

RYSZARD PACZUSKI

ZAGADNIENIE ODRĘBNOŚCI PRAWNOUSTROJOWEJ SAMORZĄDÓW ZARZĄDZAJĄCYCH SPRAWAMI UZDROWISK

ISTOTA ZAGADNIENIA

Na odrębności ustroju samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk wskazuje art. 38 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Brzmienie przepisu: „Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych”. Rzecz jednak w tym, że dotychczas nie ukazał się żaden akt prawny z którego można by się dowiedzieć co to jest gmina uzdrowiskowa i jakie są główne założenia organizacyjne, wskazujące na jej odrębność ustrojową. Obowiązująca ustawa o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym z 1966 r., do której może się odnosić norma odsyłająca art. 38 ustawy o samorządzie terytorialnym, nie jest przystosowana ani do zachodzących przemian prawnoustrojowych RP, ani do potrzeb lub wymogów dzisiejszego lecznictwa uzdrowiskowego.

Występuje więc zagadnienie nie rozwiązane, o dużej doniosłości społecznej, wymagające pilnej interwencji ustawodawczej. Chodzi mianowicie o całkowicie nową, kompleksową regulację prawną określającą Prawnoustrojowe i prawnomaterialne podstawy organizacji i funkcjonowania polskich uzdrowisk. W szczególności konieczne jest uregulowanie pozycji prawnej uzdrowisk i przywrócenie należytej rangi samorządom uzdrowiskowym, conajmniej w takim zakresie, jaki miały one pod rządami ustawy o uzdrowiskach z 1922 r. obowiązującej do 1967 r. Ważne jest także określenie roli i miejsca uzdrowisk jako obiektów szczególnej ochrony w systemie prawnym ochrony środowiska¹ uporządkowanie zagadnień terminologicznych.

¹ Por. bliżej R. Paczuski, *Uzdrowisko jako obiekt szczególnej ochrony prawnej*. Problemy Uzdrowiskowe 1988, z. 1/2; tenże, *Ochrona zasobów leczniczych środowiska przyrodniczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, SGGW AR, Warszawa 1990.

Niżej kilka uwag krytycznych dotyczących obowiązującego ustawodawstwa, z uwzględnieniem niektórych aspektów kryzysu, jaki przechodzą uzdrowiska polskie.

UWAGI I REFLEKSJE DOTYCZĄCE USTAWY O UZDROWISKACH
I LECZNICTWIE UZDROWISKOWYM Z 1966 R.

Przez okres ponad 40 lat, z przerwą okupacji, podstawą obowiązującego w Polsce porządku prawnego w uzdrowiskach była ustawa o uzdrowiskach z 1922 r. Był to akt prawny bardzo postępowy. Mimo upływu czasu, trafność większości jego podstawowych rozwiązań, wyrażających potrzeby dążenia i doświadczenia wielu pokoleń, nie nasuwała na ogół poważniejszych zastrzeżeń. Jest to zrozumiałe. Organizacja uzdrowisk ma dawne tradycje. Znaczenie uzdrowisk i lecznictwa uzdrowiskowego doceniano już w starożytności; świadczą o tym maksymy rzymskie: *medicus curat — natura sanat* i *ubi thermae ibi salus*. Znaczna też część zagadnień, dziś aktualnych, jak np. ochrona źródeł wód leczniczych, ochrona lasów cennych dla miejscowości uzdrowiskowych, ochrona walorów regionalnego krajobrazu przed chaotyczną zabudową, potrzeba jednego dobrego gospodarza zarządzającego całością spraw uzdrowiska postawiona była w Polsce już przed więcej niż stu laty². Poczynając od drugiej połowy XIX w. kolejne dziesięciolecia przynosiły tu raczej nowe rozwiązania niż nowe zagadnienia. Które zaś z dziewiętnastowiecznych zagadnień były rozważane i skutecznie rozwiązywane, zależało od ukształtowania struktur organizacyjnych, od świątliwych i wpływowych jednostek, a także od warunków panującego w danym okresie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Układy decydenckie, będące wyrazicielami ustroju dokonywały wyboru zagadnień, a rozwiązując je po swojemu — niezależnie od regulacji prawnej — wpływały na dalsze losy polskich uzdrowisk.

Ogólnie można stwierdzić, że mimo bardzo rozbudowanego po drugiej wojnie światowej aparatu administracyjnego służby zdrowia (na skalę nieznaną w czasach II Rzeczypospolitej), uzdrowiska nie były obiektem szczególnych zainteresowań, a sama gospodarka uzdrowiskowa stała się pod wieloma względami dziedziną bardzo zaniedbaną. Ilustracją tego są m.in. oceny zawarte w sprawozdaniu stenograficznym z posiedzenia Sejmu PRL na temat projektu ustawy o uzdrowiskach i lecz-

² Bliżej na ten temat por. B. Lutostański, *Przemysł Zdrojowo-Leczniczy i Ustawa dla Zdrojowisk Krajowych. Fakta i uwagi*, Kraków 1886; R. Paczuski, *Problemy uzdrowisk polskich przed stu laty. Refleksje oparte na traktacie B. Lutostańskiego z 1886 r. na temat przemysłu zdrojowo-leczniczego Polski*, Problemy Uzdrowiskowe 1987, z. 9/10.

nictwie uzdrowiskowym, odbytego 17 VI 1966 r. Stwierdzono, że w okresie powojennych 13 lat gospodarka uzdrowiskowa była w planach inwestycyjnych różnych resortów spychana na pozycje marginesowe, powodując dekapitalizację przedwojennych zakładów przyrodolecznictwa. Najbardziej podstawowe zagadnienia tej gospodarki znalazły się do 1958 r. poza kompetencjami resortu zdrowia. Różne instytucje i biura, obce celom uzdrowiska, usadowiły się w budynkach zdrojowych, a rosnąca systematycznie liczba ludności nie związanej z zadaniami uzdrowiska, zapełniała kwatery przeznaczone dawniej dla kuracjuszy. Pod względem wykorzystania zasobów przyrodniczych dla potrzeb lecznictwa pozostaliśmy w tyle nawet za krajami (jak np. Czechosłowacja), które mają gorsze warunki przyrodnicze³. Z danych przytaczanych w literaturze i we wspomnianym sprawozdaniu stenograficznym wynika, że w 1966 r. liczba uzdrowisk zmniejszyła się w stosunku do 1947 r. z 49 do 36⁴ (m.in. całkowicie utraciło charakter uzdrowiska Zakopane). Duże nadzieje poprawy wiązano z nową regulacją prawną.

Mimo trafności wielu podstawowych rozwiązań przedwojennej ustawy o uzdrowiskach jej nowelizacja była potrzebna. Przede wszystkim zmieniły się na gorsze warunki funkcjonowania uzdrowisk natury ekologiczno-zdrowotnej (co zresztą podnoszono na wspomnianym posiedzeniu Sejmu), wymagające udoskonalenia wielu instrumentów prawnych, dotyczących takich dziedzin, jak zagospodarowanie przestrzenne uzdrowisk, a nawet wprowadzenia nowych, surowszych wymagań i środków służących do ich egzekwowania. Nie był dostosowany do potrzeb gospodarki uzdrowiskowej system terenowych organów władzy i administracji państwowej, oparty na ustawie o radach narodowych z 1958 r. Z tego powodu system ten był krytykowany nawet przez niektóre rady narodowe; np. Wojewódzka Rada Narodowa w Krakowie wystąpiła w 1958 r. z wnioskiem do Rady Państwa o powołanie uzdrowiskowych rad narodowych⁵. Niestety żadne z tych zagadnień nie zostało przez nowy akt prawny należycie rozwiązane. Uchwalona 17 VI 1966 r. ustawa o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz. U. 1966, nr 23, Poz. 150; zm.: 1987, nr 33, poz. 180; 1989, nr 35, poz. 192; 1990, nr 34, poz. 198) jest bardzo skróconą wersją ustawy przedwojennej. Nowe treści normatywne ustawy nie miały istotnego znaczenia dla usprawnienia zarządzania gospodarką uzdrowiskową, a nie uwzględnienie wielu zagadnień rozwiązywanych w dawnej ustawie sprawiło, że nowa regulacja prawna okazała się gorszą od poprzedniej. Ustawa weszła w życie

³ Por. sprawozdanie stenograficzne z ósmego posiedzenia Sejmu PRL z 17 VI 1966 r., Warszawa 1966, s. 55.

⁴ Ibidem, s. 43.

⁵ Ibidem, s. 43.

z dniem 1 I 1967 r., stając się od tego czasu podstawowym źródłem polskiego prawa uzdrowiskowego. Z tą też datą utraciła moc ustawa o uzdrowiskach z 1922 r.

Treść normatywna ustawy z 1966 r. jest bardzo uboga. Spośród 19 artykułów żaden nie określa ani organizacji zarządzania gospodarką uzdrowiskową, jak to czyniła ustawa z 1922 r. w szeregu postanowień (m.in. w art. 10, 12, 16, 29,30 - 39), ani nie reguluje żadnych podstawowych kwestii natury materialnoprawnej, np. dotyczących stref ochronnych (brak m.in. odpowiednika art. 13 ustawy wprowadzającego ustawowy zakaz wyrębu lasów oraz wykonywania wszelkich robót, które by mogły wyrzeć ujemny wpływ na walory lecznicze środowiska). Zniesiony też został ustawowy obowiązek posiadania przez każde uzdrowisko planu zagospodarowania przestrzennego (por. art. 10 ustawy z 1922 r.)

W przeciwieństwie do dawnej ustawy, ustawa z 1966 r. nie zawiera definicji uzdrowiska, lecz ogranicza się tylko do ogólnikowej formuły, iż miejscowość, „która ma warunki niezbędne do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, może być uznana przez Radę Ministrów za uzdrowisko” (por. art. 1 ust. 1 ustawy z 1966 r.). Ani ustawa z 1966 ani tzw. wzorcowy statut uzdrowiska, ustalony przez Radę Ministrów (w oparciu o art. 3 ust. 5) nie wprowadziły obowiązku określenia chociażby głównych założeń organizacji zarządzania gospodarką uzdrowiskową. Jest to poważny mankament konstrukcji prawnej, ponieważ samo słowo „statut” oznacza przede wszystkim dokument o charakterze prawnoustrójowym. Nie określono w ustawie roli i zadań, działającej od 1954 r. Państwowej Inspekcji Sanitarnej, gdy chodzi o nadzór nad higieną środowiska uzdrowisk. O istnieniu i zadaniach innych wyspecjalizowanych instytucji resortu zdrowia i opieki społecznej, takich jak np. Instytut Balneoklimatyczny albo — działające do niedawna Zjednoczenie „Uzdrowiska Polskie” można się było dowiedzieć tylko z innych źródeł, niższej rangi i przeważnie niepublikowanych (np. z norm technicznych, z samoistnych niepublikowanych uchwał Rady Ministrów, bądź z zarządzeń Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Wejście zatem w życie ustawy z 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, z wyjątkiem uporządkowania niektórych kwestii lecznictwa uzdrowiskowego, oznaczało nie postęp, lecz regres w stosunku do stanu prawnego opartego na ustawie z 1922 r.

NIEKTÓRE ASPEKTY KRYZYSU WYSTĘPUJĄCEGO W UZDROWISKACH

Uzdrowiska polskie przeżywają obecnie bardzo głęboki kryzys. Jest to kryzys ekonomiczny, organizacyjny, ekologiczny i społeczny. Jego przezwyciężenie wymaga aktywnej polityki państwa, wybiegającej w

przyszłość — przy wyciągnięciu wniosków z przeszłości, w oparciu o bardzo starannie przygotowane, systemowe rozwiązania prawne. Niżej kilka uwag co do niektórych aspektów kryzysu.

Aspekt organizacyjny kryzysu uzdrowisk polskich

Przy rozwiązywaniu problemów prawnych uzdrowisk polskich nie można pominąć zagadnień ekonomicznych. Potrzebne są przede wszystkim odpowiednie rozwiązania prawnofinansowe, skłaniające wspólnoty samorządowe w miejscowościach uzdrowiskowych do troski nie tylko o potrzeby ludności własnej, ale przede wszystkim — i to w interesie samych mieszkańców — o różnorodne potrzeby ludności napływowej — kuracjuszy, poszukującej w uzdrowiskach regeneracji zdrowia lub wypoczynku. Dotychczas występuje niepokojące zjawisko: ludność miejscowości uzdrowiskowych bardzo rzadko wiąże swoje plany życiowe z gospodarką uzdrowiskową i we większości przypadków zmuszona jest szukać zatrudnienia poza uzdrowiskami, co odbija się ujemnie na ilości i jakości świadczonych usług, szczególnie o charakterze pozaleczniczym.

Pod rządami ustawy o uzdrowiskach z 1922 r. czynnikiem sprzyjającym rozwojowi aktywności w uzdrowiskach była instytucja funduszu uzdrowiskowego, posiadająca osobowość prawną, zwana funduszem kuracyjnym. Należałoby tą instytucję odpowiednio recypować w nowej ustawie o uzdrowiskach, uwzględniając w tym również nowe elementy, takie jak np. system opłat i kar za niszczenie środowiska przyrodniczego uzdrowisk z przeznaczeniem na odnowę zasobów leczniczych środowiska. Postuluje się w literaturze zoologicznej utworzenie uzdrowiskowego funduszu leśnego dla poprawy stanu leśistości okolic m.in. takich uzdrowisk, jak Iwonicz-Zdrój, Busko-Zdrój, Ciechocinek, Inowrocław⁶, Celem się wydaje rozważenie możliwości uwzględnienia i tego postulatów w konstrukcji prawnej funduszu uzdrowiskowego.

Aspekt ekonomiczny kryzysu uzdrowisk polskich

Zarządzanie gospodarką uzdrowiskową w warunkach polskich, z uwagi na ogrom zaniedbań, jest z punktu widzenia organizacyjnego zagadnieniem równie trudnym (a może nawet bardziej skomplikowanym), jak zarządzanie dużym nowoczesnym kombinatem przemysłowym. W związku z tym do rozwiązań organizacyjnych, składających się na odrębność ustrojową uzdrowiska jako podmiotu zorganizowanego działania, należy podchodzić z dużą starannością, mając na uwadze z jednej strony nadrzędność funkcji lecznictwa uzdrowiskowego w systemie za-

⁶ Bliżej na ten temat por. C. Skonka, *A może uzdrowiskowy fundusz leśny?*, Aura 1986, nr 10; tenże, *Uzdrowiska muszą być strefami ciszy*, Aura 1988, nr 10

rządzenia gospodarką uzdrowiskową, a z drugiej strony priorytetowy charakter ochrony środowiska miejscowości uzdrowiskowej jako podstawy egzystencji i rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego. Dobrym, bo sprawdzonym w praktyce przykładem rozwiązań prawnoustrojowych była koncepcja zarządzania systemowego gospodarką uzdrowiskową, wprowadzona ustawą o uzdrowiskach z 1922 r.

Obserwując różnice procesu przemian ustroju gospodarczego Polski pod koniec lat czterdziestych i obecnie nie trudno zauważyć, iż oscylują one między dwoma krańcowo przeciwstawnymi pojęciami: nacjonalizacja i prywatyzacja. Natomiast nie dostrzegano i niestety nadal się nie dostrzega potrzeby uwzględniania w tych procesach czynnika racjonalnej organizacji pracy. Brak pragmatycznego i systemowego podejścia do zagadnień organizacyjnych. Tymczasem, gdy chodzi o takie dziedziny, jak ochrona zdrowia publicznego, to taka biegunowość przemian była i zawsze będzie zjawiskiem dla społeczeństwa wybitnie niekorzystnym, jeśli zmiany układów stosunków własnościowych stają się celem samym w sobie, oderwanym od wymogów naukowej organizacji pracy. Grozi w takich przypadkach schematyzacja, przeradzająca się w bezduszną, nie uwzględniającą interesu publicznego rutynę; tak niestety częstą i bardzo kosztowną dla społeczeństwa, a przede wszystkim nie mającą nic wspólnego z teorią prawa publicznego, będącą wyrazem określonego poziomu cywilizacji i dorobku kultury europejskiej.

Polskiemu prawu o uzdrowiskach, opartemu na ustawie z 1922 r., nie były obce pojęcia „uzdowiska państwowe”, które z mocy prawa uzyskały charakter użyteczności publicznej (por. art. 2) i „uzdowiska prywatne”, które (z urzędu albo na wniosek właściciela) mogły uzyskać charakter użyteczności publicznej (por. art. 3 i 4). Bez względu na układ stosunków własnościowych obie te grupy uzdowisk — prywatne i państwowe, o charakterze użyteczności publicznej, łączył wspólny cel — dobro publiczne, w formie realizacji zadań lecznictwa uzdrowiskowego, wykraczający poza wąsko spektakularny interes właściciela lub mieszkańców miejscowości uzdrowiskowej. W ramach tego celu mieścił się także obowiązek udostępniania lecznictwa uzdrowiskowego najuboższym warstwom ludności (por. art. 34 pkt 5).

Ustawowym zaś obowiązkiem ministra zdrowia publicznego, wyposażonego w odpowiednie uprawnienia nadzorcze (por. m.in. art. 28, 37 i 38) było dbanie o to, by zadania i obowiązki zmierzające do tego celu były należycie wykonywane. Chodziło tu bowiem o aktywną, usankcjonowaną prawem politykę uzdrowiskową państwa, opartą jednak nie na centralistycznym, lecz na zdecentralizowanym systemie organizacyjnym gospodarki uzdrowiskowej tj. na samorządach uzdrowiskowych, mają-

cych charakter korporacji publicznoprawnej. Istotą tego systemu była dążność do zapewnienia nadrzędności funkcji uzdrowiska nad całokształtem organizacji gospodarki miejscowej, by była ona dostosowana do potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego.

W ramach tych rozwiązań prawnoustrojowych, opartych na ustawie z 1922 r. organem stanowiącym o podstawowych sprawach uzdrowiska nie był ani właściciel uzdrowiska (gdy było ono własnością prywatną), ani dyrektor rządowy uzdrowiska (gdy uzdrowisko stanowiło własność Skarbu Państwa), lecz kolegialny organ zarządzający uzdrowiskiem jako całością, tj. komisja uzdrowiskowa, w skład której miał prawo wejść w charakterze członka właściciel uzdrowiska (ewentualnie jego zastępca, względnie pełnomocnik administracyjny) albo dyrektor rządowy — gdy uzdrowisko stanowiło własność Skarbu Państwa. Każda z tych osób wchodziła w skład komisji uzdrowiskowej na analogicznych prawach, jak lekarz uzdrowiskowy, wójt albo burmistrz miasta czy pochodzący z wyboru przedstawiciele określonych grup interesów, zbieżnych z celami uzdrowiska, jak np. delegat właścicieli willi lub przedsiębiorstw wynajmu lokali dla kuracjuszy. Z punktu widzenia teorii organizacji było to rozwiązanie bardzo postępowe. Wybrana przez ustawodawcę w 1922 r. koncepcja organizacji wykazuje bowiem pewne cechy podobieństwa do znanego dziś modelu zarządzania koncernami przemysłowymi nazywanego w literaturze fachowej „zarządzaniem przez cele” (skrót MBO od ang. „management by objectives” albo w jęz. franc. *direction par objectives*) i będącego jednym z rodzajów tzw. zarządzania systemowego.

Dzięki tej właśnie organizacji (a nie układowi stosunków własnościowych) przy sprawnie na ogół funkcjonujących samorządach uzdrowiskowych, nie było zasadniczych różnic w czasach II Rzeczypospolitej, gdy chodzi o efektywność działania, między uzdrowiskami prywatnymi a państwowymi. Dobrą renomą cieszyły się przed wojną zarówno uzdrowiska państwowe, takie jak np. uzdrowisko Zakopane — największe polskie uzdrowisko klimatyczne (miej scowość, która niestety nie jest już uzdrowiskiem), Krynica, Ciechocinek czy Inowrocław, jak i uzdrowiska będące własnością prywatną, np. Rabka — pierwsze w Polsce i trzecie w Europie słynne uzdrowisko dziecięce, Żegiestów czy Rymaków-Zdrój. Wartość prakseologiczna tego systemu organizacyjnego polegała nie na nowości elementów strukturalnych, z których składał się system (osoby lub instytucje-działające na terenie uzdrowiska), lecz na umiejętnym połączeniu wszystkich czynników (osób i instytucji), związanych z celami i zadaniami polityki uzdrowiskowej, w jeden zwarty i wewnętrznie spójny system organizacyjny. Z tych doświadczeń należałoby skorzystać przy ustalaniu głównych założeń ustrojowych zarzą-

dzania gospodarką uzdrowiskową, w ramach prac legislacyjnych nad nową ustawą o uzdrowiskach.

Aspekt ekologiczny kryzysu uzdrowisk polskich

Niedowład organizacyjny w zarządzaniu sprawami uzdrowisk nie pozostał bez wpływu na stan środowiska przyrodniczego w miejscowościach uzdrowiskowych. Proces degradacji sygnalizowano już na posiedzeniu Sejmu, podczas uchwalania ustawy o uzdrowiskach w dniu 17 VI 1966 r. Następane dwadzieścia lat nie przyniosło poprawy, lecz pogorszenie tego stanu.

Z materiału przedstawionego na posiedzeniu Sejmowej Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej 15 IV 1982 r. wynika, że stan zagrożenia różnych elementów środowiska przyrodniczego w miejscowościach uzdrowiskowych należy uznać jako bardzo poważny, m.in. stwierdzono, że stan terenów zieleni i lasów w uzdrowiskach od czasu przejścia ich przez urzędy miejskie i gminne i zlikwidowania w 1967 r. komisji uzdrowiskowych — systematycznie się pogarsza. Dzieje to się na skutek przeznaczania pod budownictwo mieszkaniowe zielenców i skwerów, a także lokalizowania w obrębie parków uzdrowiskowych różnych obiektów. Nie dostateczna jest też pielęgnacja i konserwacja zieleni z braku środków lub odpowiednich fachowców. W niektórych uzdrowiskach (Busko-Zdrój czy Inowrocław) bardzo niski jest współczynnik zieleni, waha się w granicach od 2 do 4% przy zalecanej przez specjalistów wielkości od 40 do 60%. Z analizy gospodarki leśnej, na którą się powołano w materiałach wynika, że w 14 uzdrowiskach prowadzono na obszarach ochrony uzdrowiskowej w zasadzie nieograniczony wyrąb drzew do celów gospodarczych⁷. Z powodu dużego zanieczyszczenia przybrzeżnych wód morskich ograniczona jest i zagrożona forma kąpieli w morzu jako substytut kąpieli solankowych i to na terenach uzdrowisk, gdzie dawniej — jak podkreśla się w oparciu o literaturę balneologiczną — „wodę z Bałtyku stosowano do kuracji pitnej (w Kołobrzegu i Sopocie), a także butelkowano w rozlewniach bez rozcieńczenia (w Ustroniu Morskim)”⁸. Podkreślano, że w Polsce pozostało już niewiele złóż torfu nadających się do wykorzystania w lecznictwie uzdrowiskowym, a mimo to ochrona złóż borowiny jest lekceważona i natrafia na poważne trudności, szczególnie gdy znajdują się one poza obszarami ochrony uzdrowiskowej. Złóża te są często dewastowane przez okoliczną ludność, która po zniszczeniu ogrodzeń siatkowych wypasa

⁷ Por. *Ministerstwo Zdrowia i Opieki Sopedycznej; Uzdrowiska w świetle zagrożeń ekologicznych*, Problemy Uzdrowiskowe 1982, z. 1/6, s. 81 - 82.

⁸ Ibidem, s. 82.

bydło bądź też wysypuje śmieci, co stwarza zagrożenie sanitarne. Przez niektóre złoża przepływają zanieczyszczone ciekłe wodne⁹. Zagrożenia występują również w strefach zasilania wód podziemnych, tak leczniczych jak i zwykłych, z powodu niewłaściwego stosowania środków chemicznych lub nawozów mineralnych i azotowych¹⁰.

Konkluzja, raportu przedstawionego Komisji Sejmowej kończy się zdaniem: „Jeżeli nie zahamuje się tempa degradacji i zanieczyszczenia środowiska w miejscowościach uzdrowiskowych, to w roku 2000 może nie być w naszym kraju miejscowości zasługujących na takie miano”¹¹.

Aspekt społeczny kryzysu uzdrowisk polskich

Zahamowanie tempa degradacji i zanieczyszczeń środowiska w miejscowościach uzdrowiskowych ma m.in. także swój wymiar społeczny. Lecznictwo uzdrowiskowe stanowi bowiem integralną część powszechnej ochrony zdrowia. Leczenie w zakładach przyrodoleczniczych jest kontynuacją leczenia ambulatoryjnego i szpitalnego chorych, którzy wymagają dalszego leczenia lub rehabilitacji. Jego zadaniem jest leczenie chorych z chorobami przewlekłymi, skracanie okresu uzdrowienia, Przystosowanie do czynnego życia po ciężkich chorobach, a także profilaktyka — przede wszystkim chorób zawodowych, utrzymanie zdolności do pracy i utrwalanie stanu zdrowia. Szeroki wachlarz stosowanych w Polsce zabiegów leczniczych i kierunków leczniczych jest w kraju znany i udokumentowany¹². Istota problemu wagi państwowej tkwi jednak w tym, że z narastaniem zagrożeń dla środowiska przyrodniczego w miejscowościach uzdrowiskowych zwiększa się również zapotrzebowanie społeczne na leczenie w uzdrowiskach. W 1980 r. z usług lecznictwa uzdrowiskowego, obejmującego leczenie chorób przewlekłych, rehabilitację poszpitalną i profilaktykę, skorzystało około 800 tys. osób, co stanowiło około 60% istniejącego zapotrzebowania. Według szacunkowych obliczeń prognostycznych Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej zapotrzebowanie to w 2000 roku wzrośnie do około 3,5 miliona osób¹³. Trudności będą się spiętrzać. Przede wszystkim wyraźne załamanie się w praktyce konstrukcji prawnej powszechnej dostępności do opieki zdrowotnej, które nastąpiło z przyczyn gospodarczych (niedoinwestowanie sanatoriów i innych zakładów lecznictwa uzdrowiskowego)

⁹ Ibidem, s. 77.

¹⁰ Ibidem, s. 76.

¹¹ Ibidem, s. 74.

¹² Szerzej na ten temat G. Straburzyński, *Leczenie uzdrowiskowe, jego rola i znaczenie*, Problemy Uzdrowiskowe 1978, nr 4.

¹³ Ibidem.

oraz z przyczyn strukturalno-organizacyjnych (o których była mowa wyżej) może się zatem nadal utrzymywać lub nawet pogorszyć, jeśli sprawom ochrony zasobów leczniczych środowiska nie nadana zostanie w polityce państwowej należyta ranga.

Prawnym wyrazem nadania tej rangi winno być również (poza nową ustawą o uzdrowiskach i nowelizacją ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.) wprowadzenie odpowiednich postanowień do przyszłej Konstytucji RP, spójnych z obywatelskim prawem do ochrony zdrowia.

Artykuł 69 ust. 3 obowiązującej obecnie Konstytucji RP dotyczący m.in. organizacji uzdrowisk ma dwie rażące wady: po pierwsze — nadaje uzdrowiskom zupełnie inny *sens*, niż wynika on ze słownictwa języka polskiego i regulującego sprawę uzdrowisk ustawodawstwa, a po wtóre — nie traktuje uzdrowisk jako obiektów ochrony prawnej, lecz nadaje im charakter czysto instrumentalny i to dla celów zupełnie innych niż lecznictwo. Według słownictwa i obowiązującego ustawodawstwa termin „uzdrowisko” zawsze oznaczał miejscowość, która ze względu na warunki przyrodnicze służyła celom lecznictwa. Według natomiast 69 ust. 3 Konstytucji organizacja uzdrowisk to tylko jedna z form organizacji wypoczynku, na równi z organizacją turystyki, urzędzeń sportowych, klubów, świetlic, „które stwarzają możliwości zdrowego i kulturalnego wypoczynku. . .” (sic!). Nie wzięto pod uwagę, że działalność sportowa i turystyka są o tyle dopuszczalne w uzdrowisku, o ile nie kolidują z wymogami reżimu lecznictwa uzdrowiskowego; nie zakłócają spokoju lub normalnej pracy lecznictwa uzdrowiskowego. Gdy chodzi natomiast o uzdrowiska jako obiekty ochrony prawnej, to jest wprawdzie przepis (art. 12 ust. 1 Konstytucji) wymieniający z dużą szczegółowością obiekty, które podlegają — jak to określa Konstytucja — „szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli”, jednakże w tym katalogu uzdrowiska się nie znalazły, podobnie jak nie znalazły się inne obiekty środowiska przyrodniczego Polski na taką ochronę zasługujące, jak parki narodowe, rezerваты biosfery, rezerваты przyrody, zabytki kultury objęte listą światowego dziedzictwa kultury. W przyszłej Konstytucji RP należałoby zadbać o staranną redakcję, która by tą lukę ustawy zasadniczej wypełniła. Ponadto, mając na uwadze aspekt społeczny problematyki socjologicznej, konieczne się wydaje również zwrócić uwagę na bardziej precyzyjne — niż czyni to obowiązująca Konstytucja — ujęcie obywatelskiego prawa do ochrony środowiska (np. prawa do petycji) w przypadku, gdy naruszenie prawa ochrony środowiska pozbawia walorów leczniczych środowiska albo zagraża zdrowiu lub życiu człowieka.

UWAGI KOŃCOWE

Różna jest skala podniesionych zagadnień i różna jest ich waga. Wszystkie poczynione wyżej spostrzeżenia prowadzą do ogólnego wniosku: dla rozwiązania zagadnienia odrębności prawnoustrojowej samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk potrzebna jest gruntowna przebudowa porządku prawnego, z uwzględnieniem nie tylko opracowania nowej ustawy o uzdrowiskach, ale także i nowelizacja innych ustaw (np. ustawy o ochronie środowiska) nie wyłączając Konstytucji. Bardzo ważne jest w związku z tym odpowiednie podejście metodyczne do sygnalizowanych zagadnień w samym procesie legislacyjnym. Musi to być podejście systemowe o charakterze kompleksowym i interdyscyplinarnym.

THE PROBLEM OF SPECIFICITY OF LEGAL REGULATION
PERTAINING TO SELF-GOVERNMENT OF A RESORT

S u m m a r y

The article offers a comparative presentation of former and present legislation pertaining to resorts. The author stresses the need to amend the present legislation in the way that would reflect the economic, organizational, ecological and social crisis of Polish resorts.