



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LSZ.410.008.01.2016
P/16/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/16/091 – Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹ |
| Kontrolerzy | 1. Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/11/2016 z dnia 19.04.2016 r. 2. Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/10/2016 z dnia 19.04.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Zdrowia, ul. Miodowa 15, 00-952 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Konstanty Radziwiłł – Minister Zdrowia od dnia 16.11.2015 r. Poprzednio funkcję tę pełnili: Bartosz Arłukowicz od dnia 18.11.2011 r. do dnia 15.06.2015 r. oraz Marian Zembala od dnia 16.06.2015 r. do dnia 15.11.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 7) |

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna³

Nadzór Ministra Zdrowia nad lecznictwem uzdrowiskowym⁴ był nieskuteczny.

Minister wydał decyzje potwierdzające możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego⁵ we wszystkich 11 objętych kontrolą miejscowościach, mimo że dwie⁶ z nich, w dniu wydania decyzji, nie posiadały możliwości wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych znajdujących się na ich obszarze, co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 3 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym⁷. Ponadto

¹ Dalej: „NIK”.

² Okres objęty kontrolą: lata 2014-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). W uzasadnionych przypadkach, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, badane były również sprawy z lat wcześniejszych.

Celem kontroli było ocena, czy Minister Zdrowia sprawował skuteczny nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym. Zakres kontroli obejmował m.in.: prawidłowość potwierdzania spełnienia warunków koniecznych do nadania danemu obszarowi statusu uzdrowiska lub utrzymania tego statusu, monitorowanie wymogów dotyczących stanu środowiska (warunkujących przyznanie i utrzymanie statusu środowiska), w tym sprawdzanie sposobu realizacji zaleceń zawartych w decyzji potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, podejmowanie inicjatyw i działań mających na celu poprawę stanu środowiska i funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁴ Określony w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 879) - dalej: „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym” (weszła w życie 02.10.2005 r.).

⁵ Dalej: „decyzja uzdrowiskowa” lub „decyzja o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego”.

⁶ Tj. w uzdrowisku Krasnobród i Dąbki.

⁷ Uzdrowisko – obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1, któremu został nadany status uzdrowiska.

10 miejscowości nie spełniało dopuszczalnych norm hałasu⁸, co stanowiło naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Tylko w odniesieniu do jednej z nich, Minister stwierdził w tym zakresie nieprawidłowości i wyznaczył okres dostosowawczy na ich usunięcie. W pozostałych dziewięciu przypadkach zawarł w decyzjach uzdrowiskowych zalecenia dotyczące poprawy klimatu akustycznego, a także uwagi dotyczące monitorowania jakości powietrza⁹, nie stwierdzając nieprawidłowości i nie określając terminu na ich usunięcie, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 ww. ustawy. Od wydania ww. decyzji uzdrowiskowych do zakończenia kontroli NIK, Minister nie monitorował realizacji zaleceń w nich zawartych, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Nie monitorował także wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych. Nie korzystał również z uprawnień do zwracania się do właściwych służb i inspekcji z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, na podstawie art. 23 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Minister nie posiadał więc rzetelnych danych o stanie środowiska w uzdrowiskach.

Minister nie podjął skutecznych działań w celu weryfikacji - na etapie ubiegania się o status uzdrowiska dla miejscowości Dąbki - spełnienia wymogów dotyczących dopuszczalnych norm hałasu i posiadania surowców naturalnych na obszarze uzdrowiska. Minister nie wezwał gminy Darłowo (uzdrowisko Dąbki), na podstawie art. 40 ust. 3 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, do uzupełnienia danych zawartych w operacie uzdrowiskowym¹⁰. W decyzji uzdrowiskowej nr 1 z dnia 10.08.2007 r. (uzdrowisko Dąbki) nie określił kierunków leczniczych, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Ponadto, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o nadanie statusu uzdrowiska miejscowości Złockie, mimo spełnienia przez nią wymogów niezbędnych do uzyskania statusu uzdrowiska oraz po potwierdzeniu przez Ministra w drodze decyzji możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym,
- zmiany granic uzdrowiska Połczyn-Zdrój o obszar sołectwa Borucino *ze względu na występujące na jego terenie złoża borowiny*, mimo że gmina Połczyn-Zdrój nie przedstawiła świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze borowiny z tego obszaru, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 3 tej ustawy,
- wyznaczenia łącznie 7-letniego okresu dostosowawczego na usunięcie nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu i poziomów hałasu w uzdrowisku Goczałkowice-Zdrój¹¹, tj. z przekroczeniem 5-letniego terminu określonego w art. 43 ust. 2 ww. ustawy,
- niezaktualizowania rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości¹², które w załączniku nr 3 pkt 1-4 odsyła do uchylonych aktów prawnych.

⁸ Tj. przekroczenia od 2,8% do 44,4% normy określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 178, poz. 1841) – dalej: „rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu” (obowiązujące do dnia 19.07.2008 r.).

⁹ Tj. wykonanie na obszarze stref ochrony uzdrowiskowej badań długookresowych w zakresie systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza (w tym stężeń pyłu zawieszonego w powietrzu w 4 miejscowościach: Muszyna, Złockie, Żegiestów, Nałęczów). W uzdrowisku: Połczyn-Zdrój (nr 22 z dnia 15.06.2009 r.); Kołobrzeg (nr 32 z dnia 30.04.2009 r.); Muszyna (nr 38 z dnia 1.07.2009 r.); Złockie (nr 39 z dnia 01.07.2009 r.); Rabka-Zdrój (nr 19 z dnia 05.02.2009 r.); Żegiestów (nr 40 z dnia 1.07.2009 r.); Wapienne (nr 35 z dnia 25.05.2009 r.); Krasnobród (nr 13 z dnia 02.12.2008 r.); Nałęczów (nr 16 z dnia 06.01.2009 r.).

¹⁰ Dalej: „operat” lub „operat uzdrowiskowy”.

¹¹ Decyzjami nr 30 z dnia 30.04.2009 r. i nr 67 z dnia 13.03.2013 r.

¹² Dz.U. Nr 80, poz. 565 – dalej: „rozporządzenie w sprawie badań klimatu”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Nadzór Ministra Zdrowia nad lecznictwem uzdrowiskowym.

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, do zadań Ministra Zdrowia należało sprawowanie nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym. Prowadzenie spraw związanych z nadzorem przypisano Wydziałowi Uzdrawisk Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia¹³.

(dowód: akta kontroli str. 941-958)

Według stanu na 25 maja 2016 r. w Polsce status uzdrowiska posiadało 45 miejscowości. Kontrolą NIK objęto dziewięć gmin uzdrowiskowych prowadzących lecznictwo uzdrowiskowe na obszarze 11 miejscowości¹⁴ (dziewięć miejscowości¹⁵ uzyskało status uzdrowiska przed wejściem w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, pozostałe dwie miejscowości¹⁶ ubiegały się o status uzdrowiska po jej wejściu w życie).

(dowód: akta kontroli str. 45, 890)

Kompletne operaty uzdrowiskowe sporządziło i przedłożyło Ministrowi Zdrowia osiem z dziewięciu badanych gmin. Gmina Darłowo, w operacie dla miejscowości Dąbki, nie przedstawiła informacji o natężeniu hałasu, wymaganej na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Mimo tego, Minister nie wezwał gminy do uzupełnienia operatu, na podstawie art. 40 ust. 3 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 2 oraz art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Ponadto, gmina Sękowa (uzdrowisko Wapienne) złożyła operat po upływie trzech miesięcy¹⁷ po terminie określonym w art. 59 ust. 2 ww. ustawy.

Możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego Minister potwierdził dla wszystkich 11 badanych miejscowości. Z dwóch badanych miejscowości ubiegających się o status uzdrowiska po wejściu w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, status taki uzyskała miejscowość Dąbki¹⁸. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Minister nie wystąpił z wnioskiem do Rady Ministrów, na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, o nadanie statusu uzdrowiska miejscowości Złockie, mimo że w decyzji nr 39 z dnia 01.07.2009 r. potwierdził możliwość prowadzenia w tej miejscowości lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 890, 175-277, 719-730)

2. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Minister nie określił, na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, kierunków działalności dla żadnego uzdrowiska w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 959, 1167-1168)

Piotr Warczyński Podsekretarz Stanu¹⁹ w Ministerstwie Zdrowia poinformował²⁰, m.in. że: *wskazanie przez Ministra Zdrowia w decyzjach uzdrowiskowych kierunków leczniczych w oparciu o naturalne surowce o potwierdzonych właściwościach leczniczych i klimat, uznać należy za mechanizm służący jednoczesnemu określeniu kierunków działalności uzdrowisk. W zależności od rodzaju prowadzonych zakładów lecznictwa*

¹³ W Wydziale tym w okresie styczeń – sierpień 2014 r. zatrudnione były 3 osoby (3 etaty), a od września dodatkowo jedna osoba na umowę zlecenia.

¹⁴ Tj. Miasto Kołobrzeg (uzdrowisko Kołobrzeg), Gmina i Miasto Kamień Pomorski (uzdrowisko Kamień Pomorski), Gmina Polczyn-Zdrój (uzdrowisko Polczyn-Zdrój), Gmina Darłowo (uzdrowisko Dąbki), Miasto i Gmina Muszyna (dla uzdrowisk: Muszyna, Złockie, Żegiestów), Gmina Sękowa (uzdrowisko Wapienne), Gmina Rabka-Zdrój (uzdrowisko Rabka-Zdrój), Gmina Nałęczów (uzdrowisko Nałęczów) oraz Miasto i Gmina Krasnobród (uzdrowisko Krasnobród).

¹⁵ Tj. Kamień Pomorski, Polczyn-Zdrój, Kołobrzeg, Muszyna, Żegiestów, Rabka-Zdrój, Wapienne, Nałęczów i Krasnobród.

¹⁶ Tj. Dąbki i Złockie.

¹⁷ Pismem znak BK: 341-4/08 z dnia 07.01.2009 r.

¹⁸ W dniu 7.11.2007 r. - na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.09.2007 r. w sprawie nadania statusu uzdrowiska miejscowości Dąbki (Dz. U. Nr 194 poz. 1401) – dalej: „rozporządzenie w sprawie nadania statusu uzdrowisku Dąbki”.

¹⁹ Dalej: „Podsekretarz Stanu”.

²⁰ Według adnotacji zamieszczonej na wyjaśnieniach Podsekretarza Stanu - wyjaśnień udzielił Naczelnik Wydziału Uzdrawisk w porozumieniu z obecnym Naczelnikiem Wydziału Uzdrawisk.

uzdrowiskowego na obszarze danego uzdrowiska, których wyszczególnienie stanowiło jeden z elementów operatu uzdrowiskowego, a następnie decyzji o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, wskazane zostały zadania tych podmiotów. Takie zadania uznać należy za podstawę do określenia danemu uzdrowisku, w zależności od nadanych kierunków leczniczych, zakresu prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 959, 1167-1168)

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym nie definiuje pojęcia kierunków działalności uzdrowisk w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego i nie wskazuje sposobu ich ustalenia.

Minister Zdrowia, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, ustalił kierunki lecznicze dla uzdrowisk w 10 z 11 badanych decyzji uzdrowiskowych. Minister nie określił kierunków leczniczych dla uzdrowiska Dąbki w decyzji nr 1 z dnia 10.08.2007 r. o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Kierunki te określił w decyzji nr 44 z dnia 06.10.2009 r., tj. po upływie ponad dwóch lat od otrzymania przez miejscowość Dąbki statusu uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli str. 9-30, 98-111, 175-203, 278-290, 414-427, 492-502, 559-569, 618-634, 719-730, 806-817, 845-854)

3. Wszystkie badane gminy – na etapie ubiegania się o potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego – uzyskały świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu oraz surowców naturalnych, wydane przez jednostki uprawnione do potwierdzania właściwości leczniczych klimatu²¹ i przedłożyły je Ministrowi Zdrowia. Na obszarze gmin uzdrowiskowych występowały naturalne surowce lecznicze: wody oraz torf (borowina).

(dowód: akta kontroli str. 9-889, 891-896)

3.1. Analiza dokumentacji dotyczącej spełnienia przez uzdrowiska wymogu posiadania naturalnych surowców leczniczych (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) wykazała, że:

- Minister potwierdził możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego (decyzją uzdrowiskową nr 1 z dnia 10.08.2007 r.) w uzdrowisku Dąbki, mimo że na jego obszarze nie znajdowały się złoża surowców naturalnych (borowiny). Opisane w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze borowiny (z 5.08.2007 r.), dołączonym do operatu (z 2007 r.), znajdowały się na terenie sołectwa Porzecze (niewchodzącego w obszar uzdrowiska Dąbki). Obszar uzdrowiska został następnie rozszerzony przez Ministra o sołectwo Porzecze, na podstawie decyzji nr 2 z dnia 21.09.2007 r.,
- Minister, decyzją uzdrowiskową nr 72 z dnia 31.05.2013 r., dokonał poszerzenia granic i powierzchni strefy ochrony uzdrowiskowej „C” uzdrowiska Połczyn-Zdrój o obszar sołectwa Borucino, ze względu na występujące na jego terenie złoża borowiny, mimo że gmina Połczyn-Zdrój nie przedstawiła świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze borowiny z tego obszaru, co było wymogiem określonym w art. 35 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 175-413)

Na etapie rozpatrywania wniosków o potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, na podstawie dokumentacji przedstawionej przez gminy, Minister Zdrowia w dwóch spośród 11 badanych decyzji uzdrowiskowych stwierdził nieprawidłowości dotyczące posiadanych surowców naturalnych, tj.:

- (...) stosowania w lecznictwie uzdrowiskowym wód leczniczych wyłącznie do kuracji pitnej (wody mineralnej swoistej), z całkowitym brakiem ich wykorzystania w balneoterapii w uzdrowisku Muszyna,

²¹ Dalej: „jednostki uprawnione” – wskazane w obwieszczeniach Ministra Zdrowia: z dnia 17.07.2007 r. w sprawie wykazu jednostek uprawnionych do potwierdzania leczniczych naturalnych surowców i właściwości leczniczych klimatu (Dz. Urz. MZ Nr 12, poz. 65) i z dnia 14.01.2008 r. w sprawie wykazu jednostek uprawnionych do potwierdzania leczniczych naturalnych surowców i właściwości leczniczych klimatu (Dz. Urz. MZ Nr 1 poz. 4).

- *nieprawidłowej gospodarki naturalnymi surowcami leczniczymi (wody siarczkowej) - zanieczyszczeniu wody z ujęcia „Marta” m.in. bakteriami grupy coli, bakteriami streptococcus faecalis (stan na 08.12.2008 r.) oraz niepoddaniu wody z ujęć „W1” „W2” badaniom fizyko-chemicznym i mikrobiologicznym w uzdrowisku Wapienne (gmina Sękowa).*

Minister w wydanych dla tych uzdrowisk decyzjach wyznaczył okres dostosowawczy na ich usunięcie²². Przed upływem wyznaczonych terminów, gmina Sękowa potwierdziła usunięcie nieprawidłowości w uzdrowisku Wapienne. Natomiast gmina Muszyna poinformowała, że z powodu nienadania statusu uzdrowiska miejscowości Złockie, posiada dostęp do wód wykorzystywanych w balneoterapii w ramach obszaru miejscowości Złockie, wchodzącej w skład uzdrowiska Muszyna-Zdrój (na podstawie § 1 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 lipca 1967 r. w sprawie wykazu miejscowości uznanych za uzdrowiska²³). Wykorzystanie przez uzdrowisko Muszyna zasobów miejscowości Złockie (wyodrębnionych w operacie i decyzji uzdrowskiej nr 39 z dnia 1.07.2009 r., takich jak: zasoby naturalne, zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowskiego) było możliwe z uwagi na niewystąpienie przez Ministra z wnioskiem do Rady Ministrów o ustanowienie uzdrowiska Złockie.

(dowód: akta kontroli str. 414-427, 431-434, 719-730, 790-805)

Analiza dokumentacji dotyczącej wykorzystywania w lecznictwie uzdrowskim naturalnych surowców leczniczych znajdujących się na obszarze uzdrowisk wykazała, że od dnia uzyskania decyzji uzdrowskiej, na obszarze dwóch uzdrowisk nie wykorzystywano w lecznictwie uzdrowskim surowców naturalnych (tj. borowiny), z tego:

- uzdrowisko Krasnobród – w okresie od 02.12.2008 r. do 16.12.2013 r.²⁴,
- uzdrowisko Dąbki (gmina Darłowo) – od dnia 10.08.2007 r. do dnia zakończenia kontroli NIK²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 175-277, 845-889, 1134-1137)

Po upływie odpowiednio pięciu i sześciu lat od wydania decyzji uzdrowskich, Minister pismem z dnia 06.08.2013 r. wystąpił do gmin Darłowo i Krasnobród o przedstawienie informacji o podjętych działaniach w celu uzyskania koncesji na eksploatację borowiny. W sierpniu 2013 r. gminy przekazały informację o podjętych działaniach w celu uzyskania koncesji na eksploatację borowiny, z których wynikało, że na terenie uzdrowisk nie rozpoczęto eksploatacji surowców naturalnych.

Poza ww. pismem, Minister nie występował w latach 2009-2016 do gmin o informację o wykorzystywaniu w lecznictwie uzdrowskim surowców naturalnych znajdujących się na obszarze pozostałych dziewięciu uzdrowisk. Przywołane przez Ministra w decyzjach uzdrowskich koncesje udzielone podmiotom uprawnionym do eksploatacji surowców naturalnych znajdujących się na obszarze uzdrowisk, utraciły ważność w latach 2012-2013.

(dowód: akta kontroli str. 9-889, 1134-1137)

3.2. Analiza dokumentacji dotyczącej posiadania przez uzdrowiska klimatu o właściwościach leczniczych (art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskim), wykazała, że badania dopuszczalnych poziomów substancji zanieczyszczających powietrze, określonych dla obszarów ochrony uzdrowskiej²⁶ zostały przeprowadzone w ośmiu z 11 badanych miejscowościach. Właściwe podmioty²⁷ przeprowadziły badania

²² Dla uzdrowiska Muszyna do dnia 31.12.2013 r., a dla uzdrowiska Wapienne – 31.12.2012 r.

²³ M. P. Nr 45, poz. 228 ze zm.

²⁴ Gmina nie wykorzystywała w lecznictwie uzdrowskim borowiny ze złoża „Majdan Wielki I”. W decyzji uzdrowskiej nr 13 z dnia 2.12.2008 r. Minister Zdrowia stwierdził: *gmina podjęła działania pozwalające uzyskać koncesję na eksploatację złoża i stosowania miejscowej borowiny.*

²⁵ Gmina Darłowo załączyła do operatu koncesję wyłącznie na poszukiwanie i rozpoznanie złoża torfu „Porzecze” udzieloną na okres sześciu miesięcy (tj. do 03.06.2007 r.).

²⁶ Tj. benzenu, dwutlenku siarki (SO₂), dwutlenku azotu (NO₂), pyłu zawieszzonego PM₁₀, ołowiu (tj. suma metalu i jego związków w pyłe zawieszonym PM₁₀), tlenek węgla – określonych w § 2 (i załączniku nr 2) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. Nr 87, poz. 796) – dalej: „rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu” (obowiązujące do dnia 02.04.2008 r.).

²⁷ Tj. stacje sanitarno-epidemiologiczne lub wojewódzkie inspekcje ochrony środowiska – dalej: „WIOŚ”.

w uzdrowiskach trzech²⁸ lub czterech²⁹ z pięciu substancji określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej. W żadnym uzdrowisku nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów dwutlenku siarki i dwutlenku azotu. W pięciu miejscowościach (Muszyna, Złockie, Żegiestów³⁰, Rabka-Zdrój³¹ oraz Nałęczów³²) stwierdzono przekroczenia 24-godzinnych stężeń pyłu zawieszonego PM10, przy zachowaniu dopuszczalnych częstotliwości przekroczeń w roku kalendarzowym.

W operacie uzdrowiska Dąbki nie wskazano miejsca przeprowadzenia badań³³, a w operatach miejscowości Złockie i Wapienne opisano poziomy trzech substancji (tj. SO₂, NO₂, pyłu zawieszonego PM10), które badano poza obszarem uzdrowisk, tj.:

- w operacie miejscowości Złockie opisano wyniki badań przeprowadzonych w latach 2004-2007 w stacji pomiarowej w Muszynie,
- w operacie miejscowości Wapienne – wyniki badań przeprowadzonych w latach 2002-2006 w stacji pomiarowej w Gorlicach (oddalonej 13 km od miejscowości Wapienne) i w Nieznajowej (oddalonej o 26 km). Na tej podstawie w opracowaniu pn. "Właściwości lecznicze klimatu uzdrowiska Wapienne"³⁴ stwierdzono: *skoro w latach 2002-2006 norma pyłu PM10 w Gorlicach nie została przekroczona, można uznać, że również w uzdrowisku norma ta nie została przekroczona.*

Do oceny pozostałych zanieczyszczeń (benzenu i tlenu węgla) we wszystkich operatach przyjęto, dokonane przez WIOŚ w ramach oceny stanu środowiska, klasyfikacje obszarów ochrony uzdrowiskowej do stref powiatu (w którym znajdowała się dana miejscowość). Wszystkim uzdrowiskom przyznano klasę A, do której WIOŚ zakwalifikowały strefę danego powiatu. W operatach nie wskazano wartości stężeń badanych substancji (do oceny, których zastosowano klasyfikację WIOŚ) oraz miejsca przeprowadzenia badań. Na podstawie ocen i klasyfikacji stref dokonanych przez WIOŚ, jednostki uprawnione uznały, że uzdrowiska spełniały dopuszczalne normy.

Świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu zostały wydane w oparciu o badania klimatu przeprowadzane przez ww. uprawnione jednostki. Wyniki tych badań jednostki te opisały, w załączonych do operatów uzdrowiskowych, opracowaniach dotyczących właściwości leczniczych klimatu. W pięciu (z 11 badanych) opracowaniach jednostki uprawnione sformułowały uwagi dotyczące stanu sanitarnego powietrza (m.in. monitorowania stężeń pyłu zawieszonego PM10³⁵), w 10 - stwierdziły przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu³⁶ oraz zawarły zalecenia dla gmin uzdrowiskowych

²⁸ M.in. normy dwutlenku siarki (SO₂), dwutlenku azotu (NO₂), pyłu zawieszonego PM10. Pył PM10 - jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. To pył zawieszony w powietrzu, w którym mieści się frakcja cząstek o średnicy 10 mikrometrów.

²⁹ Dla dwóch uzdrowisk: Nałęczów i Dąbki podano dodatkowo poziom benzenu.

³⁰ Dla miejscowości: Muszyna, Złockie i Żegiestów badania przeprowadzono w stacji pomiarowej zlokalizowanej w Muszynie - tj. od 41 do 166 ug/m³ w latach 2004-2007, przy dopuszczalnym poziomie powiększonym o margines tolerancji 55 ug/m³ w 2004 r. i 50 ug/m³ od 2005 r. (tj. od 82% do 232%). Przekroczenia dopuszczalnych poziomów wystąpiły od 8 do 28 razy w ciągu roku (dopuszczalna częstość przekraczania dopuszczalnego poziomu w roku kalendarzowym wynosiła 35 razy).

³¹ W operacie (i załącznikach) nie wskazano przekroczonych wartości w latach 2005-2006 ponad dopuszczalne normy, ale wskazano liczbę przekroczeń w roku kalendarzowym od 4 do 8 razy w latach 2005-2006.

³² Tj. od 7 do 100 ug/m³ w latach 2004-2007 (tj. od 14% do 200%). Przekroczenia dopuszczalnych poziomów wystąpiły od 1 do 8 razy w ciągu roku kalendarzowego.

³³ Do operatu załączono opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sławnie z 16.01.2007 r. w sprawie czystości atmosfery oraz wód w miejscowości Dąbki, w którym odniesiono się do raportu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie o stanie czystości środowiska w województwie zachodniopomorskim w 2000 r. i stwierdzono: *że do oceny posłużyły wyniki 4 podstawowych zanieczyszczeń - SO₂, NO₂, pyłu zawieszonego PM10 i CO, których przekroczenia na danym obszarze nie występują.*

³⁴ Tj. w wyciągu z opracowania zamieszczonym w operacie uzdrowiskowym.

³⁵ Tj. w miejscowościach: Muszyna, Złockie, Żegiestów, Rabka-Zdrój oraz Nałęczów.

³⁶ W uzdrowisku: 1) Kamień Pomorski – od 1 do 10 dB w ciągu dnia (o 25%); 2) Połczyn-Zdrój – w ciągu dnia od 6 do 13 dB (do 28,9%) i porze nocnej od 0,1 do 7 dB (do 17,5%); 3) Kołobrzeg - od 2 do 3 dB w ciągu dnia (do 6,6%) i od 2,5 do 13 dB w porze nocnej (do 32,5%); 4) Rabka-Zdrój - od 2,5 do 8,2 dB (do 18,2%) w dzień i od 3,7 do 5,4 dB (13,5%) w porze nocnej; 5) Złockie – od 2 do 5,9 dB w porze nocnej (do 15%); 6) Muszyna – od 1,4 do 5,1 dB (do 11,3%) w dzień i o 7,5 dB (19%) w porze nocnej; 7) Żegiestów – o 1,3 dB (2,8%) w ciągu dnia i od 1,6 do 3 dB (7,5%) w porze nocnej; 8) Wapienne – 10 dB w ciągu dnia (22,2%) i 3 dB w porze nocnej (7,5%); 9) Krasnobród – od 15 do 20 dB (do 44,4%); 10), Nałęczów – od 15,8% do 41,8% normy.

odnoszące się do monitorowania stanu sanitarnego³⁷ i norm hałasu³⁸. W opracowaniu dotyczącym uzdrowiska Dąbki jednostka uprawniona nie sformułowała zaleceń.

Pomimo przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu oraz uwag dotyczących stanu sanitarnego powietrza, jednostki uprawnione wydały gminom świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu. W oparciu o te świadectwa Minister Zdrowia wydał decyzje uzdrowskowe i tylko w jednej z 11 badanych decyzji, na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, stwierdził nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania norm środowiskowych oraz wyznaczył okres dostosowawczy w celu ich usunięcia (tj. dotyczące poziomu hałasu w uzdrowisku Kamień Pomorski³⁹). W decyzji wydanej dla uzdrowiska Dąbki Minister nie sformułował zaleceń. W pozostałych dziewięciu decyzjach, Minister sformułował zalecenia dotyczące poprawy klimatu akustycznego oraz uwagi w zakresie monitorowania jakości powietrza⁴⁰ - bez wskazania terminu dostosowawczego na ich realizację.

W sześciu opracowaniach jednostki uprawnione wskazały, że przeprowadzone badania klimatu akustycznego miały charakter pilotażowy i powinny być wykonywane systematycznie zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 9-889, 891-905)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in.: (...) odnosząc się do kwestii braku wyznaczenia okresu dostosowawczego w celu usunięcia nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu i zanieczyszczeń pyłem PM10 na obszarze uzdrowisk - dla Ministra Zdrowia wiążące były przedłożone świadectwa, zgodnie z którymi wskazano na właściwości lecznicze klimatu uzdrowisk. Nie znajdowało uzasadnienia wprowadzenie terminu dostosowawczego w celu usunięcia nieprawidłowości w zakresie przekroczenia pyłu zawieszonego z uwagi na fakt, m.in., iż zgodnie z załączonym świadectwem klimat uzdrowiska charakteryzował się korzystnymi warunkami do leczenia, a ponadto w decyzji wskazane zostały działania, jakie winny zostać podjęte przez gminy uzdrowskowe celem poprawy parametrów sanitarnych powietrza. (...)Spełnienie warunków, o których mowa w art. 34 ustawy uzdrowskowej, Minister Zdrowia stwierdził w oparciu o przesłany operat uzdrowskowy, jak również - przede wszystkim - świadectwa wydane przez uprawnione jednostki, potwierdzające właściwości lecznicze klimatu/właściwości lecznicze naturalnych surowców i wykluczające negatywne oddziaływanie na organizm ludzki.

(dowód: akta kontroli str. 906-939, 966, 1123-1225)

Potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu w formie świadectwa stanowi jeden z pięciu podstawowych wymogów uzasadniających otrzymanie lub utrzymanie statusu uzdrowiska (na podstawie art. 35 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym).

W 10 z 11 badanych świadectwach potwierdzających właściwości lecznicze klimatu wskazano poziomy hałasu (i stwierdzono ich przekroczenia) oraz poziomy pól

³⁷ Tj. prowadzenia stałego monitoringu stanu sanitarnego powietrza w uzdrowisku: 1) Kamień Pomorski, 2) Polczyn-Zdrój, 3) Kołobrzeg, 4) Muszyna, 5) Złockie, 6) Żegiestów, 7) Rabka-Zdrój, 8) Wapienne, 9) Krasnobród, 10) Nałęczów (w tym uruchomienia stacji meteorologicznej w siedmiu uzdrowiskach: Kamień Pomorski, Polczyn-Zdrój, Muszyna, Złockie, Żegiestów, Wapienne i Nałęczów).

³⁸ Tj. zabezpieczenia stref ochrony uzdrowskowej (w tym strefy A) przez hałasem komunikacyjnym oraz prowadzenia systematycznej kontroli klimatu akustycznego w uzdrowisku: 1) Kamień Pomorski, 2) Polczyn-Zdrój, 3) Kołobrzeg, 4) Muszyna, 5) Złockie, 6) Żegiestów, 7) Rabka-Zdrój, 8) Wapienne, 9) Krasnobród, 10) Nałęczów.

³⁹ M.in. monitoring poziomu hałasu w kilku punktach i w różnych porach roku; analizy warunków sanitarnych powietrza i hałasu; poprawy stanu technicznego dróg; zastosowania ekranów akustycznych oraz ekranów zielonych w uzdrowisku Kamień Pomorski.

⁴⁰ Tj. wykonanie na obszarze stref ochrony uzdrowskowej badań długookresowych w zakresie systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza (w tym stężeń pyłu zawieszonego PM10 w powietrzu w 4 miejscowościach: Muszyna, Złockie, Żegiestów, Nałęczów). W uzdrowisku: Polczyn-Zdrój (nr 22 z dnia 15.06.2009 r.); Kołobrzeg (nr 32 z dnia 30.04.2009 r.); Muszyna (nr 38 z dnia 01.07.2009 r.); Złockie (nr 39 z dnia 01.07.2009 r.); Rabka-Zdrój (nr 19 z 05.02.2009 r.); Żegiestów (nr 40 z dnia 01.07.2009 r.); Wapienne (nr 35 z dnia 25.05.2009 r.); Krasnobród (nr 13 z dnia 02.12.2008 r.); Nałęczów (nr 16 z dnia 06.01.2009 r.).

⁴¹ Tj. w uzdrowisku: 1) Polczyn-Zdrój, 2) Muszyna, 3) Złockie, 4) Żegiestów, 5) Rabka-Zdrój, 6) Nałęczów.

elektromagnetycznych, stosownie do wymogów określonych w punkcie 3 i 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie badań klimatu.

W świadectwie z dnia 31.07.2007 r.⁴² potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu dla uzdrowiska Dąbki nie wskazano poziomów hałasu i natężenia pól elektromagnetycznych, określonych w pkt 3 i 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie badań klimatu.

W 10 miejscowościach (z 11 badanych) nie wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, przy czym w decyzji uzdrowskowej nr 38 z dnia 01.07.2009 r. Minister zawarł zalecenia dotyczące *podjęcia w uzdrowisku Muszyna działań w celu zakończenia działalności stacji telefonii komórkowej na dachu sanatorium* (tj. w strefie „A”).

(dowód: akta kontroli str. 9-889)

W sprawie możliwości cofnięcia jednostkom uprawnień do potwierdzania właściwości leczniczych klimatu i surowców naturalnych, Podsekretarz Stanu poinformował²⁰, że: *Minister Zdrowia nie korzystał w latach 2014-2016 z prawa wynikającego z art. 37 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, stanowiącego o możliwości cofnięcia prawa do wydawania świadectw przez jednostki uprawnione, bowiem nie zachodziły podstawy do podjęcia tego typu działań.*

(dowód: akta kontroli str. 961, 1172)

3.5. Spośród 11 badanych miejscowości, 10 posiadało zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowskowego, zgodnie z wymogiem określonym w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym. Minister Zdrowia stwierdził nieprawidłowości w tym zakresie w uzdrowisku Wapienne i wyznaczył gminie Sękowa okres dostosowawczy na ich usunięcie do dnia 31.12.2012 r. Jedyny obiekt lecznictwa uzdrowskowego w dniu wydania decyzji był w trakcie remontu, a uzdrowisko nie posiadało zakładu przyrodoleczniczego oraz przychodni uzdrowskowej. Wójt gminy Sękowa terminowo poinformował o realizacji zaleceń, przedstawiając stosowne dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 9-889)

3.6. Wszystkie uzdrowiska zawarły w operatach informacje o spełnieniu wymagań posiadania infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzenia gospodarki odpadami (zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 5 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym).

(dowód: akta kontroli str. 9-889)

4. Minister Zdrowia jedynie dla siedmiu⁴³ uzdrowisk wydał decyzje⁴⁴, w których stwierdził nieprawidłowości i wyznaczył okres dostosowawczy na ich usunięcie⁴⁵ (tj. dla uzdrowisk Sopot, Cieplice-Zdrój, Supraśl, Goczałkowice-Zdrój, Muszyna, Wapienne i Kamień Pomorski⁴⁶). Minister zażądał tylko od gminy Goczałkowice-Zdrój (dla której termin usunięcia nieprawidłowości upłyne 31.12.2016 r.) przedłożenia świadectwa

⁴² Sporządzonym przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego Polskiej Akademii Nauk w Warszawie.

⁴³ Z 45 funkcjonujących w Polsce uzdrowisk.

⁴⁴ W decyzji nr: 47 z dnia 01.12.2009 r., 37 z dnia 23.06.2009 r., 36 z dnia 24.07. 2009 r., 30 z dnia 30.04.2009 r. (i 67 z dnia 13.03.2013 r. przedłużającej termin do 31.12.2016 r.), 38 z dnia 01.07.2009 r., 35 z dnia 25.05.2009 r., 45 z dnia 30.04.2009 r.

⁴⁵ W tym w sześciu przypadkach - do 31.12.2013 r. i w 1 przypadku - do 31.12.2016 r. (odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia na interpelację nr 20823).

⁴⁶ 1) Sopot - z uwagi na nieprawidłowości w zakresie występującego hałasu oraz ponadnormatywnych wartości stężeń pyłu zawieszonego PM10, 2) Cieplice-Zdrój - z uwagi na nieprawidłowości w zakresie ponadnormatywnego stężenia pyłu zawieszonego i tlenku węgla, 3) Supraśl - z uwagi na nieprawidłowości w zakresie przygotowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowskowego (brak zakładu lecznictwa uzdrowskowego), 4) Goczałkowice-Zdrój - z uwagi na ponadnormatywny poziom hałasu i zanieczyszczeń w powietrzu, 5) Muszyna - z uwagi na ograniczony sposób stosowania surowców leczniczych w balneologii, wykorzystywanie surowców w działalności rozlewniczej; dodatkowo wskazano na konieczność zakończenia działalności stacji bazowej telefonii komórkowej na dachu sanatorium, 6) Wapienne - z uwagi na nieprawidłowości w zakresie przygotowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowskowego do prowadzenia lecznictwa uzdrowskowego, 7) Kamień Pomorski - z uwagi na nieprawidłowości w zakresie ponadnormatywnego poziomu hałasu.

potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu – wydanego przez jednostki uprawnione – celem udokumentowania wpływu podjętych działań na jakość powietrza i poziom hałasu⁴⁷.

Wszystkie ww. gminy terminowo poinformowały Ministra o podjętych działaniach⁴⁸, ale nie przedstawiły dokumentów potwierdzających, że zrealizowane zalecenia wpłynęły na poprawę jakości powietrza czy zachowanie norm hałasu w uzdrowiskach.

Na przykład, w sprawie stwierdzonych przekroczeń norm hałasu w Kamieniu Pomorskim, Burmistrz (pismem z dnia 15.11.2013 r.) poinformował Ministra, że w jednym z dwóch badanych punktów pomiarowych nadal nieznacznie były przekroczone normy w porze nocnej oraz wystąpił o przedłużenie okresu dostosowawczego do dnia 31.12.2014 r. W piśmie nie wskazał wyników wykonanych badań natężenia hałasu oraz nie opisał podjętych działań na rzecz poprawy stanu technicznego dróg, tj. zastosowania ekranów akustycznych oraz ekranów zielonych⁴⁹. Natomiast, Burmistrz gminy Supraśl nie przedstawił dokumentów potwierdzających uruchomienie na terenie uzdrowiska zakładu lecznictwa uzdrowiskowego w terminie do 31.12.2013 r.

Z wyjątkiem gminy Goczałkowice-Zdrój, Minister nie żądał od ww. gmin informacji potwierdzających spełnianie wymogów dotyczących stanu środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 98-111, 414-427, 719-730, 897-905, 936-938, 1047-1093, 1105-1119, 1267-1268, 1280-1285)

4.1. W dziewięciu z 11 objętych badaniem NIK decyzjach uzdrowiskowych, Minister Zdrowia sformułował zalecenia dotyczące poprawy klimatu akustycznego, nie wyznaczając okresu dostosowawczego na ich realizację. Dla uzdrowisk: Polczyn-Zdrój, Żegiestów, Nałęczów, Kołobrzeg oraz dla miejscowości Złockie zawarł szczegółowe zalecenia w zakresie ograniczenia emisji akustycznej pochodzącej głównie z komunikacji samochodowej i zmiany (przebudowy) układu komunikacyjnego w uzdrowiskach. We wspomnianej wcześniej decyzji uzdrowiskowej nr 38 z dnia 01.07.2009 r., Minister zawarł zalecenia dotyczące *podjęcia w uzdrowisku Muszyna działań w celu zakończenia działalności stacji telefonii komórkowej na dachu sanatorium* (tj. w strefie „A”).

Minister nie występował do ww. gmin uzdrowiskowych o informację o sposobie realizacji zaleceń zawartych w decyzjach uzdrowiskowych. Gminy nie informowały pisemnie Ministra, czy podejmowały działania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 9-30, 98-111, 278-290, 414-427, 492-502, 559-569, 806-817, 897-905, 914-939, 1141-1144)

Decyzją nr 67 z dnia 13.03.2013 r.⁵⁰ Minister Zdrowia przedłużył termin na usunięcie nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu i poziomów hałasu w uzdrowisku Goczałkowice-Zdrój określony w decyzji uzdrowiskowej nr 30 z dnia 30.04.2009 r. (tj. z 31.12.2013 r. do 31.12.2016 r.). Wyznaczony okres dostosowawczy na usunięcie nieprawidłowości wynosił łącznie siedem lat, tj. przekraczał o dwa lata termin określony w art. 43 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 1098-1099)

5. W latach 2013-2015 Minister Zdrowia otrzymywał roczne sprawozdania z działalności naczelnych lekarzy uzdrowisk. Lekarze informowali m.in. o: liczbie i rodzajach przeprowadzonych kontroli podmiotów wykonujących działalność leczniczą, tworzeniu i aktualizowaniu ewidencji zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, dyżurach urzędniczych w poszczególnych uzdrowiskach, udziale w różnych spotkaniach⁵¹

⁴⁷ Pismo Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia Ministerstwa Zdrowia z dnia 12.02.2016 r. znak OZU.533.23.2016.EM.

⁴⁸ W decyzjach zawarto zapis: „Przed upływem terminu gmina przesyła ministrowi właściwemu do spraw zdrowia dokumentację zawierającą opis usunięcia nieprawidłowości.”

⁴⁹ *Po przeprowadzeniu pomiarów hałasu drogowego w punkcie S1 przy Szpitalu Uzdrowiskowym uzyskano wynik nieprzekraczający poziomu dopuszczalnego hałasu i spełnia standardy jakości akustycznej środowiska. W punkcie pomiarowym S2, przy budynku Zakładu Przyrodoleczniczego poziom hałasu w nocy nie przekracza dopuszczalnego poziomu, natomiast w dzień nieznacznie przekracza poziom dopuszczalny.*

⁵⁰ Znak MZ-Ozu-520-31126-1/WS/13.

⁵¹ Posiedzeniach, zjazdach, seminariach, konferencjach, etc.

dotyczących lecznictwa uzdrowiskowego, rozpatrywaniu skarg kuracjuszy, udzielaniu opinii merytorycznych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego, a także podejmowanych działaniach promocyjnych na rzecz tego lecznictwa.

(dowód: akta kontroli str. 961, 1173-1174)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰: *roczne sprawozdania naczelných lekarzy uzdrowisk, przesyłane za pośrednictwem wojewodów, Minister Zdrowia wykorzystuje celem weryfikacji czy i w jakich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego przeprowadzono kontrolę oraz zakresu prowadzonych działań, m.in. oceny działalności zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i jakości udzielanych przez nie świadczeń zdrowotnych oraz funkcjonowania tych zakładów, stanu oraz funkcjonowania urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego ze szczególnym uwzględnieniem wymagań sanitarnych, prawidłowej eksploatacji naturalnych surowców leczniczych i prawidłowego wykorzystania kadr medycznych.*

(dowód: akta kontroli str. 961, 1173-1174)

Sprawozdania naczelných lekarzy uzdrowisk⁵² różniły się sposobem i szczegółowością opisu podejmowanych przez nich działań. Lekarze przeprowadzali od jednej do 18 kontroli w ciągu roku, a tylko jeden lekarz⁵³ informował Ministra o kontrolowaniu wykorzystywania surowców naturalnych do zabiegów leczniczych.

(dowód: akta kontroli str. 984-1039)

W badanym okresie Minister Zdrowia nie korzystał z uprawnienia przeprowadzania kontroli na terenie zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w ramach nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym, na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 959-960, 1169-1170)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *formą sprawowania nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym były sprawozdania naczelných lekarzy uzdrowisk. Natomiast przeprowadzenie kontroli przez Ministra Zdrowia nie było możliwe w tym okresie, z uwagi na brak lekarza balneologa i medycyny fizykalnej w Wydziale Uzdrowisk. Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym sprawują również wojewoda przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska, Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia w odniesieniu do lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonego w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Zdrowia w odniesieniu do lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonego w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego utworzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W tym miejscu wskazać należy również na kompetencje Narodowego Funduszu Zdrowia, będącego stroną umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego. Nadzór merytoryczny sprawują także konsultanci krajowi, konsultanci wojewódzcy do spraw balneologii i medycyny fizykalnej, we współpracy z naczelnym lekarzem uzdrowiska. Minister Zdrowia monitoruje zachowanie warunków leczniczych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego poprzez roczne sprawozdania naczelných lekarzy uzdrowisk.*

(dowód: akta kontroli str. 959-960, 1169-1170)

6. Minister Zdrowia nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 23 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, tj. nie występował do właściwych służb i inspekcji z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania w uzdrowiskach przepisów o ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 913, 939)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in.: *Minister Zdrowia przy wydawaniu decyzji o możliwościach prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze uzdrowiska, kierował się przepisami ustawy uzdrowiskowej, natomiast w zakresie spełnienia przez daną gminę uzdrowiskową warunków związanych z potwierdzeniem właściwości leczniczych klimatu, opierał się na świadectwach wydawanych przez uprawnione przez ministra właściwego do spraw zdrowia jednostki, które dawały rękojmię właściwej oceny wyników*

⁵² Z trzech województw: zachodniopomorskiego, małopolskiego i lubelskiego.

⁵³ Naczelný lekarz uzdrowisk Świnoujście i Kamień Pomorski.

badania. Większość badań przeprowadzanych przez jednostki uprawnione do wydawania świadectw, ze względu na brak w uzdrowiskach stacji pomiarowych, wykonywana była poza ich obszarami i porównywana z innymi miejscowościami.

(dowód: akta kontroli str. 913, 939)

7. Działania Ministra Zdrowia dotyczące podejmowania inicjatyw mających na celu poprawę stanu środowiska i funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego polegały na kierowaniu do prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin uzdrowiskowych korespondencji w następujących sprawach:

- konieczności respektowania przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, m.in. w zakresie zakazów odnoszących się do działań w strefach ochrony uzdrowiskowej, w tym przestrzegania wymagań związanych ze stanem środowiska⁵⁴,
- wytycznych dotyczących przygotowania nowych operatów uzdrowiskowych, ze szczególnym uwzględnieniem przez gminy informacji związanych ze stanem sanitarnym powietrza w uzdrowiskach⁵⁵.

Ponadto Minister prowadził korespondencję z:

- Ministerstwem Środowiska dotyczącą wyrażenia opinii w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w strefach ochrony uzdrowiskowej⁵⁶,
- Prezesem Zarządu Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych w sprawie możliwości utraty statusu uzdrowiska przez 10 uzdrowisk⁵⁷,
- Prezesem Stowarzyszenia „Ekologiczny Kołobrzeg” w sprawie ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych w Kołobrzegu⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 4, 1045)

Paweł Sałek – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformował⁵⁹ m.in., że: *Oceny jakości powietrza dokonuje się na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny substancji w powietrzu, który określa m.in. metody i zakres dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu, zakres wymaganych pomiarów, kryteria lokalizacji punktów poboru substancji oraz minimalną liczbę stałych punktów. (...) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶⁰ określa sposób przeprowadzenia oceny jakości powietrza w strefach na terenie kraju zgodnie z wymaganiami prawa Unii Europejskiej i w związku z tym nie ma przesłanek do wprowadzenia w niej zmian. Natomiast zasadnym jest przeanalizowanie potrzeby zmiany w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym oraz aktach wykonawczych do niej, tak aby można było wykorzystać przepisy z zakresu działania ministra właściwego do spraw środowiska w celu określenia certyfikacji dla terenów, które mogą być zaliczone do kategorii uzdrowisk. (...) ze względu na zgłaszane przez resort zdrowia potrzeby w zakresie prowadzenia pomiarów jakości powietrza na terenach uzdrowisk, w wytycznych do wojewódzkich programów PMŚ na lata 2016-2020 zawarto zapisy, aby WIOŚ w miarę możliwości intensyfikowali opomiarowanie obszarów uzdrowiskowych (w przypadku np. zmiany lokalizacji stacji lub dodawania nowej stacji pomiarowej). (...) niezbędnym jest ponowne przeanalizowanie we współpracy Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska zasad kwalifikowania obszarów ochrony uzdrowiskowej w kontekście wymagań dotyczących jakości powietrza na tych obszarach.*

(dowód: akta kontroli str. 972-973, 982)

Marek Haliniak – Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował⁵⁹ m.in., że: *nie ma określonych odrębnych wymagań dla gmin uzdrowiskowych, wchodzą one w obszary poszczególnych stref. Dlatego mogą się zdarzać sytuacje, w których mimo stwierdzonych przekroczeń wartości kryterialnych oceny w gminie uzdrowiskowej nie ma pomiarów, ale są*

⁵⁴ Pismo z 05.09.2013 r. znak: MZ-OZ-U-523-33158-1/WS/13.

⁵⁵ Pismo z 07.12.2015 r. znak: OZU.523.1220.2015.WŚ.

⁵⁶ Pismo znak MZ-OZ-U-07935059-1/WS/14 (data nieczytelna).

⁵⁷ Pismo znak MZ-OZ-U-521-32925-1/MO/13 z 14.08.2013 r.

⁵⁸ Pismo znak MZ-OZ-U-024-33437-2/WS/13 z 23.10.2013 r.

⁵⁹ W trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677) – dalej: „ustawa o NIK”.

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 – dalej: „POŚ”.

w gminie sąsiedniej (...). Nie zmienia to jednak faktu, że WIOŚ jest zobowiązany dokonywać oceny jakości powietrza również na terenach gdzie nie ma pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 968-969, 975)

Podsekretarz Stanu poinformował m.in.: (...) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości (Dz. U. poz. 565), na podstawie którego dokonywana jest m.in. ocena właściwości leczniczych klimatu nie może pozostawać w oderwaniu od zasad/wymagań przewidzianych dla środowiska w skali ogólnej. Stąd też nie można w tym miejscu zapominać o wynikających z tego tytułu obowiązkach. Fakt, że dany obszar posiada status uzdrowiska w żaden sposób nie zwalnia władz tych gmin z prowadzenia działań wynikających z ogólnych zasad/przepisów dotyczących ochrony środowiska. Posiadanie statusu uzdrowiska wiąże się z koniecznością spełnienia dodatkowych obostrzeń, związanych z wykazaniem właściwości leczniczych klimatu, ale nie stanowi odrębności, która zwalniałaby gminy uzdrowiskowe ze stosowania przepisów dotyczących stanu sanitarnego powietrza, w tym jego monitoringu. W tym miejscu warto przywołać rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, które w załącznikach odnosi się do parametrów związanych ze strefą „A” ochrony uzdrowiskowej, analogicznie jak w poprzednim rozporządzeniu. Zatem gminy miały i mają podstawę prawną pozwalającą na prowadzenie badań dotyczących stanu akustycznego (...). Mając powyższe na względzie, jak również biorąc pod uwagę zalecenia wskazane w świadectwach potwierdzających właściwości lecznicze klimatu, wydawanych przez jednostki uprawnione przez ministra właściwego do spraw zdrowia, wskazać należy, że gminy miały i nadal mają możliwość prowadzenia monitoringu w zakresie jakości powietrza i poprawy klimatu akustycznego. Również w tym miejscu podnieść należy, że gmina uzdrowiskowa realizująca zadania, o których mowa w art. 46 ustawy uzdrowiskowej, otrzymuje dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz.198). Za celowe uznać należy, że środki pochodzące z dotacji powinny być przeznaczane przez gminy uzdrowiskowe m.in. na działania związane z monitoringiem stanu jakości powietrza i klimatu akustycznego, bowiem stanowi to podstawę do wytyczania działań związanych z przeznaczaniem środków na zachowanie funkcji leczniczych uzdrowiska, na które składa się stan jakości powietrza oraz akustyka.

(dowód: akta kontroli str. 1275-1279)

W sprawie współpracy z Ministrem Środowiska oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w zakresie monitorowania stanu środowiska w gminach uzdrowiskowych oraz w sprawie potrzeby doprecyzowania przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym i przepisów o ochronie środowiska w zakresie wskazania podmiotu odpowiedzialnego za monitorowanie stanu środowiska w uzdrowiskach, Podsekretarz Stanu poinformował²⁰, że: *organizowane są spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska celem wypracowania rozwiązań regulujących problematykę prowadzenia badań stanu sanitarnego powietrza w miejscowościach uzdrowiskowych, jak również ewentualnego monitorowania stanu środowiska w tych miejscowościach.*

(dowód: akta kontroli str. 960, 1171-1172)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Minister Zdrowia - po spełnieniu przez miejscowość Złockie wymogów niezbędnych do uzyskania statusu uzdrowiska (określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 36 ust. 2 i 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) oraz po złożeniu przez gminę Muszyna uzupełnionego operatu uzdrowiskowego - nie wystąpił z wnioskiem do Rady Ministrów o nadanie statusu uzdrowiska miejscowości Złockie, mimo że w swojej decyzji nr 39 z dnia 01.07.2009 r. Minister potwierdził możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w miejscowości

Złockie (gmina Muszyna). Nieskierowanie wniosku przez Ministra Zdrowia do Rady Ministrów, stanowiło naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 492-558)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *obszar ten jest częścią gminy uzdrowiskowej Muszyna i nie zachodziła potrzeba tworzenia nowego uzdrowiska, na obszarze którym prowadzone było leczenie w istniejącej formie. Dzielnica Złockie jest bezpośrednio powiązana ze strefami ochrony uzdrowiska Muszyna. Pismem z dnia 02.12.2013 r. Burmistrz Miasta Gminy Muszyna został poinformowany, że dla uzdrowiska Muszyna, w tym dla obszaru Złockie, będącego częścią składową uzdrowiska Muszyna, Minister Zdrowia ustalił kierunki lecznicze w oparciu o istniejące na obszarze Gminy wody lecznicze. Dodatkowo wskazano, że zmiany decyzji Ministra Zdrowia w zakresie uregulowania nazewnictwa uzdrowiska (Muszyna-Złockie) będzie można dokonać po aktualizacji ewidencji.*

(dowód: akta kontroli str. 908, 920-921)

Do dnia zakończenia kontroli NIK zarówno uzdrowisko Muszyna, jaki i miejscowość Złockie posiadały odrębne operaty uzdrowiskowe. Decyzja nr 39 z dnia 01.07.2009 r. o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w miejscowości Złockie oraz decyzja nr 38 z dnia 01.07.2009 r. o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w uzdrowisku Muszyna nie zostały zmienione przez Ministra Zdrowia.

Ponadto, Minister Zdrowia nie podjął wystarczających działań w celu wyjaśnienia z gminą Muszyna statusu miejscowości Złockie i wykonania zaleceń zawartych w decyzji uzdrowiskowej nr 38 z dnia 01.07.2009 r. dotyczących ograniczonego stosowania w uzdrowisku Muszyna w lecznictwie uzdrowiskowym wód leczniczych wyłącznie do kuracji pitnej, z całkowitym brakiem ich wykorzystania w balneoterapii w uzdrowisku.

(dowód: akta kontroli str. 414-434, 492-502)

2) Minister Zdrowia, pomimo braku informacji o stanie środowiska w zakresie spełnienia przez uzdrowisko Dąbki dopuszczalnych poziomów hałasu i pól elektromagnetycznych, wartości których gmina Darłowo nie podała w operacie uzdrowiskowym⁶¹ potwierdził w drodze decyzji możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w uzdrowisku Dąbki (bez wezwania gminy do uzupełnienia operatu). Stanowiło to naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 2 oraz art. 40 ust. 3 w związku z art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 175-277)

Podsekretarz Stanu w wyjaśnieniach²⁰ nie odniósł się do niezamieszczenia w operacie informacji o stanie natężenia hałasu. Wyjaśnienia dotyczyły spełnienia przez gminę wymogów posiadania surowców naturalnych oraz właściwości leczniczych klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 911, 932-933)

3) Minister Zdrowia nie określił kierunków leczniczych w jednej z 11 badanych decyzji uzdrowiskowych (w decyzji nr 1 z dnia 10.08.2007 r. dla miejscowości Dąbki), co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Kierunki te określono dopiero w decyzji nr 44 z dnia 06.10.2009 r., tj. po upływie ponad dwóch lat od otrzymania przez miejscowość Dąbki statusu uzdrowiska (w 2007 r.)⁶².

(dowód: akta kontroli str. 175-203)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *w miejscowości tej działalność leczniczą prowadziły trzy sanatoria dziecięce. W początkowej fazie powstałego uzdrowiska kontynuowano prowadzenie w tych sanatoriach działalności wyłącznie w kierunku leczenia dolnych i górnych dróg oddechowych dzieci. Ten kierunek leczniczy miał być prowadzony*

⁶¹ W świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu w miejscowości Dąbki z dnia 31.07.2007 r. nie zawarto danych o spełnieniu dopuszczalnych poziomów hałasu i natężenia pól elektromagnetycznych, mimo wymogu ich zamieszczenia określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie badań klimatu.

⁶² W § 3 rozporządzenia w sprawie nadania statusu uzdrowisku Dąbki ustalono sześć kierunków leczniczych, mimo że w decyzji uzdrowiskowej (nr 1 z dnia 10.08.2007 r.) nie zostały one określone. Były to choroby: ortopedyczno-urazowe; reumatologiczne; kardiologiczne i nadciśnienie tętnicze; dolnych dróg oddechowych; górnych dróg oddechowych; endokrynologiczne.

do czasu poszerzenia bazy zakładów przyrodoleczniczych w ten sposób (rozwińnięcie bazy w zakresie fizjoterapii i balneologii), aby można było prowadzić nowe kierunki lecznicze, również dla osób dorosłych. Dodatkowe kierunki lecznicze dla Uzdrowiska Dąbki zostały ustalone, przez Ministra Zdrowia, po dwóch latach, z chwilą spełnienia ww. warunków i powstania nowych zakładów.

(dowód: akta kontroli str. 911, 932-933)

Ustalone przez Ministra, po dwóch latach od wydania decyzji uzdrowskiej, kierunki lecznicze dla uzdrowiska Dąbki nie były dodatkowymi kierunkami leczniczymi. Były tożsame z kierunkami określonymi w ww. rozporządzeniu w sprawie nadania statusu uzdrowisku Dąbki.

(dowód: akta kontroli str. 179-189)

4) Minister Zdrowia potwierdził decyzją nr 1 z dnia 10.08.2007 r. możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego w uzdrowisku Dąbki (gmina Darłowo), mimo że w określonym przez gminę – na etapie ubiegania się o status uzdrowiska - obszarze uzdrowiska nie znajdowały się złoża borowiny. Stanowiło to naruszenie jednego z pięciu wymogów uzasadniających przyznanie statusu uzdrowiska, określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

Gmina Darłowo przedłożyła Ministrowi Zdrowia w dniu 07.08.2007 r. świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze borowiny ze złoża w Porzeczcu (HU/BL-01/07 z dnia 05.07.2007 r.). W operacie uzdrowskim (z 2007 r.) gmina wystąpiła o ustanowienie uzdrowiska na obszarze sołectw: Dąbki, Bobolin, Żukowo Morskie, Bukowo Morskie (tj. bez sołectwa Porzeczce). Minister Zdrowia nie wezwał gminy, na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, do uzupełnienia danych zawartych w operacie dotyczących wnioskowanego obszaru uzdrowiska, mimo rozbieżności w tym zakresie wynikających ze świadectwa.

Dopiero decyzją nr 2 z dnia 21.09.2007 r., po złożeniu wniosku o zmianę decyzji uzdrowskiej przez gminę Darłowo (21.09.2007 r.), Minister Zdrowia rozszerzył obszar uzdrowiska o Porzeczce, na terenie której znajdowały się zasoby borowiny udokumentowane przez gminę już na etapie ubiegania się o status uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli str.175-277)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *Wójt gminy Darłowo, przesyłając Ministrowi Zdrowia, operat uzdrowski z prośbą o uzyskanie statusu uzdrowiska wykazał, iż na terenie sołectw: Dąbki, Bobolin, Bukowo Morskie, Żukowo w gminie Darłowo znajduje się surowiec leczniczy w postaci borowiny. Podczas przeprowadzonej wizytacji, stwierdzono, że przewidywane do wydobywania złoża borowiny znajduje się w przylegającym do Uzdrowiska sołectwie Porzeczce. Biorąc powyższe pod uwagę, chcąc wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o nadanie statusu uzdrowiska, spełniającego wszystkie przepisy art. 34 ust 1 ustawy uzdrowskiej, koniecznym stało się poszerzenie obszaru Uzdrowiska Dąbki o sołectwo Porzeczce.*

(dowód: akta kontroli str. 911, 932-933)

Zdaniem NIK, powyższa nieprawidłowość powinna być ujawniona przez Ministra i skorygowana przez gminę przed wydaniem decyzji uzdrowskiej nr 1 z dnia 10.08.2007 r.

5) Minister Zdrowia potwierdził możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego w dwóch (z 11 badanych) miejscowościach, mimo że w dniu wydania decyzji uzdrowskich, nie wykorzystywały w lecznictwie uzdrowskim surowców naturalnych znajdujących się na ich obszarze, co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 3 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowskim. W decyzji uzdrowskiej nr 13 z dnia 2.12.2008 r. (uzdrowisko Krasnobród) Minister stwierdził: *gmina podjęła działania pozwalające uzyskać koncesję na eksploatację złoża i stosowania miejscowej borowiny. Natomiast gmina Darłowo (uzdrowisko Dąbki) załączyła do operatu koncesję wyłącznie na poszukiwanie i rozpoznanie złoża torfu „Porzeczce”, udzieloną na okres sześciu miesięcy (tj. do 03.06.2007 r.).*

Uzdrowisko Krasnobród w okresie od 02.12.2008 r. do 16.12.2013 r., a uzdrowisko Dąbki - od dnia 10.08.2007 r. do dnia zakończenia kontroli NIK – nie wykorzystywały w lecznictwie

uzdrowiskowym prowadzonym na swoim obszarze, surowców naturalnych znajdujących się w uzdrowiskach.

Minister, w okresie od wydania ww. decyzji uzdrowiskowych (tj. od 2007 r. i 2008 r.) do 2013 r., nie monitorował wykorzystania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych znajdujących się na ich obszarze, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Dopiero 06.08.2013 r. Minister Zdrowia zwrócił się do gmin Darłowo i Krasnobród z prośbą o przedstawienie informacji o podjętych działaniach w celu uzyskania koncesji przez podmioty uprawnione do eksploatacji surowców naturalnych. Z przekazanych przez te gminy w sierpniu 2013 r. informacji wynikało, że na terenie uzdrowisk nie rozpoczęto eksploatacji surowców naturalnych.

Do pozostałych dziewięciu miejscowości Minister nie występował o informację dotyczącą wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych posiadanych przez uzdrowiska. Wykazane w decyzjach Ministra Zdrowia koncesje na eksploatację surowców naturalnych były udzielone na okres 20 lat, a termin ich ważności upłynął w latach 2012-2013.

(dowód: akta kontroli str. 175-277, 845-889, 897-905)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in.: (...) *w obowiązującym stanie prawnym brak jest ustawowego wskazania na obowiązek weryfikacji przez Ministra Zdrowia posiadanych przez uprawnione podmioty koncesji na eksploatację zasobów naturalnych.*

(dowód: akta kontroli str. 906-939, 959, 1168-1169)

Brak w decyzjach Ministra Zdrowia stwierdzenia nieprawidłowości polegających na niewykorzystywaniu w lecznictwie uzdrowiskowym w uzdrowisku Krasnobród i Dąbki surowców naturalnych znajdujących się na ich obszarach, stanowiło naruszenie dyspozycji określonej w art. 43 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W ocenie NIK, Minister Zdrowia, jako organ odpowiedzialny za nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym, był zobligowany do monitorowania wykorzystywania surowców naturalnych.

6) Minister Zdrowia decyzją nr 72 z dnia 31.05.2013 r. dokonał zmiany granic i powierzchni strefy ochrony uzdrowiskowej „C” w uzdrowisku Polczyn-Zdrój o obszar sołectwa Borucino (3.857,69 ha), *ze względu na występujące na jego terenie złoża borowiny*, mimo że gmina Polczyn-Zdrój nie przedstawiła świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze borowiny z tego obszaru, co było wymogiem określonym w art. 35 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 293-413)

Podsekretarz Stanu w wyjaśnieniach²⁰ nie uzasadnił przyczyn udzielania zgody na rozszerzenie obszaru uzdrowiska bez przedłożenia przez gminę stosownego świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze borowiny z tego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 910, 930)

7) W operatach 10 (z 11 badanych) miejscowości uzdrowiskowych podano przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu, określonych w załączniku (tabeli nr 1) do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, od 2,8%⁶³ do 44,4%⁶⁴. Minister Zdrowia tylko w jednej z 10 decyzji uzdrowiskowych stwierdził nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu i wyznaczył okres dostosowawczy na ich usunięcie⁶⁵. W uzasadnieniu pozostałych dziewięciu decyzji uzdrowiskowych sformułował zalecenia dotyczące podjęcia działań w celu ograniczenia emisji akustycznej.

Brak reakcji Ministra na wykazane przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu w 9 miejscowościach⁶⁶ i niewyznaczenie okresu dostosowawczego na ich usunięcie,

⁶³ W Żegiestowie.

⁶⁴ W Krasnobrodzie.

⁶⁵ Tj. na obszarze uzdrowiska Kamień Pomorski do dnia 31.12.2013 r.

⁶⁶ Tj. w uzdrowisku: Polczyn-Zdrój (nr 22 z dnia 15.06.2009 r.); Kołobrzeg (nr 32 z dnia 30.04.2009 r.); Muszyna (nr 38 z dnia 01.07.2009 r.); Złockie (nr 39 z dnia 01.07.2009 r.); Żegiestów (nr 40 z dnia 01.07.2009 r.); Rabka-Zdrój (nr 19 z dnia 05.02.2009 r.); Wapienne (nr 35 z dnia 25.05.2009 r.); Nałęczów (nr 16 z dnia 06.01.2009 r.); Wapienne (nr 35 z dnia 25.05.2009 r.).

stanowiło naruszenie przepisu art. 43 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 9-889, 891-905)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: (...) *uzdrowiska te uzyskały świadectwa wskazane w ustawie uzdrowiskowej, jak również przedstawione zostały informacje o stanie czystości powietrza oraz natężeniu hałasu, które, między innymi, stanowiły dla Ministra Zdrowia podstawę do wydania stosownej decyzji, bez konieczności wyznaczania okresu dostosowawczego w zakresie norm hałasu.*

(dowód: akta kontroli str. 906-939, 966-967, 1123-1125)

W ocenie NIK, przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu oznaczało, że uzdrowiska nie spełniły wymagań w stosunku do środowiska. Sformułowanie przez Ministra Zdrowia w pozostałych dziewięciu decyzjach zaleceń dotyczących poprawy klimatu akustycznego było, w ocenie NIK, niewystarczające i wymagało stwierdzenia nieprawidłowości oraz wyznaczenia okresu dostosowawczego na ich usunięcie, na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy.

8) Minister Zdrowia w rozporządzeniu w sprawie badań klimatu (w załączniku nr 3 pkt 1-4) odsyła do aktów prawnych, które zostały uchylone, tj.

- rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu⁶⁷ (uchylone z dniem 31.01.2009 r.);
- rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu (uchylone z dniem 03.04.2008 r.);
- rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu (uchylone z dniem 20.07.2007 r.).

Obecnie obowiązują w tym zakresie następujące rozporządzenia Ministra Środowiska: z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu⁶⁸; z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu⁶⁹ i rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁷⁰.

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *prace nad nowelizacją rozporządzenia podjęto w I półroczu 2016 r. Projekt nowelizacji ww. rozporządzenia był przedmiotem uzgodnień oraz konsultacji i opiniowania, z terminem zgłaszania uwag do dnia 13 czerwca 2016 r. Przyjęte w nim rozwiązania mają charakter porządkujący, które polegają na wprowadzeniu zmian w załączniku nr 3 i nr 4 poprzez przywołanie aktualnych rozporządzeń Ministra Środowiska. Obecnie trwa analiza uwag.*

(dowód: akta kontroli str. 960, 1171-1172)

Ww. rozporządzenia zostały uchylone od siedmiu do dziewięciu lat temu. Ponadto, spośród 22 interpelacji poselskich rozpatrzonych przez Ministra Zdrowia w latach 2014-2016, 17 dotyczyło kwestii nowelizacji rozporządzenia w sprawie badań klimatu (w kontekście problemów gmin uzdrowiskowych z badaniem czystości powietrza i aktualizacji operatów uzdrowiskowych). Rozpoczęcie prac nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie badań klimatu dopiero w I półroczu 2016 r. świadczy, zdaniem NIK, o przewlekłości działań Ministra Zdrowia w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1224)

9) Decyzją nr 67 z dnia 13.03.2013 r. Minister Zdrowia przedłużył termin na usunięcie nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu i poziomów hałasu w uzdrowisku Goczałkowice-Zdrój (tj. z 31.12.2013 r. do 31.12.2016 r.) łącznie do siedmiu lat. Wyznaczony przez Ministra Zdrowia okres dostosowawczy na usunięcie nieprawidłowości był o dwa lata dłuższy od określonego w art. 43 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 1098-1099, 1105-1119)

⁶⁷ Dz.U. Nr 87, poz. 798.

⁶⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1032.

⁶⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1031.

⁷⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 112.

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *Wójt Gminy Goczałkowice-Zdrój w styczniu 2013 r. wskazał na podejmowane działania naprawcze. Poprawa jakości powietrza wymagała realizacji dalszych inicjatyw lokalnych, które Gmina chciała realizować ze wsparciem środków unijnych, a na efekty ekologiczne należało poczekać. Podejmowane przez Gminę działania dawały podstawę do uznania, że będą one realizowane i przyniosą wymierne efekty w postaci zmiany parametrów hałasu i dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu.*

(dowód: akta kontroli str. 912, 935-936)

Zdaniem NIK, nie uzasadniało to przedłużenia 5-letniego okresu dostosowawczego określonego w art. 43 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

10) Minister Zdrowia, od wydania decyzji uzdrowiskowych (w latach 2007-2009) do zakończenia kontroli NIK, nie monitorował zaleceń zawartych w decyzjach uzdrowiskowych dotyczących podjęcia działań na rzecz poprawy jakości powietrza i klimatu akustycznego, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W dziewięciu (z 11 badanych) decyzjach uzdrowiskowych, Minister Zdrowia - nie określając okresu dostosowawczego - sformułował zalecenia dotyczące monitorowania jakości powietrza⁷¹ oraz poprawy klimatu akustycznego. Dla uzdrowisk: Polczyn-Zdrój, Żegiestów, Nałęczów, Kołobrzeg (oraz dla miejscowości Złockie) zawarł szczegółowe zalecenia w zakresie ograniczenia emisji akustycznej pochodzącej głównie z komunikacji samochodowej i zmiany (przebudowy) układu komunikacyjnego w uzdrowiskach. Minister nie występował do ww. gmin z prośbą o informację o sposobie realizacji zaleceń zawartych w decyzjach uzdrowiskowych, chociaż w treści decyzji podał, że *niepodjęcie zaleconych działań w przyszłości może doprowadzić do ograniczenia warunków niezbędnych do leczenia uzdrowiskowego.*

(dowód: akta kontroli str. 9-30, 98-111, 278-290, 414-427, 492-502, 559-569, 806-817, 897-905, 914-939, 1141-1144)

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in.: że nie znajdował uzasadnienia dla wprowadzenia terminu dostosowawczego dla stwierdzonych przekroczeń norm i zawartych w decyzjach zaleceń, gdyż wiążące były przedstawione przez gminy stosowne świadectwa i operaty uzdrowiskowe. W wyjaśnieniach powołał się na pismo skierowane w 2013 r. do gmin uzdrowiskowych w sprawie przestrzegania wymagań związanych ze stanem środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 906-912, 914-939)

Skierowanie przez Ministra jednego pisma w sprawie przestrzegania wymagań związanych ze stanem środowiska, nie wyczerpuje - zdaniem NIK - obowiązku monitorowania zaleceń zawartych w decyzjach uzdrowiskowych, na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Minister nie korzystał z uprawnienia do zwracania się do właściwych służb i inspekcji z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, na podstawie art. 23 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Wskutek powyższego, Minister nie posiadał rzetelnych danych o stanie środowiska w tych uzdrowiskach.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W żadnej badanej miejscowości nie wykonano kompleksowych badań dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu⁷². Minister Zdrowia w 10 (z 11 badanych) decyzjach uzdrowiskowych sformułował zalecenia wykonania na obszarze stref ochrony

⁷¹ Tj. wykonanie na obszarze stref ochrony uzdrowiskowej badań długookresowych w zakresie systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza (w tym stężeń pyłu zawieszonego w powietrzu w czterech miejscowościach: Muszyna, Złockie, Żegiestów, Nałęczów). W uzdrowisku: Polczyn-Zdrój (nr 22 z dnia 15.06.2009 r.); Kołobrzeg (nr 32 z dnia 30.04.2009 r.); Muszyna (nr 38 z dnia 01.07.2009 r.); Złockie (nr 39 z dnia 01.07.2009 r.); Rabka-Zdrój (nr 19 z dnia 05.02.2009 r.); Żegiestów (nr 40 z dnia 01.07.2009 r.); Sękowa (nr 35 z dnia 25.05.2009 r.); Krasnobród (nr 13 z dnia 02.12.2008 r.); Nałęczów (nr 16 z dnia 06.01.2009 r.).

⁷² W odniesieniu do wszystkich wymaganych substancji określonych w § 2 (i załączniku nr 2) rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu.

uzdrowiskowej badań długookresowych w zakresie systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza (w tym stężeń pyłu zawieszonego PM10).

(dowód: akta kontroli str. 9-889)

NIK zwraca uwagę, że ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązywała gminy uzdrowiskowe do: spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4); zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu opracowanych zgodnie z odrębnymi przepisami (art. 39 ust. 4 pkt 11); spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu, o których mowa w odrębnych przepisach (art. 46 pkt 2).

Natomiast, rozporządzenie w sprawie badań klimatu odsyłało do obowiązujących wówczas rozporządzeń Ministra Środowiska⁷³, określających dopuszczalne normy zanieczyszczenia powietrza, hałasu i pól elektromagnetycznych na obszarach ochrony uzdrowiskowej, a więc nie powiatu czy innej miejscowości (sąsiadujące w niedalekiej odległości od uzdrowiska). W świetle obowiązujących wówczas przepisów, badania dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu powinny mieć miejsce na obszarze uzdrowiska.

Podsekretarz Stanu poinformował²⁰ m.in., że: *decyzje o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego Minister Zdrowia wydał na podstawie przepisów art. 40 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, m.in. w oparciu o przygotowany operat uzdrowiskowy, w tym świadectwa dokumentujące potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu. Wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, że Minister Zdrowia stwierdza spełnienie warunków, o których mowa w art. 34 ustawy uzdrowiskowej, w oparciu o przesłany operat uzdrowiskowy, jak również - przede wszystkim - świadectwa wydane przez uprawnione jednostki, potwierdzające właściwości lecznicze klimatu/właściwości lecznicze naturalnych surowców i wykluczające negatywne oddziaływanie na organizm ludzki. Uzdrowiska uzyskały świadectwa wskazane w ustawie uzdrowiskowej, jak również przedstawione zostały informacje o stanie czystości powietrza oraz natężeniu hałasu, które, między innymi, stanowiły dla Ministra Zdrowia podstawę do wydania decyzji potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w uzdrowiskach.*

(dowód: akta kontroli str. 906-939)

IV. Uwagi i wnioski

Otrzymanie i utrzymanie statusu uzdrowiska wiąże się ze spełnieniem dodatkowych obowiązków, związanych m.in. z wykazaniem właściwości leczniczych klimatu i spełnieniem wymagań dotyczących środowiska. Zdaniem NIK, zasadne jest podjęcie działań w celu zwiększenia spójności przepisów dotyczących spełnienia wymogów środowiskowych przez uzdrowiska, określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym i w przepisach o ochronie środowiska.

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4), zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu (art. 39 ust. 4 pkt 11) oraz zobowiązuje gminę do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2).

Podstawowym źródłem wiedzy o stanie środowiska jest Państwowy Monitoring Środowiska⁷⁴. Organem realizującym zadania w tym zakresie jest Inspekcja Ochrony Środowiska (w skład której wchodzi Główny Inspektor Ochrony Środowiska nadzorujący pracę 16 WIOŚ). Ocena jakości powietrza na obszarze kraju przeprowadzana jest corocznie przez WIOŚ, w podziale na strefy określone w art. 87 POŚ (tj. aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys.; miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.;

⁷³ Tj.: rozporządzenia w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu; rozporządzenia sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu; rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych.

⁷⁴ Dalej: „PMS”.

Wnioski
pokontrolne

pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. oraz aglomeracji). PMS obejmujący, m.in. ocenę stanu powietrza w podziale na strefy, określone w art. 87 POŚ, ocenę stanu akustycznego środowiska w podziale na obszary i obiekty, określone w art. 117 i art. 175 POŚ⁷⁵ oraz ocenę poziomów pól elektromagnetycznych w trzyletnim cyklu pomiarowym⁷⁶ - nie zobowiązuje organów ochrony środowiska do wykonywania odrębnych badań stanu środowiska na obszarach stref ochrony uzdrowiskowej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. *przestrzeganie przy potwierdzaniu statusu uzdrowiska spełniania wymogów:*
 - a) *dotyczących wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych znajdujących się na obszarze uzdrowiska,*
 - b) *określonych w przepisach o ochronie środowiska (w tym poziomów hałasu i pól elektromagnetycznych);*
2. *monitorowanie zachowania warunków leczniczych i środowiskowych poprzez sprawdzanie:*
 - a) *wykonania przez gminy uzdrowiskowe zaleceń sformułowanych w decyzjach uzdrowiskowych,*
 - b) *wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych, znajdujących się na obszarze uzdrowisk;*
3. *zaktualizowanie rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości;*
4. *podjęcie działań w celu uregulowania statusu miejscowości Złockie oraz granic i powierzchni strefy ochrony uzdrowiskowej „C” uzdrowiska Połczyn-Zdrój.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 lipca 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

⁷⁵ Tj. dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.; dróg, którymi przejeżdża rocznie ponad 3 mln pojazdów; linii kolejowych, po których przejeżdża rocznie ponad 30 tys. pociągów; lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 tys. operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych rocznie. Dla tych obszarów sporządza się obligatoryjnie co 5 lat mapy akustyczne – zgodnie z art. 118 ust. 1 i art. 179 POŚ.

⁷⁶ Określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645).