencjalne warunki do funkcjonowania uzdrowisk; uzdrowisko traktowane jest jako obszar całej gminy lub wydzielony obszar na terenie gminy;
- status uzdrowiska określa możliwość lokowania inwestycji turystycznych i innych związanych z działalnością turystyczną lub uzdrowiskową w poszczególnych strefach uzdrowiska (A, B, C);
- określono strefy ochronne uzdrowiska jako obszaru o ścisłych rygorach gospodarowania w celu ochrony właściwości leczniczych oraz ładu i porządku;
- ustanowiono prawo do używania nazwy określającej rodzaj miejscowości stanowiącej swoisty wyróżnik miejscowości i potwierdzający jej uzdrowiskowy charakter;
- lecznictwo uzdrowiskowe stało się integralną częścią ochrony systemu zdrowia.

Zasadnicze znaczenie ma art. 34 ustawy, zgodnie z którym status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie pięć warunków: 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych; 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych; 3) na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego²⁵; 4) spełnia

²⁵ Uzdrowisko Supraśl (status uzyskało w 2001 r. na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 XII 2001 r. w sprawie uznania miasta Supraśl za uzdrowisko, Dz. U. 2002 Nr 1, poz. 5) zgodnie z wykazem Ministerstwa Zdrowia, utworzonym na podstawie złożonych przez gminy operatów uzdrowiskowych (por. art. 39 ustawy uzdrowiskowej) aktualnie nie ma na swoim obszarze zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Istnieje zatem obawa, że obszar ten może zostać pozbawiony statusu uzdrowiska i stać się obszarem ochrony uzdrowiskowej.

wymagania w stosunku do środowiska; 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami.

Można zatem sądzić, że to właśnie gminy uzdrowiskowe są podmiotami szczególnie uprzywilejowanymi, obdarzonymi przez naturę unikatowymi surowcami leczniczymi, niepowtarzalnym krajobrazem, czystym powietrzem i wysoką lesistością terenów, przy jednoczesnym specjalnym traktowaniu przez państwo. W praktyce szczególnie ostatni element wywołuje dyskusję wśród przedstawicieli gmin uzdrowiskowych. Gmina uzdrowiskowa to bowiem gmina, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska²⁶. W trybie określonym w ustawie z 2005 r. uzdrowisko to obszar, na terenie którego prowadzone jest leczenie uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, któremu został nadany status uzdrowiska²⁷. Z definicji wynika, że uzdrowisko jest ograniczonym obszarem terytorium gminy, prowadzącym specyficzną działalność – leczenie uzdrowiskowe. W celu ochrony dóbr narodowych, jakimi są surowce lecznicze, w gminie uzdrowiskowej wydzielone zostają trzy strefy ochronne. Strefy ochronne to część obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych. Tworzą je z reguły obszary biologicznie czynne w postaci lasów ochronnych, parków uzdrowiskowych, parków krajobrazowych, zieleni naturalnej.

Art. 38 szczegółowo reguluje kwestie trzech rodzajów stref ochronnych, które wydzielono na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej, co jest związane z odrębnymi (swoistymi, specyficznymi) rygorami gospodarowania, a tym samym łączy się z zakazem prowadzenia określonej działalności. W szczególności strefa A ma za zadanie chronić cenne surowce lecznicze i zapewnić optymalne warunki środowiskowe do prowadzenia leczenia. Podział na strefy jest niezbędny i zasadny, umożliwia bowiem prawidłowe funkcjonowanie uzdrowiska oraz zapewnia solidną ochronę walorów naturalnych. W praktyce zauważa się, że warto rozważyć powoływanie architektów

²⁶ Art. 2 pkt 2 ustawy uzdrowiskowej.

²⁷ Art. 2 pkt 3 ustawy uzdrowiskowej.

uzdrowiskowych, aby zapewnić sprawne i prawidłowe wydzielenie stref ochronnych oraz aby strzec niskiej strefy A (najwięcej zakazów), w dalszej kolejności strefy B i strefy C.

Regulacja zakazów w art. 38 ustawy uzdrowiskowej nie wyłącza statutowej regulacji zakazów wynikających z indywidualnych uwarunkowań danego uzdrowiska. Zatem przepis art. 38 tej ustawy samodzielnie w pełni nie reguluje zakresu czynności zakazanych w poszczególnych strefach, co oznacza, że ustawa w art. 41 ust. 1 i 2 upoważnia radę gminy do samodzielnego uregulowania czynności zabronionych wynikających z indywidualnych uwarunkowań uzdrowiska²⁸.

Uzdrowisko, jako część terytorialna gminy, stanowi o statusie gminy i przesądza o uznaniu funkcji uzdrowiskowej za wiodącą, której większość spraw istotnych z punktu rozwojowego gminy jest podporządkowana. Dotyczy to planów zagospodarowania przestrzennego, planów rozwoju, ochrony środowiska, budownictwa, rozwoju działalności gospodarczej całej gminy, a nie tylko części, na której wydzielono uzdrowisko. Na terenie uzdrowiska wprowadza się ustawowo określone ograniczenia lub nakłada obowiązki dla gmin uzdrowiskowych i podmiotów gospodarczych, polegające na: ograniczeniu lub całkowitym zakazie prowadzenia określonej działalności gospodarczej; potrzebie uzgadniania lokalizacji obiektów budowlanych w uzdrowisku; zakazie realizacji określonych inwestycji; wykonywaniu kosztownych prac związanych z wymogami prawa geologicznego i górniczego, strefami ochrony zieleni, ochroną środowiska naturalnego; ponoszeniu wyższych opłat z tytułu usuwania drzew i krzewów w uzdrowisku, co zazwyczaj czyni nieopłacalnymi inwestycje w zakresie budowy tras i wyciągów narciarskich. Konsekwencją tych zakazów i obowiązków jest znaczne ograniczenie swobody mieszkańców gminy. Zachowanie funkcji leczniczych wymaga realizacji przez gminy uzdrowiskowe specyficznych zadań.

Ważne znaczenie w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w gminie uzdrowiskowej odgrywają obszary ochrony uzdrowiskowej jako strefy specjalne służące ochronie środowiska²⁹. Zainteresowanie tą problematyką wynika z praktycznego znaczenia problemu. Wydzielone strefy ochronne służą, jak wskazano, głównie ochronie środowiska, niekiedy również innym celom, takim jak względy sanitarne, estetyczne

²⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 XII 2011 r., sygn. IV SA/Wr 504/11, LEX nr 1155180.

²⁹ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 168–173.

czy ochrona krajobrazu. Wprowadzenie strefy ochronnej powoduje publicznoprawne ograniczenia prawa własności lub prowadzenia określonej działalności w wydzielonym obszarze³⁰. W myśl ustawy strefy ochronne to części obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych.

Intencją ustawodawcy wprowadzającego obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla miejscowości uzdrowiskowej była przede wszystkim ochrona terenów uzdrowiskowych, którą w pełny sposób może zapewnić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Realizacja inwestycji na terenach, dla których plan jest obowiązkowy, może nastąpić tylko na podstawie planu miejscowego. Konsekwencje wynikające z objęcia ze względów publicznoprawnych (ochrona terenów o walorach uzdrowiskowych) ustawowym obowiązkiem sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla właścicieli nieruchomości położonych na terenie chronionym niewątpliwie mają ścisły związek z ograniczeniem konstytucyjnego prawa własności nieruchomości, nie naruszają jednak istoty tego prawa i są wynikiem zamierzonego i celowego działania ustawodawcy, mieszczącego się w uprawnieniach konstytucyjnych do stanowienia prawa³¹.

Status uzdrowiska uzyskują wyłącznie obszary posiadające szczególne walory klimatyczne lub naturalne surowce lecznicze, w związku z czym konieczna jest ich szczególna ochrona. Z tego względu ustawodawca wprowadził dla nich obowiązek uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Celowo nakazał więc zawieszenie wszelkich postępowań inwestycyjnych, by chronić ich dotychczasowe walory, których zachowanie mają zagwarantować opracowywane kompleksowo postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów uzdrowiskowych w poszczególnych strefach: A, B oraz C³².

³⁰ P. Jankowska, *Kształtowanie ładu przestrzennego w gminie uzdrowiskowej*, w: *Materiałne prawo administracyjne*, cz. 3, pod red. Z. Janku, Poznań 2009, s. 49–64.

³¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 16 II 2011 r., sygn. II SAB/Sz 62/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4D991EAF6D> (dostęp: 25 II 2014).

³² Wyrok WSA w Warszawie z 7 XII 2010 r., sygn. IV SA/Wa 1855/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F0032C276F> (dostęp: 25 II 2014).

3. Ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej

Zgodnie ze zmienionym art. 38 ustawy na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej wydziela się trzy rodzaje stref ochrony uzdrowiskowej, oznaczone literami „A”, „B” i „C”:

1) strefa „A”, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 65%, obejmuje obszar, na którym są zlokalizowane lub planowane zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta lub turysty, w zakresie nieutrudniającym funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego, w szczególności: pensjonaty, restauracje lub kawiarnie;

2) strefa „B”, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 50%, obejmuje obszar przyległy do strefy „A” i stanowiący jej otoczenie, który jest przeznaczony dla niemających negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz nieuciążliwych dla pacjentów – obiektów usługowych, turystycznych, w tym hoteli, rekreacyjnych, sportowych i komunalnych, budownictwa mieszkaniowego oraz innych związanych z zaspokajaniem potrzeb osób przebywających na tym obszarze lub objęty granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody albo jest lasem, morzem lub jeziorem;

3) strefa „C”, dla której procentowy udział terenów biologicznie czynnych wynosi nie mniej niż 45%, obejmuje obszar przyległy do strefy „B” i stanowiący jej otoczenie oraz obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych.

Ustawodawca, zmieniając przepisy ustawy regulujące kwestie zakazów, miał na celu uporządkowanie poszczególnych stref ochrony uzdrowiskowej, odnosząc się wprost do poszczególnych przepisów materialnego prawa administracyjnego.

W strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zakazuje się (art. 38a ust. 1):

1) budowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³³: zakładów przemysłowych, budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych, garaży wolno stojących, obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m², stacji paliw oraz punktów dystrybucji produktów naftowych, autostrad i dróg

³³ Tekst jedn. Dz. U. 2010 Nr 243, poz. 1623 ze zm.

ekspresowych, parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych większej niż 15% miejsc noclegowych w szpitalach uzdrowiskowych, sanatoriach uzdrowiskowych i pensjonatach, nie większej jednak niż 30 miejsc postojowych, oraz parkingów naziemnych przed obiektami usługowymi o liczbie miejsc postojowych nie większej niż 10, stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne, z wyłączeniem urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, z zastrzeżeniem że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”, obiektów budowlanych mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności takich jak: warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie, z wyjątkiem obiektów budowlanych służących poprawie stanu sanitarnego uzdrowiska, w szczególności takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, sieć gazowa, kotłownie gazowe, wiercenia wykonywane w celu ujmowania wód leczniczych, zapór piętrzących wodę na rzekach oraz elektrowni wodnych i wiatrowych;

2) innych czynności: uruchamiania składowisk odpadów stałych i płynnych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych, składów nawozów sztucznych, środków chemicznych i składów opału; uruchamiania pól biwakowych i campingowych, budowy domków turystycznych i campingowych; prowadzenia targowisk, z wyjątkiem punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych, w formach i miejscach wyznaczonych przez gminę; prowadzenia działalności rolniczej; trzymania zwierząt gospodarskich; organizacji rajdów samochodowych i motorowych; organizowania imprez masowych, zakłócających proces leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, i działalności o charakterze rozrywkowym zakłócającej ciszę nocną w godz. 22⁰⁰ – 6⁰⁰, z wyjątkiem imprez masowych znajdujących się w harmonogramie imprez gminnych; pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze; wycięcia drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych; prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych; prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu.

W strefie „B” ochrony uzdrowiskowej zabrania się (art. 38a ust. 2):

1) budowy w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane: stacji paliw, bliżej niż 500 m od granicy strefy „A”

ochrony uzdrowiskowej, urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r.³⁴, oddziałujących na strefę „A” ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych – charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych – dla miejsc dostępnych dla ludności, parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych powyżej 50, z wyjątkiem podziemnych i naziemnych parkingów wielopoziomowych;

2) innych czynności: wyřębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyřębu określonego w planie urządzenia lasu;

3) budowy zakładów przemysłowych, obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m² lub innych czynności: uruchamiania składowisk odpadów stałych i płynnych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych, składow nawozów sztucznych, środków chemicznych i składow opału; pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze; prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych; prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu.

W strefie „C” ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy zakładów przemysłowych lub innych czynności: pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze; prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych; prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu oraz wyřębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyřębu określonego w planie urządzenia lasu.

Art. 38a po zmianie ustawy stanowi, że w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zabrania się: po pierwsze „budowy”, po drugie „innych czynności”. Mamy zatem do czynienia z określonymi zakazami. Jeżeli chodzi o zakaz budowy, należy wskazać, iż stanowi to odstępstwo od przepisu art. 4 Prawa budowlanego, który ma szczególne znaczenie, bowiem w świetle tego artykułu „Každy ma prawo zabudowy nieruchomości

³⁴ Chodzi tu o Ustawę z dnia 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami". Przepis ten wespół z przepisami u.p.z.p. ustanawia zasadę wolności budowlanej³⁵. Można nadmienić, że takie ujęcie wolności budowlanej (wolności zabudowy, swobody inwestowania) ma charakter przedmiotowy, bowiem norma prawna skonstruowana na podstawie powołanego przepisu pełni funkcję zasady prawa. Zasada ta ma również znaczenie dla wykładni i stosowania innych norm zawartych w ustawie Prawo budowlane oraz innych aktach regulujących sferę procesu inwestycyjno-budowlanego³⁶. Z drugiej strony wolność budowlana może być postrzegana nie tylko w aspekcie przedmiotowym – jako zasada prawa – ale również jako publiczne prawo podmiotowe przysługujące każdemu, kto spełnia warunki określone w art. 4 Prawa budowlanego. Powołana regulacja wymienia zarazem warunki, które muszą być spełnione, by w pełni korzystać z zasady wolności budowlanej, a należą do nich prawo dysponowania nieruchomością (a nie tylko prawo własności) oraz zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami³⁷. Wskazuje się, że wolność budowlana ma aspekt cywilnoprawny, wyrażający się w możliwości korzystania z prawa własności lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości przez jej zabudowę, w szczególności poprzez wchodzenie w stosunki cywilnoprawne, np. z wykonawcami robót budowlanych czy właścicielami nieruchomości sąsiednich, oraz aspekt publicznoprawny, dający możliwość kierowania roszczeń wobec administracji publicznej z żądaniem zaniechania nieuprawnionej ingerencji w prawa podmiotowe inwestora albo wydania aktów administracyjnych pozwalających na prowadzenie robót budowlanych³⁸. Zasada wolności budowlanej wywodzi się z prawa własności, chronionego przez Rzeczpospolitą Polską art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 64 Konstytucji RP, z którego wynika, że każdy ma prawo do własności, podlegającej równej dla wszystkich ochronie, i że własność może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności³⁹. Podejście takie jest związane z funkcjonowaniem

³⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 37 i n.

³⁶ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 90.

³⁷ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 119.

³⁸ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane...*, s. 89.

³⁹ Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 140.

zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), szczególnie w aspekcie istnienia zagwarantowanych ustawowo obowiązków państwa wobec obywateli⁴⁰. Należy opowiedzieć się za konstrukcją uznającą prawo do zabudowy za element prawa własności. Podstawowe ograniczenia prawa zabudowy wynikają z przepisów rangi ustawowej i mają charakter wyjątków od generalnej zasady wolności budowlanej⁴¹. Ograniczenia (wyłączenia lub, jak wcześniej wskazano, zakazy) prawa do zabudowy mogą być wprowadzone na podstawie prawa materialnego⁴². Przykład stanowią tu ograniczenia zabudowy w związku z utworzeniem na danym terenie obszaru szczególnej ochrony, jakim jest uzdrowisko.

Pojęcie „budowa” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego jako „wykonywanie obiektu budowlanego”, czyli podejmowanie działania w celu zrealizowania (powstania, zaistnienia) obiektu budowlanego, który ma być zlokalizowany „w określonym miejscu”. Zgodnie z powołaną definicją legalną przez budowę rozumie się także „odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego”. Definicja budowy odnosi się do działań, których przedmiotem zawsze będzie obiekt budowlany⁴³.

Jeżeli chodzi o „czynności”, należy wskazać, że są one wynikiem różnicowania uwzględniającego podział norm. Czynności mogą przybrać charakter zwykłych czynności psychofizycznych, które są bez trudu dostrzegane w życiu każdego człowieka i polegają na realizowaniu zachowań, których skutek wyznaczony jest przez nie w sposób fizyczny. Konsystencją tej czynności jest zachowanie się psychofizyczne, które rodzi jej psychofizyczne następstwa⁴⁴. Z kolei na czynność konwencjonalną składają się dwa elementy. Po pierwsze zwykle jest to zespół zachowań psychofizycznych, a po drugie sztucznie umownie przypisany im konwencjonalny sens, skutek w postaci uznania⁴⁵. Sens konwencjonalny nadany jest czynności konwencjonalnej przez swoiste dyrektywy postępowania, które nazywane są regułami sensu.

⁴⁰ Ibidem, s. 90–91.

⁴¹ W zakresie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zob. postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴² Z. Leoński, *Zasada wolności...*, s. 99. Zob. również P. Polański, *Prawo budowlane z komentarzem oraz aktami wykonawczymi*, Warszawa 2010, s. 11.

⁴³ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane...*, s. 57.

⁴⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 27.

⁴⁵ Na temat czynności konwencjonalnej zob. m.in.: L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 33(3), s. 73 i n.; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 30–31.

W praktyce reguły sensu są najczęściej formułowane w taki sposób, że nie mówią o wyrażeniu definiowanym, lecz za pomocą tego wyrażenia mówią o desygnacie tego wyrażenia, mówią nie o nazwie czynności, lecz o czynności konwencjonalnej⁴⁶. Można dodać, że w odniesieniu do reguł dokonywania czynności konwencjonalnych ich nieprzestrzeganie może powodować tzw. sankcję nieważności. Powstaje pytanie, w jakim sensie sankcja nieważności stwarza sytuację przymusową dla podmiotu, który zamierza dokonać określonej czynności konwencjonalnej. W przypadku norm prawnych związek z użyciem przemocy ze strony państwa polega nie na tym, że państwo użyje siły, aby zmusić do dokonania danej czynności konwencjonalnej w sposób należyty, lecz na tym, że państwo użycia siły odmówi, gdy czynność prawna, ze względu na którą miałyby się aktualizować czyjś obowiązek, zostanie dokonana w sposób niezgodny z regułami⁴⁷.

Zachowanie jakiegoś podmiotu jest przedmiotem obowiązku, jeżeli jest ono przez rozważaną normę nakazane lub zakazane. Wyznaczenie obowiązku określonego zachowania jest zawsze ograniczeniem normy możliwości wyboru zachowania: zmniejszeniem liczby zachowań, spośród których mógłby on wybierać⁴⁸. Jeżeli obowiązująca norma prawna nakazuje określonej osobie (podmiotowi) dokonać pewnego czynu, to jest on czynem tej osobie ze względu na tę normę prawnie nakazanym. Z kolei jeżeli norma nakazuje czyn przeciwny rozważanemu, tj. taki czyn, którego nie można zrealizować wspólnie ze zrealizowaniem czynu rozważanego, to ten ostatni jest czynem zakazanym ze względu na daną normę⁴⁹. Ustawa uzdrowiskowa łączy w sobie określone nakazy (status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie określone warunki) i zakazy (w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej)⁵⁰.

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

⁴⁶ M. Zieliński, op. cit., s. 28.

⁴⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 44–45.

⁴⁸ Ibidem, s. 101.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Szerzej na temat nakazów i zakazów zob. M. Gorski, w: *Prawo administracyjne materialne*, seria wydawnicza *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, Warszawa 2012, s. 221–233.

uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji (art. 38b)⁵¹.

W praktyce pojawia się problem ustalenia charakteru terenu (co jest kłopotliwe i kosztowne) w celu określenia warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej. Po pierwsze wynika to z tego, że dana gmina wcześniej nie była gminą uzdrowiskową. Po drugie pojawia się kwestia ustania warunków uzasadniających nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej. W tej sytuacji minister właściwy do spraw zdrowia występuje do gminy o podjęcie działań koniecznych w celu przywrócenia tych warunków. Jeżeli gmina w terminie 5 lat nie przywróci warunków, Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, pozbawia dany obszar takiego statusu. Statut uzdrowiska lub statut obszaru ochrony uzdrowiskowej traci wówczas moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia (art. 44). „[O]koliczność, że gmina, w sposób uproszczony uzyskuje status uzdrowiska w rozumieniu ustawy uzdrowiskowej [...] nie oznacza, iż jest ona zwolniona od obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającego z art. 38 ust. 2 tejeż ustawy. Przepis ten nie różnicuje gmin, na których ciąży ten obowiązek, ze względu na sposób ich utworzenia”⁵².

Należy ponadto odnotować, że przepis art. 42 ust. 1 ustawy, normując przedmiot regulacji statutu uzdrowiska, stanowi jednocześnie o określeniu czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochronnych. Przyznanie radzie gminy kompetencji do określenia czynności zabronionych w strefach ochronnych oznacza, że ustawowa regulacja zakazów w art. 38 ust. 1 nie wyłącza regulacji statutowej. Rolą statutu danego uzdrowiska jest dokonanie indywidualizacji zakazów w zależności od indywidualnych uwarunkowań danego uzdrowiska⁵³. Indywidualne uwarunkowania uzdrowiska mają zatem znaczenie dla określenia zakazów obowiązujących w poszczególnych strefach ochronnych i o ich zakresie rozstrzyga rada gminy, uchwalając statut uzdrowiska. Należy więc uznać, że statut nie ogranicza się jedynie do wyznaczenia przestrzennego poszczególnych stref uzdrowiska, a moc zakazów

⁵¹ Przed zmianą ustawy gmina, która uzyskała status uzdrowiska lub status obszaru ochrony uzdrowiskowej, sporządzała i uchwałała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w terminie do 2 lat od dnia uzyskania statusu (art. 38 ust. 2).

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 15 X 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1565/07, LEX nr 394791.

⁵³ Zob. art. 39 i 40 ustawy uzdrowiskowej.

dotyczących poszczególnych stref uzdrowiska nie wynika wyłącznie z art. 38 ust. 1 tej ustawy, lecz z regulacji statutowej opartej na wyżej wymienionych przepisach ustawy⁵⁴. Przedmiotem regulacji zawartej w statucie uzdrowiska jest zatem ustanowienie abstrakcyjnie określonych nakazów lub zakazów adresowanych do generalnie określonych adresatów będących podmiotami zewnętrznymi wobec administracji, akt ten spełnia więc warunki pozwalające na zakwalifikowanie go jako aktu prawa miejscowego⁵⁵.

W myśl przepisów przejściowych art. 11 ustawy zmieniającej, przepisów art. 38a ustawy nie stosuje się do zakładów przemysłowych, budynków, obiektów, autostrad i dróg ekspresowych, parkingów, stacji, zapór oraz urządzeń, które istniały przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepisu art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy w zakresie zakazu budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych nie stosuje się do budowy takich budynków przez osoby, które uzyskały prawo do nieruchomości przed dniem 2 października 2005 r.

Gminy różnią się między sobą zarówno wielkością, specyfiką, jak i potencjałem, a gminy uzdrowiskowe muszą zmagać się dodatkowo z art. 38 ust. 2 ustawy. Powoduje to zastój inwestycyjny na znacznych obszarach – gminy nie mają wpływu na czas, jaki potrzebują uczestnicy procesu planowania na uzgodnienia, a także zmuszone są ponosić duże koszty uchwalania planu miejscowego⁵⁶. Z kolei inwestor nie ma wpływu na tempo sporządzania i uchwalenia tego planu przez gminę ani szans na roszczenia odszkodowawcze⁵⁷.

W art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. l wprowadzono przepis zabraniający możliwości lokalizowania obiektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z odrębnymi przepisami. Te odrębne przepisy to Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁸,

⁵⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 VII 2008 r., sygn. II OSK 807/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/40FF5CD8D6> (dostęp: 25 II 2014).

⁵⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 26 I 2012 r., sygn. III SA/Kr 704/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B9B432FB84> (dostęp: 25 II 2014).

⁵⁶ Protokół z debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce”, Warszawa, 12 III 2010 r. Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast, s. 3 pkt 12 (dot. problemów i trudności ujawniających się w codziennym działaniu polskich gmin), <http://ww.org.pl/data/ProtokolDbaSam.pdf> (dostęp: 25 II 2014).

⁵⁷ Zob. K. Buliński, *Realizacja inwestycji budowlanej na obszarze ochrony uzdrowiskowej*, Czasopisma C.H. Beck, „Nieruchomości” 2011, nr 9, s. 13–15.

⁵⁸ Dz. U. Nr 257, poz. 2573.

których stosowanie w tym przypadku nie pozwala na: budowę np. dróg publicznych, sieci elektro-energetycznej, sieci kanalizacyjnej, gazyfikacyjnej czy kotłowni gazowych zastępujących kotłownie koksowo-węglowe, wykonywania wierceń w poszukiwaniu wody termalnej i leczniczej. W cytowanym przepisie inwestycje te jedynie wymagają lub mogą wymagać sporządzenia „raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko”, ale tylko wtedy, jeżeli są lokowane poza uzdrowiskiem. Z tego wynika, że w strefie „A” uzdrowiska inwestycje te zgodnie z tak przyjętym zapisem ustawowym nie mogą być lokowane. Wydaje się jednak, iż przecież nie taka była intencja ustawodawcy, aby nie pozwolić na realizację inwestycji służących poprawie stanu środowiska naturalnego. Warto zaznaczyć, że w tym zakresie nastąpiły zmiany: po pierwsze uchylono wcześniej wskazane Rozporządzenie Rady Ministrów z 2004 r., a z dniem 15 listopada 2010 r. weszło w życie nowe Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁹. Jeżeli chodzi o ustawę uzdrowiskową, to ustawodawca zmianą ustawy dokonał złagodzenia rygorów poprzez wprowadzenie zapisu, zgodnie z którym: w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy obiektów budowlanych mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności takich jak: warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie, z wyjątkiem obiektów budowlanych służących poprawie stanu sanitarnego uzdrowiska, w szczególności takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, sieć gazowa, kotłownie gazowe, wiercenia wykonywane w celu ujmowania wód leczniczych (art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. i). Poprzez użycie sformułowania „z wyjątkiem” ustawodawca złagodził zakaz, a tym samym zezwolił na realizację inwestycji infrastrukturalnych służących poprawie stanu środowiska naturalnego w uzdrowisku.

Artykuł 38 ust. 1 pkt 2 lit. d dotyczy zakazu wyrębu drzew leśnych i parkowych (w strefie „A” i „B”), z wyjątkiem cięć sanitarnych. Wprowadzając taki zakaz (podobny jak zapis dotyczący rezerwatu ochrony przyrody), ustawodawca nie zwrócił uwagi na to, że w większości uzdrowisk lasy pełnią funkcję tzw. lasów ochronnych, gdzie już z założenia występuje obowiązek poddawania ich szczególnym rygorom gospodarowania. W wielu uzdrowiskach istnieją tzw. parki zdrojowe,

⁵⁹ Dz. U. Nr 213, poz. 1397. Nowe rozporządzenie uzasadnione było zmianą podstawy prawnej – zaczęła obowiązywać Ustawa z dnia 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1277 ze zm.).

które są obszarami zorganizowanymi i uporządkowanymi, służącymi rozwojowi turystyki uzdrowiskowej. W parkach tych prowadzi się typową gospodarkę parkową, polegającą na wytyczeniu i utrzymaniu ścieżek pieszych, rowerowych, budowie i utrzymaniu altan parkowych, stawów, grobli, kolejek górskich, obiektów gastronomicznych, obiektów małej architektury. Wiąże się to z prowadzeniem zagospodarowania terenu, zgodnie z przyjętym planem urządzeniowym parku czy lasu, mającego być miejscem odpoczynku i rozrywki. Prowadzenie gospodarki na takim terenie w praktyce wiąże się nie tylko z nasadzeniem nowych drzew, ale też z ich wycinką i pielęgnacją. Lasy i parki wokół uzdrowisk już zostały poddane daleko idącym przekształceniom (przebudowa ekosystemów) i wymagają kontynuacji tych prac. Zakaz wyrębu drzew leśnych i parkowych mógłby zachwiać gospodarką leśną i parkową w uzdrowiskach⁶⁰.

W art. 38 ust. 1 pkt 3 lit. c ustanowiono, że w strefie ochronnej „C” zabrania się lokalizacji nowych uciążliwych obiektów budowlanych i innych uciążliwych obiektów, w tym zakładów przemysłowych. Zapis ten budzi jednak wątpliwości interpretacyjne. Takim uciążliwym obiektem budowlanym jest według tego zapisu obwodnica czy droga otaczająca. W przypadku uzdrowiska jej budowa ma ważne znaczenie dla ochrony środowiska i utrzymania walorów uzdrowiskowych. Zakaz jej realizacji pogarsza zdecydowanie walory uzdrowiskowe. Z punktu widzenia zapisów zawartych w ustawie w niektórych gminach nie ma możliwości ulokowania jej poza obszarem uzdrowiska, bo zgodnie z art. 33 ustawy uzdrowiskowej „Granice obszaru, któremu został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin, miast lub jednostek pomocniczych”, co oznacza, że uzdrowisko znajduje się na całym obszarze gminy. Zakładem przemysłowym jest w tym przypadku rozlewnia wód leczniczych czy mineralnych. Należy wątpić, iż intencją ustawodawcy było wyeliminowanie rozlewni wód z uzdrowiska, ze strefy „C”. Zapis ten wymaga doprecyzowania lub wyjaśnienia. Ustawodawca co prawda zmienił przepis regulujący zakazy w tej strefie na: w strefie „C” ochrony

⁶⁰ Zgodnie z brzmieniem ustawy przed zmianą art. 38 ust. 3 stanowił, że w strefie ochronnej „C” zabrania się: nieplanowanego wyrębu drzew, prowadzenia działań powodujących niekorzystną zmianę stosunków wodnych, lokalizacji nowych uciążliwych obiektów budowlanych i innych uciążliwych obiektów, w tym zakładów przemysłowych, prowadzenia działań mających wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego założenia przestrzenne lub właściwości lecznicze klimatu.

uzdrowiskowej zabrania się budowy lub innych czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a, pkt 9, 11 i 12 oraz w ust. 2 pkt 2. Z tego zapisu wynika, że w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy lub innych czynności, takich jak: budowa zakładów przemysłowych, pozyskiwanie surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze, prowadzenie robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych, prowadzenie działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu oraz wyrąb drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyrębu określonego w planie urządzenia lasu.

Przepisy regulujące zakazy w poszczególnych strefach ochronnych „A”, „B”, „C” do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej używały pojęcia „lokalizacja” (np. lokalizacja: zakładów przemysłowych, budownictwa wielorodzinnego i jednorodzinnego, stacji paliw, parkingów, nowych uciążliwych obiektów budowlanych). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 października 2006 r.⁶¹ zważył, że przepis art. 38 ust. 1 (obecnie art. 38a) ustawy odnosi się do dwóch rodzajów postępowań, po pierwsze dotyczących wydzielania stref ochronnych na terenie uzdrowiska, po drugie do „lokalizowania” zarówno w sensie pozytywnym, m.in. obiektów lecznictwa uzdrowiskowego, obiektów służących lecznictwu uzdrowiskowemu i obsłudze pacjenta oraz turysty, jak również w sensie negatywnym, tj. zakazu np. budownictwa jednorodzinnego, uruchamiania pól biwakowych, parkingów, organizacji rajdów samochodowych czy imprez masowych, prowadzenia działalności rolniczej itd. Pojęcie „lokalizowania” obejmuje swoim zakresem powstawanie oraz niedopuszczanie do rozprzestrzeniania się nowych obiektów, działalności, innych inwestycji. Obejmuje zatem również postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Należy wskazać, że zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy przepis odnoszący się do zakazu lokalizacji budownictwa jednorodzinnego w strefie ochronnej „A” nie dotyczy osób, które uzyskały prawo do nieruchomości przed dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy. Warto podkreślić, że nie straciły aktualności orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, odnoszących się do postępowań wszczętych⁶²,

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 11 X 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1065/06, LEX nr 283585.

⁶² WSA w Warszawie w wyroku z 26 X 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1563/06, LEX nr 283583, wskazał, że art. 61 ust. 2 ustawy należy odczytywać w ten sposób, iż strona, która wносиła o ustalenie warunków zabudowy w stanie prawnym poprzedzającym

a niezakończonych⁶³ przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Ponadto zgodnie z doktrynalną koncepcją władztwa planistycznego, mającą umocowanie w przepisie art. 4 u.p.z.p.⁶⁴, organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem⁶⁵.

Podsumowanie

Wydzielone strefy ochrony uzdrowiskowej na obszarze uzdrowiska mają za zadanie chronić dobra narodowe, jakimi są cenne surowce lecznicze, i zapewnić optymalne warunki środowiskowe do prowadzenia leczenia uzdrowiskowego. Podział na strefy jest niezbędny, umożliwia

wejście w życie tejże ustawy, ma prawo do tego, aby jej sprawa została rozstrzygnięta na podstawie zasad obowiązujących w dacie wszczęcia postępowania.

⁶³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 VII 2006 r., sygn. IV/Wa 779/06, LEX nr 243083.

Do postępowań w sprawach, o których mowa w art. 38 ust. 1, wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 62 ust. 2). Skoro w art. 38 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych wskazano, jakich czynności zabrania się w poszczególnych strefach ochronnych, w tym lokalizacji różnorodnych obiektów, natomiast lokalizacja tych obiektów ustalana jest obecnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w jednym z dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanych w ustawowo określonych postępowaniach, to użyte w art. 61 ust. 2 sformułowanie „do postępowań w sprawach, o których mowa w art. 38 ust. 1” należy odnieść do spraw wyliczonych w art. 38 ust. 1, jako zabronionych w poszczególnych strefach ochronnych.

⁶⁴ Zob. E. Klat-Górska, *Inwestycje budowlane w gminach uzdrowiskowych w świetle ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe. Opinie prawne” 2007, nr 3, s. 38–44.

⁶⁵ Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 90. Warto dodać, że w myśl art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym m.in. uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Plan miejscowy uchwała rada gminy (art. 20 u.p.z.p.). Tak więc ewentualne ograniczenia prawa własności powstałe na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają swoje źródło w ustawie, tak jak wymaga tego Konstytucja RP, a zatem ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są prawnie dopuszczalne (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 6 X 2011 r., sygn. II SA/Go 565/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02ECD0475E> (dostęp: 25 II 2014)).

bowiem prawidłowe funkcjonowanie uzdrowiska, co jest ściśle związane z szeroko pojętą ochroną zdrowia i ochroną środowiska. Jednakże wprowadzenie takich stref wiąże się ze swoistymi rygorami gospodarowania, powodując publicznoprawną reglamentację prawa własności lub prowadzenia działalności w wydzielonym obszarze. W konsekwencji prowadzi to do znacznego ograniczenia swobody mieszkańców gminy uzdrowiskowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że aktualna regulacja odnosząca się do stref ochrony uzdrowiskowej, pomimo podjętej próby usystematyzowania przepisów, co było celem ustawodawcy, nie do końca eliminuje rodzące się wątpliwości i spory interpretacyjne. W przedstawionym zakresie trudno ją uznać za jednoznaczną i kompletną. Słabą stroną ustawy uzdrowiskowej jest odsyłanie do odrębnych przepisów.

Powyższe uwagi skłaniają zatem nie tylko do przemyśleń, ale również do całościowego uporządkowania tego fragmentu prawa administracyjnego.

ADMINISTRATIVE LIMITATIONS IN PROTECTED HEALTH RESORT ZONES

Summary

The legal nature of 'protected zones' is based on combining a specifically separated part of a territory with a specific legal regulation to be binding on that isolated part of territory. There are many definitions of protected health resort zones in administrative law provisions, but there is no one legal definition that would precisely determine what such a zone really is.

The Act of 28 July 2005 on spa treatment, health resorts and spa protected zones created the foundations for proper functioning and development of health resort municipalities, spas, and spa treatment in Poland. The same Act defined the protected zones within health resort areas.

A health resort municipality is a municipality in which its whole territory or a part of it has been given a health resort status. Thus it is a health resort territory on which spa treatment is provided, and which is an area with definite borders delineated to use and protect its natural therapeutic resources.

Health resort (spa) municipalities belong to a special category. The therapeutic properties that characterise those municipalities and their natural environment practically determine the only one direction of their development and economic activity that may be undertaken by their inhabitants, which is limited to activities that are not in conflict with spa/health resort functions. Such limitations, or restrictions cannot be found in any other but only in health resort municipalities.

Keywords: protected health resort zones – health resort – privileges and restrictions