

Paulina Jachimowicz-Jankowska
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-6061-1220
paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl

Status prawny uzdrowiska jako determinanta szczególnego i odrębnego reżimu planistycznego w gminie uzdrowiskowej – zagadnienia wybrane

Wstęp

Według art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹ gmina uzdrowiskowa oznacza gminę², której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska w trybie określonym w ustawie. Z kolei 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 określone ustawowo warunki, któremu został nadany status uzdrowiska. Wśród wielu prawnych determinant ochronnego reżimu uzdrowiska bez wątplenia wagę przypisuje się odrębnościom planistycznym, mającym wpływ na szczególny charakter tego obszaru. Przyjęty w polskim porządku prawnym model gminy uzdrowiskowej pozwala stwierdzić, że to właśnie status prawny uzdrowiska determinuje odrębny i szczególny reżim inwestycyjno-budowlany.

Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących dwóch instytucji służących zachowaniu funkcji leczniczej uzdrowiska, jakimi są: strefy ochrony uzdrowiskowej i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy A. Problematyka ta była już częściowo poruszana w opracowaniach naukowych³, lecz wymaga dalszych badań.

¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 151, dalej jako u.l.u.

² Zob. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40).

³ Zob. np. A. Lizak, *Ustawowe ograniczenia obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, vol. XIX, nr 30, s. 53–65; P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4(8), s. 103–127; eadem, *Kształtowanie ładu przestrzennego w gminie uzdrowiskowej*, [w:] Z. Janku (red.), *Materiałne prawo administracyjne*, cz. 3, Poznań 2009, s. 49–64.

Uzdrowiska są objęte szczególnym rygiorem prawnym, swoistym dla stref ochronnych różnego typu. Strefa taka to wydzielony obszar, na którym ustanawiane są przepisy kształtujące zasady korzystania z tych terenów i sposoby zachowania się w nich. Wprowadzenie stref ochrony uzdrowiskowej wiąże się z ustanowieniem na nich szczególnego reżimu prawnego. Strefy ochronne w uzdrowisku służą głównie ochronie środowiska i istotnej z punktu widzenia prowadzonego lecznictwa uzdrowiskowego ochronie zdrowia.

Tworzenie stref ochronnych jest jedną z metod kształtowania i gospodarowania przestrzenią gminy. Oprócz tego tereny uzdrowisk są z natury rzeczy obszarami, dla których ustanawia się kwalifikowane kryteria realizacji inwestycji. Przyjęte odrębności planistyczne wynikają z istotnej roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kluczowych procesach rozwoju lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem gmin uzdrowiskowych. Już z założenia, powinny one traktować ten instrument jako priorytetowy w procesach zarządczych. Art. 38b u.l.u. nakłada bowiem na gminy uzdrowiskowe obowiązek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy ochrony uzdrowiskowej A.

Strefy ochrony uzdrowiskowej – cechy charakterystyczne

Według art. 2 pkt 6 u.l.u. strefy ochrony uzdrowiskowej oznaczają części obszaru uzdrowiska określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych. Jest to w zasadzie jedyna, wśród wielu aktów prawnych, legalna definicja, która wyczerpująco przedstawia, czym jest strefa ochronna⁴. Przedmiotowe strefy są określane w literaturze jako: strefy specjalne⁵ lub obszary specjalne⁶, oznaczane zamiennie jako obszary o specjalnej ochronie prawnej⁷. Istotą strefy ochronnej jest ustanowienie określonego reżimu publicznoprawnego, gdzie w ujęciu leksykalnym reżim oznacza system rządów władzy (często z odcieniem ujemnym), ściśle ustalony tryb postępowania, dyscyplina, rygor⁸.

Uzdrowisko jest traktowane jako obszar specjalnej ochrony prawnej z nadrzędną funkcją ekologiczną w zakresie, w jakim musi uwzględniać wymagania ochrony środowiska dla zachowania swojej funkcji leczniczej. To zatem wycinek

⁴ Por. P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia...*, s. 108.

⁵ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 168.

⁶ J. Boć, *Obszar specjalny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 243.

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 150.

⁸ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1981, s. 57.

terytorium państwa, na jakim obowiązuje szczególny reżim prawny, wyłączający lub ograniczający część powszechnie obowiązujących przepisów prawnych z uwagi na priorytetowy cel jego utworzenia⁹. Oprócz realizacji celów nadrzędnych możliwe jest wykonywanie innych zadań, pod warunkiem że nie pozostają one w kolizji z celem nadrzędnym¹⁰. Dlatego znaczące jest tu prawo własności, wywodzące się z Konstytucji RP¹¹, które nie jest prawem absolutnym i bezwzględny, gdyż dopuszcza możliwość jego ograniczenia jednakże wyłącznie w formie przepisów ustawy. Skutki prawne dla obywatela są uzależnione tu od jego położenia prawnego wobec reżimu uzdrowiska i wydzielonych na jego obszarze stref. Dotyczy to np. mieszkańca, pacjenta, właściciela nieruchomości czy gospodarstwa rolnego, przedsiębiorcy podejmującego określoną działalność gospodarczą czy przebywającego w obrębie obszaru¹².

Różnorodność stref ochronnych sprawia, że doktryna wyróżnia pewne kryteria, według których dokonuje się ich podziału. Strefy ochrony uzdrowskiej można więc sklasyfikować ze względu na: 1) sposób wyodrębnienia (ustanawiania) – z mocy ustawy, 2) przedmiot regulacji – ochrona środowiska i ochrona zdrowia ludzi¹³. Art. 38 pkt 1–3 u.l.u. szczegółowo reguluje zakres trzech rodzajów stref ochronnych – zgodnie z literą ustawy strefy ochrony uzdrowskiej A, B i C, z uwzględnieniem procentowego udziału terenów – zieleni i biologicznie czynnych, które wydzielono na obszarze uzdrowiska.

Zgodnie z art. 38 u.l.u. na obszarze uzdrowiska wydziela się¹⁴ trzy rodzaje stref ochrony uzdrowskiej, oznaczone literami A, B i C. I tak, strefa A, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 65%, obejmuje obszar, na którym są zlokalizowane lub planowane zakłady lecznictwa uzdrowskiego i urządzenia lecznictwa uzdrowskiego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowskiemu lub obsłudze pacjenta lub turysty, w zakresie nieutrudniającym funkcjonowania lecznictwa uzdrowskiego, w szczególności: pensjonaty, restauracje lub kawiarnie; 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 oraz nieuciążliwych dla pacjentów – obiektów usługowych, turystycznych, w tym hoteli, rekreacyjnych, sportowych i komunalnych, budownictwa mieszkaniowego oraz innych związanych z zaspokajaniem potrzeb osób przebywających

⁹ Por. J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 66.

¹⁰ Zob. A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 110.

¹¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zob. art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

¹² Np. wyrok NSA z 26 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 900/17.

¹³ P. Zachareczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 567–596.

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 894/14.

na tym obszarze lub objęty granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody albo jest lasem, morzem lub jeziorem; 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.

Art. 38 u.l.u. dowodzi, że szczególnie strefa A ma chronić cenne surowce lecznicze i zapewnić optymalne warunki środowiskowe do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. O jej ważności przesądza art. 4 ust. 1 u.l.u., gdyż w uzdrowiskach owo lecznictwo jest prowadzone w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego zlokalizowanych w strefie A ochrony uzdrowiskowej, potwierdzając wpisanie strefy w ochronę zdrowia ludzi.

Podział na strefy z założenia jest niezbędny i zasadny. Ustanawia zasięg granic i ograniczenia funkcjonalne przedmiotowych stref, określa wymagania technicznie złożone, umożliwia prawidłowe funkcjonowanie uzdrowiska zapewniając solidną ochronę walorów naturalnych. Trafnie podnosi Leszek Stanek¹⁵, że nie określono jednak cech parametrycznych części uzdrowiska, które mogą lub nie powinny być objęte strefą. Problemy praktyczne budzi przyjęty sztywny i sztuczny procentowy udział terenów zieleni i biologicznie czynnych sprawiający trudności gminom w wytyczaniu granic pomiędzy strefami.

Wydzielenie trzech stref ochrony uzdrowiskowej ma istotne znaczenie w kontekście zarówno nadania danemu obszarowi statusu uzdrowiska, jak i jego utrzymania. Trzeba tu bowiem wskazać, że już na etapie samego sporządzania operatu uzdrowiskowego (zarówno w jego części opisowej, jak i graficznej), według art. 39 ust. 4 pkt 2–3 u.l.u., w jego części opisowej, gmina określa obszar, który będzie objęty wystąpieniem o nadanie statusu uzdrowiska oraz uwzględnia opis zagospodarowania przestrzennego tego obszaru, z uwzględnieniem powierzchni i granic stref ochrony uzdrowiskowej, dokładnych danych o lokalizacji i stanie infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnej, oraz prowadzonych robotach budowlanych dotyczących tej infrastruktury, a także terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod lecznictwo uzdrowiskowe oraz działalność rekreacyjno-wypoczynkową i działalność gospodarczą. Poza tym stosownie do art. 43 ust. 1 u.l.u. gmina, na obszarze której znajduje się już uzdrowisko, jest obowiązana do sporządzenia i przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego, celem potwierdzenia spełniania przez jej obszar albo jego część wymagań określonych w ustawie. Intencją ustawodawcy było takie skonstruowanie operatu uzdrowiskowego, aby z części

¹⁵ L. Stanek, *Strefy ochronne, kontrolowane i ograniczonego użytkowania w opracowaniach planistycznych gmin*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 1, s. 113–123.

opisowej, która obrazuje stan istniejący (w chwili sporządzenia tego operatu) wynikała bezpośrednio kwestia druga, czyli podział terenu uzdrowiska objętego ochroną uzdrowiskową na strefy A, B i C. W toku prac nad operatem uzdrowiskowym i projektowanymi w jego ramach strefami ochrony uzdrowiskowej w gminie w praktyce miały i mają miejsce dyskusje, w których dla części mieszkańców sprawa utrzymania dużych stref uzdrowiskowych jest ważna. Dla innych ważne jest to, aby określone nieruchomości zmieniły swoje alokacje, np. ze strefy A do strefy B czy ze strefy B do strefy C. Ma to także istotne znaczenie w zakresie prawa do nieruchomości właścicieli w powiązaniu z określonym terminem. Otóż zgodnie z art. 61 ust. 1 u.l.u. przepis art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. b odnoszący się do zakazu lokalizacji budownictwa jednorodzinnego w strefie ochronnej A nie dotyczy osób, które uzyskały prawo do nieruchomości przed dniem wejścia w życie ustawy, czyli przed dniem 2 października 2005 r. W myśl art. 61 ust. 2 u.l.u. do tych postępowań wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Po tym terminie obowiązuje już zakaz budowy budynków mieszkalnych.

Zakres zakazów w strefach ochrony uzdrowiskowej

Zakres i wyznaczenie stref ochrony uzdrowiskowej A, B i C wiąże się z odrębnymi (specyficznymi) rygorami gospodarowania i łączy z zakazem prowadzenia określonej działalności. Ustawodawca, regulując zakazy, miał na celu uporządkowanie tych stref.

Ważny pogląd odnośnie do stref ochrony uzdrowiskowej wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, który zważył, że choć granice stref ochrony uzdrowiskowej wyznacza rada gminy w uchwale, to zakazy w nich obowiązujące wynikają już wprost z ustawy¹⁶. Upoważnienie dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest statut uzdrowiska¹⁷, wynika wprost z art. 41 ust. 1 u.l.u. w zw. z art. 41 ust. 2 u.l.u. gdzie ustawodawca normuje przedmiot regulacji statutowej, stanowiąc, że zawiera on m.in. nazwę uzdrowiska i wskazanie jego granic (pkt 1) oraz określenie powierzchni obszaru uzdrowiska wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej, o których mowa w art. 38 (pkt 2). Ponadto statut winien zawierać część graficzną określającą między innymi strefy ochrony uzdrowiskowej a obejmującą mapy stref A, B i C ochrony uzdrowiskowej. Wyłączną rolą statutu uzdrowiska jako aktu prawnego jest ukonstytuowanie poszczególnych stref ochrony uzdrowiskowej i określenie

¹⁶ Wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 533/15.

¹⁷ Zob. jedną z najnowszych regulacji w tym zakresie: uchwała nr LVIII.742.2023 z dnia 29 czerwca 2023 r. Rady Miasta i Gminy Uzdrowiskowej Muszyna w sprawie uchwalenia statutu uzdrowiska Żegiestów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2023 r., poz. 4953).

jedynie granic pomiędzy nimi¹⁸. W dalszej części niniejszego opracowania ujęto aktualne regulacje dotyczące przedmiotowych stref wynikające wprost z u.l.u.

W strefie A ochrony uzdrowiskowej zakazuje się (art. 38a ust. 1 u.l.u.): 1) budowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁹: 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 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, 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. 22.00–6.00, z wyjątkiem imprez masowych znajdujących się w harmonogramie imprez gminnych; pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze; wyrębu 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 u.l.u.): 1) budowy w rozumieniu przepisów u.p.b.: stacji paliw, bliżej niż 500 m od granicy strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych powyżej 50, z wyjątkiem podziemnych i naziemnych par-

¹⁸ Por. wyrok NSA z 10 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1221/18.

¹⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 682, dalej jako u.p.b.

kingów wielopoziomowych; 2) innych czynności: wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyrębu 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, składów nawozów sztucznych, środków chemicznych i składów 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 (art. 38a ust. 3 u.l.u.) 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 wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyrębu określonego w planie urządzenia lasu.

Art. 38a u.l.u. przyjął konstrukcję enumeratywnie wymienionych zakazów, w myśl których w strefie A ochrony uzdrowiskowej zabrania się: po pierwsze, budowy; po drugie, innych czynności. Szczegółowe analizy tych sformułowań zawiera już inne opracowanie²⁰. Wypada jednak wspomnieć, że zakaz budowy jest spójny z art. 4 u.p.b., który wspólnie z przepisami u.p.z.p. ustanawia zasadę wolności budowlanej. Podstawowe ograniczenia prawa zabudowy wynikają zaś z przepisów rangi ustawowej i mają charakter wyjątków od ww. zasady stanowiąc przykład ograniczeń w związku ze statusem uzdrowiska.

Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na pogłębioną refleksję i wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych odnośnie obowiązującego art. 38a u.l.u. regulującego zakazy w wydzielonych na obszarze uzdrowiska strefach ochrony uzdrowiskowej A, B i C. Poza odesłaniem czytelnika do stosownych opracowań i orzecznictwa²¹ w tym zakresie trzeba jednak wprost wskazać, że celem wydzielonych na obszarze uzdrowiska stref ochronnych jest niewątpliwie stworzenie swoistego reżimu ochronnego dla zachowania cennych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, a także zapewnienie optymalnych warunków środowiskowych niezbędnych do prowadzenia leczenia uzdrowiskowego. Dlatego z uwagi na cel i funkcję art. 38a u.l.u. oraz ochronę

²⁰ Szerzej: P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia...*, s. 117–120 i wskazana tam literatura.

²¹ Ibidem, s. 115 i nast.; E. Gonda-Soroczyńska, *Nietypowe połączenie funkcji uzdrowiskowej z funkcją przemysłową na przykładzie uzdrowiska Ustroń*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, nr 3/II, s. 31, 32–46. Por. wyrok NSA z 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2263/15.

przez te przepisy wartości konstytucyjnych, zakazane jest dokonywane ich wykładni zawężającej, zaś wątpliwości przy stosowaniu prawa powinny być wykładane na rzecz ochrony walorów uzdrowiskowych²². Co więcej, zgodnie z art. 46 pkt 1 u.l.u. gmina uzdrowiskowa, poza zadaniami przewidzianymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym, realizuje zadania własne, związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie gospodarki terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego, ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych oraz budowy lub innych czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej. Tak długo jak gmina posiada status uzdrowiska, jest obowiązana do wykonywania zadań dla zachowania funkcji leczniczej tego obszaru. Ustanowione strefy ochronne w uzdrowisku tworzą swoiste rygory gospodarowania powodując publicznoprawną i cywilnoprawną reglamentację prawa własności lub prowadzenia działalności w wydzielonym obszarze. Nakazy i zakazy w strefach ochrony uzdrowiskowej w konsekwencji prowadzą do znacznego ograniczenia swobody mieszkańców gminy uzdrowiskowej, pacjentów i innych grup osób.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na obszarze uzdrowiska

Ogólne zasady kształtowania ładu przestrzennego w gminach uzdrowiskowych, reguluje ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³. Jednakże intencją ustawodawcy – wprowadzającego zgodnie z art. 38b u.l.u. obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla obszaru uzdrowiska – było zdyscyplinowanie gmin uzdrowiskowych i dążenie do ochrony terenów uzdrowiskowych, którą w pełny sposób może zapewnić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Realizacja inwestycji na terenach, dla których plan jest obowiązkowy²⁴, 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 nieruchomości położonych na terenie chronionym niewątpliwie są przejawem konstytucyjnego ograniczenia prawa własności nieruchomości. Nie naruszają jednak istoty tego prawa i są wynikiem zamierzonego i celowego działania ustawodawcy, mieszczącego się w uprawnieniach konstytu-

²² P. Jankowska, *Komentarz do art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1076–1078.

²³ Dz.U. z 2023 r., poz. 977, dalej jako u.p.z.p.

²⁴ J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, s. 41–43. Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10 grudnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Kr 198/13.

tuczynnych do stanowienia prawa²⁵. Co więcej, gmina uzdrowiskowa ma specyficzne okoliczności rozwojowe stąd ustalenie zakresu prac planistycznych, określenie kierunków zagospodarowania i zabezpieczenie stref ochrony uzdrowiskowej przed przeinwestowaniem, dotyczy lokalizacji nowych inwestycji i usytuowania obiektów wielkopowierzchniowych²⁶.

Gminie uzdrowiskowej przysługuje władztwo planistyczne, mające umocowanie w przepisie art. 4 u.p.z.p.²⁷ Według doktrynalnej koncepcji władztwa planistycznego organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem²⁸. Instytucja ta posiada długą tradycję i ma oparcie w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych²⁹. To, że gmina dysponuje zespołem uprawnień w tym zakresie, nie oznacza jednak, że może owo władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Prawnie wadliwymi będą nie tylko ustalenia planu naruszające przepisy prawa, ale i te, będące wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień³⁰.

Ochrona i kształtowanie krajobrazu uzdrowisk jest ściśle powiązana z typowo reglamentacyjnymi obszarami działania administracji publicznej³¹. Sferą zaś, która powinna zespalać poszczególne instrumenty prawne, powinno być planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Jak podnosi Michał Kulesza, z prawnego punktu widzenia system planowania przestrzennego, w szczególności plan miejscowy, spaja układy działowe cząstkowe (jak ochrona przestrzeni rolniczej, zabudowa miast, ochrona przyrody) i jednocześnie stanowi podstawę na rzecz prawidłowego zagospodarowania terenu³².

²⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II SAB/Sz 62/10.

²⁶ Zob. A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 18–25.

²⁷ Zob. E. Klat-Górska, *Inwestycje budowlane w gminach uzdrowiskowych w świetle ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 3, s. 38–44.

²⁸ Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 90. Zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2011 r., sygn. akt II SA/Go 565/11.

²⁹ Reprezentatywny dla całej linii orzeczniczej to wyrok NSA z 16 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1063/05; z literatury: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 56–62.

³⁰ Np. wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 556/15; wyrok NSA z 13 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3355/14; wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 785/16.

³¹ A. Fogel, *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 44–54.

³² M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 29.

Prawna ingerencja państwa, służąca realizacji ogólnopaństwowego interesu publicznego w postaci realizacji priorytetowego zadania utworzenia stref, powoduje, że środki władcze i organizatorskie państwa dla osiągnięcia pożądaných efektów wprowadzają tego rodzaju specyficzny reżim prawny o charakterze publicznoprawnym i w sferze prawa cywilnego. Ustalenia miejscowego planu, jako nadrzędnego środka gospodarowania przestrzenią, powinny określać zatem wzajemne relacje celów i zadań zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru objętego planem. W praktyce dotyczy to głównie tych ustaleń planu, określających funkcje wiodące dla danych obszarów z zaznaczeniem funkcji uzupełniających, które mają być realizowane przez różne podmioty gospodarujące w ich granicach. Szczególnie niekorzystna jest sytuacja prawna i faktyczna, w której nakłada się kilka reżimów prawnych różnych obszarów specjalnych, co może powodować, że wzajemnie się one wykluczają, np. strefy ochronne utworzone na obszarze uzdrowiska³³. Do tego należy dodać także zróżnicowanie gmin uzdrowiskowych pod względem m.in. ich wielkości, specyfiki i indywidualnych uwarunkowań, potencjału leczniczego, czy sytuacji finansowej.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 38b u.l.u. gmina, która na podstawie decyzji Ministra Zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy A ochrony uzdrowiskowej³⁴, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do dwóch lat od dnia otrzymania tej decyzji. Ustawodawca obecnie złagodził dotychczasowy art. 38 ust. 2 u.l.u.³⁵ dotyczący sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z „do 2 lat od dnia uzyskania statusu” na „do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji” (obecnie art. 38b u.l.u.). Dokonując oceny obowiązków w zakresie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę o statusie uzdrowiska, w orzecznictwie przyjęto, że upływ terminu dwuletniego do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, która uzyskała status uzdrowiska, nie dezaktualizuje nałożonego przez ustawodawcę na gminę obowiązku uchwalenia takiego planu. Takie następstwa braku działania gminy musiałyby bowiem wynikać z przepisów szczególnych³⁶. Termin ten w polskich warunkach nadal

³³ Zob. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 697.

³⁴ Zob. np. uchwała nr LXXXIV/736/2023 z dnia 30 listopada 2023 r. Rady Miasta Ustka w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Ustka Pn. „Po Borowinach” (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2023 r., poz. 6109).

³⁵ Zob. art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 73, poz. 390).

³⁶ Wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 641/11.

jednak jest w praktyce trudny, a nawet niemożliwy do zrealizowania. Powstałe problemy i krótki okres dotyczą konieczności uzgodnienia projektu planu z właściwymi organami, jednostkami, instytucjami i uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla całego uzdrowiska. Powoduje to wydłużanie realizacji procesów planistycznych i zastój inwestycyjny na znacznych obszarach. Gminy nie mają wpływu na czas, który potrzebują uczestnicy procesu planowania na uzgodnienia, i zmuszone są ponosić duże koszty uchwalania planu miejscowego³⁷.

Zawieszenie postępowań inwestycyjno-budowlanych w uzdrowisku

Ustawodawca, wprowadzając dla gmin posiadających na swoim obszarze uzdrowisko obowiązek uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego dla strefy A ochrony uzdrowiskowej, celowo nakazał zawieszenie wszelkich postępowań inwestycyjnych i budowlanych, by chronić ich dotychczasowe walory, których zachowanie mają zagwarantować opracowywane kompleksowo postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów uzdrowiskowych, w poszczególnych strefach: A, B oraz C³⁸. W dalszej części opracowania poddano analizie wybrane problemy dotyczące ustalenia warunków zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz podziału nieruchomości w uzdrowisku.

W myśl art. 62 ust. 2 u.p.z.p. jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Wypada zauważyć, że na tle aktualnego art. 38b u.l.u. w zw. z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. zarysowała się dwubiegunowość stanowisk w orzecznictwie administracyjnym³⁹. Chodziło tu o słuszność zakwalifikowania niedopełnienia obowiązku zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla obszaru, dla którego na podstawie odrębnych przepisów (zatem u.l.u.) uchwalenie planu

³⁷ Zob. D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 38–54.

³⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1855/10. W przypadku wartości, jaką jest ochrona zdrowia, uwzględnia się wymagania respektując regulacje u.l.u. – por. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 11–15.

³⁹ Zob. wyrok NSA z 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1073/09; wyrok NSA z 1 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2160/10; wyrok WSA w Lublinie z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 714/16. Zob. K. Kaszubowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09. Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4, s. 51–58.

miejscowego jest obligatoryjne, i wydania decyzji o warunkach zabudowy jako rażącego naruszenie prawa będącego podstawą stwierdzenia nieważności decyzji w trybie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że uchybienie temu obowiązkowi prawnemu może powodować skutek w postaci naruszenia zasad konstytucyjnych chroniących jednostkę, w tym jej prawa własności, przy czym wprowadzenie opisanego terminu (art. 38b u.l.u.) miało z woli ustawodawcy funkcję gwarancyjną⁴¹. Tym samym na obszarach, gdzie brak jest obowiązującego planu, gmina utraciła możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy⁴². Oznacza to, że inwestor nie może uzyskać pozwolenia na budowę, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może wydać decyzji o warunkach zabudowy. Poza tym warto wskazać, że inwestor nie ma wpływu na tempo sporządzenia i uchwalenia przez gminę planu miejscowego, zaś niewywiązanie się przez gminę z ustawowego obowiązku uchwalenia planu w określonym terminie pozostaje bez wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia w przedmiocie zawieszenia postępowania wszczętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i nie rodzi po stronie inwestora roszczeń odszkodowawczych⁴³. W praktyce pojawia się problem ustalenia charakteru terenu, co jest kłopotliwe i kosztowne dla ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej. Wynika to z tego, po pierwsze, że dana gmina wcześniej nie była gminą uzdrowiskową; po drugie, to kwestia ustania warunków uzasadniających nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska. „Okoliczność, 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 [obecnie art. 38b – przyp. aut.] tejże ustawy. Przepis ten nie różnicuje gmin, na których ciąży ten obowiązek, ze względu na sposób ich utworzenia”⁴⁴. Mimo posiadania przez gminę statusu uzdrowiska w chwili wejścia w życie u.l.u., z przepisu art. 59 ust. 1 u.l.u. (obszary uznane za uzdrowiska na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów stają się uzdrowiskami w rozumieniu niniejszej ustawy) nie można wywodzić twierdzenia, że skoro postępowanie o ustalenie warunków zabudowy wszczęte przed wejściem w życie u.l.u. dotyczy obszaru położonego na terytorium tejże gminy, to wymaga obligatoryjnego zawieszenia. Na organach administracji publicznej spoczywa obowiązek zawieszania postępowań o ustalenie warunków zabudowy wszczętych po dnia 2 października 2005 r., czyli po wejściu w życie u.l.u.,

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 775.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 1 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2160/10.

⁴² M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, 2013, Lex.

⁴³ Zob. K. Buliński, *Realizacja inwestycji budowlanej na obszarze ochrony uzdrowiskowej*, „Nieruchomości” 2011, nr 9, s. 13–15.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1565/07, Lex nr 394791.

natomiast w żadnej mierze nie można tego obowiązku rozszerzać na postępowania wszczęte wnioskiem strony przed wymienioną datą⁴⁵.

Kolejny problem wynika z art. 50 ust. 1 u.p.z.p. Co do zasady inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzję o warunkach zabudowy (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.) i decyzję w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym (art. 51 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) po uzgodnieniu z Ministrem Zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowskich (art. 53 ust. 4 pkt 1 u.p.z.p.). Uzgodnienia⁴⁶ te są wiążącą formą wpływania przez organ uzgadniający na wydawanie aktów przez organ prowadzący postępowanie. Brak zgody Ministra Zdrowia, jako organu wyspecjalizowanego, w zasadzie wyklucza możliwość podjęcia tych decyzji. W gminie uzdrowskiej w przypadku strefy ochrony uzdrowskiej A porządek wyznaczony jest przepisami ustaw szczególnych⁴⁷, wśród których jest u.l.u. Odmowa wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy przy spełnieniu warunków wynikających z u.p.z.p. jest możliwa tylko wtedy, gdy istnieje przepis szczególny, tj. u.l.u., uniemożliwiający wydanie decyzji lokalizacyjnej⁴⁸. Dodatkowo w myśl art. 56 u.p.z.p. nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W orzecznictwie⁴⁹, ustalając charakter prawny decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zważono, że decyzja ta ma charakter związany, a w przypadku zgodności inwestycji z przepisami u.p.z.p. i przepisami odrębnymi nie można odmówić ustalenia jej lokalizacji. Odmowa jest możliwa wyłącznie wtedy, gdy organ wykaże niezgodność wnioskowanej inwestycji z przepisami prawa gdzie przepisami odrębnymi są przepisy umiejscowione w odrębnych aktach prawnych, a nie w u.p.z.p., a zatem w u.l.u.

Obowiązek sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego w uzdrowskich powoduje i inne konsekwencje prawne. W procedurze zatwierdzania podziałów nieruchomości ma zastosowanie art. 94 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰, zgodnie z którym jeżeli nie został uchwalony plan miejscowy dla obszarów objętych, na mocy prze-

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 11 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1065/06.

⁴⁶ Por. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 496 i nast. Dokonuje się ich w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴⁷ Por. wyrok WSA w Łodzi z 21 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 70/08, Lex nr 533191.

⁴⁸ A. Brzezińska-Rawa, T. Brzezicki, *Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] W. Szwałder (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 85.

⁴⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 29 października 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 743/15.

⁵⁰ Dz.U. z 2023, poz. 344. Zob. np. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 434 i nast.

pisów odrębnych⁵¹, postępowanie w sprawie podziału nieruchomości zawiesza się do czasu uchwalenia tego planu. Regulacja ta oznacza, że ustawodawca wprost zobowiązuje gminę do zawieszania postępowania administracyjnego w sprawie podziału nieruchomości do czasu uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Jak podnosi Ewa Bończak-Kucharczyk, „(...) w takim przypadku postępowanie podziałowe zawiesza się do czasu uchwalenia planu – niezależnie od stopnia zaawansowania prac nad planem, a nawet niezależnie od tego, czy w ogóle przystąpiono do opracowania projektu planu”⁵². Wskazany, bliżej nieokreślony czas (do uchwalenia planu miejscowego) wynika z tego, że nie ma prawnych mechanizmów skutecznego wyegzekwowania od organów gminy obowiązku sporządzenia planu⁵³. Brak planu miejscowego nie powoduje jednak, że postępowanie podziałowe jest bezprzedmiotowe, nie można jedynie go przeprowadzić przed uchwaleniem planu, zaś organ orzekający nie może umorzyć tego postępowania z powodu braku planu miejscowego ani też wydać decyzji o odmowie zatwierdzenia podziału nieruchomości⁵⁴. W tej sytuacji, skutkującej zawieszeniem postępowania podziałowego, następuje jednak znaczne ograniczenie praw właściciela co do możliwości dokonania samego podziału ewidencyjnego nieruchomości, jak i w jego efekcie – zbycia wydzielonej jej części (która nie została ewidencyjnie wyodrębniona) na odrębną własność, chociaż nie ma on żadnego wpływu na uchwalenie planu miejscowego. Właściciel będzie mógł zatem wyłącznie zbyć jedynie udział w prawie własności lub w prawie użytkowania wieczystego swojej nieruchomości (o ile nie zechce zbyć nieruchomości w całości). Następnie może z nabywcą tego udziału jako współwłaścicielem nieruchomości, dokonać jej podziału do korzystania na podstawie art. 206 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁵. Nie można też wykluczyć dopuszczalności zniesienia współwłasności poprzez podział nieruchomości wspólnej stosownie do art. 211 Kodeksu cywilnego⁵⁶. Tak przyjęta konstrukcja rodzi jednak wątpliwość, czy tego rodzaju ograniczenie wykonywania prawa własności jest zgodne z Konstytucją RP, zwłaszcza że właściciel nie ma praktycznie do dyspozycji żadnego prawnego środka odwoławczego (poza skargą konstytucyjną).

Przytoczone przepisy dotyczące zawieszenia postępowań powodują wstrzymanie procesu inwestycyjnego i budowlanego, a w konsekwencji chaos prze-

⁵¹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Po 817/07, Lex nr 491980, w którym poddano analizie termin „przepisy odrębne”. Na tej podstawie można przyjąć, że są nimi regulacje u.l.u.

⁵² E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 541 i nast.

⁵³ Wyrok TK z 22 marca 2005 r., sygn. akt K 22/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 27.

⁵⁴ E. Bończak-Kucharczyk, op. cit., s. 541 i nast.

⁵⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1610.

⁵⁶ M. Wolanin, *Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości oraz procedury ewidencyjne*, Warszawa 2023, s. 141–142.

strzenny w uzdrowisku. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkuje różnymi negatywnymi konsekwencjami w procesie inwestowania, a uchwalenie planów cząstkowych dokonuje się w oderwaniu od pogłębionej analizy urbanistyczno-przestrzennej⁵⁷.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli⁵⁸ gminy nie korzystały z podstawowego narzędzia przeciwdziałającego naruszaniu zakazów określonych dla obszaru strefy A uzdrowiska, bowiem nie uchwały lub nie aktualizowały (po otrzymaniu decyzji uzdrowiskowych) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nieuchwalenie miejscowych planów lub nieuchwalenie ich w terminie dwóch lat od dnia otrzymania decyzji uzdrowiskowej i uchwalenie ich tylko dla części obszaru strefy A stanowiło naruszenie art. 38b u.l.u. Gminy nie wywiązały się także z obowiązku oceny aktualności miejscowych planów (art. 32 ust. 1 i 2 u.p.z.p.). Zaniechanie obowiązku uchwalenia miejscowego planu w przypadku uzdrowiska Dąbki było jedną z przyczyn budowy obiektów naruszających zakazy określone w art. 38a u.l.u.: sklepu wielkopowierzchniowego, parkingu, domów jednorodzinnych i turystycznych. Bez uzgodnienia z Ministrem Zdrowia w skontrolowanych jednostkach wydano 42 z 265 (16%) badanych decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 53 ust. 4 pkt 1 u.p.z.p. i art. 60 ust. 1 u.p.z.p. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprzestrzeganie tego wymogu zwiększa ryzyko wybudowania niedozwolonych obiektów, naruszenia zakazów określonych dla stref ochrony uzdrowiskowej. Ich eksploatacja może spowodować przekroczenie poziomu dopuszczalnych norm środowiskowych dotyczących: zanieczyszczenia powietrza, natężenia hałasu, emisji pól elektromagnetycznych, a niespełnienie norm środowiskowych prowadzić do pozbawienia statusu uzdrowiska.

Wnioski

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. Wprowadzenie podziału na strefy ochronne w uzdrowisku wiąże się ze swoistymi rygorami gospodarowania, powodując publicznoprawną reglamentację prawa własności lub prowadzenia działalności w wydzielonym obszarze.

⁵⁷ J. Golba, *Gospodarka przestrzenna w uzdrowiskach i wielofunkcyjność uzdrowisk największym wyzwaniem dla samorządów*, [w:] *Innowacyjne kierunki rozwoju turystyki uzdrowiskowej i lecznictwa uzdrowiskowego*, XVIII Kongres Uzdrowisk Polskich, Muszyna, 4–6 czerwca 2009 r., s. 100.

⁵⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk*, raport P/16/091, nr ewid.179/2016/P/16/091/LSZ, LSZ.430.003.2016. s. 33–34.

Publicznoprawne nakazy i zakazy ustanowione w strefach ochrony uzdrowiskowej w konsekwencji prowadzą do znacznego ograniczenia swobody mieszkańców gminy uzdrowiskowej, pacjentów i innych grup osób tam przebywających.

Przytoczone regulacje art. 38 i 38a u.l.u. drobiazgowo regulują kwestie trzech rodzajów stref ochrony uzdrowiskowej – A, B i C, wydzielonych na obszarze uzdrowiska, co jest związane z odrębnymi rygorami gospodarowania i tym samym wiąże się z zakazem prowadzenia działalności określonej jako budowa i inne czynności. Najszerszy zakres zakazów występuje w strefie A, gdyż w tej części uzdrowiska prowadzone jest leczenie uzdrowiskowe w zakładach leczenia uzdrowiskowego w niej zlokalizowanych.

Wnioski *de lege lata*, płynące z art. 38a u.l.u., wyraźnie normują podział na strefy ochrony uzdrowiskowej oraz czynności zabronione i nakazane. Pytanie, czy nieruchomości znajdzie się w strefie A, B, C, czy poza nimi, jest zasadniczo istotne z punktu widzenia wykonywania prawa własności i możliwości inwestowania na tym terenie. Przepisy u.p.z.p. i prawo cywilne stanowią, że każdy ma prawo do wykorzystywania nieruchomości, do której ma tytuł prawny, ale zgodnie z zasadami współżycia społecznego i z ustawami. O ile z operatu uzdrowiskowego wynika proponowany podział gminy na strefy ochrony uzdrowiskowej, o tyle ze statutu uzdrowiska, który w dalszej konsekwencji powinien być (zgodnie z tym operatem) uchwalony przez radę gminy, będzie wynikał ten podział na strefy i wszystkie ograniczenia. Jeśli w planach miejscowych ustawodawca wprowadził daleko idący system zawiadamiania mieszkańców, właścicieli nieruchomości, że taki plan jest sporządzany, to ograniczenia te wynikające z u.l.u. musi wprowadzić bezpośrednio rada gminy, przedkładając Ministrowi Zdrowia operat uzdrowiskowy.

Przepis art. 38b u.l.u. dotyczy sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy A ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do dwóch lat od dnia otrzymania tej decyzji. Uchybienie temu obowiązkowi prawnemu rodzić może skutek w postaci naruszenia zasad konstytucyjnych chroniących jednostkę, w tym jej prawo własności. Niewątpliwie wprowadzenie opisanego terminu ma – z woli ustawodawcy – funkcję gwarancyjną. Służy zdyscyplinowaniu gmin uzdrowiskowych w celu niezwłocznego uchwalenia aktu prawa miejscowego służącego ze swej istoty kompleksowemu uregulowaniu zasad kształtowania polityki przestrzennej, w tym lokalizowania obiektów budowlanych na obszarze uzdrowiska. Ustawodawca, ustanawiając odrębności planistyczne, celowo nakazał zawieszenie postępowań inwestycyjno-budowlanych w uzdrowisku w celu ochrony jego funkcji leczniczych.

Do barier hamujących realizację procesów inwestycyjnych w ramach strefy A w uzdrowisku należą koszty wykonania planów, które ponoszą gminy, realizując swoje zadanie własne, traktowane w kategoriach nie tylko *stricte*

przestrzennych, lecz inwestycyjnych. Ważność planu zagospodarowania przestrzennego jako kluczowego instrumentu polityki rozwoju lokalnego w gminach uzdrowiskowych należy rozpatrywać w aspekcie czasowym, a skracany do minimum proces przygotowania inwestycji stanowi istotny czynnik dla ich rozwoju. Korzystając z tego planu, gmina osiąga uporządkowanie przestrzeni i możliwość efektywnej sprzedaży mienia gminnego, co powoduje zwiększenie wpływów do budżetu samorządu. Po jego uchwaleniu gmina ma zaś możliwość prowadzenia aktywnych działań z obszaru promocji gospodarczej, ofert inwestycyjnych i pozyskania inwestorów, gwarantujących korzyści lokalnej społeczności, realizując planowane inwestycje (np. wzrost miejsc pracy, różnego typu wpływy podatkowe do budżetu gminnego).

Zakres władztwa planistycznego, jakim dysponuje gmina uzdrowiskowa, nie oznacza, że może ona je wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy poprzez działalność swoich organów do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Prawnie wadliwymi będą nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, będące wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień, ale i te znacznie ograniczające prawa właściciela danej nieruchomości na obszarze uzdrowiska.

Wykaz literatury

- Boć J., *Obszar specjalny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Brzezińska-Rawa A., Brzeziński T., *Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Buliński K., *Realizacja inwestycji budowlanej na obszarze ochrony uzdrowiskowej*, „Nieruchomości” 2011, nr 9.
- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, 2013, Lex.
- Fogel A., *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.
- Golba J., *Gospodarka przestrzenna w uzdrowiskach i wielofunkcyjność uzdrowisk największym wyzwaniem dla samorządów*, [w:] *Innowacyjne kierunki rozwoju turystyki uzdrowiskowej i lecznictwa uzdrowiskowego*, XVIII Kongres Uzdrowisk Polskich, Muszyna, 4–6 czerwca 2009 r.
- Gonda-Soroczyńska E., *Nietypowe połączenie funkcji uzdrowiskowej z funkcją przemysłową na przykładzie uzdrowiska Ustroń*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, nr 3.
- Jankowska P., *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4(8).

- Jankowska P., *Komentarz do art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Jankowska P., *Kształtowanie ład przestrzennego w gminie uzdrowiskowej*, [w:] Z. Jan-ku (red.), *Materialne prawo administracyjne*, cz. 3, Forum Naukowe, Poznań 2009.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kaszubowski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09. Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4.
- Klat-Górska E., *Inwestycje budowlane w gminach uzdrowiskowych w świetle ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 3.
- Kosicki A., Plucińska-Filipowicz A., *Lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Wyd. UW, Warszawa 1987.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Lizak A., *Ustawowe ograniczenia obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016 vol. XIX, nr 30.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk*, raport P/16/091, nr ewid.179/2016/P/16/091/LSZ, LSZ.430.003.2016.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Reško D., Wołowicz T., *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1981.
- Stanek L., *Strefy ochronne, kontrolowane i ograniczonego użytkowania w opracowaniach planistycznych gmin*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 1.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Wyd. UMCS, Lublin 1986.
- Szlachetko J.H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1969.
- Wolanin M., *Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości oraz procedury ewidencyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Summary

Legal status of a health resort as a determinant of a specific and separate planning regime in a health resort commune – selected issues

Keywords: administrative law, spa commune, health resort, separate legal regime, spa protection zones, local spatial development plan.

A health resort is a separate area – or part thereof – of a health resort commune, in which spa treatment is provided. To use and protect natural medicinal raw materials found in this area, which meet statutory conditions, is characterized by a special legal nature. One of the legal determinants of the protective regime of a health resort is undoubtedly planning differences. They are related to the development of a specific and separate legal order in this area, which does not exist in a typical commune. It involves the creation of specific protection zones, named by the legislator as spa protection zones, divided into A, B and C, which serve to protect the environment and health protection, which is important from the point of view of spa treatment. These zones are separate areas in which regulations are established that shape the rules for using these areas and methods of a specific behavior by establishing numerous prohibitions and orders for various groups of recipients. Their creation is one of the methods of shaping and managing the space of a spa commune. Additionally, the legislator imposed on these entities the obligation to prepare and adopt a local spatial development plan for zone A, which allows us to conclude that the legal status of the health resort determines a separate and specific investment and construction regime in this area. The article aims to analyze and evaluate legal regulations regarding two institutions serving to maintain the healing function of a health resort, namely: health resort protection zones and the local spatial development plan for zone A. The study uses dogmatic and legal methods and presents a wide selection of literature and case law.

