



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.008.05.2016  
P/16/091

**Tekst ujednolicony**

# 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 <sup>1</sup>
Kontroler	Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/15/2016 z dnia 21.04.2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Polczynie–Zdroju <sup>2</sup> , Plac Wolności 3-4, 78-320 Polczyn-Zdrój.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Nowak, Burmistrz Polczyna-Zdroju <sup>3</sup> .  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### Ocena ogólna

Gmina Polczyn Zdrój<sup>5</sup>, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>6</sup>, wywiązała się z obowiązku przedstawiania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego<sup>7</sup>. W oparciu o wykazane w nim dane oraz świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych<sup>8</sup>, Uzdrowisko Polczyn Zdrój<sup>9</sup> uzyskało potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w 6 kierunkach leczniczych<sup>10</sup>.

Zawarte w operacie dane dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wykonanych w Uzdrowisku badań wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej<sup>11</sup>. Ponadto wskazano w nim przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu, co stanowiło naruszenie wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska<sup>12</sup>, których spełnienie jest konieczne do utrzymania statusu uzdrowiska<sup>13</sup>.

<sup>1</sup> Dalej: „NIK”.

<sup>2</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>3</sup> Dalej: „Burmistrz”.

<sup>4</sup> 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.

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.

<sup>5</sup> Dalej: „Gmina”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 879 – dalej: „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym”.

<sup>7</sup> Dalej: „operat”.

<sup>8</sup> Tj. borowiny i wody lecznicze.

<sup>9</sup> Dalej: „Uzdrowisko”.

<sup>10</sup> Na podstawie decyzji Ministra Zdrowia nr 22 z dnia 15.06.2009 r.

<sup>11</sup> Tj. w § 2 ust. 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 2.04.2008 r.

<sup>12</sup> Określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 178, poz. 1841) – dalej: „rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu”. Obowiązujące do dnia 19.07.2007 r.

<sup>13</sup> Na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu i nie zrealizowała w tym zakresie zaleceń, określonych w decyzji Ministra Zdrowia o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. NIK zwraca uwagę, że zachowanie wymogów w stosunku do środowiska jest niezbędne do utrzymania statusu uzdrowiska, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do ochrony warunków naturalnych uzdrowiska oraz do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2), a ponadto do spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4).

Do wniosku z dnia 8.05.2013 r. o rozszerzenie obszaru Uzdrowiska, m.in. ze względu na dostęp do dodatkowych złóż surowców naturalnych, Gmina przedstawiła Ministrowi Zdrowia nierzetelnie sporządzone dokumenty, ponieważ na terenie objętym wnioskiem nie występowały dodatkowe złoża borowiny.

Gmina nie wywiązała się z obowiązku terminowego uchwalenia statutu Uzdrowiska<sup>14</sup>, co stanowiło naruszenie art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Ponadto statut Uzdrowiska nie zawierał elementów<sup>15</sup> określonych w art. 41 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz był niezgodny z przepisem art. 38a ust. 3 ww. ustawy. Gmina nie wywiązała się terminowo z obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup> dla strefy „A”, co stanowiło naruszenie art. 38b i art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W badanych decyzjach o warunkach zabudowy i ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla zamierzeń inwestycyjnych w strefach ochrony uzdrowiskowej, nie stwierdzono naruszania zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Pobór opłaty uzdrowiskowej został zorganizowany w drodze inkasa. Dochody te w badanym okresie, ujmowano w ewidencji księgowej i wykazywano w sprawozdaniach budżetowych. Dotacje uzdrowiskowe przyznane w latach 2014-2015 wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Spełnianie przez Gminę warunków do zachowania statusu uzdrowiska**

Opis stanu  
faktycznego

1.1.1. Gmina po przedstawieniu operatu oraz świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych<sup>17</sup>, uzyskała decyzją Ministra Zdrowia nr 22 z 15.06.2009 r.<sup>18</sup> potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze Uzdrowiska w 7 zakładach lecznictwa uzdrowiskowego (3 szpitalach uzdrowiskowych, 3 sanatoriach i przychodni uzdrowiskowej) oraz 1 zakładzie przyrodolecznictwem. Na obszarze Uzdrowiska znajdowały się urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, tj. pijalnia wód mineralnych, park zdrojowy, ścieżki ruchowe oraz 2 baseny (leczniczy i rehabilitacyjny). Uzdrowisko ustanowiono w granicach administracyjnych Gminy (7.953 ha<sup>19</sup>). W oparciu o przedstawione świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych, Minister Zdrowia ustalił dla Uzdrowiska 6 kierunków leczniczych: choroby ortopedyczno-urazowe, choroby układu nerwowego, choroby reumatologiczne, otyłość, osteoporoza, choroby kobiece.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 31, 66-69)

Świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze klimatu z dnia 28.05.2008 r. wydane zostało na podstawie badań wykonanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej

<sup>14</sup> Opóźnienie wynosiło ponad 9,5 miesiąca.

<sup>15</sup> Tj. opisu stref ochrony uzdrowiskowej (art. 41 ust. 2 pkt 2); przepisów mających na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowisku (art. 41 ust. 2 pkt 3); opisu właściwości naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (art. 41 ust. 2 pkt 4).

<sup>16</sup> Dalej: „mpzp” – opóźnienie wynosiło 16 miesięcy.

<sup>17</sup> Tj. torfu leczniczego (borowiny) i wody chlorkowo-sodowej (solanki).

<sup>18</sup> Dalej: „decyzja uzdrowiskowa”.

<sup>19</sup> Ustalono na podstawie decyzji Nr 72 z 31.05.2013 r. zmieniającej decyzję uzdrowiskową.

w Warszawie Zakład Monitoringu i Modelowania Zanieczyszczenia Powietrza w Katowicach<sup>20</sup> i przedstawionych w opracowaniu pn. „Wykonanie badań i wydanie świadectw potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu miejscowości Połczyn-Zdrój”. W powyższym opracowaniu zalecono m.in.: uruchomienie na terenie Uzdrowiska (w tym w centrum strefy „A” ochrony uzdrowiskowej) profesjonalnej, automatycznej stacji meteorologicznej dla potwierdzenia uzyskanych dotąd wyników badań i śledzenia kierunku i natężenia ewentualnych zmian przebiegu elementów meteorologicznych, których wpływ ma istotne znaczenie na właściwości lecznicze klimatu; minimalizację negatywnego oddziaływania hałasu, m.in. poprawę stanu nawierzchni, ograniczenie prędkości na ul. Solankowej i Warszawskiej (do 30 km/h) oraz ograniczenie do minimum ruchu pojazdów, szczególnie ciężkich na ul. Solankowej, poprzez zmianę organizacji ruchu.

W ww. świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu wskazano, że zostało ono wydane pod warunkiem podjęcia wskazanych środków zaradczych mających na celu likwidację przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu na granicy strefy uzdrowiskowej „A”, stwierdzonych w zakresie oceny klimatu akustycznego. Zalecono w nim: *przeprowadzanie co najmniej rocznego cyklu pomiarów potwierdzających wyniki uzyskane na podstawie pomiarów dwutlenku siarki, dwutlenku azotu oraz wyników uzyskanych z modelowania i szacowania wyników tj. benzenu, ołowiu, ozonu i tlenku węgla w powietrzu.*

(dowód: akta kontroli str. 31-65)

Ze względu na *gorsze warunki bioklimatyczne* występujące na terenie parku zdrojowego, a w szczególności w dolinie rzeki Wogry oraz przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu ustalone w wyniku badań przedstawionych w operacie uzdrowiskowym, Minister Zdrowia zalecił w decyzji uzdrowiskowej następujące działania:

- uruchomienie na obszarze strefy ochrony uzdrowiskowej „A” automatycznej stacji meteorologicznej w celu monitorowania zmian i natężenia zjawisk meteorologicznych, mających istotne znaczenie w ocenie właściwości leczniczych,
- prowadzenie w sposób ciągły pomiarów jakości powietrza, ze względu na wzrastające natężenie ruchu komunikacyjnego powodującego zwiększone emisje pyłów i gazów,
- przebudowę układu komunikacyjnego w celu wyłączenia z ruchu samochodowego części ulic znajdujących się w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej, ograniczenie emisji akustycznej pochodzącej głównie z komunikacji samochodowej, poprawy stanu technicznego dróg, usytuowania pasów zieleni na odcinkach ulic i dróg najbardziej narażonych na hałas, systematycznych pomiarów klimatu akustycznego i stanu sanitarnego powietrza.

W ocenie Ministra Zdrowia: *niepodjęcie zaleconych działań może doprowadzić do ograniczenia warunków niezbędnych do leczenia uzdrowiskowego.*

(dowód: akta kontroli str. 9, 10)

Tymczasowy statut Uzdrowiska został uchwalony 29.03.2006 r.<sup>21</sup>, zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, natomiast statut Uzdrowiska 20.07.2009 r.<sup>22</sup>, tj. 9,5 miesiąca po terminie określonym w art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Obowiązujący w latach 2014-2016 statut Uzdrowiska zawierał elementy określone w art. 41 ust. 2 pkt 1 i pkt 5 oraz 2a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, m.in. w zakresie określenia: nazwy uzdrowiska, jego granic i powierzchni oraz wykazu zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego. Statut nie zawierał elementów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, tj.: opisu stref ochrony uzdrowiskowej (art. 41 ust. 2 pkt 2); przepisów określających formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze oraz formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych (art. 41 ust. 2 pkt 3); opisu właściwości naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie uzdrowiska i właściwości leczniczych klimatu (art. 41 ust. 2 pkt 4).

(dowód: akta kontroli str. 70-93)

<sup>20</sup> Dalej: „IMiGW”.

<sup>21</sup> Uchwałą Rady Miejskiej Połczyn Zdrój Nr XLIX/388/2006.

<sup>22</sup> Uchwałą Rady Miejskiej Połczyn Zdrój Nr XXXV/III/318/2009.

Gmina wywiązywała się z obowiązku terminowego sporządzenia i przedstawienia Ministrowi Zdrowia operatu<sup>23</sup>, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Operat był zgodny z wymogami art. 39 ust. 2-6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 107-172)

Na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Burmistrz przedstawiła Ministrowi Zdrowia m.in:

- ocenę jakości powietrza (zawartą w: świadectwie z 28.05.2008 r. potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu<sup>24</sup>, opracowaniu pn. „Wykonanie badań i wydanie świadectw potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu miejscowości Polczyn-Zdrój”<sup>25</sup> oraz w operacie z 2008 r.) – dokonaną na podstawie pomiarów przeprowadzonych w latach 2005-2007 przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie<sup>26</sup> na stałej stacji w Polczyn-Zdroju dla zanieczyszczenia powietrza: dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu i benzenem, tj. w odniesieniu do dopuszczalnych poziomów 3 z 5 substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu. Stężenia zanieczyszczeń powietrza nie zostały przekroczone. Do oceny jakości powietrza pozostałych 2 substancji (tj. tlenku węgla i pyłu zawieszonego) przyjęto dokonaną przez WIOŚ klasyfikację zanieczyszczeń tymi substancjami dla powiatu świdwińskiego w latach 2005-2006 oraz w strefie białogardzko-świdwińskiej w 2007 r. Cały obszar ww. powiatów zakwalifikowano do klasy A (tj. nieprzekraczającej wartości dopuszczalnej);
- ocenę poziomu natężenia hałasu<sup>27</sup>, przeprowadzoną na podstawie badań w 4 punktach pomiarowych na obszarze Uzdrowiska. Wyniki badań wskazywały, że w 2 z 4 punktów pomiaru (w tym na granicy strefy ochrony uzdrowiskowej „A”) wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych norm na obszarze Uzdrowiska w ciągu dnia (od 6,7 do 14,8 dB) i w porze nocnej (od 3,1 do 9,3 dB)<sup>28</sup>;
- ocenę natężenia pól elektromagnetycznych, przeprowadzoną na podstawie badań w 2 punktach na obszarze Uzdrowiska (stacja transformatorowa w strefie „A” i linia elektromagnetyczna 110 kv w strefie „A”) - nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów. (dowód: akta kontroli str. 131-144)

W sprawie odniesienia się w operacie uzdrowiskowym do poziomu 3 z 5 dopuszczalnych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, Burmistrz wyjaśniła, że: *badania powietrza wykonane zostały przez IMiGW w zakresie wystarczającym do wydania świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu. Do oceny stopnia zanieczyszczenia powietrza na obszarze Uzdrowiska, IMiGW wykorzystał pomiary wykonane przez WIOŚ. Badania te zostały przedstawione Ministrowi Zdrowia w operacie uzdrowiskowym i stanowiły podstawę do wydania decyzji nr 22 z 15.06.2009 r., w związku z czym uznano, że zakres badań był prawidłowy.* (dowód: akta kontroli str. 197)

Na podstawie art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Gmina sporządziła uzupełnienia operatu i przedłożyła je Ministrowi Zdrowia: pismem z 5.10.2010 r. – dotyczącym zwiększenia z 7 do 8 zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz pismem z 8.03.2013 r. - dotyczącym zmiany granic stref ochrony uzdrowiskowej. Minister Zdrowia zmienił decyzję uzdrowiskową następującymi decyzjami:

- nr 54 z 14.10.2010 r., którą zwiększono z 7 do 8 liczbę zakładów lecznictwa uzdrowiskowego;
- nr 72 z 31.05.2013 r., którą zmieniono przebieg granic stref ochrony i zwiększono powierzchnię Uzdrowiska o 3.947 ha (z 7.953 ha do 11.900 ha<sup>29</sup>), w tym strefy „C”

<sup>23</sup> Minister Zdrowia wniósł uwagi do operatu: 27.10.2008 r. (operat poprawiony przekazano Ministrowi 3.03.2009 r.) i następnie 23.03.2009 r. (po dokonaniu poprawek operat został przekazany Ministrowi 23.09.2009 r.).

<sup>24</sup> Wydany przez IMiGW.

<sup>25</sup> Sporządzonym przez IMiGW.

<sup>26</sup> Dalej: „WIOŚ”.

<sup>27</sup> Na podstawie opracowania pn. „Analiza klimatu akustycznego w strefie A ochrony uzdrowiskowej Polczyna-Zdroju” z grudnia 2007 r. i sierpnia 2008 r.

<sup>28</sup> Obliczony poziom hałasu po uwzględnieniu tła odniesiony do 16 godzin dnia i 8 godzin nocy.

<sup>29</sup> W tym powierzchnię stref uzdrowiskowej: „A” o 10,79 ha, „B” o 78,06 ha i „C” o 3857,69 ha.

o obszar sołectwa Borucino, ze względu na występujące na jego terenie złoża borowiny. Do wniosku o zmianę przebiegu granic stref ochrony uzdrowskiej, Gmina nie przedstawiła świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze borowiny z obszaru „sołectwa” Borucino, wymaganego w art. 35 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

(dowód: akta kontroli str. 18-30, 173-188)

W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska na swoim obszarze w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowsko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu. Nie monitorowała również poziomu zasobów naturalnych na swoim obszarze.

Burmistrz wyjaśniła m.in., że: *monitorowanie leczniczych zasobów jest obowiązkiem właściciela złoża borowiny „Bronowo” oraz odwiertu wody leczniczej IG-1, tj. Uzdrowska Połczyn Grupa PGU S.A.<sup>30</sup> Poziom zasobów jest obliczany przez właściciela złoża i przedstawiany w sprawozdaniu rocznym Państwowemu Instytutowi Geologicznemu. Na ich podstawie sporządza się bilans zasobów złóż kopalnianych w Polsce na koniec każdego roku kalendarzowego. Zgodnie ze sprawozdaniem na koniec 2015 r. zasoby borowiny w złożu „Bronowo” określono na 274.510 m<sup>3</sup>, a roczne wydobycie wyniosło 3.000 m<sup>3</sup>. Zasoby eksploatacyjne wody leczniczej określone zostały na 24.528 m<sup>3</sup>, a wydobycie roczne wyniosło 3.119 m<sup>3</sup>. Gminy nie mogą samodzielnie zlecać badań czystości powietrza. Monitoring środowiska na obszarze Uzdrowska prowadzony był w ramach państwowego monitoringu środowiska<sup>31</sup> w strefach określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza<sup>32</sup>. Badania w tym zakresie wykonywane były przez WIOŚ.*

(dowód: akta kontroli str. 191-193, 261, 263)

Działania podjęte przez Gminę w celu realizacji zaleceń zawartych w decyzji uzdrowskiej polegały m.in.: na przebudowie układu komunikacyjnego, (poprzez budowę łącznika drogi wojewódzkiej nr 163 z drogą wojewódzką 173 i przebudowie w 2010 r. przejścia przez Miasto w ciągu drogi wojewódzkiej 163), wprowadzeniu nowej organizacji ruchu i ograniczeniu ruchu samochodów ciężarowych na ul. Solankowej. Gmina wykonała zalecenia dotyczące nasadzenia zieleni wzdłuż przebudowanej drogi wojewódzkiej. W latach 2009-2016 poprawiono stan nawierzchni ulic i chodników (m.in. na ulicach: Zdrojowej, Kościuszki, Parkowej, Targowej, 5-go Marca, Solankowej, Gwardii Ludowej i Powstańców Warszawskich) w celu ograniczenia poziomu hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 193, 263)

Burmistrz wyjaśniła, że: *w maju 2016 r. Gmina zleciła wykonanie analizy klimatu akustycznego, pól elektromagnetycznych i wibracji w strefie „A” ochrony uzdrowskiej, w celu oceny skuteczności ww. działań.*

(dowód: akta kontroli str. 193, 263)

Termin realizacji zlecenia określono od maja 2016 r. do kwietnia 2017 r., z obowiązkiem przedkładania Gminie, co 4 miesiące, częściowego sprawozdania z wykonania badań.

(dowód: akta kontroli str. 571-572)

Gmina podjęła działania w celu realizacji niektórych zaleceń zawartych w decyzji uzdrowskiej, tj. dokonała przebudowy układu komunikacyjnego w celu wyłączenia z ruchu samochodowego części ulic znajdujących się w strefie „A” ochrony uzdrowskiej, poprawiła stan techniczny dróg, usytuowała pasy zielenie na odcinkach ulic i dróg najbardziej narażonych na hałas. Gmina nie posiadała informacji o skuteczności podjętych działań, z powodu niewykonanie zaleceń dotyczących uruchomienia na obszarze strefy „A” automatycznej stacji meteorologicznej oraz systematycznych pomiarów klimatu akustycznego i stanu sanitarnego powietrza. W trakcie kontroli NIK (6 lat od otrzymania decyzji uzdrowskiej), Gmina zleciła badania w zakresie monitoringu klimatu, hałasu i pól elektromagnetycznych, określonych w decyzji uzdrowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 192,263, 571-572)

<sup>30</sup> Dalej: Uzdrowsko Połczyn S.A.

<sup>31</sup> Dalej: PŚM.

<sup>32</sup> Dz.U. poz. 914, dalej: „rozporządzenie w sprawie stref, w których dokonuje się oceny powietrza”.

Podstawowe informacje o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim<sup>33</sup> w latach 2014-2015 określone zostały w raportach opracowywanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska<sup>34</sup> realizowanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w których określono, że ocena jakości powietrza<sup>35</sup> na obszarze województwa przeprowadzana była corocznie przez WIOŚ, w podziale na strefy<sup>36</sup> określone w art. 87 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>37</sup>. Na podstawie § 1 rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny powietrza - w województwie wydzielono strefy: aglomerację szczecińską; miasto Koszalin oraz strefę zachodniopomorską (obejmującą pozostały obszar województwa niewchodzący w skład aglomeracji szczecińskiej i miasta Koszalin).

W dokumentach pn. "Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015."<sup>38</sup> i „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim w 2015 r.” WIOŚ wskazał, że w województwie przeprowadzono pomiary m.in:

- dwutlenku siarki i dwutlenku azotu – w 2014 r. w 5 stacjach pomiarowych (zlokalizowanych w: Widuchowej, Szczecinku, Szczecinie<sup>39</sup> i Koszalinie), w 2015 r. – w 6 stacjach (w: Szczecinie<sup>40</sup>, Koszalinie, Widuchowej i Szczecinku),
- pyłu PM10 i PM2,5<sup>41</sup> – w 2014 r. w 10 stacjach pomiarowych, w 2015 r. w 8 (w: Szczecinie, Szczecinku, Widuchowej i Myśliborzu), w tym stężeń benzo(a)pirenu w pyłe PM10 na 7 ww. stanowiskach pomiarowych (w: Myśliborzu, Szczecinku, Widuchowej, Stargardzie, Goleniowie, Dębnie i Wałczu),
- benzenu w 2014 i 2015 w 3 stacjach pomiarowych (w Szczecinie, Koszalinie, Choszcznie),
- tlenu węgla – w latach 2014-2015 r. w 1 stacji pomiarowej w Szczecinie.

W latach 2014-2015 WIOŚ dokonał, na stanowisku pomiarowym w Połczyniu-Zdroju, pomiarów stężeń metodą pasywną<sup>42</sup> dwutlenku siarki i azotu. Wartość stężenia średniorocznego w latach 2014-2015 nie przekraczała wartości dopuszczalnej określonej dla tych zanieczyszczeń (zakwalifikowano strefę do klasy A<sup>43</sup>). W raporcie WIOŚ z 2015 r. określono, że „metoda pasywnego poboru próbek powietrza należy do wskaźnikowych metod pomiarowych i jest ona obciążona dużą niepewnością, dlatego wyniki pomiarów pasywnych dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i benzenu nie zostały uwzględnione przy sporządzaniu klasyfikacji w ocenie rocznej”.

Badania dopuszczalnych i docelowych poziomów pozostałych substancji w powietrzu, zróżnicowanych ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, w tym benzo(a)pirenu w pyłe PM10 i ozonu<sup>44</sup>, WIOŚ przeprowadził w ramach strefy zachodniopomorskiej (w której znajduje się Uzdrowisko). W latach 2014-2015 w strefie zachodniopomorskiej stwierdzono przekroczenia 2 zanieczyszczeń pyłu zawieszonego

<sup>33</sup> Dalej: „województwo”.

<sup>34</sup> Dalej: „PMS”.

<sup>35</sup> Ocena jakości powietrza – to pomiary oraz obliczenia rozpowszechniania się zanieczyszczeń w powietrzu wykonywane w oparciu o inwentaryzacje emisji ze źródeł punktowych (instalacje przemysłowe), powierzchniowych (indywidualne ogrzewanie mieszkań) oraz liniowych (transport samochodowy). Metody obliczeniowe (tzw. modelowanie) dostarcza informacji o przestrzennych rozkładach stężeń substancji w powietrzu, zwłaszcza tam, gdzie brak jest danych pomiarowych (tak było w przypadku powiatu kołobrzeskiego) – źródło: „Informacja o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim w 2014 r.”.

<sup>36</sup> Tj.: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys.; miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.; pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. oraz aglomeracji.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.- dalej: POŚ”.

<sup>38</sup> Odnoszący się badań przeprowadzonych przez WIOŚ w 2014 r. i zawierający opracowanie pn. „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2014 r.”.

<sup>39</sup> 2 punkty pomiarowe.

<sup>40</sup> 3 punkty pomiarowe.

<sup>41</sup> 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. PM2,5 - cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm.

<sup>42</sup> Oparte są na wykorzystaniu swobodnego przepływu cząstek z badanego medium do dozymetru.

<sup>43</sup> Tj. nie przekracza poziomu dopuszczanego – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

<sup>44</sup> Określonych § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031).

PM10, tj. przekroczenia standardu jakości powietrza przez stężenia 24-godzinne na stanowisku pomiarowym w Myśliborzu oraz zawartego w tym pyłe benzo(a)pirenu, tj. poziomu docelowego we wszystkich 7 punktach pomiarowych w strefie zachodniopomorskiej (zakwalifikowano ją do klasy C<sup>45</sup>). W zakresie poziomu docelowego<sup>46</sup> stężeń ozonu (ze względu na ochronę zdrowia), przeprowadzonych przez WIOŚ na 2 stanowiskach pomiarowych w województwie (w: Widuchowej i Szczecinie) nie stwierdzono przekroczeń (zakwalifikowano ją do klasy A). Stwierdzono przekroczenie w zakresie poziomu celu długoterminowego<sup>47</sup>, tj. dodatkowego kryterium badania stężeń ozonu<sup>48</sup> (zakwalifikowano strefę do klasy D2<sup>49</sup>). Dla pozostałych substancji określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu strefę zachodniopomorską (obejmującą Uzdrowisko) zakwalifikowano do klasy A. Żadna ze stacji pomiarowych w strefie zachodniopomorskiej nie była zlokalizowana na obszarze powiatu świdwińskiego (w tym w Uzdrowisku).

W 2014 r. w zakresie hałasu komunikacyjnego (drogowego) WIOŚ przeprowadził pomiary w 10 punktach w 3 miejscowościach (Barlinek, Cedynia i Kalisz Pomorski) oraz w zakresie hałasu przemysłowego w ramach 104 kontroli planowych i interwencyjnych<sup>50</sup>. W każdym badanym mieście stwierdzono występowania terenów zagrożonych ponadnormatywnym hałasem. Pomiary natężenia pola elektromagnetycznego WIOŚ przeprowadzał w ramach trzyletniego cyklu pomiarowego, dla którego wyznaczono 45 punktów pomiarowych w każdym roku kalendarzowym cyklu<sup>51</sup>. Łącznie w cyklu trzyletnim na terenie województwa dokonywane były pomiary w 135 punktach pomiarowych. Pomiary natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego<sup>52</sup> WIOŚ przeprowadził w 2014 r. w 1 punkcie zlokalizowanym w Połczynie Zdroju przy ul. Browarnej. Zmierzone wartości były poniżej dolnego progu oznaczalności sondy, tj. poniżej wartości dopuszczalnej (7 V/m), określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych oraz sposobu sprawdzenia dotrzymania tych poziomów<sup>53</sup>. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, WIOŚ nie opublikował informacji o wynikach badań przeprowadzonych w 2015 r. w zakresie natężenia hałasu i pól elektromagnetycznych.

W latach 2014-2015 w ramach PMS w Uzdrowisku nie prowadzono kompleksowych badań w zakresie badań dopuszczalnego poziomu natężenia hałasu, 6 z 8 dopuszczalnych<sup>54</sup> oraz wszystkich 6 docelowych poziomów substancji w powietrzu<sup>55</sup> - zróżnicowanych ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. W opracowanych dokumentach WIOŚ stwierdził, że pomiary w połączeniu

<sup>45</sup> Tj. przekracza poziom dopuszczalny – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

<sup>46</sup> To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 µg/m<sup>3</sup> – źródło: Objasnienia lit. e w załączniku nr 2 do rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

<sup>47</sup> To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 µg/m<sup>3</sup>. Każdą tak obliczoną średnią 8 godzinną przypisuje się dobie, w której się ona kończy. Pierwszym okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 17<sup>00</sup> dnia poprzedniego do godziny 01<sup>00</sup> danego dnia. Ostatnim okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 16<sup>00</sup> do 24<sup>00</sup> tego dnia czasu środkowoeuropejskiego CET – źródło: Objasnienie lit. b w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

<sup>48</sup> O którym stanowi § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

<sup>49</sup> Tj. przekracza poziom celu długoterminowego – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

<sup>50</sup> Źródło: „Stan środowiska w województwie zachodniopomorskim raport 2015”.

<sup>51</sup> Tj. po 15 punktów pomiarowych w centralnych dzielnicach/osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczających 50 tys.; w pozostałych miastach i na terenach wiejskich.

<sup>52</sup> Tj. w przedziale częstotliwości co najmniej 3 MHz do 3.000 MHz.

<sup>53</sup> Dz. U. 192, poz. 1883 – dalej: „rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych”.

<sup>54</sup> Tj. benzenu, tlenu azotu, ołowiu, pyłu zawieszonego PM2,5 (termin do osiągnięcia do 1.01.2015 r. – faza 1), pyłu zawieszonego PM10 i tlenu węgla.

<sup>55</sup> Tj. arsenu, benzo(a)pirenu, kadmu, niklu, ozonu i pyłu zawieszonego PM2,5.



z metodami obliczeniowymi były wystarczające dla wskazania w danej strefie obszarów zagrożonych występowaniem przekroczeń standardów jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 265-383)

Gmina podejmowała działania w ramach ochrony stanu środowiska, w celu utrzymania statusu Uzdrawiska, polegające m.in. na:

- porządkowaniu gospodarki wodno-ściekowej poprzez wybudowanie kolektora ściekowego z zakładu lecznictwa uzdrowskiego „B...” oraz miejscowości Międzyborze do włączenia w kolektor sanitarny w Polczynie-Zdroju. W latach 2007-2011 zrealizowano budowę kolektorów sanitarnych, wodociągowych, rozdział sieci ogólnospławnej (w tym w obszarze stref uzdrowskowych). W Polczynie-Zdroju w latach 2003-2012 wykonano kolektory sanitarne i rozdziały sieci ogólnospławnej w centrum miasta (na granicy strefy „A” ochrony uzdrowskowej);
- przeprowadzeniu zmiany organizacji ruchu drogowego ograniczającej ruch samochodów ciężarowych i spowalniającej ruch samochodów osobowych;
- utrzymywaniu i odtwarzaniu nasadzeń mających wpływ na zachowanie funkcji parku zdrojowego. (dowód: akta kontroli str. 194-195)

Burmistrz wyjaśniła m.in.: w sanatoriach, szpitalach uzdrowskowych oraz w szpitalu powiatowym, właściciele tych obiektów zmienili systemy grzewcze przechodząc na gaz ziemny i olej opałowy, co ma wpływ na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 194-195)

W okresie od 13.12.2010 r. do 28.01.2015 r. stała komisja uzdrowskowa została powołana w składzie 3 osobowym (złożony z członków Rady Miejskiej w Polczynie Zdroju<sup>56</sup>). Od dnia 28.01.2015 r. skład komisji był 5-osobowy (Komisja Uzdrawiska, Zdrowia i Pomocy Społecznej).

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

W badany okresie komisje odbyły 25 posiedzeń, na których opiniowano m.in. projekty zmian mpzp oraz omawiano sprawy dotyczące: stanu środowiska w Uzdrawisku (w tym rewitalizacji parku zdrojowego), oznakowania dojazdów do poszczególnych obiektów lecznictwa uzdrowskiego, przedsięwzięć mających na celu poprawę atrakcyjności oraz ożywienia gospodarczego miasta i Uzdrawiska, zachowanie czystości i porządku na terenach stref uzdrowskowych oraz przestrzegania dopuszczalnego poziomu hałasu w strefie „A”. Gmina podejmowała działania w powyższych sprawach, m.in.: w 2014 r. dokonała zmiany organizacji ruchu na ul. Solankowej, uzupełniła znaki kierunkowe do zakładów lecznictwa uzdrowskiego oraz obiektów turystycznych, zobowiązała właściciela lokalu gastronomicznego w strefie „A” do ograniczenia głośnego emitowania muzyki oraz zachowania zasad bezpieczeństwa w obiekcie.

(dowód: akta kontroli str. 202-208)

W latach 2014-2016 Gmina realizowała zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrawiska, m.in.:

- rewitalizację parku zdrojowego (położonego w strefie „A” ochrony uzdrowskowej), w ramach której m.in. wymieniono nawierzchnię alejek parkowych, oświetlenie parkowe oraz wyremontowano system melioracyjny,
- budowę sieci wodociągowej rozdzielczej wraz z przyłączami i studzienkami wodomierzowymi w miejscowościach Ogrodno-Ogartowo i Przyrowo (w strefach „B” i „C”),
- budowę osiedlowej sieci ciepłej niskoparametrowej wraz z przyłączami na osiedlu mieszkaniowym „Warszawska” (w strefie „B”),
- remont i zagospodarowanie ścieżki rowerowej (w strefach „B” i „C”),
- nasadzenia drzew i krzewów wzdłuż ulic i zbiorników retencyjnych (w strefach „A” i „B”).

(dowód: akta kontroli str. 195-197)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>56</sup> Dalej: „Rada Miejska”.

1) W dokumencie pn. „Analiza klimatu akustycznego w strefie A ochrony uzdrowiskowej Polczyna-Zdroju” dołączonym do operatu wskazano, że w 2 z 4 punktów pomiaru (w tym na granicy strefy ochrony uzdrowiskowej „A”) stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na obszarze Uzdrowiska w ciągu dnia<sup>57</sup> i w porze nocnej<sup>58</sup> określonych w załączniku (tabeli nr 1) do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

W ocenie NIK, przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu oznaczało, że Uzdrowisko nie spełniło wymagań w stosunku do środowiska, określonych w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym (tj. 1 z 5 wymogów niezbędnych do otrzymania lub utrzymania statusu uzdrowiska). Dopuszczalna norma hałasu dla obszarów ochrony uzdrowiskowej „A” (z instalacji i pozostałych obiektów niewchodzących w skład drogi lub linii kolejowej) wynosiła 45 dB w ciągu dnia i 40 dB w nocy. Rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku wskazywało jedną dopuszczalną normę pochodząca z ww. źródeł w nocy oraz w dzień i nie wskazywało na incydentalne przypadki uzasadniające ich przekroczenie.

Minister Zdrowia w decyzji uzdrowiskowej nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnych norm, na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej, ale w uzasadnieniu tej decyzji sformułował zalecenia dotyczące m.in. przebudowy układu komunikacyjnego w celu wyłączenia z ruchu samochodowego części ulic znajdujących się w strefie „A”, ograniczenie emisji akustycznej pochodzącej głównie z komunikacji samochodowej, poprawy stanu technicznego dróg, usytuowania pasów zieleni na odcinkach ulic i dróg najbardziej narażonych na hałas, systematycznych pomiarów klimatu akustycznego i stanu sanitarnego powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 31-65)

Burmistrz wyjaśniła m.in.: że w obiektach sanatoryjnych i szpitalach uzdrowiskowych zmieniono system grzewczy przechodząc na gaz ziemny i olej opałowy, w szpitalu powiatowym zmniejszono zużycie energii poprzez termomodernizację budynku, wprowadzono nową organizację ruchu ograniczając ruch samochodów ciężarowych oraz spowalniając ruch samochodów osobowych, przebudowano przejście drogi wojewódzkiej 163 przez miasto w celu spowolnienia ruchu samochodów w kierunku Kołobrzegu, wykonano nasadzenia wzdłuż drogi wojewódzkiej 163 oraz na rondach.

(dowód: akta kontroli str. 194-195)

2) Statut Uzdrowiska został uchwalony przez Radę Miejską w dniu 20.07.2009 r., tj. 9,5 miesiąca po terminie określonym w art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 87)

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, gmina uzdrowiskowa obowiązana była do uchwalenia (i przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia) statutu uzdrowiska w terminie 3 lat od wejścia w życie ustawy.

Burmistrz wyjaśniła, że operat został przedłożony Ministrowi Zdrowia 12.09.2008 r. (przed upływem 3-letniego obowiązku przedłożenia Ministrowi). Pismem z dnia 22.09.2008 r. Minister Zdrowia wniósł uwagi do operatu. Ostatecznie Minister Zdrowia wydał decyzję nr 22 z 15.06.2009 r., która stanowiła podstawę do uchwalenia statutu uzdrowiska, co zostało dokonane w dniu 20.07.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 198)

Gmina przedłożyła operat Ministrowi Zdrowia niecałe 2 miesiące przed upływem terminu ustalonego w art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym na sporządzenie i przedłożenie operatu uzdrowiskowego oraz uchwalenie statutu. Korekta operatu, uwzględniająca uwagi Ministra Zdrowia, została dokonana w 2009 r., a więc po terminie określonym w ww. przepisie. Gmina przedkładając operat nie przewidziała czasu na ewentualne uzupełnienia i poprawki operatu, w związku z uwagami Ministra Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 214-215)

<sup>57</sup> Poziom hałasu w grudniu 2007 r. po uwzględnieniu tła wynosił: w punkcie 1 (P1) 59,0 dB, w P2 61,7 dB, w P3 52,9 dB.

<sup>58</sup> Poziom hałasu w grudniu 2007 r. po uwzględnieniu tła wynosił: w punkcie 1 (P1) 50,7 dB, w P2 51,4 dB, w P3 39,8 dB.

3) Statut Uzdrawiska<sup>59</sup> nie zawierał elementów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym (w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym, uzdrawiskach i obszarach ochrony uzdrawiskowej oraz o gminach uzdrawiskowych oraz niektórych innych ustaw<sup>60</sup>):

- opisu stref ochrony uzdrawiskowej (art. 41 ust. 2 pkt 2) - w statucie opisano przebieg granic i obszar poszczególnych stref ochrony uzdrawiskowej;
- przepisów mających na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrawisku, określających w szczególności formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze oraz formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych (art. 41 ust. 2 pkt 3);
- opisu właściwości naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie uzdrawiska i właściwości leczniczych klimatu (art. 41 ust. 2 pkt 4).

Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o lecznictwie uzdrawiskowym. Termin na dostosowanie statutu uzdrawiska do wymagań określonych w art. 41 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym upłynął 7.01.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 87-93, 98-101)

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o lecznictwie uzdrawiskowym, gmina miała dostosować statut uzdrawiska uchwalony na podstawie dotychczasowych przepisów, do wymagań określonych w art. 41 ust. 2 i 2a, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niemniejszej ustawy.

Burmistrz wyjaśniła m.in., że w *uchwale Nr XXXVII/350/2013 RM z 26.06.2013 r., zawarto zapis, że w strefie „A” zabrania się prowadzenia targowisk w wyjątkiem punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych, w formach i miejscach wyznaczonych przez gminę. W tym przypadku oprócz mpzp obowiązuje regulamin Parku Zdrojowego obejmujący swoim zakresem przeważającą część strefy „A”. Gmina ma wyznaczone dwa punkty sprzedaży pamiątek, wyrobów regionalnych na terenie Parku Zdrojowego. Nie jest prowadzona sprzedaż w formie handlu obwoźnego. W zakresie lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych formy zostały określone w prawach miejscowych – mpzp. Informacje o udokumentowanych złożach naturalnych surowców leczniczych została zawarta w § 5 statutu Uzdrawiska ustanowionym uchwałą Nr XXXVIII/318/2009 Rady Miejskiej z dnia 20.07.2009 r.*

(dowód: akta kontroli str. 198)

Aktualny statut Uzdrawiska nie wskazywał przepisów (w tym prawa miejscowego) określających formy i miejsca sprzedaży ww. produktów i towarów oraz nie zawierał opisu właściwości naturalnych borowiny ani właściwości leczniczych klimatu, mimo że zostały one opisane w świadectwach potwierdzających właściwości lecznicze borowiny (z dnia 7.04.2008 r.) oraz klimatu z dnia (28.05.2008 r.).

(dowód: akta kontroli str. 31, 68)

4) Do wniosku z dnia 8.05.2013 r. o zmianę powierzchni i przebiegu granic stref ochrony uzdrawiskowej w Uzdrawisku (m.in. o obszar sołectwa Borucino, na którym według Gminy znajdowały się złoża borowiny), Gmina nie przedłożyła Ministrowi Zdrowia świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze borowiny ze złoża na tym obszarze, co było wymogiem art. 35 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym.

W korekcie operatu sporządzonej w związku z planowaną zmianą (przedłożonej Ministrowi Zdrowia), stwierdzono w odniesieniu do strefy „C”, że „(...) Zmiana proponowana dotyczy jedynie włączenia do obszaru Uzdrawiska sołectwa Borucino, ze względu na występujące na jego terenie złoża borowin”.

W uchwale Rady Miejskiej Nr XXXVII/350/2013 z dnia 26.06.2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia statutu Uzdrawiska stwierdzono, że strefa „C” zawiera się w granicach administracyjnych 11-tu sołectw (w tym sołectwa Borucino).

(dowód: akta kontroli str. 99, 177, 182-183)

<sup>59</sup> Uchwalony uchwałą Nr XXXVIII/318/2009 RM z dnia 20.07.2009 r. – ostatnia zmiana wprowadzona do statutu uchwałą Nr XXXVII/350/2013 RM z 26.06.2013 r.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 73, poz. 390, ze zm. – dalej: „ustawa zmieniająca ustawę o lecznictwie uzdrawiskowym”.

NIK zwraca uwagę, że na terenie gminy Polczyn-Zdrój znajduje się miejscowość Borucino, położona w sołectwie Zajęczkówko, a nie sołectwo Borucino.

(dowód: akta kontroli str. 384)

Minister Zdrowia decyzją nr 72 z dnia 31.05.2013 r. dokonał zmiany granic i powierzchni strefy ochrony uzdrowiskowej „C” o obszar sołectwa Borucino (3.857,69 ha) w Uzdrowisku, m.in. ze względu na występujące na jego terenie złoża borowiny. Tym samym powtórzono uzasadnienie zmiany strefy „C” przedstawione w korekcie operatu.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

Przepis art. 35 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że w przypadku zmiany granic administracyjnych, o których mowa w art. 33 ust. 1, wskutek której gmina uzyska dostęp do dodatkowych naturalnych surowców leczniczych, które będą eksploatowane w celu wykorzystania ich do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, stosuje się odpowiednio ust. 1. Zgodnie z art. 35 ust. 1 gmina, która występuje o nadanie obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, jest obowiązana do uzyskania potwierdzenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu w formie świadectwa, o którym mowa w art. 36 ust. 4.

Burmistrz wyjaśniła m.in.: *do strefy „C” została włączona miejscowość Borucino w granicach jej obrębu geodezyjnego z uwagi na strefę ochronną złoża borowiny w obrębie geodezyjnym Dziwogóra. Złoże to nie jest obecnie eksploatowane. W korekcie operatu mylnie określono miejscowość Borucino jako sołectwo.*

Ponadto w wyjaśnieniach Burmistrz potwierdziła, że na obszarach włączonych do Uzdrowiska nie znajdują się złoża borowin.

(dowód: akta kontroli str. 197, 263)

Powyższe oznacza, że Gmina przedstawiła Ministrowi Zdrowia nierzetelnie sporządzone dokumenty, ponieważ nie uzyskała dostępu do dodatkowych naturalnych surowców leczniczych. W miejscowości Borucino nie było złóż borowiny. Korekta operatu zwiększająca obszar strefy „C” miała na celu ochronę złóż borowiny „Bronowo”.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) W dokumentacji dotyczącej spełnienia wymogów jakości powietrza<sup>61</sup> dla dopuszczalnych poziomów 2 z 5 substancji<sup>62</sup>, tj. tlenku węgla i ołowiu w pyle zawieszonym – nie wskazano miejsca przeprowadzenia pomiarów oraz ich wyników. Ocenę zanieczyszczeń powietrza tymi substancjami odniesiono do całego obszaru powiatu świdwińskiego (2005-2006) i białogardzko-świdwińskiego (2007), które zakwalifikowano do klasy A (tj. nieprzekraczającej wartości dopuszczalnej).

(dowód: akta kontroli str. 48)

NIK zwraca uwagę, że 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 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).

Rozporządzenie w sprawie badań klimatu<sup>63</sup> (w załączniku nr 3 w ust. 2 pkt 1-2 i ust. 3) odsyła do obowiązujących wówczas rozporządzeń Ministra Środowiska<sup>64</sup>, określających m.in. dopuszczalne normy niektórych substancji na obszarach ochrony uzdrowiskowej, a więc nie powiatu czy innej miejscowości (znajdującej się w niedalekiej odległości od

<sup>61</sup> Świadectwo z 28.05.2008 r. potwierdzające właściwości lecznicze klimatu oraz opracowanie pn. „Wykonanie badań i wydanie świadectwa potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu miejscowości Polczyn-Zdrój”.

<sup>62</sup> Określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej w § 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu.

<sup>63</sup> 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. Nr 80, poz. 565).

<sup>64</sup> Tj.: rozporządzenia Ministra Środowiska: z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 87, poz. 798); rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku i rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych.

uzdrowiska). W ocenie NIK, w świetle obowiązujących wówczas przepisów, badania dopuszczalnych substancji w powietrzu powinno mieć miejsce na obszarze uzdrowiska.

2) W dokumentach opracowanych przez WIOŚ („Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015” oraz „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2015 r.”) wskazano że, zgodnie z art. 87 POŚ, ocenę jakości powietrza należy przeprowadzić według układu 3 stref: aglomeracji szczecińskiej; miasta Koszalin oraz strefy zachodniopomorskiej.

W latach 2014-2015 pomiary dopuszczalnych poziomów substancji zanieczyszczających powietrze (określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu) prowadzono w ramach strefy zachodniopomorskiej w różnych miejscach. W Uzdrowisku corocznie były wykonywane pomiary pasywne wyłącznie w zakresie poziomu dwutlenku siarki oraz dwutlenku azotu.

NIK zwraca uwagę, że PMŚ 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 POŚ<sup>65</sup> oraz ocenę poziomów pól elektromagnetycznych w trzyletnim cyklu pomiarowym, określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku<sup>66</sup> - nie zobowiązuje organów ochrony środowiska do wykonywania odrębnych badań stanu środowiska na obszarach stref uzdrowiskowych. Natomiast 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); spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 263)

#### Ocena cząstkowa

Gmina wywiązała się z obowiązku sporządzania i przedstawiania Ministrowi Zdrowia operatu. Zawarte w nim informacje dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wykonanych w Uzdrowisku badań wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej. Gmina nie spełniła wymogów dotyczących przestrzegania w Uzdrowisku dopuszczalnych norm hałasu, co stanowiło naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Statut Uzdrowiska uchwalono ponad 9 miesięcy po upływie terminu, określonego w art. 59 ust. 2 ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Burmistrz nie podjęła działań w celu dostosowania Statutu, do wymogów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. ustawy zmieniającej ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym. Do wniosku z dnia 8.05.2013 r. o rozszerzenie obszaru Uzdrowiska, m.in. ze względu na dostęp do dodatkowych surowców naturalnych, Gmina przedstawiła Ministrowi Zdrowia nierzetelnie sporządzone dokumenty, ponieważ na terenie objętym wnioskiem nie występowały dodatkowe złoża borowiny. W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu i nie zrealizowała wszystkich zaleceń Ministra Zdrowia dotyczących monitorowania klimatu akustycznego i stanu sanitarnego powietrza.

## 2. Przestrzeganie w strefach ochrony uzdrowiskowej zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym

Opis stanu faktycznego

Na terenie Uzdrowiska, zgodnie z art. 38 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, wydzielone zostały następujące strefy ochronny uzdrowiskowej: strefa „A” o pow. 185 ha, strefa „B” o pow. 1.583 ha i strefa „C” o pow. 10.132 ha

(dowód: akta kontroli str. 70-71, 78-79, 85-86, 88-89, 98-99)

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 221, poz. 1645.

Mppz obejmujący całą strefę „A” ochrony uzdrowskiej został uchwalony w dniu 24.10.2012 r.<sup>67</sup>, tj. 16 miesięcy po terminie określonym w art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

(dowód: akta kontroli str. 224)

Według stanu na dzień 2.06.2016 r., na obszarze strefy „A” ochrony uzdrowskiej nie było zlokalizowanych obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m<sup>2</sup>, a na obszarze, w strefie „B” znajdowały się 2 takie obiekty. Ww. obiekty powstały przed wejściem w życie zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowskim<sup>68</sup>. W okresie od 7.07.2011 r. (tj. wejścia w życie art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowskim) do dnia zakończenia kontroli NIK, Burmistrz nie wydawała decyzji o warunkach zabudowy obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m<sup>2</sup> na terenie strefy „B”, nieobjętej mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 403-406, 412, 415, 419-420)

W latach 2012-2015, dla obszaru uzdrowska nieobjętego mpzp (tj. stref „B” i „C”), Burmistrz wydała 91 decyzji ustalających warunki zabudowy, w tym m.in: 44 decyzje dotyczące budowy lub rozbudowy budynków mieszkalnych lub/i gospodarczych oraz 4 decyzje dotyczące budowy stawów. Wszystkie 53 decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2014-2015 były uzgadniane z Ministrem Zdrowia. Przedsięwzięcia objęte ww. decyzjami nie naruszały zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowskim. Wszystkie decyzje wskazywały, że ze względu na lokalizację w strefie „C” ochrony uzdrowskiej należy przestrzegać art. 38a ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim oraz statutu Uzdrowska.

(dowód: akta kontroli str. 247-260, 385-386, 396-397)

W sprawie uzyskania zapewnienia, że inwestycje polegające na budowie stawów do hodowli ryb w strefie „C”<sup>69</sup>, nie naruszają zakazu prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowska (określonego w art. 38a ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 12 ustawy o lecznictwie uzdrowskim), Burmistrz wyjaśniła m.in., że *przed sporządzeniem projektu decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięcia inwestycyjnego, uprawniona osoba przeprowadza analizę stanu faktycznego i prawnego. „Warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikają z przepisów odrębnych wyszczególnionych w analizie. Projekty decyzji, zgodnie z art. 53 ust 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostały przekazane do uzgodnienia z właściwymi organami, w tym z Ministrem Zdrowia, Starostą Świdwińskim, Zachodniopomorskim Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Szczecinie. Uzgodnienia dokonane przez wymienione organy stanowią zapewnienie, że inwestycja nie narusza zakazu prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię terenu. Najważniejsze uzgodnienie z Ministrem Zdrowia przesądza o braku negatywnego wpływu przedsięwzięcia na fizjografię uzdrowska.”*

(dowód: akta kontroli str. 396-397)

W latach 2012-2015 Burmistrz wydała 15 decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym. Wszystkie objęte nimi inwestycje zostały zlokalizowane w strefie „C” ochrony uzdrowskiej i nie naruszały zakazów ustalonych w art. 38a ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim. Wszystkie 7 decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanych w latach 2014-2015 były uzgadniane z Ministrem Zdrowia, zgodnie z art. 53 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>70</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 398-402)

Burmistrz wyjaśniła, że *przestrzeganie zakazów obowiązujących w strefach ochrony uzdrowskiej było monitorowane przez Gminę oraz Straż Miejską na podstawie przepisów prawa miejscowego, regulaminów korzystania z miejsc publicznych, np. regulaminu korzystania z Parku Zdrojowego. „Monitorowanie działalności inwestycyjnej na obszarach stref „B” i „C”, dla których nie ma urządzonych mpzp, polegało na uzgadnianiu projektów*

<sup>67</sup> Uchwałą Nr XXVI/264/2012 r. RM z 24.10.2012 r.

<sup>68</sup> Tj. przed 7.07.2011 r.

<sup>69</sup> Objęte decyzjami nr 2/2014 z 7.02.2014 r. i 2/2015 z 21.01.2015 r.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 778 – dalej: „uzp”.

decyzji ustalających warunki zabudowy m.in. z Ministrem Zdrowia, Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, Starostwem Powiatowym.”

(dowód: akta kontroli str. 192, 262)

Starosta Świdwiński poinformował<sup>71</sup>, że w latach 2012-2016, z terenu Uzdrowiska przyjął 3 zgłoszenia instalacji emitujących pole elektromagnetyczne oraz 4 zgłoszenia zmian danych takich instalacji. Wszystkie zgłoszone instalacje były zlokalizowane w Polczynie-Zdroju (w strefie „B”) i pracowały w częstotliwości od 900 MHz do 26 GHz. Jednocześnie Starosta poinformował, że: przy uruchamianiu przez inwestorów stacji bazowej telefonii komórkowej oraz innych urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, Starostwo nie sprawdzało, czy instalacje nie przekraczają dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. Inwestor składając wniosek - składa oświadczenie o funkcjonowaniu instalacji zgodnie z obowiązującymi przepisami; nie ustalał w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska zgodnie z art. 154 POŚ; nie wydawał, na podstawie art. 237 POŚ decyzji zobowiązujących podmioty prowadzący instalację i korzystający ze środowiska do sporządzenia przeglądu ekologicznego; nie wydawał, na podstawie art. 362 POŚ, decyzji nakładającej na podmioty korzystające ze środowiska, obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1) Mppz dla strefy „A” ochrony uzdrowskiej został uchwalony 24.10.2012 r., tj. 16 miesięcy po terminie określonym w art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowskim. Decyzja uzdrowska wpłynęła do Urzędu w dniu 19.06.2009 r., co oznacza, że mppz dla strefy „A” należało uchwalić do dnia 19.06.2011 r..

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

Przepis art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowskim stanowi, że gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowskiej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

Burmistrz wyjaśniła m.in., że procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia planu dla strefy „A” i częściowo dla strefy „B” trwała od 30.05.2007 r. Równolegle był opracowywany operat uzdrowski. Wcześniejsze przystąpienie do opracowania mppz spowodowane było m.in. tym, że w obszarze strefy „A” znajduje się park zdrojowy wpisany do rejestru zabytków, przy czym w decyzji o wpisie nie zostały określone dokładnie granice Parku. Dla potrzeb dokładności dokumentów planistycznych Zachodniopomorski Konserwator Zabytków wspólnie z Gminą przeprowadzili procedurę zmierzającą do ustalenia faktycznego przebiegu granic parku zdrojowego oraz rozszerzenia jego powierzchni. Projekt mppz dla strefy „A”, po uzgodnieniach był wyłożony do publicznego wglądu od 9.06 do 12.07.2011 r. Po tym terminie, wpłynęły uwagi od właścicieli nieruchomości. Po analizach zasadności wniesionych uwag, spotkaniach z zainteresowanymi, dokonanych korektach w projekcie planu i ponownych uzgodnieniach z właściwymi organami, nowy projekt planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 30.05 do 29.06.2012 r. Uwagi do projektu planu można było wnieść do dnia 20.07.2012 r. Po tym terminie projekt mppz dla strefy „A” został przedstawiony Radzie Miejskiej, która uchwaliła plan na sesji w dniu 24.10.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

2) W § 3 ust. 2 pkt 3 Statutu Uzdrowiska (w brzmieniu ustalonym w uchwale Nr XXXVII/350/2013 Rady Miejskiej z 26.06.2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Statutu Uzdrowiska) zawarto zapis rozszerzający katalog zakazów określony dla strefy ochronnej „C” w art. 38a ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

W statucie określono, że w strefie ochronnej „C” zabrania się budowy lub innych czynności w zakresie dotyczącym: a) zakładów przemysłowych, b) pozyskiwania surowców

<sup>71</sup> 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”.

mineralnych lub innych niż naturalne surowce lecznicze, c) prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych, d) prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Przepis art. 38a ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że w strefie „C” zabrania się budowy lub innych czynności, o których mowa w ust. 1 pkt. 1 lit. a, pkt 9, 11 i 12 oraz w ust. 2 pkt 2.

Burmistrz wyjaśniła, że wskazany przepis uchwały Rady Miejskiej zawiera „oczywisty błąd redakcyjny”.

(dowód: akta kontroli str. 264)

Inne czynności (wymienione w art. 38 a ust 1 pkt 9, 11, 12 oraz ust. 2 pkt 2) to takie jak pozyskiwania surowców naturalnych, prowadzenia robót melioracyjnych, prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska.

W ocenie NIK, statut Uzdrowiska zabrania wykonywania jakichkolwiek czynności dotyczących zakładów przemysłowych, mimo że nie zostało to objęte zakazem określonym, w art. 38a ust. 3 ustawy uzdrowiskowej. Tak sformułowany przepis Statutu, bez zdefiniowania jednocześnie pojęcia „innych czynności” zakazuje np. remontu zakładu przemysłowego.

#### Ocena częściowa

Burmistrz przestrzegała przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego w strefach ochrony uzdrowiskowej zakazów ustalonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Mppz dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej został uchwalony 16 miesięcy po terminie, określonym w art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Zawarte w § 3 ust. 2 pkt 3 Statutu Uzdrowiska postanowienia odnoszące się do zakazów dla strefy „C, zostały sformułowane niezgodnie z art. 38a ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

### 3. Realizacja przez Gminę zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska

Opis stanu faktycznego

W uchwałach Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowiskowej i inkasentów do jej poboru<sup>72</sup> ustalono m.in.:

- dzienną stawkę opłaty uzdrowiskowej w latach 2014-2016 w wysokości 4 zł<sup>73</sup> za każdy dzień pobytu osoby zobowiązanej (co stanowiło odpowiednio 93%, 92,6% i 93,7% stawki maksymalnej obowiązującej w roku 2014<sup>74</sup>, 2015 r.<sup>75</sup> i 2016 r.<sup>76</sup>),
- zasadę poboru opłaty uzdrowiskowej w drodze inkasa w pierwszym dniu pobytu (od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych),
- terminy rozliczeń opłaty uzdrowiskowej pobranej przez inkasentów z Urzędem,
- w załączniku do uchwał wskazano inkasentów, którym „powierzono inkaso opłaty uzdrowiskowej”, tj. 19 inkasentów opłaty uzdrowiskowej w latach 2014-2015 i 20 inkasentów w 2016 r.,
- wysokość „prowizji” przysługującej inkasentom za czynności poboru i terminowe rozliczanie opłaty uzdrowiskowej, która w latach 2014-2015 wynosiła 18%, a od 2016 r. – 15%,

<sup>72</sup> Nr XLIII/406/2013 z 27 listopada 2013 r. obowiązująca od 1.01.2014 r. do 31.12.2015 r. i Nr XIII/127/2015 z dnia 25 listopada 2015 r. obowiązująca od 1.01.2016 r. (i nadal).

<sup>73</sup> Obowiązująca w okresie kontrolowanym stawka opłaty uzdrowiskowej została ustalona w wysokości określonej w projektach uchwał przedłożonych Radzie Miejskiej.

<sup>74</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2014 r. (M.P. poz. 724) maksymalna stawka opłaty uzdrowiskowej w 2014 r. wynosiła 4,30 zł.

<sup>75</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2015 r. (M.P. poz. 718) maksymalna stawka opłaty uzdrowiskowej w 2015 r. wynosiła 4,32 zł.

<sup>76</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (M.P. poz. 735) maksymalna stawka opłaty uzdrowiskowej w 2016 r. wynosiła 4,27 zł.



- zwolnienie z pobierania opłaty uzdrowskiej dzieci i młodzieży uczącej się oraz zamieszkującej w internatach.

(dowód: akta kontroli str. 425-436)

W sprawie uzasadnienia wysokości przyjętej stawki opłaty uzdrowskiej Burmistrz wyjaśniła - wskazując na prawo samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego - że *wysokość stawki została zaproponowana po analizie potrzeb Gminy w kontekście posiadania przez nią statusu uzdrowska i związanych z tym obowiązków oraz ilości kuracjuszy przybywających do uzdrowska. Uwzględniono również stawki opłaty uzdrowskiej stosowane w innych gminach o statusie uzdrowska.*

*Wykazy inkasentów opłaty uzdrowskiej, jak wyjaśniła Burmistrz, zostały utworzone na podstawie wpisów do ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie i obiektów prowadzących usługi hotelarskie, a niebędących hotelami.*

(dowód: akta kontroli str. 389, 409)

Wpływy z tytułu opłaty uzdrowskiej wyniosły: 1.188.867,90 zł w 2014 r., 1.006.922 zł w 2015 r. i 183.395,11 zł w I kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 437)

W latach 2014-2016 Urząd nie prowadził kontroli poboru opłaty uzdrowskiej. Burmistrz wyjaśniła, że *brak jest uregulowań prawnych, które jednocześnie dałyby gminie narzędzie do takiej kontroli i określałyby sankcje dla tych, którzy są wskazani do poboru czyli inkasentów, a tego nie czynią. Organ podatkowy (...) może określić jedynie odpowiedzialność inkasenta w zakresie pobranej należnej opłaty i nieodprowadzenia jej na rachunek budżetu gminy.* Kontrola przestrzegania przez inkasentów zasad poboru opłaty uzdrowskiej, była dokonywana przy zdawaniu kopii pobranych kwitariuszy przychodowych i polegała na zliczaniu i weryfikowaniu pod kątem zgodności zainkasowanej i odprowadzonej na rachunek Urzędu kwoty oraz terminu jej odprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 391, 410)

Z inkasentami nie zawierano odrębnych umów. Burmistrz wyjaśniła, że *uchwały Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowskiej i inkasentów do jej poboru stanowiły podstawę powstania stosunku administracyjno-prawnego pomiędzy inkasentem a organem podatkowym.*

(dowód: akta kontroli str. 566)

Badanie, którym objęto opłatę uzdrowską na kwotę 27.408 zł, pobraną w 2015 r. na podstawie 376 blankietów kwitariuszy przychodowych przez 3 inkasentów wykazało, że terminy przekazywania pobranych kwot na rachunek Urzędu były przestrzegane.

(dowód: akta kontroli str. 443)

W badanym okresie wpłaty z tytułu pobranej opłaty uzdrowskiej były przekazywane głównie przez 4 jednostki ujęte w wykazach inkasentów.

(dowód: akta kontroli str. 444-476)

Burmistrz wyjaśniła, że nie badano przyczyny przekazywania opłaty uzdrowskiej tylko przez 4 inkasentów z 19 (20 w 2016 r.) wyznaczonych uchwałami Rady Miejskiej, ponieważ Gmina nie posiada *„żadnego narzędzia przymusu, aby wymóc na wyznaczonych inkasentach pobranie druków ścisłego zarachowania w celu pobierania przez nich opłaty uzdrowskiej i rozliczania z Urzędem. (...) Wszystkim inkasentom ujętym w uchwałach Rady Miejskiej (...) uchwały były przekazywane. Natomiast na to, czy wyznaczony inkasent w uchwale pobierze druki ścisłego zarachowania w Urzędzie w celu inkasowania opłaty uzdrowskiej nie posiadaliśmy wpływu.”*

(dowód: akta kontroli str. 409)

W wykazie istniejących zakładów lecznictwa uzdrowskiego, stanowiącym załącznik do Statutu Uzdrowska, wymieniono 3 szpitale uzdrowskie: „Gryf”, „Podhale” i „Borkowo” należące do Uzdrowska Polczyn.

(dowód: akta kontroli str. 96)

W decyzji Ministra Zdrowia potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego stwierdzono, że Uzdrowsko posiada 3 szpitale uzdrowskie z oddziałami szpitalnymi i sanatoryjnymi: „Gryf” - oddział szpitalny - 218 łóżek, oddział sanatoryjny - 297

łóżek, „Podhale” - oddział szpitalny - 56 łóżek, oddział sanatoryjny - 80 łóżek, „Borkowo” - oddział szpitalny - 148 łóżek, oddział sanatoryjny - 33 łóżka.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 19-20)

Z informacji złożonej przez Zarząd Uzdrawiska Połczyn wynika, że w okresie objętym kontrolą w szpitalach uzdrawiskowych „Gryf” i „Podhale” funkcjonowały oddziały szpitalne i sanatoryjne, przyjmowano w nich również kuracjuszy „komercyjnych” oraz osoby „na pobyty hotelowe”. W szpitalu uzdrawiskowym „Borkowo” nie świadczone usługi szpitalnych. Przebywali w nim pacjenci w ramach prewencji rentowej z ZUS, kuracjusze „komercyjni” oraz goście hotelowi.

(dowód: akta kontroli str. 478)

W latach 2014-2016 (do 30.04) od osób przebywających w szpitalach uzdrawiskowych „Gryf”, „Podhale” i „Borkowo” inkasent Uzdrawisko Połczyn S.A. pobrał i przekazał na rachunek Urzędu opłatę uzdrawiskową w wysokości: w 2014 r. - 1.078.478 zł, w 2015 r. - 838.316,40 zł, w 2016 r. (do 30.04) - 311.835 zł, z tego kwota pobrana od osób przebywających na oddziałach szpitalnych wynosiła 180.932 zł.

(dowód: akta kontroli str. 479, 548)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęły 152 wnioski w sprawie zwrotu opłaty uzdrawiskowej za pobyt w szpitalach uzdrawiskowych, które na podstawie decyzji Burmistrza zostały załatwione odmownie. Z uzasadnienia decyzji wynikało, że szpital uzdrawiskowy nie jest szpitalem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>77</sup> i w stosunku do niego nie ma zastosowania przepis art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach<sup>78</sup> stanowiący, że opłaty uzdrawiskowej nie pobiera się od osób przebywających w szpitalach.

(dowód: akta kontroli str. 481-485)

W 25 przypadkach, od odmownych decyzji Burmistrza, złożone zostały odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie, które utrzymało zaskarżone decyzje w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 481, 486-488)

Dochody z opłaty uzdrawiskowej były ewidencjonowane na koncie 130 „rachunek bieżący jednostki”, zgodnie z klasyfikacją budżetową<sup>79</sup>, w rozdziale 75616 – „Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych”, § 0390 – „Wpływy z opłaty uzdrawiskowej, pobieranej w gminach posiadających status gminy uzdrawiskowej”. Kwoty opłaty uzdrawiskowej za lata 2012-2015 wykazane w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S były zgodne z kwotami wykazanymi w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 437, 489-496)

Księgowa ewidencja analityczna dla poszczególnych inkasentów opłaty uzdrawiskowej była prowadzona od 2016 r. W poprzednich latach ewidencja analityczna była prowadzona tylko dla Uzdrawiska Połczyn S.A.

(dowód: akta kontroli str. 566)

Gmina corocznie występowała do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskami o udzielenie dotacji uzdrawiskowej w kwocie 874.249,60 zł na 2012 r., 900.882,80 zł na 2013 r., 1.246.921,54 zł na 2014 r., 1.267.085,75 zł na 2015 r. i 1.188.868 zł na 2016 r.

W latach 2012-2015 dotacja była przekazywana w kwotach określonych we wnioskach. W 2016 r., do zakończenia niniejszej kontroli, dotacja nie została przekazana

(dowód: akta kontroli str. 437)

Na podstawie informacji Wojewody Zachodniopomorskiego o ustalonych dla Gminy wstępnych kwotach dotacji celowych, w tym dotacji z budżetu państwa dla gmin

<sup>77</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716); dalej: „ustawa o podatkach”.

<sup>79</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

uzdrowiskowych, wynoszących według projektów ustaw budżetowych: na 2014 r. - 1.247 tys. zł (informacja z października 2013 r.), na 2015 r. - 1.267,4 tys. zł (informacja z października 2014 r.), na 2016 r. - 1.189 tys. zł (informacja z 23.10.2015 r.). Dotacje te były ujmowane jako prognozowane dochody w uchwałach w sprawie ustalenia budżetu gminy odpowiednio na 2014 r.<sup>80</sup>, 2015 r.<sup>81</sup> i 2016 r.<sup>82</sup>

(dowód: akta kontroli str. 497-501, 562-563)

Dochody z tytułu dotacji były ewidencjonowane w rozdziale 75814 – „Różne rozliczenia finansowe”, § 2870 – „Dotacja z budżetu państwa dla gmin uzdrowiskowych”.

(dowód: akta kontroli str. 489-501)

Wnioski o ww. dotacje były składane z zachowaniem wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej<sup>83</sup>. Kwoty wnioskowane były zgodne z wpływami z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w roku poprzedzającym rok bazowy, co było zgodne z art. 49 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 514-517)

Rozliczenie dotacji za 2014 r. przekazane 6.02.2015 r. do Wydziału Zdrowia Publicznego ZUW zawierało tylko informację o kwocie wykorzystanej dotacji - 1.246.921,54 zł.

(dowód: akta kontroli str. 518-520)

Rozliczenie za 2015 r. zostało przekazane 3.02.2016 r. w formie tabelarycznej, zawierającej m.in. informację o kwocie wykorzystanej dotacji (1.267.085,75 zł) i rodzajach wydatków w układzie zgodnym z art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w tym na cele określone w: pkt 1 - 4.674 zł, pkt 3 - 884.169,19 zł, pkt 4 - 378.242,56 zł, a także w formie opisowej, w której wyszczególniono wydatki o łącznej wartości 3.476,8 tys. zł, przy czym nie określono, które z nich zostały sfinansowane ze środków dotacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 521-524)

Na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska wydatkowano:

- w 2014 r. - 1.246.921,54 zł, tj. 100 % otrzymanej dotacji uzdrowiskowej i 1.188.867,90 zł, tj. 100% wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej,
- w 2015 r. - 1.267.085,75 zł, tj. 100% otrzymanej dotacji uzdrowiskowej i 1.006.922 zł, tj. 100% wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej.

Wydatkowane środki dotacji uzdrowiskowej zostały ujęte w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- w 2014 r.: 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” - 70.725 zł, 60016 „Drogi publiczne gminne” - 193.193,70 zł, 75416 „Straż gminna” - 101.273,64 zł, 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach” - 71.856,39 zł, 90015 „Oświetlenie ulic placów i dróg” - 177.983,85 zł, 90095 „Pozostała działalność” - 191.617,50 zł i 92114 „Pozostałe instytucje kultury” - 440.271,46 zł;
- w 2015 r.: rozdział 60016 – 409.285,89 zł, 71004 „Plany zagospodarowania przestrzennego” - 4.674 zł, 75023 „Urzędy gmin” - 11.808 zł, 75416 - 101.273,64 zł, 90003 „Oczyszczanie miast i wsi” - 369.197,81 zł, 90004 - 84.399,77 zł, 90015 - 226.070,56 zł, 90095 - 60.376,08 zł.

(dowód: akta kontroli str. 438, 441)

Rozliczenie otrzymanej i wydatkowanej dotacji uzdrowiskowej przedłożone Wojewodzie było zgodne z faktycznie poniesionymi wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 525-539)

Wydatki z dotacji dotyczyły zadań określonych w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, z wyjątkiem wydatków na kwotę 6.312,56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 549-550)

<sup>80</sup> Uchwała nr XLIV/408/2013 RM z 18.12.2013 r. (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r. poz. 4651).

<sup>81</sup> Uchwała nr III/10/2014 RM z 17.12.2014 r. (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r. poz. 25).

<sup>82</sup> Uchwała nr XV/130/2015 RM z 16.12.2015 r. (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r. poz. 5664).

<sup>83</sup> Dz.U. Nr 103, poz. 705

W okresie objętym kontrolą ze środków dotacji uzdrowiskowej finansowano zadania dotyczące: monitoringu wizyjnego, zimowego utrzymania, remontów i oznakowania dróg, oświetlenia ulicznego, rewitalizacji parku zdrojowego, przebudowy z rozbudową budynku dawnego kina na Centrum Kultury, pielęgnacji zieleni miejskiej, oczyszczania miasta. Zadania te były wykonywane w granicach obszaru Uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli str. 525-539)

Wojewoda Zachodniopomorski pismem z 14.01.2016 r., na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 1, ust. 4, ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>84</sup>, wezwał Gminę do zwrotu kwoty 566.327,55 zł z tytułu wykorzystania dotacji uzdrowiskowej niezgodnie z przeznaczeniem. Wezwanie nastąpiło w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w 2015 r. przez Urząd Kontroli Skarbowej<sup>85</sup>, którą m.in. objęto rozliczenie dotacji uzdrowiskowej za rok 2013. W wyniku kontroli wykazano, że Gmina otrzymała dotację w kwocie 900.882,80 zł, z wydatków rozliczających dotację kwalifikowały się wydatki na kwotę 334.555,25 zł, a do rozliczenia pozostała kwota 566.327,55 zł<sup>86</sup>.

Wojewoda wszczął 11.04.2016 r. postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej kwotę dotacji przypadającej do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. Termin zakończenia tego postępowania został wyznaczony do 25.11.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 540-542)

Burmistrz wyjaśniła, że Gmina nie zgodziła się z ustaleniami kontroli UKS i wniosła skargę na wynik kontroli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która postanowieniem wydanym 21.03.2016 r. została odrzucona. W dniu 9.05.2016 r. Gmina wniosła skargę kasacyjną od postanowienia WSA, która do zakończenia niniejszej kontroli (16.06.2016 r.) nie została rozstrzygnięta.

Burmistrz stwierdziła, że do czasu rozstrzygnięcia postępowań w sprawie wykorzystania dotacji uzdrowiskowej, Gmina nie ma obowiązku jej zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 544-545)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1) Na mocy uchwał Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowiskowej i inkasentów do jej poboru<sup>87</sup> wprowadzono zwolnienie z pobierania opłaty uzdrowiskowej „dzieci i młodzieży uczącej się oraz zamieszkującej w internatach”. Zwolnienie to miało charakter zwolnienia podmiotowego.

Zgodnie z art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia *przedmiotowe* od opłat lokalnych. Rada gminy nie ma zatem kompetencji do wprowadzenia zwolnień *podmiotowych* w opłacie uzdrowiskowej. Określanie kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje wyłącznie w drodze ustawy (art. 217 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>88</sup>).

W sprawie zastosowania w uchwałach Rady Miejskiej dotyczących opłaty uzdrowiskowej zwolnień o charakterze podmiotowym Burmistrz – której obowiązkiem było przygotowanie projektów uchwał - wyjaśniła, że w strefie „B” ochrony uzdrowiskowej znajduje się należący do Starostwa „Dom Wczasów Dziecięcych”, pełniący również funkcję internatu Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych. W budynku tym przebywają również uczestnicy tzw. „zielonych szkół”. Intencją Rady Miejskiej było zwolnienie dzieci i młodzieży przebywającej w „Domu Wczasów Dziecięcych” z opłaty uzdrowiskowej. Burmistrz podkreśliła, że przedmiotowe uchwały Rady Miejskiej były badane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie, która nie wniosła żadnych zastrzeżeń do ich treści.

(Dowód: akta kontroli str. 566-567)

<sup>84</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

<sup>85</sup> Dalej: UKS.

<sup>86</sup> W ocenie UKS Gmina w roku 2013 nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków z dotacji uzdrowiskowej, a na dokumentacji rozliczającej wydatki z dotacji nie dokonywano adnotacji, że wydatek sfinansowano w ramach dotacji dla gmin uzdrowiskowych. Ponadto nie wskazano i nie przyporządkowano wydatku do zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska wskazanych w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

<sup>87</sup> Nr XLIII/406/2013 z 27 listopada 2013 r. i Nr XIII/127/2015 z dnia 25 listopada 2015 r.

<sup>88</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2) W latach 2014-2015, księgową ewidencja analityczna rozliczeń z tytułu opłaty uzdrowiskowej była prowadzona tylko dla inkasenta Uzdrowisko Polczyn S.A. Dla pozostałych inkasentów opłaty uzdrowiskowej nie prowadzono księgowej ewidencji analitycznej. (dowód: akta kontroli str. 566)

Zgodnie z § 9 i § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>89</sup> - ewidencja podatków jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu jako jednostki budżetowej. Ewidencję rozliczeń z tytułu podatków prowadzi się na kontach bilansowych: kontach syntetycznych księgi głównej, *kontach analitycznych* i kontach szczegółowych ksiąg pomocniczych.

Burmistrz wyjaśniła, że wpłaty od pozostałych inkasentów były znikome i dlatego ewidencjonowano je na jednym koncie syntetycznym, z opisem, jakiego inkasenta dotyczyła. (dowód: akta kontroli str. 566)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) Rozliczenia dotacji uzdrowiskowych otrzymanych przez Gminę w badanym okresie nie zawierały wymaganych informacji określonych w pismach Dyrektora Wydziału Zdrowia Publicznego ZUW, w sprawie rozliczenia środków dotacji z budżetu państwa. Rozliczenie dotacji za 2014 r. w części tabelarycznej nie zawierało podziału wykorzystanych środków w układzie określonym w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, a w części opisowej brak było m.in. informacji o zadaniach objętych finansowaniem ze środków dotacji. W części opisowej rozliczenia za 2015 r. wymieniono zadania o łącznej wartości 3.476,8 tys. zł, ale bez określenia, które z nich zostały sfinansowane ze środków dotacji uzdrowiskowej. (dowód: akta kontroli str. 518-524)

Jednocześnie z rozliczeniem dotacji za 2014 r., Burmistrz przekazała do ZUW pismo informujące o powodach niesporządzenia rozliczenia w wymaganym układzie, z którego wynika, że druk przedstawiony przez ZUW służy do rozliczenia dotacji celowej, natomiast dotacja uzdrowiskowa, w ocenie Burmistrz, nie ma takiego charakteru.

W piśmie stwierdzono, że „...wszystkie wpływy z tytułu opłaty uzdrowiskowej oraz z dotacji uzdrowiskowej wydatkowane były na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w tym m.in. na poprawę warunków do funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokojenia potrzeb gestorów usług leczniczych, ochronę warunków naturalnych uzdrowiska i obszarów ochrony uzdrowiskowej...”. Podkreślono przy tym, że dotacja nie zaspokoila w całości potrzeb występujących w zakresie utrzymania infrastruktury okołouzdrawiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 519-520)

Burmistrz wyjaśniła, że szeroki zakres zadań wymienionych w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym daje dużą swobodę przy sposobie wydatkowania otrzymywanych środków i wskazuje na subwencyjny charakter finansowania zadań.

W ocenie Burmistrz dotacja uzdrowiskowa nie jest dotacją celową, ponieważ przepisy nie definiują konkretnego celu na jaki dotacja została przyznana, ani nie określają szczególnych warunków jej otrzymania. Żądanie podziału poniesionych wydatków w układzie określonym w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym jest nieuprawnione i bezpodstawnie nakłada dodatkowy obowiązek sprawozdawczy.

(dowód: akta kontroli str. 209-211)

W ocenie NIK, przepisy ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz przepisy wykonawcze do ustawy<sup>90</sup> nie przesądzają jakim rodzajem dotacji jest dotacja uzdrowiskowa. Konieczne jest zatem odwołanie do ogólnych przepisów dotyczących zasad finansowania zadań własnych gmin, czyli przede wszystkim do ufp oraz do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 208, poz. 1375., dalej: rozporządzenie w sprawie planów kont dla organów podatkowych.

<sup>90</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej (Dz. U. Nr 103, poz. 705).

<sup>91</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 198.

Zgodnie z powyższym dotacji uzdrowiskowej nie można traktować jako dotację podmiotową. Przepis art. 131 ufp stanowi, że dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej. Tymczasem zakres zadań, z wykonywaniem których związana jest możliwość otrzymania dotacji przez gminę - określony w art. 46 ustawy uzdrowiskowej - nie ogranicza się tylko do działalności bieżącej (rozumianej jako działalność związana z realizacją zadań „nieinwestycyjnych”). Wśród tych zadań jest np. tworzenie i ulepszanie infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk. Odwołując się do klasyfikacji dotacji z ufp, jedynym rodzajem dotacji, który można brać pod uwagę, jest dotacja celowa. Cechą charakterystyczną takich dotacji jest ich powiązanie z konkretnym zadaniem wykonywanym przez podmiot otrzymujący dotację. Zadania wymienione w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym zostały określone w sposób bardzo ogólny („zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska” - konkretyzacja zawarta w pkt 1-4 art. 46 ma tylko charakter przykładowy), tym niemniej nie ulega wątpliwości, że dotacja uzdrowiskowa jest przekazywana gminom mającym określony status i w związku z tym realizującym zadania związane z tym statusem. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest mogą otrzymywać<sup>92</sup> dotacje celowe na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Dotację uzdrowiskową należy zatem zaliczyć dla celów porządkowych - przy wszystkich wątpliwościach z tym związanych - do dotacji celowych<sup>93</sup>.

2) W latach 2014-2016 (do 30.04) od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych „Gryf”, „Podhale” i „Borkowo” inkasent Uzdrowisko Połczyn S.A. pobrał i przekazał na rachunek Urzędu opłatę uzdrowiskową w wysokości: w 2014 r. - 1.078.478 zł, w 2015 r. - 838.316,40 zł, w 2016 r. (do 30.04) - 311.835 zł. W tym okresie od stycznia do października 2014 r., pobrana przez inkasenta opłata uzdrowiskowa od osób przebywających na oddziałach szpitalnych w ww. obiektach wynosiła łącznie 180.932 zł. Od listopada 2014 r. opłata uzdrowiskowa od osób przebywających na oddziałach szpitalnych nie była pobierana.

Analiza dokumentów z rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą (Księga Rejestrowa Nr 18256, str. 1-6) wykazała, że podmiot leczniczy jakim jest Uzdrowisko Połczyn S.A. posiada m.in. przedsiębiorstwa (jednostki organizacyjne): Zakład Lecznictwa Gryf, Zakład Lecznictwa Borkowo, Zakład Lecznictwa Podhale, Zakład Lecznictwa Gryf – Szpital, Zakład Lecznictwa Borkowo – Szpital, Zakład Lecznictwa Podhale – Szpital.

(dowód: akta kontroli str. 555-560)

Z powyższego wynika, że dane zgłoszone do ww. rejestru nie są spójne z danymi wykazanymi w operacie uzdrowiskowym z 2008 r., w którym wskazano, że obiekty „Gryf”, „Podhale” i „Borkowo” są szpitalami uzdrowiskowymi.

Zdaniem NIK należy przyjąć stan faktyczny wynikający z ww. rejestru (i informacji inkasenta). Zatem opłaty uzdrowiskowe pobrane w okresie od stycznia do października 2014 r., od osób przebywających na oddziałach szpitalnych, wynosiły 180.932 zł. Opłaty te mają wpływ na kwotę dotacji uzdrowiskowej z budżetu państwa, o którą Gmina wystąpiła w roku 2016. (dowód: akta kontroli str. 477-480, 547-548)

Na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o podatkach, opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się m.in. od osób przebywających w szpitalach.

Burmistrz wyjaśniła, że od 1 listopada 2014 r. nie pobiera się opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych, nie zgadza się jednak ze stanowiskiem Ministra Finansów, który w swojej interpretacji przywołał definicję „szpitala” w oparciu o ustawę o działalności leczniczej, a „szpitala uzdrowiskowego” w oparciu o ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym. Ponieważ art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach stanowi, że opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się od osób przebywających w szpitalach, a odrębne

<sup>92</sup> Oprócz dotacji wymienionych wprost w art. 42.

<sup>93</sup> Specyfika tej dotacji znajduje także wyraz w klasyfikacji budżetowej, w której dotacja uzdrowiskowa jest kwalifikowana w odrębnym paragrafie (§ 287) - vide załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

ustawy rozgraniczają pojęcia „szpital” i „szpital uzdrowiskowy” oznacza to, że występują dwa różne rodzaje świadczeń zdrowotnych, tj. „świadczenia szpitalne” według art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o działalności leczniczej i świadczenia „szpitala uzdrowiskowego”, który zgodnie z art. 6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym jest zakładem lecznictwa uzdrowiskowego. (dowód: akta kontroli str. 390-391)

Zgodnie z wyrokiem<sup>94</sup> z 30 sierpnia 2011 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: *Szpital uzdrowiskowy jest szpitalem w rozumieniu art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Nieuzasadnione jest różnicowanie pacjentów takiego szpitala w zależności od tego, czy korzystają z leczenia na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, czy jako pacjenci, którzy nie uzyskali skierowania na podstawie ww. przepisów (odpłatnie).*

Brak podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych potwierdziło również Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 3 października 2014 r. znak L/LS/838/9/SIA/14/RD88286 wydanym w trybie art. 14a § 1<sup>95</sup> ordynacji podatkowej, w którym podano m.in., że: *ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w celu wyłączenia z obowiązku uiszczenia opłaty uzdrowiskowej, nie różnicuje osób przebywających w szpitalach ze względu na cel pobytu i rodzaj pobieranych świadczeń.*

Pogląd o braku podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowiskowej od ww. osób aprobowało orzecznictwo sądów administracyjnych. Powyższą wykładnię analizowanego przepisu prezentowały m.in. wyroki NSA z 2011 r.<sup>96</sup>, a także wyroki WSA z lat 2013-2014<sup>97</sup>. W ocenie NIK Burmistrz powinna niezwłocznie podjąć działania zmierzające do zapewnienia poboru opłaty uzdrowiskowej wyłącznie od osób zobowiązanych do jej uiszczenia. Z tego też względu zasadnym i koniecznym jest wykazanie w operacie uzdrowiskowym danych zgodnych z bieżącą ewidencją zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego prowadzoną przez naczelnego lekarza uzdrowiska oraz rejestrem podmiotów wykonujących działalność leczniczą, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, prowadzonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego (o których stanowi art. 27 ust. 1 i ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym).

## Ocena cząstkowa

Gmina realizowała zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska. Wydatki w tym zakresie sfinansowano środkami z dotacji uzdrowiskowej oraz dochodami z opłaty uzdrowiskowej.

W badanym okresie dopuszczono do niedozwolonego przepisami prawa zwolnienia z poboru opłaty uzdrowiskowej o charakterze podmiotowym oraz dokonywano do końca października 2014 r. poboru tej opłaty od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych.

## IV. Wnioski

Wnioski

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. *Sporządzenie korekty operatu i przedstawienie go Ministrowi Zdrowia, stosownie do wymogu art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.*
2. *Podjęcie działań w celu dostosowania zapisów Statutu Uzdrowiska do wymogów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz zmiany*

<sup>94</sup> II FSK 408/10.

<sup>95</sup> Minister właściwy do spraw finansów publicznych dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, dokonując w szczególności ich interpretacji, z urzędu lub na wniosek, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (interpretacje ogólne).

<sup>96</sup> Z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn. akt II FSK 408/10, z dnia 22 grudnia 2011 r. sygn. akt II FSK 1216/10 i II FSK 1217/10.

<sup>97</sup> Z dnia 16 lipca 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 804/13 (LEX nr 1378931), z dnia 14 marca 2013 r. sygn. akt I SA/Sz 921/12 (LEX nr 1299237), z dnia 4 czerwca 2014 r. sygn. akt I SA/Sz 3/14 (LEX nr 1479056), z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt I SA/Sz 1512/13 (LEX nr 1464929), z dnia 7 maja 2014 r. sygn. akt I SA/Sz 35/14 (LEX nr 1461693).

§ 3 ust. 2 pkt 3 Statutu, stosownie treści zakazów określonych w art. 38a ust. 3 ww. ustawy.

3. Zaniechanie zamieszczania w projektach uchwał w sprawie opłaty uzdrowskiej zwolnień o charakterze podmiotowym.
4. Wykazanie w operacie uzdrowskim danych zgodnych z bieżącą ewidencją zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowskiego prowadzoną przez naczelnego lekarza uzdrowska oraz rejestrem podmiotów wykonujących działalność leczniczą prowadzonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

## 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 ust. 1 i 2 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 dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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 wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 11 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor