

Państwo i społeczeństwo

Paradoks uzdrowiska

Zanieczyszczenie powietrza a opłata uzdrowskowa

Punktem wyjścia artykułu jest teza, że utrzymywanie statusu uzdrowiska w warunkach trwałych, powtarzalnych, sezonowych lub lokalnych przekroczeń norm jakości powietrza ujawnia systemową niespójność między ustawą uzdrowskową, reżimem ochrony środowiska i praktyką stosowania prawa. Autor wykorzystuje przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną elementami analizy funkcjonalnej i instytucjonalnej. Przedmiotem badania są przepisy ustawy uzdrowskowej, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹, relewantne regulacje środowiskowe oraz normy konstytucyjne. Analiza obejmuje również orzecznictwo sądów administracyjnych oraz dokumenty urzędowe odnoszące się do praktyki potwierdzania, że dany obszar jest uzdrowskiem, a także dalszego utrzymywania tej kwalifikacji².

¹ Ustawa z 12.1.1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707; dalej: u.p.o.l.).

² Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowskach w Polsce w roku 2021*, Warszawa 2022 oraz *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowskach w Polsce w roku 2023*, Warszawa 2024; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowskich*, nr ewid. P/16/091, Warszawa 2017; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowskach*, nr ewid. 18/2024/P/23/063/LKR, Warszawa 2024.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Wprowadzenie

W polskim prawie uzdrowisko stanowi wyodrębniony z terytorium gminy obszar, któremu ustawodawca nadaje szczególny status publicznoprawny ze względu na stwierdzone właściwości lecznicze klimatu i naturalnych surowców leczniczych oraz spełnianie ustawowo określonych wymagań środowiskowych i organizacyjnych. Nie chodzi więc o miejsce, którego znaczenie opiera się jedynie na renomie, utrwalonych skojarzeniach z leczeniem lub wypoczynkiem czy postrzeganej atrakcyjności, lecz o przestrzeń, w której jest wykonywana prawnie zorganizowana działalność lecznicza, oparta na naturalnych surowcach leczniczych, klimacie oraz odpowiedniej infrastrukturze³.

W praktyce stosowania prawa ujawnia się jednak istotny problem systemowy. Z jednej strony ustawodawca wiąże z obszarem uzdrowiska właściwości lecznicze klimatu, szczególne obowiązki ochronne oraz zadania gminy. Z drugiej, za uzdrowiska nadal uznawane są obszary, w odniesieniu do których oficjalne dane wskazują na trwałe albo powtarzalne przekroczenia norm jakości powietrza. Powstaje więc pytanie, czy w takiej sytuacji dalsze uznawanie danego obszaru za uzdrowisko nadal

znajduje oparcie w materialnych podstawach, które uzasadniały jego utworzenie i dalsze funkcjonowanie. Problem polega zatem nie tylko na samym występowaniu smogu, lecz także na rozdzwieniu między formalnym statusem uzdrowiska a osłabieniem materialnych przesłanek, które go uzasadniają. W dotychczasowych opracowaniach nie doczekał się on dostatecznie pogłębionej analizy⁴.

Celem artykułu jest odpowiedź na trzy pytania badawcze. Po pierwsze, czy utrwalona lub powtarzalna zła jakość powietrza w uzdrowisku dotyczy wyłącznie sfery faktycznej, czy też narusza samą konstrukcję prawną uzdrowiska. Po drugie, czy trwałe, powtarzalne, sezonowe lub lokalne przekroczenia norm jakości powietrza powinny wpływać na dopuszczalność poboru opłaty uzdrowiskowej. Po trzecie, czy obecny model prawny przewiduje dostatecznie skuteczny mechanizm reagowania na rozbieżność między deklarowaną funkcją leczniczą uzdrowiska a rzeczywistym stanem środowiska.

Uwagi terminologiczne

Przejrzystość dalszych rozważań wymaga doprecyzowania podstawowych pojęć używanych w artykule. Zgodnie z definicją legalną uzdrowisko jest obszarem, na terenie

³ Ustawa z 28.5.2005 o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2025 poz. 1135, dalej: ustawa uzdrowiskowa).

⁴ Por. P. Jankowska: *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.) [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 2, 34 i 38; P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska [w:] S. Bogucki i in., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, WKP 2025, komentarz do art. 17; M. Binaś: *Opłaty lokalne* [w:] *Podatki i opłaty lokalne w praktyce gmin*, 2023; G. Borkowski: *Opłata klimatyczna w smogu*, „Glosa” nr 3/2018, s. 104-111.

którego prowadzi się leczenie uzdrowiskowe, wydzielonym w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się tam naturalnych surowców leczniczych, spełniającym warunki określone w ustawie, któremu nadano status uzdrowiska⁵. W dalszych rozważaniach pojęcie „uzdrowiska” będzie używane jako skrótowe określenie obszaru, któremu nadano taki status. Tego rodzaju uproszczenie nie zmienia ustawowego sensu analizowanej instytucji.

Zawarte w tytule sformułowanie „paradoks uzdrowiska” służy opisowi sytuacji, w której, mimo istotnego osłabienia jego zdrowotnych i środowiskowych funkcji, ujawnionego w oficjalnych danych, nadal korzysta ono z rozwiązań prawnych i finansowych właściwych dla tej instytucji. Nie jest to więc zabieg retoryczny, lecz służy prowadzonej dalej analizie.

W tym kontekście przez materialne przesłanki uzdrowiska należy rozumieć zespół rzeczywistych, obiektywnie weryfikowalnych warunków, od których ustawodawca uzależnia jego istnienie. Chodzi przede wszystkim o klimat o właściwościach leczniczych, stan środowiska, w tym jakość powietrza oraz faktyczną możliwość realizowania funkcji leczniczej zgodnie z ustawą. Materialne przesłanki uzdrowiska trzeba odróżnić od jego formalnego istnienia. To drugie może utrzymywać się także wtedy, gdy warunki środowiskowe uległy pogorszeniu, lecz procedura weryfikacyjna nie została wszczęta albo nie doprowadziła jeszcze do stwierdzenia, że dany obszar nie może

być dalej uznawany za uzdrowisko. Właśnie rozdział między poziomem formalnym a materialnym stanowi główny przedmiot dalszej analizy.

Uzdrowisko – kwalifikacja publicznoprawna

Analiza przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że status uzdrowiska nie jest wyłącznie efektem formalnego aktu administracyjnego oderwanego od rzeczywistego stanu rzeczy, lecz stanowi kategorię publicznoprawną opartą na przesłankach materialnych. Jej podstawą są określone cechy środowiskowe, lecznicze i organizacyjne, które powinny być wykazane, aby uzyskać przymiot uzdrowiska oraz utrzymywane w trakcie jego trwania. W tym sensie uzdrowisko nie jest instytucją prawa publicznego, której istnienie ogranicza się do samego aktu nadania tej kwalifikacji. Przymiot bycia uzdrowiskiem nie jest dany raz na zawsze; gmina ma obowiązek co 10 lat przedstawić Ministrowi Zdrowia operat uzdrowiskowy potwierdzający spełnienie wymagań ustawowych. Szczególne znaczenie dla ich stwierdzenia i dalszego utrzymania ma klimat o właściwościach leczniczych oraz obowiązek ochrony warunków naturalnych. Nie są to elementy uboczne, lecz składniki samego modelu normatywnego. Pogorszenie jakości powietrza nie może więc być traktowane jako okoliczność obojętna z punktu widzenia legalności dalszego istnienia uzdrowiska, przeciwnie, powinno uruchamiać ocenę, czy nadal istnieją materialne podstawy

⁵ Art. 2 pkt 3 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej.

takiej kwalifikacji. Im silniejszy związek ustawowego modelu uzdrowiska z funkcją leczniczą, tym mniej przekonujące staje się traktowanie wymagań środowiskowych jako mających znaczenie wyłącznie pomocnicze. Ustawowa konstrukcja operatu uzdrowiskowego i mechanizmu weryfikacji, czy dany obszar nadal jest uzdrowiskiem potwierdza, że chodzi o przesłanki materialne, a nie czysto symboliczne.

W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że uzdrowisko jako część terytorium gminy przesądza o uznaniu funkcji uzdrowiskowej za funkcję wiodącą, której podporządkowana zostaje znaczna część spraw istotnych z punktu widzenia rozwoju gminy⁶. Jednocześnie ustawowe przesłanki uzyskania statusu uzdrowiska mają charakter łączny, co oznacza, że klimat o właściwościach leczniczych, wymagania środowiskowe, istnienie zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz infrastruktura techniczna współtworzą jedną materialną podstawę. W konsekwencji trwale osłabienie przesłanek środowiskowych nie może być kompensowane samymi walorami krajobrazowymi, tradycją danego obszaru lub jego rozwiniętą funkcją turystyczną.

Materialny charakter uzdrowiska potwierdza również konstrukcja stref ochrony uzdrowiskowej. W literaturze wskazuje się, że mają one charakter szczególnych stref publicznoprawnych, służących ochronie czynników leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych, a strefa „C” obejmuje także obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych,

klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych. W tym świetle pogorszenie jakości powietrza nie jawi się jako drobne uchybienie, lecz zjawisko mające wpływ na sens prawnej ochrony uzdrowiska. W konsekwencji jakość powietrza nie jest w tym modelu jedynie technicznym parametrem środowiskowym, lecz jednym z kryteriów pozwalających ocenić, czy formalne utrzymywanie statusu uzdrowiska nadal znajduje materialne uzasadnienie.

Nie oznacza to, że każde jednostkowe przekroczenie norm jakości powietrza automatycznie przekreśla uzdrowiskowy charakter danego obszaru. Przekroczenia utrwalone, powtarzalne albo ujawniające się w okresach największej ekspozycji kuracjuszy powinny być jednak kwalifikowane jako okoliczność relevantna prawnie zarówno na etapie weryfikacji operatu uzdrowiskowego, jak i przy ocenie, czy utrzymywanie fiskalnych skutków istnienia uzdrowiska pozostaje materialnie uzasadnione.

Opłata uzdrowiskowa i opłata miejscowa

Dopiero na tle tak rozumianego związku między uzdrowiskiem a materialnymi podstawami jego istnienia staje się możliwa ocena dalszych skutków prawnych wiązanych przez ustawodawcę z istnieniem uzdrowiska. Zgodnie z art. 17 ust. 1a u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową ponoszoną przez osoby przebywające dłużej niż dobę w celach

⁶ P. Jankowska: *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym...*, op.cit., komentarz do art. 2 i 38.

zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach położonych na obszarach uznanych za uzdrowiska. Oznacza to, że przesłanką poboru opłaty pozostaje samo jego istnienie, a nie każdorazowa bieżąca ocena jakości powietrza dokonywana przez organ podatkowy. Jak wskazują komentatorzy, od 1 stycznia 2016 r. opłata uzdrowiskowa ma charakter fakultatywny, a po jej wprowadzeniu może być pobierana wyłącznie w miejscowościach położonych na obszarach uznanych za uzdrowiska, czyli takich, które spełniają wszystkie warunki wskazane w art. 34 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej⁷.

Znaczenie opłaty uzdrowiskowej nie wyczerpuje się jednak w samym wskazaniu formalnej przesłanki jej poboru. Ustawa uzdrowiskowa łączy ją z zadaniami gminy uzdrowiskowej dotyczącymi zachowania funkcji leczniczych, ochrony warunków naturalnych oraz spełniania wymagań środowiskowych. Opłata uzdrowiskowa nie jest zatem neutralnym fiskalnie dodatkiem do ruchu turystycznego, lecz źródłem finansowania szczególnych zadań gmin uzdrowiskowych⁸, tym bardziej że podobnie jak opłata miejscowa stanowi dochód własny gminy. Spór o dopuszczalność poboru opłaty uzdrowiskowej dotyczy więc instrumentu,

który może realnie współkształtować samodzielność finansową gminy i sposób realizacji zadań związanych funkcją uzdrowiskową oraz z ruchem turystycznym⁹.

Dopiero w tym kontekście można właściwie określić relację między opłatą uzdrowiskową a opłatą miejscową. W komentarzu do art. 17 u.p.o.l. trafnie wskazuje się, że opłata uzdrowiskowa stanowi kwalifikowaną postać opłaty miejscowej¹⁰. W wypadku opłaty miejscowej konieczne jest uprzednie ustalenie przez radę gminy wykazu miejscowości odpowiadających minimalnym warunkom klimatycznym, krajobrazowym i pobytowym. Opłata uzdrowiskowa zostaje natomiast powiązana z wcześniejszym uznaniem danego obszaru za uzdrowisko, a więc z kwalifikacją prawną dokonywaną w režimie ustawy uzdrowiskowej. Różnica ta ma zasadnicze znaczenie dla dalszej analizy: przy opłacie miejscowej zła jakość powietrza może bezpośrednio podważać legalność uchwały stanowiącej podstawę poboru, natomiast przy opłacie uzdrowiskowej podważa przede wszystkim materialne podstawy dalszego utrzymywania statusu uzdrowiska, od którego jest zależny pobór opłaty.

Poza funkcją fiskalną pobór opłaty może być również odczytywany jako

⁷ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, op.cit., komentarz do art. 17.

⁸ Uwypukliła to również epizodyczna interwencja ustawodawcy związana ze skutkami pandemii SARS-CoV-2, kiedy konstrukcja dotacji została przejściowo odniesiona do wpływów z 2019 r. (zob. Opinia prawna z 7.12.2021; do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (druk sejmowy nr 1766, Sejm IX kadencji), Opinia merytoryczna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (druk sejmowy 1766), 31.1.2022.

⁹ D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak: *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa jako źródło dochodów lokalnych – analiza wysokości stawek na wybranych przykładach*, „Finanse Komunalne” nr 1/2023, s. 29-30.

¹⁰ G. Liszewski [w:] R. Dowgier i in., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2025, komentarz do art. 17, pkt 1-2.

sygnał atrakcyjności miejscowości i składowa budowania jej marki. W odniesieniu do uzdrowiska wzmacnia to potrzebę spójności między ujęciem normatywnym a rzeczywistym stanem środowiska, skoro sama kwalifikacja prawna oraz związane z nią rozwiązania finansowe komunikują ponadprzeciętne walory zdrowotne danego obszaru. Tak zrekonstruowana funkcja opłaty uzdrowskiej pozwala dopiero właściwie uchwycić znaczenie orzecznictwa dotyczącego opłaty miejscowej jako punktu odniesienia do dalszych rozważań.

Opłata miejscowa jako punkt odniesienia

Zapowiedzianym wyżej punktem odniesienia pozostaje orzecznictwo dotyczące opłaty miejscowej. Nie może być mechanicznie przenoszone na opłatę uzdrowską, lecz pomaga odtworzyć znaczenie przesłanek klimatycznych dla konstrukcji opłat pobytowych¹¹. Za pogładową można tu uznać sprawę Zakopanego, dotyczącą opłaty miejscowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA), stwierdzając nieważność uchwały Rady Miasta Zakopanego wskazał, że nie wykazała ona dysponowania aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza w chwili jej podejmowania, a więc nie ustalono jednej z podstawowych przesłanek wymaganych do jej podjęcia¹².

Wyrok został utrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), który zaakcentował, że władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczone przez ustawodawcę, a kompetencja do wprowadzenia opłaty miejscowej może być uzależniona od spełnienia rygorów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, także w zakresie ochrony środowiska¹³. NSA podkreślił ponadto, że uchwała podejmowana na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. nie może być traktowana wyłącznie jako „oświadczenie woli” rady gminy, lecz stanowi wynik weryfikacji, czy dana miejscowość spełnia warunki określone w przepisach prawa.

Należy zauważyć, że kierunek ten nie pojawił się dopiero w sprawie Zakopanego. Już wcześniej w orzecznictwie dotyczącym opłaty klimatycznej akcentowano znaczenie spełnienia ustawowych i wykonawczych przesłanek środowiskowych¹⁴. Choć sprawa Zakopanego nie rozstrzyga jeszcze bezpośrednio dopuszczalności poboru opłaty uzdrowskiej, to jednak ma znaczenie systemowe. Pokazuje bowiem, że ustawowe odwołanie do walorów klimatycznych nie może być traktowane jako element wyłącznie deklaratywny. Jeżeli przy opłacie miejscowej zła jakość powietrza może prowadzić do zakwestionowania uchwały stanowiącej podstawę poboru daniny,

¹¹ Por. G. Borkowski: *Opłata klimatyczna...*, op.cit., s. 104-111; P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, op.cit. Przywołane opracowania eksponują znaczenie przesłanek środowiskowych i konstrukcję opłat lokalnych, nie prowadzą jednak odrębnej analizy wykorzystującej orzecznictwo dotyczące opłaty miejscowej jako punktu odniesienia dla opłaty uzdrowskiej.

¹² Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z 10.7.2017, III SA/Kr 535/15.

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 15.3.2018, II FSK 3579/17.

¹⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z 6.8.2009, III SA/Kr 1089/08; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 26.1.2010, II OSK 1873/09.

to przy opłacie uzdrowskowej argument ten ma co najmniej podobną wagę materialną, choć odmienny pozostaje mechanizm prawny jego uruchomienia¹⁵.

Wspólny mianownik obu konstrukcji jest następujący: zarówno przy opłacie miejscowej, jak i przy opłacie uzdrowskowej ustawodawca dopuszcza pobór dodatkowej należności publicznoprawnej dlatego, że pobyt następuje na obszarze, którego cechy środowiskowe i klimatyczne mają przedstawiać wartość relevantną z punktu widzenia zdrowia lub wypoczynku. W obu przypadkach jakość powietrza nie może być zatem traktowana jako element dodatkowy, lecz jako składnik materialnego uzasadnienia obciążenia.

Dopiero na tym tle ujawniają się różnice. Przy opłacie miejscowej punkt ciężkości sporu koncentruje się na legalności uchwały kwalifikacyjnej i spełnieniu minimalnych warunków klimatycznych w rozumieniu rozporządzenia. Przy opłacie uzdrowskowej bezpośrednim przedmiotem oceny nie jest taka uchwała, lecz to, czy dany obszar nadal jest uzdrowskiem w reżimie ustawy uzdrowskowej. Inny jest także skutek proceduralny: w sprawach opłaty miejscowej możliwe jest bezpośrednie zakwestionowanie podstawy poboru, natomiast w sprawach opłaty uzdrowskowej problem ujawnia się przede wszystkim jako rozbieżność między materialnymi przesłankami istnienia uzdrowska a utrzymywaniem skutków fiskalnych takiego statusu.

Drugi element tej linii orzeczniczej został następnie potwierdzony w wyroku

WSA dotyczącym uchwały Rady Miasta Torunia w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Sąd stwierdził nieważność uchwały, uznając za bezsporne, że w dacie jej podjęcia strefa miasto Toruń uzyskiwała klasę C w odniesieniu do pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz średniorocznego stężenia benzo(a)pirenu. WSA odrzucił argumenty odwołujące się do sezonowości przekroczeń, ich lokalnego charakteru oraz spełniania norm przez inne substancje, wskazując, że stan zanieczyszczenia powietrza stanowi jedną z podstawowych przesłanek wymaganych do podjęcia uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l.¹⁶ Szczególnie istotne jest, że WSA powołał legalność uchwały z funkcjonalnie ekwiwalentnym charakterem opłaty miejscowej. W ocenie sądu opłata może być pobierana dopiero po wykazaniu, że miejscowość spełnia przewidziane przez prawo standardy klimatyczne; przeciwnie podejście prowadziłoby do poboru należności bez pewności wystąpienia świadczenia wzajemnego po stronie gminy. Wyrok ten wzmacnia zatem wniosek, że w orzecnictwie administracyjnym zła jakość powietrza nie jest traktowana jako okoliczność uboczna, lecz jako element przesądzający o legalności samej podstawy poboru opłaty¹⁷.

Kierunek ten znajduje potwierdzenie zarówno w nowszym piśmiennictwie, jak i w orzecnictwie dotyczącym art. 17 ust. 5 u.p.o.l. Podkreśla się w nich, że rada gminy nie działa w tym zakresie dyskrecyjnie,

¹⁵ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 15.3.2018.

¹⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, wyrok z 13.7.2020, I SA/Bd 104/20.

¹⁷ Tamże; por. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 15.3.2018.

lecz powinna przeprowadzić transparentną, wnikliwą i miarodajną analizę spełnienia przesłanek określonych w przepisach wykonawczych. W orzecznictwie akcentuje się przy tym, że niedopuszczalne jest takie różnicowanie oceny jakości powietrza, które prowadziłyby do obejścia wymagań ustawowych, a objęcie miejscowości poborem opłaty miejscowej wymaga braku wątpliwości co do spełnienia ustawowych warunków. Potwierdza to, że w reżimie opłaty miejscowej kryteria środowiskowe stanowią rzeczywisty warunek legalności uchwały, a nie jedynie argument wspierający jej celowość¹⁸.

Na tym tle warto odnotować, że spór o środowiskowe przesłanki poboru opłat pobytowych ujawnił się również w materiałach sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącej Zakopanego. Chociaż postępowanie zostało umorzone, zgromadzone w sprawie materiały potwierdzają, że znaczenie jakości powietrza dla konstrukcji opłat lokalnych oraz granice doprecyzowania przesłanek klimatycznych w akcie wykonawczym mają również wymiar ustrojowy¹⁹.

Dane o jakości powietrza: ustalenia GIOŚ i NIK

Dotychczasowe ustalenia wymagają konfrontacji z materiałem urzędowym

dotyczącym jakości powietrza w uzdrowiskach. Szczególne znaczenie mają tu dwa typy źródeł: raporty Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ), które opisują wyniki monitoringu jakości powietrza²⁰ oraz ustalenia Najwyższej Izby Kontroli odnoszące się do praktyki potwierdzania, że dany obszar nadal spełnia wymagania właściwe dla uzdrowiska²¹.

Według raportu Generalnego Inspektoratu Ochrony Środowiska za 2023 r. monitoring jakości powietrza prowadzono w 26 uzdrowiskach, na 88 stanowiskach pomiarowych. Zarówno stężenia średnie dobowe, jak i średnie roczne PM_{10} we wszystkich uzdrowiskach objętych badaniami były niższe od poziomów dopuszczalnych; nie odnotowano także przekroczenia rocznego poziomu dopuszczalnego $PM_{2,5}$. W wypadku benzo(a)pirenu poziom docelowy nie został przekroczony w 17 z 21 analizowanych uzdrowisk, a w porównaniu z rokiem 2022 w większości lokalizacji odnotowano spadek stężenia²².

Dane GIOŚ za 2023 r. wskazują na poprawę części wskaźników jakości powietrza. Nie rozstrzygają jednak zasadniczego dla artykułu pytania, czy formalne utrzymywanie statusu uzdrowiska pozostaje dostatecznie powiązane z rzeczywistą weryfikacją jego przesłanek materialnych.

¹⁸ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, op.cit.; por. także: Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 1.4.2025, III FSK 1217/23; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 8.8.2024, III FSK 318/24; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, wyrok z 26.2.2026, I SA/Ke 15/26.

¹⁹ Postanowienie TK z 3.7.2019, sygn. K 3.18 (OTK ZU A/2019, poz. 45). Dokumenty dostępne na stronie <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=18219&sprawa=20324>> (dostęp 23.3.2026).

²⁰ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowiskach w Polsce w roku 2023*, Warszawa 2024, s. 15, 18-27, 62-63, 70-71.

²¹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 8-14, 82, 96-101.

²² Tamże, s. 18-27, 62-63, 70-71.

Właśnie tej kwestii dotyczą ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2024 r., odnoszące się do sposobu potwierdzania, że dany obszar nadal spełnia wymagania właściwe dla uzdrowiska. NIK wskazała, że w analizowanych 12 miejscowościach nie były spełnione wymogi dotyczące jakości powietrza, a dokumenty przekazywane Ministrowi Zdrowia nie zawierały pełnej i rzetelnej informacji o stanie aerosanitar-nym; mimo to uzdrowski charakter tych obszarów był potwierdzany bez zastrzeżeń²³. Poprawa widoczna w nowszych danych monitoringowych nie usuwa więc pytania o relację między formalnym utrzymywaniem statusu uzdrowiska a rzetelną i aktualną weryfikacją jego przesłanek materialnych²⁴.

Ustalenia NIK pozwalają też uchwycić bardziej techniczne źródła tej niespójności. Po pierwsze, miarodajność danych o jakości powietrza zależy od lokalizacji punktu pomiarowego i od tego, czy oddaje on rzeczywiste warunki ekspozycji osób przebywających w uzdrowisku. NIK wskazała, że w jednym z analizowanych przypadków stacja Państwowego Monitoringu Środowiska była położona wyraźnie wyżej niż istotne części obszaru uzdrowskiego, co mogło prowadzić do niedoszacowania ryzyka w niżej położonych

partiach miejscowości. Po drugie, w dokumentacji związanej z potwierdzaniem, że dany obszar nadal jest uzdrowiskiem, nie zawsze w pełni wykorzystywano wyniki modelowania matematycznego oraz inne dane pozwalające uchwycić lokalne zróżnicowanie stężeń²⁵. Po trzecie, NIK podniosła problem jakości powietrza wewnątrz zakładów lecznictwa uzdrowskiego. Brak obowiązkowych badań nie pozwala przyjąć, że pobyt w budynkach sam w sobie neutralizuje skutki zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego; przeciwnie, w czasie epizodów smogowych stężenia PM_{10} i benzo(a)pirenu wewnątrz pomieszczeń mogą również osiągać poziomy ponadnormatywne²⁶. Wątek ten ma jednak również znaczenie prawne, a nie wyłącznie techniczne. Skoro znaczna część świadczeń lecznictwa uzdrowskiego jest wykonywana wewnątrz zakładów i urzędzeń uzdrowskich, to wykazana przez NIK przenikalność zanieczyszczeń do pomieszczeń podważa założenie, że sama infrastruktura obiektów neutralizuje ryzyko środowiskowe związane z jakością powietrza. W odniesieniu do kuracjuszy należących do grup szczególnie wrażliwych osłabia to zdolność państwa i gminy do rzeczywistego wykonywania publicznoprawnej funkcji leczniczej przypisanej uzdrowisku²⁷.

²³ Tamże, s. 9, 12, 31-32. NIK wskazała, że w każdym z analizowanych 12 uzdrowisk przekroczony był poziom docelowy średniorocznego stężenia benzo(a)pirenu, a zgromadzone dane wskazywały również na ponadnormatywne stężenia PM_{10} , $PM_{2.5}$ lub ozonu.

²⁴ Tamże, s. 8-11, 19, 82, 99-100; por. także Informacja o wynikach kontroli NIK: *Resort zdrowia nie dostrzega problemu zanieczyszczenia powietrza w uzdrowiskach*, komunikat z 19.8.2024.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 12-13, 73-74.

²⁶ NIK zauważyła, że w sezonach chłodnych lat 2018-2022 w 12 uzdrowiskach objętych analizą leczono łącznie 44 693 osoby z grup szczególnie wrażliwych, w tym 6815 dzieci, co nadaje temu problemowi nie tylko wymiar administracyjno-statystyczny, lecz także bezpośrednio zdrowotny.

²⁷ Tamże, s. 9, 13-14, 96-101.

Znaczenie ustaleń NIK nie ogranicza się przy tym do opisu stanu z lat 2018–2022. Istotne jest również to, że kontrola z 2024 r. odwoływała się do wcześniejszych badań, sprawdzono m.in., czy organizacja procesu oceny i weryfikacji uwzględniała wnioski z poprzedniej kontroli NIK dotyczącej uzdrowisk. Pozwala to spojrzeć na problem nie jak na incydentalną wadliwość pojedynczych operatorów lub jednorazowy spór o dane pomiarowe, lecz powtarzający się deficyt instytucjonalny: system potwierdzania statusu uzdrowiska nie zapewniał dostatecznie skutecznego przełożenia wiedzy o jakości powietrza na ocenę dalszego osiągania ustawowych przesłanek uzdrowiska²⁸.

W efekcie zestawienie raportów GIOŚ i NIK prowadzi do bardziej znuansowanego wniosku: poprawa wybranych wskaźników jakości powietrza nie usuwa pytania o relację między formalnym utrzymywaniem statusu uzdrowiska a rzetelną weryfikacją jego materialnych przesłanek. Dla oceny prawnej istotne jest więc nie tylko to, czy wybrane parametry uległy poprawie w danym roku pomiarowym, lecz także, czy system potwierdzania statusu uzdrowiska potrafi adekwatnie reagować na dane niepełne, lokalnie zróżnicowane albo zmienne w czasie.

Konstytucyjny wymiar paradoksu uzdrowiska

Zasadniczym punktem odniesienia jest art. 68 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym

władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W odniesieniu do uzdrowisk obowiązek ten powinien przekładać się na szczególnie łatwo dostrzegalne i korzystne dla zdrowia publicznego rezultaty, ponieważ obszary te mają służyć leczeniu, rekonwalescencji i poprawie kondycji osób nierzadko należących do grup szczególnie wrażliwych. Jeżeli więc władze publiczne decydują się na utrzymanie dla określonego obszaru statusu uzdrowiska, mimo wiedzy o utrwalonych albo powtarzalnych zagrożeniach aerosanitarnych, problem nie sprowadza się do technicznej wadliwości stosowania ustawy uzdrowiskowej, lecz dotyczy także zakresu wykonywania konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia w środowisku, które z założenia ma oddziaływać prozdrowotnie.

Również art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji pozwalają spojrzeć na paradoks uzdrowiska z perspektywy obowiązków środowiskowych państwa. W realiach uzdrowiska bezpieczeństwo ekologiczne nie oznacza jedynie ochrony przed stanami skrajnej degradacji, lecz wymaga utrzymywania takich warunków środowiskowych, które pozwalają zachować zgodność między formalnym istnieniem uzdrowiska a jego rzeczywistymi podstawami materialnymi. Obowiązek ochrony środowiska ma tu zarazem wymiar organizacyjny i proceduralny: obejmuje tworzenie rzetelnych mechanizmów gromadzenia,

²⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 7, 98-99; por. także Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o statusie uzdrowisk*, Warszawa 2017; Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza w uzdrowiskach...*, op.cit., s. 70-71.

weryfikacji i wykorzystywania danych o stanie środowiska przy ocenie, czy dany obszar nadal spełnia ustawowe wymagania uzdrowiskowe. Jeżeli więc władze publiczne postanawiają utrzymać status określonego obszaru jako uzdrowiska, mimo trwałych, powtarzalnych albo sezonowo ujawniających się zastrzeżeń co do jakości powietrza, a operaty uzdrowiskowe i towarzysząca im dokumentacja nie zawierają pełnej i rzetelnej informacji o stanie aerosanitarnym, problem dotyczy nie tylko skuteczności ochrony zdrowia, lecz także sposobu wykonywania konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska oraz zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze, któremu prawodawca przypisuje szczególne walory lecznicze i środowiskowe.

Powyższe ustalenia dopełnia analiza art. 74 ust. 3 Konstytucji, który przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. W odniesieniu do uzdrowisk przepis ten ma znaczenie szczególne, ponieważ informacja o jakości powietrza nie służy wyłącznie społecznej kontroli działań władz publicznych, lecz pozostaje w bezpośrednim związku z decyzjami podejmowanymi w procesie leczenia uzdrowiskowego. Dotyczy to zarówno lekarza kierującego pacjenta do określonego uzdrowiska, jak i potencjalnego kuracjusza, który powinien mieć możliwość oceny, czy warunki środowiskowe w miejscu leczenia odpowiadają zdrowotnemu sensowi takiego pobytu. W przypadku osób należących do grup szczególnie wrażliwych rzetelna, pełna i aktualna informacja

o stanie aerosanitarnym może mieć znaczenie nie tylko praktyczne, lecz także przesądzające z punktu widzenia zasadności samego skierowania.

Z tej perspektywy ustalenia NIK o niepełności i nierzetelności części dokumentacji dotyczącej stanu aerosanitarnego nabierają dodatkowej wagi: prezentują nie tylko jakość działania administracji, ale również praktyczne stosowanie konstytucyjnego prawa do informacji na obszarach, które mają pełnić funkcję leczniczą. Jeżeli bowiem władze publiczne decydują się potwierdzić status prawny określonego obszaru jako uzdrowiska, mimo istotnych zastrzeżeń co do jakości powietrza, a równocześnie nie zapewniają przejrzystego dostępu do pełnych danych o stanie środowiska, problem nie dotyczy już wyłącznie wadliwości procedury weryfikacyjnej, lecz także ograniczenia możliwości podejmowania racjonalnych decyzji przez podmioty uczestniczące w korzystaniu z lecznictwa uzdrowiskowego.

Na marginesie warto dodać, że uzdrowiska mogą być postrzegane również jako element dziedzictwa narodowego, a tym samym jako dobro wymagające szczególnej troski ze strony państwa. Z perspektywy art. 5 Konstytucji, nakazującego Rzeczypospolitej strzec dziedzictwa narodowego oraz zapewniać ochronę środowiska, wzmacnia to argument, że utrzymywanie uzdrowisk nie może ograniczać się do zachowania ich nazwy i formalnej kwalifikacji. Ochrona tej kategorii obszarów powinna obejmować również przeciwdziałanie takiej degradacji środowiska, która osłabia ich leczniczy charakter i podważa sens dalszego utrzymywania ich jako instytucji prawa publicznego.

Analizowany problem pozostaje również w ścisłym związku z art. 2 Konstytucji. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się bowiem zarówno wymóg zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i standard rzetelności, niesprzeczności oraz niepozorności działań władzy publicznej. Samo uznanie danego obszaru za uzdrowisko tworzy po stronie obywatela racjonalne oczekiwanie, że ma on do czynienia z przestrzenią o ponadprzeciętnych walorach zdrowotnych i środowiskowych, a nie wyłącznie z obszarem, który zachował taki przymiot w sensie formalnym. Jeżeli państwo i gmina utrzymują tę kwalifikację mimo wiedzy o istotnym osłabieniu jej podstaw środowiskowych, podważone zostaje nie tylko zaufanie do konkretnej instytucji prawnej, lecz także wiarygodność całego systemu, który powinien w sposób rzetelny komunikować obywatelom rzeczywiste znaczenie kategorii prawnych używanych przez ustawodawcę.

Na tym tle paradoks uzdrowiska rodzi również pytanie o konstytucyjną legitymizację obciążenia publicznego. Nie chodzi o prosty zarzut niekonstytucyjności samej opłaty uzdrowiskowej, lecz o problem materialnego związku dani z przesłankami, które mają uzasadniać jej pobór. W tym sensie relewantne pozostają art. 84 i art. 217 Konstytucji: skoro ciężar publiczny ma być nakładany na podstawie ustawy, to ustawowa konstrukcja opłaty nie może w praktyce odrywać się od cech obszaru, które uzasadniają jej istnienie. Pomocnicze znaczenie ma również art. 86 Konstytucji, ponieważ pokazuje, że ustrojowy model

ochrony środowiska zakłada współodpowiedzialność za jego stan, a zatem nie pozwala traktować standardu środowiskowego uzdrowisk jako kwestii czysto marketingowej albo wtórnej wobec interesów fiskalnych gminy. Im silniej formalny pobór opłaty uzdrowiskowej jest rozbieżny z rzeczywistym stanem środowiska, tym wyraźniej ujawnia się napięcie między dopuszczalnością formalną a legitymizacją materialną.

Powody utrwalenia wadliwej praktyki

Tylko *de lege lata* nie ma podstaw, aby przyjąć, że każde przekroczenie norm jakości powietrza automatycznie skutkuje bezprawnością poboru opłaty uzdrowiskowej. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych uzależnia bowiem pobór opłaty od istnienia uzdrowiska, a nie od bieżącej oceny warunków klimatycznych przez organ podatkowy. Dopóki dany obszar nie utraci przymiotu uzdrowiska w odpowiednim trybie, dopóty formalna przesłanka poboru opłaty pozostaje spełniona. Formalny charakter tej przesłanki znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie dotyczącym indywidualnych spraw z zakresu opłaty uzdrowiskowej. Sądy przyjmują, że jeżeli miejscowość jest położona na obszarze uznanym za uzdrowisko, to wszystkie osoby przebywające w niej dłużej niż dobę w celach wymienionych w art. 17 ust. 1a u.p.o.l. co do zasady podlegają opłacie, a spory koncentrują się na zakresie zwolnień ustawowych oraz sposobie obliczania pobytu. Sam zarzut złej jakości powietrza nie niweczy więc w obowiązującym stanie prawnym podstawy poboru, dopóki dany obszar

nie utraci przymiotu uzdrowiska w przewidzianym trybie²⁹.

Nie można jednak na tej podstawie przyjąć, że praktyka stosowania prawa pozostaje spójna z modelem ustawowym. Mechanizm utrwalania tej niespójności można sprowadzić do trzech zasadniczych okoliczności.

Po pierwsze, sama procedura potwierdzania, że dany obszar nadal spełnia wymagania właściwe dla uzdrowiska ma charakter okresowy, sformalizowany i jest oparta przede wszystkim na operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia co 10 lat. Konstrukcja tego mechanizmu pokazuje, że ustawodawca nie powiązał dalszego utrzymywania statusu uzdrowiska z bieżącą, automatyczną reakcją na pojedyncze pogorszenie parametrów środowiskowych, lecz z wieloetapową oceną dokumentacyjną³⁰.

Po drugie, rozproszenie ról między gminą, wojewodą, Ministrem Zdrowia i organami ochrony środowiska powoduje, że żaden z organów nie jest wyposażony w sprawnie i szybko reagujący instrument powiązania oficjalnych danych środowiskowych z weryfikacją statusu uzdrowiska lub skutkami finansowymi jego utrzymywania.

Po trzecie, jak wskazała NIK, dokumenty kierowane do Ministra Zdrowia nie zawierały pełnej i rzetelnej informacji o stanie powietrza, co osłabiało jakość weryfikacji i utrudniało adekwatną reakcję systemu³¹.

W tym sensie wadliwość praktyki nie polega wyłącznie na opóźnionej reakcji na aktualne dane pomiarowe, lecz także na niewystarczającym wykorzystaniu wcześniejszych ustaleń kontrolnych i niezrealizowanych wnioskach dotyczących jakości powietrza w uzdrowiskach³².

Niespójność ta może utrzymywać się również z powodów finansowych: status uzdrowiska oraz pobór opłat pobytowych przekładają się na dochody gminy, a w wypadku opłaty uzdrowiskowej także na mechanizm dotacji powiązanej z wysokością wcześniejszych wpływów. Dobrze ilustruje to opracowanie przygotowane przez ClientEarth: ograniczony zasięg bezpośrednich pomiarów w części gmin współlistnieje z realnie istotnymi wpływami z opłat pobytowych. Nie jest to argument rozstrzygający o legalności poboru, ale pomaga wyjaśnić, dlaczego niespójność systemu może utrzymywać się również wtedy, gdy wątpliwości co do jej materialnych podstaw są już dobrze rozpoznane³³.

²⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, wyrok z 18.3.2021, I SA/Sz 679/20; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, wyrok z 15.1.2021, I SA/Gl 679/20; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z 17.8.2023, I SA/Kr 431/23; Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 2.8.2024, III FSK 240/24.

³⁰ Art. 43-44 ustawy uzdrowiskowej; por. także Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 82, 98-99.

³¹ Tamże, s. 8-14, 31-32, 82, 99-100.

³² Ustawa uzdrowiskowa, art. 43-44; Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o statusie uzdrowisk*, op.cit.; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 7, 98-99; por. także Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza...*, op.cit., s. 70-71.

³³ K. Drzewicka, M. Kordowska, I. Bojadziejewa, U. Winecka: *Jak w polskich górach zarabia się na smogu – zanieczyszczone kurorty i uzdrowiska ponad prawem?*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Warszawa 2023, s. 8-10, 20, 74-75.

W sensie dogmatycznym najtrafniejsza jest zatem konkluzja, że trwałe lub powtarzalne przekroczenia norm jakości powietrza nie unicestwiają automatycznie formalnej podstawy poboru opłaty uzdrowskiej, lecz podważają materialne uzasadnienie dalszego istnienia uzdrowiska, od którego zależy pobór tej opłaty. Im dłużej system prawny toleruje taki stan, tym bardziej widoczne staje się rozejście między ustawą uzdrowską, reżimem ochrony środowiska i ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.

Kierunki koniecznych zmian

Z perspektywy przygotowania odpowiednich zmian prawa należałoby rozważyć kilka kierunków reformy.

Po pierwsze, konieczne jest jednoznaczne doprecyzowanie relacji między potwierdzaniem właściwości leczniczych klimatu a oficjalnymi danymi o jakości powietrza. W praktyce nie powinno budzić wątpliwości, że trwałe przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub docelowych zanieczyszczeń istotnych dla zdrowia ludzi wymagają pełnej i krytycznej oceny przy potwierdzaniu, że dany obszar nadal jest uzdrowiskiem.

Po drugie, należałoby skrócić i uszczelnić mechanizm reagowania na niespełnianie wymagań środowiskowych. Z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego oraz przejrzystości finansów publicznych obecny rytm weryfikacji może okazać się

nadmiernie odległy od rzeczywistej dynamiki zmian jakości powietrza³⁴. W świetle ustaleń NIK i doświadczeń ostatnich lat kierunek zmian można doprecyzować przez wskazanie mechanizmów weryfikacji jakości powietrza, które powinny być obowiązkowo i kompleksowo uwzględniane przy ocenie dalszego istnienia statusu uzdrowiska. Należałoby wówczas obowiązkowo uwzględniać dane dotyczące PM₁₀, PM_{2,5} i benzo(a)pirenu z wielolecia referencyjnego oraz – tam, gdzie brak stacji stałej lub jej lokalizacja nie oddaje warunków ekspozycji kuracjuszy – wyniki modelowania, dane ze stacji reprezentatywnych albo pomiarów mobilnych. W przypadkach utrzymujących się przekroczeń, szczególnie w sezonie chłodnym (grzewczym) należałoby powiązać procedurę uzdrowską z oceną przeciwwskazań do kierowania określonych grup pacjentów, zamiast pozostawiać ten problem poza mechanizmem potwierdzania, że dany obszar nadal jest uzdrowiskiem. Ponadto zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku okresowego badania jakości powietrza wewnątrz zakładów lecznictwa uzdrowskiego, przynajmniej w tych, w których oficjalne dane zewnętrzne wskazują na ryzyko epizodów smogowych³⁵.

Po trzecie, warto rozważyć wprowadzenie dwuetapowej reguły wpływającej na pobór opłaty uzdrowskiej. Etap pierwszy, ostrożnościowy, uruchamiałyby się wtedy, gdy oficjalne dane Państwowego

³⁴ Ustawa uzdrowskowa, art. 43-44; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit.; por. także Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport problemowy na temat jakości powietrza...*, op.cit., s. 70-71.

³⁵ Por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz odpowiedniej jakości...*, op.cit., s. 13-14, 24-26, 96-101.

Monitoringu Środowiska albo modelowanie GIOŚ przez dwa kolejne lata potwierdzały przekroczenie dobowego poziomu dopuszczalnego PM_{10} albo poziomu docelowego benzo(a)pirenu na obszarze uzdrowiska lub strefy istotnej dla jego klimatu. Skutkiem byłby obowiązek wszczęcia z urzędu weryfikacji operatu uzdrowskowego oraz warunkowe powiązanie dotacji uzdrowskowej z przedstawieniem programu naprawczego. Etap drugi, sankcyjny, uruchamiałby się wtedy, gdyby po upływie kolejnych 12 miesięcy przekroczenia nadal się utrzymywały albo gdyby dokumentacja uzdrowskowa nie przedstawiałaby rzetelnych danych o stanie powietrza. W takim wypadku ustawodawca mógłby przewidzieć czasowe zawieszenie poboru opłaty, obniżenie maksymalnej stawki albo redukcję dotacji do czasu zakończenia procedury weryfikacyjnej. Tak skonstruowana reguła nie prowadziłaby automatycznie do utraty przez dany obszar przymiotu uzdrowiska, ale przeciwdziałałaby utrzymywaniu pełnych skutków fiskalnych w sytuacji długotrwałego zakwestionowania jego materialnych podstaw. W celu zwiększenia skuteczności dyscyplinującej mechanizm ten powinien być możliwie silnie zobiektywizowany: jego uruchomienie powinno następować *ex lege* po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek czasowo-środowiskowych, przy równoczesnym obowiązkowym wszczęciu procedury weryfikacji, czy dany obszar jest nadal uzdrowskiem,

a nie na podstawie swobodnego uznania administracyjnego.

Po czwarte, pożądane byłoby silniejsze powiązanie wydatkowania środków pochodzących z opłaty uzdrowskowej i odpowiadającej jej dotacji z działaniami służącymi poprawie jakości środowiska. Dotychczasowe doświadczenia z czasową ingerencją ustawodawcy w konstrukcję dotacji uzdrowskowej pokazują, że mechanizm finansowy jest podatny na interwencję legislacyjną i może zostać bardziej precyzyjnie skorelowany z rzeczywistym wykonywaniem zadań uzdrowskowych³⁶.

W szerszej debacie *de lege ferenda* pojawia się również postulat zastąpienia opłaty miejscowej opłatą turystyczną i pozostawieniu opłaty uzdrowskowej w dotychczasowym kształcie. Z perspektywy tego artykułu propozycja ta nie rozwiązuje paradoksu uzdrowiska, ale trafnie pokazuje, że ewentualne złagodzenie wymogów środowiskowych może dotyczyć co najwyżej zwykłego reżimu turystycznego, nie zaś instytucji prawnej opartej na funkcji leczniczej i klimacie o właściwościach leczniczych³⁷.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że określenie „paradoks uzdrowiska” nie jest jedynie figurą retoryczną. Jego istota polega na rozbieżności między materialnym modelem uzdrowiska, opartym na funkcji leczniczej i wymaganiach środowiskowych, a formalnym utrzymywaniem

³⁶ Opinia prawna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych (druk sejmowy nr 1766), 7.12.2021; Opinia merytoryczna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych (druk sejmowy 1766), 31.1.2022.

³⁷ E. Sygut: *Czy już czas na opłatę turystyczną?*, „Finanse Komunalne” nr 1/2025, s. 51, 58-59.

skutków prawnych i fiskalnych także wtedy, gdy aktualne dane środowiskowe i ustalenia organów kontrolnych nie dają podstaw do jednoznacznie pozytywnej oceny jakości powietrza.

Na postawione w artykule pytania badawcze należy odpowiedzieć następująco. Po pierwsze, utrwalona lub powtarzalna zła jakość powietrza w uzdrowisku nie znosi automatycznie formalnego statusu danego obszaru, ale nie pozostaje też okolicznością zewnętrzną wobec tej kwalifikacji. Dotyczy materialnych przesłanek, które uzasadniają nadanie i dalsze utrzymywanie statusu. Nie każde jednostkowe przekroczenie norm przekreśla go, ale przekroczenia istotne z punktu widzenia funkcji leczniczej nie mogą być traktowane jako prawnie obojętne. Po drugie, de lege lata przekroczenia norm jakości powietrza nie prowadzą automatycznie do bezprawności poboru opłaty uzdrowiskowej, ponieważ jego formalna dopuszczalność zależy od utrzymywania statusu uzdrowiska. Podważają jednak materialne uzasadnienie, a pośrednio także legitymizację skutków fiskalnych. Po trzecie, obowiązujący model prawny nie zapewnia

dostatecznie szybkiego i przejrzystego mechanizmu reagowania na rozbieżność między deklarowaną funkcją leczniczą uzdrowiska a rzeczywistym stanem środowiska.

Najnowsze dane GIOŚ doprecyzowują obraz sytuacji i nie potwierdzają tezy o jednolitej złej jakości powietrza we wszystkich uzdrowiskach, ale ustalenia NIK pokazują, że problemem pozostaje rzetelność procedury weryfikacji materialnych przesłanek ich statusu.

W konsekwencji paradoks polega na rozjeździe poziomu formalnego i materialnego: formalne istnienie i skutki fiskalne statusu uzdrowiska nie zawsze odpowiadają materialnym warunkom, które miały uzasadniać jego utworzenie. Problem ten wymaga zarówno interwencji ustawodawczej, jak i bardziej rygorystycznych standardów stosowania prawa.

dr MICHAŁ ŁYSZKOWSKI
Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk,
ORCID: 0000-0002-6426-3534

Słowa kluczowe: status uzdrowiska, opłata uzdrowiskowa, opłata miejscowa, zanieczyszczenie powietrza

Bibliografia:

1. Binaś M.: *Opłaty lokalne* [w:] *Podatki i opłaty lokalne w praktyce gmin*, 2023.
2. Borkowski G.: *Opłata klimatyczna w smogu*, „Głosa” nr 3/2018.
3. Borszowski P., Stelmaszczyk-Borszowska K. [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, WKP 2025.
4. Drzewicka K., Kordowska M., Bojadziejewa I., Winecka U.: *Jak w polskich górach zarabia się na smogu – zanieczyszczone kurorty i uzdrowiska ponad prawem?*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Warszawa 2023.

5. Jankowska P.: *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Komentarz*, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
6. Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o statusie uzdrowisk*, Warszawa 2017.
7. Najwyższa Izba Kontroli, *Resort zdrowia nie dostrzega problemu zanieczyszczenia powietrza w uzdrowiskach*, komunikat z 19 sierpnia 2024.
8. Rynio D., Zakrzewska-Półtorak A.: *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa jako źródło dochodów lokalnych – analiza wysokości stawek na wybranych przykładach*, „Finanse Komunalne” nr 1/2023.
9. Sygut E.: *Czy już czas na opłatę turystyczną?*, „Finanse Komunalne” nr 1/2025.

ABSTRACT

Air Pollution and the Health Resort Fee – the Health Resort Paradox

Under the Polish law, a health resort is a designated area that has been granted a special status under the public law, due to the recognised therapeutic properties of its climate and natural medicinal resources, as well as its compliance with statutory environmental and organisational requirements. It is therefore not merely a place whose significance rests on reputation, connotations with treatment or recreation, or perceived attractiveness, but an area where legally organised therapeutic activities are carried out based on natural medicinal resources, climate and appropriate infrastructure. In the legal practice, however, a significant systemic problem arises. On the one hand, the legislator links the health resort status to the therapeutic qualities of climate, as well as special protective obligations and responsibilities of the local authorities. On the other hand, some areas continue to be officially recognised as health resorts despite official data indicating that air quality standards are persistently or recurrently exceeded there. So an issue consists not in the very presence of smog, but in the discrepancy between the formal status of a health resort and weakened reasons that justify its establishment. Previous audits have not provided a sufficiently in-depth analysis that would combine the material conditions for a health resort status with the mechanisms ensuring its formal maintenance. The article aims to answer three audit questions. First, whether persistent or recurring poor air quality in a health resort concerns only the factual sphere, or whether it also undermines the legal health resort concept itself. Second, whether permanent, recurring, seasonal, or local exceeding of air quality standards should affect the collection of the health resort fee. Third, whether the current legal framework provides a sufficiently effective mechanism for responding to discrepancies between the declared therapeutic function of a health resort and the actual condition of the environmental.

Michał Łyszkowski, PhD, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, ORCID: 0000-0002-6426-3534

Key words: health resort status, health resort fee, local tourism fee, air pollution