

Agata Lizak*

Komisje uzdrowiskowe jako organy opiniodawczo-doradcze rad gmin. Geneza, obecna rola i funkcjonowanie w praktyce

Streszczenie

Komisje uzdrowiskowe to organy o długiej tradycji. Ich pierwowzory istniały jeszcze w XIX wieku, zaś w polskim ustawodawstwie uregulowano je po raz pierwszy w dwudziestolecu międzywojennym. Ich status zmieniał się na przestrzeni lat, różne były też związki komisji z samorządem terytorialnym. Również w toku prac legislacyjnych nad nową ustawą uzdrowiskową, które toczyły się po 1989 roku, pojawiały się rozmaite koncepcje ich dotyczące. De lege lata komisje uzdrowiskowe są organami opiniodawczo-doradczymi rady gminy. Ustawa jednak nie precyzuje, odmiennie niż w latach poprzednich, kwestii ich składu czy nazewnictwa, a katalog kompetencji określony prawem nie stanowi katalogu wyczerpującego. W związku z tym szczegółowych informacji na temat funkcjonowania komisji uzdrowiskowych dostarczyć mogą jedynie przykłady z praktyki.

Słowa kluczowe: gmina, komisja uzdrowiskowa, uzdrowisko

1. Wstęp

Obowiązująca Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (dalej: u.l.u.)¹, ustalając obowiązek powołania stałej komisji, a także określając jej zadania, reguluje ważny aspekt funkcjonowania gminy uzdrowiskowej oraz gminy posiadającej status ochrony uzdrowiskowej. Choć prawodawca nie poświęcił wspomnianemu zagadnieniu wiele miejsca, treść art. 47 dotyczącego komisji uzdrowiskowych nie jest

* Autorka jest studentką III roku prawa Zamiejscowego Wydziału Prawa i Administracji w Rzeszowie Wyższej Szkoły Prawa i Administracji.

¹ Tekst jednolity: Dz.U.2012 poz. 651 ze zm.

wolna od kontrowersji – tym bardziej warto więc pochylić się nad kwestią ich funkcjonowania. Jest to zagadnienie o tyle ciekawe, że w dotychczasowych monografiach poświęconych samorządowi terytorialnemu lub prawu administracyjnemu w ogólności raczej nie skupiano się szczególnie na tym temacie², zaś publikacje dotyczące ściśle specyfiki ustrojowej gmin uzdrowiskowych obejmują zwykle szerszą problematykę niż tylko kwestię obligatoryjnego powołania komisji i jej statusu³.

W artykule zwrócono uwagę na genezę obowiązujących rozwiązań, jak i na aktualny stan prawny w tym zakresie. Obecne regulacje nie wzięły się wszakże znikąd – komisje uzdrowiskowe to instytucje o długiej tradycji, choć na przestrzeni dziejów różny był ich status i zasady funkcjonowania. Jest to o tyle ważne, że elementy dawnych modeli działania komisji nie straciły całkowicie na aktualności. Świadczy o tym fakt, że rozwiązania zbliżone do tych z przeszłości pojawiały się w propozycjach legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy uzdrowiskowej w 2005 r., a i dziś nie brakuje podobnych postulatów *de lege ferenda*. Ponadto analizę obecnego stanu prawnego postanowiono poprzeć badaniami na temat praktycznego aspektu działania komisji uzdrowiskowych, a za przykład służyły gminy uzdrowiskowe z województwa małopolskiego. Takie ujęcie tematu pozwala na pełniejszą ocenę postanowień ustawy oraz rzeczywistej roli, jaką pełnią w gminach komisje uzdrowiskowe.

Początkowe części artykułu, skupiające się na genezie obowiązujących rozwiązań oraz na opisie aktualnego stanu prawnego, oparto na analizie źródeł prawa – w tym zarówno dawnych ustaw (począwszy od dwudziestolecia międzywojennego), jak i licznych projektów legislacyjnych przedkładanych Sejmowi po roku 1989, z których ostatni został uchwalony jako Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Wykorzystano także po części metodę wykładni historycznej, tj. oparcia interpretacji prawa o materiały sejmowe i wypowiedzi parlamentarzystów, jakie padły w toku prac nad projektami. Następnie w artykule zastosowano metodą praktycznoprawną. Na podstawie danych z Biuletynu Informacji Publicznej przedstawiono najważniejsze zagadnienia związane z rzeczywistym funkcjonowaniem komisji, w tym ich składem, miejscem w strukturze organów gminy oraz podejmowanymi zadaniami.

2. Komisje uzdrowiskowe we wcześniejszych aktach prawnych

² Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 236.

³ Por. K. Sikora, *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 23/2014, s. 107-124.

Mówiąc o genezie prawnego statusu uzdrowisk, zwykle sięga się do czasów dwudziestolecia międzywojennego. To czasy, kiedy moda na jeżdżenie do wód mogła znaleźć swoją realizację również dzięki korzystnym, sprzyjającym powstawaniu i rozwojowi uzdrowisk przepisom⁴. Choć były to regulacje w znacznej mierze odmienne od obowiązujących dzisiaj, to wiele obecnych instytucji z zakresu prawa uzdrowiskowego znajduje swoje chociażby częściowe odbicie w postanowieniach Ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach⁵. Nie inaczej jest z kwestią komisji uzdrowiskowych, które pojawiły się jako kontynuacja podobnych instytucji XIX-wiecznych. Co prawda w międzywojniu funkcjonowały niejako obok samorządu gminnego, nie będąc integralnym elementem jego struktury, ale z samorządem w dużym stopniu współpracowały. Warto zauważyć, że ustawodawca poświęcił komisjom dużo więcej miejsca, niż ma to miejsce dzisiaj – przepisy dotyczące tego zagadnienia są bardzo rozbudowane. Może to budzić wątpliwości na płaszczyźnie poprawności legislacyjnej, a z drugiej strony tak obszerna regulacja nie zostawia wiele miejsca na spory interpretacyjne. Komisja została określona jako „organ zarządzający jego [uzdrowiska] sprawami”, a drugi człon jej nazwy zależny był od charakteru walorów danej miejscowości (mogły istnieć komisje zdrojowe, kąpielowe lub klimatyczne). W ustawie przewidziano m.in. możliwość zastępowania przez komisję organów administracji samorządowej czy rządowej w niektórych sprawach, przyznano również możliwość korzystania z przywilejów jednostek samorządowych i administracyjnych w zakresie wykorzystania pomocy państwowej policji bezpieczeństwa. Współpraca komisji z samorządem znajdowała zaś pełny wyraz w przypadku uzdrowisk morskich oraz gmin miejskich – w takich przypadkach to na organach gminy (lub też związkach gmin), pod pewnymi warunkami, mógł spoczywać obowiązek wykonywania jej zadań (komisja nosiła wtedy miano wydziału). Związki z władzami lokalnymi przejawiały się także na polu składu komisji, znacznie szerzej określonego niż czyni się to obecnie. Wójt czy też burmistrz byli, obok delegata rady gminy/rady miejskiej, tylko częścią jej składu (w dodatku pozostającą w zdecydowanej mniejszości), w który wchodził przede wszystkim przedstawiciele lekarzy, hotelarzy, a także lokalnych stowarzyszeń; *ex lege* do komisji należał ponadto lekarz uzdrowiskowy oraz dyrektor rządowy uzdrowiska czy też właściciel w przypadku uzdrowisk prywatnych (ewentualnie jego zastępca lub pełnomocnik). Co więcej, art. 30 ustawy przewiduje dodatkowo możliwość udziału w obradach komisji członków z głosem doradczym – warto tu wspomnieć, że takie uprawnienie miał m.in. przedstawiciel starostwa. Przepisy dotyczące składu komisji zostały jednak zmienione

⁴ T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo uzdrowiskowe w Polsce – stan i perspektywy*, [w:] M. Boruszczak (red.), *Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa*, Gdańsk 2011, s. 224-225.

⁵ Dz.U. nr 31 poz. 254.

rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. zmieniającym ustawę o uzdrowiskach⁶. Odtąd decydujące znaczenie miały zapisy statutu danego uzdrowiska, przy czym komisja musiała liczyć co najmniej 5 członków, a powołanie osób pełniących pewne stanowiska było obligatoryjne (m.in. lekarza miejscowego oraz przedstawiciela gmin). Ciekawym rozwiązaniem było też wprowadzenie w art. 31 swobodnego prawa weta wobec uchwał przysługującego właśnie staroście (z tym że nie było to weto ostateczne, gdyż wówczas istniała możliwość odwołania się do II instancji). Charakterystyczne dla uzdrowiskowego prawa okresu międzywojnia było także istnienie w ramach komisji wydziału wykonawczego, składającego się z czterech członków (w tym – w uzdrowiskach nie będących rządowymi – obligatoryjnie naczelnika gminy). Dalsze artykuły zawierają kazuistyczne wymienienie kompetencji komisji i wydziału. Jeśli chodzi o te pierwsze, wspomniano m.in. o ustalaniu wysokości taks i opłat uzdrowiskowych, wydawaniu przepisów sanitarnych, zarządzaniu funduszem kuracyjnym, zakładaniu szpitali i zakładów uzdrowiskowych, sporządzaniu planów rozbudowy. Z kolei do wydziału wykonawczego należało np. wykonywanie uchwał, pobieranie taks i opłat, zarządzania obiektami uzdrowiskowymi, prowadzenie listy gości i statystyk uzdrowiskowych, prowadzenie przedsięwzięć o charakterze kulturalnym. Zakres tych zadań określa się w literaturze jako niezwykle szeroki⁷. Dalsze artykuły regulują proces zaskarżania decyzji komisji oraz kwestię jej odwoływania przez Ministra Zdrowia Publicznego na wniosek wojewódzkiego urzędu.

Przepisy z 1922 r. obowiązywały również w początkowej fazie PRL, co było elementem szerszej wówczas tendencji korzystania z dorobku prawnego z poprzedniej formacji społeczno-ekonomicznej⁸. Zostały uchylone dopiero w roku 1966 r. wraz z uchwaleniem 17 czerwca Ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym⁹. Jednocześnie z porządku prawnego zniknęła instytucja komisji uzdrowiskowej. W związku z tym wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1967 r. o uregulowaniu spraw prowadzonych przez dotychczasowe komisje uzdrowiskowe¹⁰, w którym postanowiono

⁶ Dz.U. nr 36 poz. 331

⁷ K. Prętki, *Podstawy prawne funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego w systemie ochrony zdrowia w Polsce w latach 1918-2005*, [w:] B. Płonka-Syroka, A. Syroka (red.), *Historia polskiej kultury uzdrowiskowej*, Wrocław 2012, s. 176.

⁸ W. Łuczak, *Kształtowanie się zasad prawnych socjalistycznego systemu opieki zdrowotnej w PRL*, „Archiwum Historii Medycyny”, 3/1974, s. 279.

⁹ Dz.U. nr 23 poz. 150.

¹⁰ Dz.U. nr 30 poz. 141.

m.in. w kwestiach majątkowych czy pracowniczych. Jak wynika z kolei z przepisów ustawy, niektóre kompetencje dawnych komisji – m.in. w zakresie prowadzenia zakładów lecznictwa uzdrowskiego czy zaspakajania kulturalnych, czy komunalnych potrzeb kuracjuszy – przeszły teraz w ręce rad narodowych. Nowym rozwiązaniem było zaś ustanowienie w art. 11 ustawy możliwości powołania przy prezydiach rad wojewódzkich rad uzdrowisk i wczasów pracowniczych złożonych z przedstawicieli administracji, organizacji międzyzwiązkowych oraz znawców tematyki uzdrowskiej jako organów opiniodawczych i wnioskujących. Pod względem statusu rady te przypominały nieco dzisiejsze komisje uzdrowskie, które – odmiennie niż komisje międzywojnia – nie mają już statusu organu zarządzającego, a pełnią funkcję jedynie opiniodawczo-doradcze. Należy jednak pamiętać, że ustawa z 1966 r. obowiązywała przede wszystkim w czasie, gdy brak było samorządu, a dziś to właśnie na nim opiera się przecież działalność komisji. Zresztą w 1990 r. ustawa została znowelizowana, a dotychczasowe uprawnienia rad narodowych przejęły gminy.

3. Komisje uzdrowskie w projektach ustaw po 1989 roku

Przystosowana do nowych warunków, jakie powstały w wyniku transformacji ustrojowej, ustawa z roku 1966 r. przetrwała lat kilkadziesiąt, bo aż do roku 2005. Nie oznacza to, że do tej pory tematyka prawa uzdrowskiego była ustawodawcy obojętna – wręcz przeciwnie, przez Sejm przeszło wiele projektów w tej sprawie, a konieczność stworzenia nowej regulacji była dostrzegana m.in. w publicystyce lat 90.¹¹ Kierowane pod obrady propozycje dotyczyły również modelu funkcjonowania komisji uzdrowskich. Warto więc prześledzić pod tym względem tok prac legislacyjnych nad ustawą uzdrowską, zwłaszcza że niektóre z pojawiających się wtedy głosów dziś mogą być wysuwane jako propozycje zmian.

Pierwszym w III RP projektem ustawodawczym dotyczącym uzdrowisk, dla którego rozpoczęto proces legislacyjny, był projekt ustawy o gminach uzdrowskich zgłoszony przez Komisję Samorządu Terytorialnego¹², skierowany do pierwszego czytania w 1997 r. pod koniec II kadencji Sejmu, a także tożsamy z nim komisyjny projekt¹³, skierowany do

¹¹ Por. Ż. Semprich, *Kurort dla gminy czy gmina dla kurortu. Projekt ustawy uzdrowskiej szykuje się od dziesięciu lat*, „Rzeczpospolita” 121/1995.

¹² Komisyjny projekt ustawy o gminach uzdrowskich, 1996, druk sejmowy nr 2097, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/8F644795F489BB6AC1257458002199B0?OpenDocument>, 20.09.2015.

¹³ Komisyjny projekt ustawy o gminach uzdrowskich, 1997, druk sejmowy nr 150, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/150/\\$file/150.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/150/$file/150.pdf), 20.09.2015.

Sejmu już w trakcie kadencji III. Charakterystyczne było poświęcenie całego aktu prawnego tylko jednemu zagadnieniu związanemu z funkcjonowaniem uzdrowisk, pozostawiając do osobnego uregulowania inne kwestie. Choć dziś często sceptycznie podchodzi się do podobnych zabiegów, prowadzących do nie zawsze uzasadnionego mnożenia się ustaw, to taka idea pozwalała na szersze niż obecnie omówienie problematyki komisji uzdrowiskowych. Wspomniany projekt zakładał, że komisje mają być organami opiniotwórczo-doradczymi dyrektora uzdrowiska, a więc wybieranego przez radę gminy organu zarządzającego. W regulacji dotyczącej składu osobowego komisji można dostrzec pewne nawiązanie do ustawy z roku 1922. Podobnie jak w dawnym akcie prawnym, tak i tu przewidziano udział w pracach komisji przedstawicieli miejscowych lekarzy oraz przedstawicieli osób prowadzących działalność gospodarczą na terenie uzdrowiska. Zrezygnowano z kolei z bezpośredniego reprezentowania rady gminy bądź jej organów wykonawczych w składzie komisji. Wyjątkiem miała być sytuacja, gdy nie powołano architekta gminy – wówczas w jego miejsce w komisji zasiadać miał przedstawiciel zarządu. W projekcie przewidziano ponadto udział w pracach komisji dwóch przedstawicieli zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Pewną nowością w stosunku do ustawy z roku 1922 była wszelako fakultatywność powoływania w skład komisji lekarza uzdrowiska, jak również spory margines dowolności w dobieraniu osobowego kształtu tego organu. Przewidziano bowiem możliwość dookreślenia tej kwestii w statucie gminy. Również statut miał określać dokładnie tryb wyboru członków komisji, a jedynym ograniczeniem było uwzględnienie zasad powszechności, równości i tajności głosowania. Warto zauważyć, że w trakcie debat nad projektem w pierwszym czytaniu padła ze strony Jana Rokity próba definicji komisji uzdrowiskowej właśnie w oparciu o jej charakterystyczny skład osobowy – miała to być: „reprezentacja rozmaitych interesów, jakie istnieją w gminie uzdrowiskowej, a więc interesu sanatoriów i jednostek lecznictwa uzdrowiskowego, przedsiębiorców prowadzących sanatoria czy domy wypoczynkowe, lekarzy wykonujących praktykę w gminie uzdrowiskowej”¹⁴. W projekcie zaznaczono także, iż kadencja komisji trwa do końca kadencji rady gminy (art. 14) oraz uregulowano kwestię obsługi administracyjnej tego organu (art.16). Nie zdecydowano się zaś na chociażby przykładowe określenie obszarów zadań komisji; można jakkolwiek wysnuć wniosek, że były one tożsame z obszarami kompetencji dyrektora uzdrowiska. Te natomiast nie zostały wymienione enumeratywnie. Także w tej dziedzinie bowiem przejawia się tendencja projektu do pozostawienia możliwości dookreślenia wielu kwestii w statucie uzdrowiska zgodnie ze specyfiką i potrzebami danej gminy. W toku dyskusji nad tymże projektem pojawiały się opinie, że

¹⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 2. dnia 9. posiedzenia Sejmu III kadencji z dnia 22 stycznia 1998 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/9a905bcb5531f478c125745f0037938e/5f66a62088eb6c49c1257491003b9d21?OpenDocument>, 22.09.2015.

należy zrezygnować ze stanowiska dyrektora uzdrowiska na rzecz pełnego scedowania jego kompetencji na komisję uzdrowiskową, która miała być organem o większych niż inne komisje uprawnieniach (tak postulował poseł Marian Cycoń)¹⁵.

Prace nad powyżej omówionym projektem nie doprowadziły do jego uchwalenia, podobnie zresztą jak powodzeniem nie zakończył się tok legislacyjny projektu, którego pierwsze czytanie odbyło się w roku 2001¹⁶. Był to projekt rządowy, który w porównaniu z poprzednim rozszerzał zakres ustawy na uzdrowiska jako takie oraz lecznictwo uzdrowiskowe. Kwestia komisji uzdrowiskowej została tu ujęta wyłącznie w jednym krótkim artykule. Przepis ten zawiera odwołanie zewnętrzne do Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.)¹⁷ – której to postanowienia miały stanowić podstawę dla określenia zasad i trybu powołania komisji, jak również odwołanie wewnętrzne: zakres zadań komisji miał odpowiadać zadaniom własnym gminy, związanym z funkcjonowaniem uzdrowiska (a więc m.in. ochroną warunków naturalnych czy tworzeniem warunków dla funkcjonowania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej) i być doprecyzowany przez radę gminy (jedna z poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu postulowała, by doprecyzowania dokonywała ogólnie gmina, a nie tylko jej organ stanowiący). Ponadto komisja miała być nie organem opiniodawczo-doradczym, a kontrolno-koordynującym.

Projekt przeszedł całą ścieżkę legislacyjną, został przegłosowany zdecydowaną większością głosów i trafił do prezydenta, który jednak zawetował ustawę. W uzasadnieniu takiej decyzji pojawia się m.in. argument, że projekt nie zapewnia odpowiedniej odrębności gmin uzdrowiskowych, która miałyby być warunkowana jedynie poprzez możliwość utworzenia jednostki pomocniczej oraz poprzez obligatoryjne utworzenie komisji uzdrowiskowej – a to opcje, które można zrealizować pośrednio, opierając się na Ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸.

Aktywne prace nad stworzeniem projektu ustawy uzdrowiskowej podjęto także w czasie IV kadencji Sejmu. Zanim zakończyły się one sukcesem, rozpatrzono kilka

¹⁵ *Ibidem*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/9a905bcb5531f478c125745f0037938e/f53fba3390bd9718c1257491003b9d71?OpenDocument>, 22.09.2015.

¹⁶ Rządowy projekt ustawy o uzdrowiskach, gminach uzdrowiskowych i lecznictwie uzdrowiskowym, 2000, druk sejmowy nr 2520, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2520/\\$file/2520.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2520/$file/2520.pdf), 21.09.2015.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515.

¹⁸ Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. o uzdrowiskach, gminach uzdrowiskowych i lecznictwie uzdrowiskowym, druk nr 3436, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/3436/\\$file/3436.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/3436/$file/3436.pdf), 22.09.2015.

propozycji pochodzących od różnych wnioskodawców. Jednym z nich był poselski projekt z 2002 r.¹⁹, który pomijał kwestię gmin uzdrowiskowych, natomiast przewidywał stworzenie tzw. rady uzdrowiska – instytucji o pięcioletniej kadencji przypominającej do pewnego stopnia międzywojenne komisje uzdrowiskowe. Skład takiej rady miał odzwierciedlać interesy grup kluczowych dla rozwoju uzdrowiska, tj. m.in. lekarzy czy właścicieli zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz urzędów lecznictwa uzdrowiskowego, niemniej w radzie zasiadać mieli ponadto przedstawiciele samorządu (i to zarówno najniższego szczebla oraz jednostek pomocniczych, jak i plenipotenci władz powiatu i sejmiku województwa). Miał to być wszelako organ o kompetencjach jedynie opiniodawczych i doradczych, co z kolei tożsame jest z większością współczesnych w tym zakresie postulatów. Rozwiązania proponowane w projekcie, także te związane z radami uzdrowiska, zostały jednakże przyjęte sceptycznie przez Biuro Analiz Sejmowych, a decyzja Senatu o odrzuceniu projektu zakończyła tok legislacyjny.

Wraz z projektem poselskim rozpatrywane (i jednocześnie na tym samym etapie odrzucone) były także propozycje rządowe²⁰. W nim przewidziano z kolei osobliwy dualizm uzdrowiskowych organów kolegialnych funkcjonujących w ramach gminy. Z jednej strony powołana miała być komisja uzdrowiskowa, działająca zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, z drugiej zaś – jako organ opiniodawczo-doradczy wójta – Rada Uzdrowiska. Przepisy dotyczące tego drugiego organu w dużym stopniu kształtowały go jako odpowiednik komisji z poprzednich projektów. Podobny był bowiem nie tylko status organu, ale i jego skład. Co prawda zaistniał brak enumeratywnego wyliczenia osób mających obligatoryjnie wejść w skład rady, ale określono stałą liczbę członków (siedmioro) oraz zastrzeżono, że w radzie zasiadać mają przedstawiciele zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, przedsiębiorcy prowadzący działalność na terenie gminy oraz członkowie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej. Jak widać, zabrakło tu przedstawicieli środowiska lekarskiego, zwykle uwzględnianych w poprzednich projektach. Jeśli zaś chodzi o kompetencje rady, to w dużej mierze ich katalog przypomina aktualne wyliczenie dotyczące komisji uzdrowiskowych.

Pomysł zawarty w rządowym projekcie spotkał się jednak z krytyką. Podnoszono, że rada to instytucja niepotrzebna, a w dłuższej perspektywie być może szkodliwa ze

¹⁹ Poselski projekt ustawy o uzdrowiskach, lecznictwie uzdrowiskowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 2002, druk sejmowy nr 984, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/58B7F9B00E47BB40C1256C53004A8019/\\$file/984.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/58B7F9B00E47BB40C1256C53004A8019/$file/984.pdf), 22.09.2015.

²⁰ Rządowy projekt ustawy o uzdrowiskach, obszarach ochrony uzdrowiskowej, lecznictwie uzdrowiskowym i gminach uzdrowiskowych oraz o zmianie niektórych ustaw, 2003, druk sejmowy nr 1910, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/3CB5E5E6A748F1DAC1256D8E003E9B7C/\\$file/1910.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/3CB5E5E6A748F1DAC1256D8E003E9B7C/$file/1910.pdf), 22.09.2015.

względu na potencjalne spory kompetencyjne, jakie mogłyby się pojawić między nią a komisją. Te racje, reprezentowane m.in. przez Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP (dalej: SGU RP), kontrargumentowano, twierdząc, że komisja składa się tylko z radnych, a rada to ciało obsadzone osobami niebędącymi samorządowcami (tak sekretarz stanu w MZ Ewa Kralkowska), oraz że „nigdy dość rozumnych organów doradczo-opiniotawczych” (tak poseł Kazimierz Sas)²¹.

4. Komisje uzdrowiskowe w obecnym stanie prawnym

Obecne uregulowania to efekt poselskiego projektu, jaki został skierowany pod sejmowe obrady w 2004 r.²² W toku debat nad jego postanowieniami kwestia komisji uzdrowiskowych nie stanowiła przedmiotu kontrowersji, nie zgłaszano też żadnych poprawek w tym zakresie. Ostatecznie organom tym poświęcono tylko jeden składający się z dwóch ustępów artykuł. Zmianom uległ on w 2011 r., wszakże wprowadzono w nim wówczas jedynie nowelizację o charakterze redakcyjnym.

Według treści art. 47 ustawy komisja uzdrowiskowa jest powoływana przez radę gminy; rada określa też jej przedmiot działania oraz skład. W doktrynie komisje uzdrowiskowe zalicza się do grupy komisji quasi-obligatoryjnych, dla których istnienia podstawy prawnej należy szukać w innych niż u.s.g. aktach prawnych²³. Wykładnia językowa art. 47 u.l.u. nie pozostawia jednak wątpliwości interpretacyjnych – rada gminy ma obowiązek powołać komisję uzdrowiskową. Wydaje się, że powoływanie to ma się odbywać zgodnie z przepisami u.s.g., toteż komisja ma składać się wyłącznie z radnych (choć na mocy art. 21 ust. 4 osoby spoza składu rady mogą ewentualnie uczestniczyć w posiedzeniach, składać wnioski i zabierać głos w dyskusji bez prawa głosowania). Ustawodawca nie zdecydował się na określenie obligatoryjnych członków komisji oraz nie dał radzie gminy w formie *lex specialis* prawa samodzielnego kształtowania składu osobowego komisji z ominięciem postanowień u.s.g.²⁴ Komisji nadano status organu opiniotawczo-doradczego rady gminy, w ustawie określono także jej zadania – jest to

²¹ Biuletyn Komisji Sejmowych nr 2565/IV, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/GOS-163>, 23.09.2015.

²² Poselski projekt ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym i uzdrowiskach, 2004, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/78E83F2C676E143EC1256F80004B6C15/\\$file/3636.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/78E83F2C676E143EC1256F80004B6C15/$file/3636.pdf), 23.09.2015.

²³ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 141-142.

²⁴ J. Golba, *Analiza ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z dnia 1.09.2005 Nr 167 poz. 1399)*, „Jedziemy do wód w..” 1/2008, s. 17.

wszelako katalog otwarty. Trzeba niemniej przyjąć, że kompetencje komisji nie mogą wykraczać poza kompetencje organu, przy którym została powołana, tj. rady gminy, zaś w tym zakresie – poza sprawy dotyczące uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej. Najważniejsze z zadań zostały wymienione wprost przez ustawodawcę, a należą do nich: opiniowanie projektu operatu uzdrowiskowego, projektu statutu uzdrowiska bądź obszaru ochrony uzdrowiskowej, gminnych programów ochrony środowiska, projektów programów zamierzeń inwestycyjnych gminy dotyczących obszaru uzdrowiska albo obszarów ochrony uzdrowiskowej oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących tereny wchodzące w skład stref ochrony uzdrowiskowej. Pamiętając, że nie jest to wyliczenie wyczerpujące, wydaje się, że uzyskanie opinii komisji mogłoby być także uzasadnione w przypadku chociażby planów czy strategii rozwoju uzdrowiska. Trzeba jakkolwiek pamiętać, że *de lege lata* opinie komisji są niewiążące – stanowią raczej *sui generis* rekomendacje, które organ powinien rozważyć i przeanalizować, choć nie musi ich uwzględniać. Będąc oświadczeniami wiedzy i oceny, opinie owe zatem o niczym ostatecznie nie rozstrzygają. Wyrażają pewien pogląd na objętą oceną materię, ponadto stanowią ocenę zasadności i prawidłowości zamierzonego rozstrzygnięcia; powinny jednocześnie zwracać uwagę na takie aspekty, jakie umknęły uwadze organu przygotowującego podlegające opinii dokumenty²⁵. Pod względem formalnym wyraża je się zazwyczaj w formie uchwały; informację o nich można ponadto znaleźć w protokołach posiedzeń komisji – albo bezpośrednio w ich treści, albo w postaci załączników.

Jak wspomina J. Golba, art. 47 u.l.u. jest przepisem wysoce nieprecyzyjnym, przez co może stanowić pole różnych koncepcji interpretacyjnych²⁶ – oczywiste jest, że stan to w porządku prawnym niepożądany. Wątpliwości dotyczą wspomnianej już problematyki składu komisji, pojawiają się jednak także w innych kwestiach. Po pierwsze, powstaje pytanie, czy uzyskanie opinii komisji uzdrowiskowej jest obligatoryjne. Powołując się na argumenty natury systemowej, trzeba zauważyć, że ustawodawca zwykł raczej w bardziej precyzyjny sposób regulować tę kwestię. Widać to doskonale na przykładzie ustanawiania wymogów uzyskania opinii innych organów w stosunku do projektów dokumentów wymienionych w art. 47 u.l.u. Przykładowo, w przypadku projektów planu zagospodarowania przestrzennego obowiązek wystąpienia o opinie do komisji urbanistyczno-architektonicznej wprost przewiduje art. 17 pkt 6 lit. a) Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)²⁷. W

²⁵ M. Chmaj, *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2013, s. 103.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Tekst jednolity: Dz.U. 2016 poz. 778.

przypadku u.l.u. o wyrażaniu opinii przez komisje uzdrowiskowe mówi się tylko w kontekście wyliczenia ich zadań, nie ma zaś nigdzie w przepisach sformułowania, jakoby od poprzedniej opinii komisji zależała ważność ostatecznego rozstrzygnięcia (milczą na ten temat chociażby przepisy dotyczące trybu przygotowania operatu uzdrowiskowego czy statusu gminy uzdrowiskowej). Wydaje się jednak, że fakt zastosowania w u.l.u. innej techniki legislacyjnej nie uprawnia do wysnucia wniosku o fakultatywności opinii komisji. Skoro działalność opiniodawcza w intencji ustawodawcy stanowi ich główną kompetencję, przyjęcie należy, że to nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek. Takie zapatrywanie znajduje zresztą wsparcie na płaszczyźnie wykładni funkcjonalnej. Z drugiej strony przyjęcie takiego stanowiska pociąga za sobą bardzo poważne konsekwencje w przypadku gmin, które wbrew obowiązkowi nie powołały komisji uzdrowiskowej – należy bowiem pamiętać, iż „pomimo że opinia ma charakter niewiążący dla organu, który jej zasięgnie, to jednak nie zasięgnięcie obligatoryjnej opinii skutkuje rażącym naruszeniem prawa powodującym nieważność uchwały rady gminy”²⁸. Warto ponadto podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, co się dzieje, gdy komisja uchyla się od wydania opinii. Aby uniknąć daleko idących, w skrajnych przypadkach uniemożliwiających funkcjonowanie uzdrowiska sytuacji, które mogłyby mieć wówczas miejsce, rozważyć należy stosowanie szeroko rozpowszechnionego w przypadku innych ustaw rozwiązania polegającego na domniemaniu milczącej zgody. Należy się tu odwołać do ogólnych regulacji art. 89 ust. 2 u.s.g., niemniej podobne uregulowania spotkać można także w innych ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego. W kontekście omawianej problematyki szczególnie istotne jest odwołanie się do postanowień art. 25 ust. 2 u.p.z.p., według którego „nieprzedstawienie stanowiska lub warunków (...) uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu”. Przytoczony przepis odnosi się bowiem również do opinii komisji urbanistyczno-architektonicznych, a więc organów, które będąc organami doradczymi, pełnią do pewnego stopnia podobną do komisji uzdrowiskowych rolę. Analogię do wspomnianej regulacji można również zastosować w kwestii terminu, jaki komisja miałaby na zajęcie stanowiska – przynajmniej w kwestii opiniowania spraw z zakresu u.p.z.p. można by kierować się terminem wyznaczonym w art. 25 tej ustawy, przewidującym zasadniczy termin do 30 dni. Trzeba jednak podkreślić, że brak ku temu bezpośrednich podstaw w samej u.l.u.

5. Funkcjonowanie komisji uzdrowiskowych na wybranych przykładach

Na terenie województwa małopolskiego istnieje 8 gmin uzdrowiskowych. Są to: Gmina Rabka-Zdrój, Gmina Szczawnica, Gmina Piwniczna-Zdrój, Gmina Muszyna, Gmina

²⁸ Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 19 grudnia 1991 r., SA/KA 1512/91.

Krynica-Zdrój, Gmina Kraków, Gmina Uście Gorlickie, Gmina Sękowa. W każdej z nich, zgodnie z postanowieniami ustawy, powinna działać komisja uzdrowiskowa. W tej części artykułu poddano analizie miejsce, jakie zajmują komisje w strukturze organów rady gminy, porównano także ich skład osobowy, przedmiot działalności oraz aktywność. Wszelkie dane zgromadzono na podstawie analizy informacji i protokołów dostępnych w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej wymienionych gmin²⁹. Choć opracowanie, ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu, nie jest pełne, pozwala wszakże na dostrzeżenie pewnych tendencji.

5.1 Miejsce komisji w strukturze organów rady gminy

Ustawa nie pozostawia wątpliwości co do tego, że komisja uzdrowiskowa stanowi organ rady gminy. Jak jednak pokazuje szczegółowa analiza, takie postanowienie nie zapewnia jednolitości. Charakterystyczne dla gmin jest łączenie komisji uzdrowiskowej z innymi, zbliżonymi tematycznie komisjami. Jako samodzielny organ komisja działa jedynie w trzech gminach woj. małopolskiego, tj. w Gminie Krynica-Zdrój, Gminie Szczawnica oraz w Gminie Rabka-Zdrój. W każdym innym miejscu działalnością uzdrowiskową zajmują się komisje mające w kompetencjach dodatkowo sprawy związane ze zdrowiem oraz ochroną środowiska i zasobów naturalnych (Gmina Muszyna), oświatą, zdrowiem, kulturą, sportem i turystyką (Gmina Sękowa), zdrowiem i opieką społeczną (Gmina Uście Gorlickie), zdrowiem i profilaktyką (Miasto Kraków). Z danych BIP-u wynika ponadto, że osobnej komisji uzdrowiskowej od lat nie powołano w Gminie Piwniczna-Zdrój, gdzie poza komisją rewizyjną oraz budżetowo-gospodarczą istnieje jedna, właściwa we wszystkich innych sprawach komisja ogólnospołeczna.

Z analizy można wysnuć wniosek, że komisja uzdrowiskowa – jako organ osobny – sprawdza się głównie w gminach, gdzie działalność uzdrowiskowa wysuwa się jako główny obszarów miejscowej polityki. Komisja w takim kształcie funkcjonuje bowiem w uzdrowiskach większych i częściej odwiedzanych. Można przypuszczać, że włączanie zadań komisji uzdrowiskowej do działań innej komisji o szerszych kompetencjach, choć zapewne odpowiada potrzebom gminy, nie do końca współgra z *ratio legis* przepisu –

²⁹ Zob. BIP Gminy Rabka-Zdrój, <http://bip.malopolska.pl/grabkazdroj/Article/id,240752.html>, 30.01.2016; BIP Miasta i Gminy Szczawnica, <http://bip.malopolska.pl/umigszczawnica/Article/get/id,657733.html>, 30.01.2016; BIP Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, <http://bip.malopolska.pl/umigpiwnicznazdroj/Article/get/id,846469.html>, 30.01.2016; BIP Miasta i Gminy Uzdrowiskowej w Muszynie, <http://bip.malopolska.pl/umigmuszyna/Article/id,240716.html>, 30.01.2016; BIP Gminy Krynica-Zdrój, <http://bip.malopolska.pl/umkrynicazdroj/Article/id,240720.html>, 30.01.2016; BIP Miasta i Gminy Kraków, <https://www.bip.krakow.pl>, 30.01.2016; BIP Gminy Uście Gorlickie, <http://bip.malopolska.pl/ugusciegorlickie/Article/id,240602.html>, 30.01.2016; BIP Gminy Sękowa, <http://bip.malopolska.pl/ugsekowa/Article/id,240610.html>, 30.01.2016.

zwłaszcza że wydaje się, iż w działalności takich „zbiorczych” komisji kwestie uzdrowiskowe bywają drugorzędne. Z drugiej strony stosowanie takich rozwiązań jest pośrednim efektem nieprowadzenia przez prawodawcę wystarczających odrębności komisji w postaci przepisów szczególnych wobec postanowień ustawy z 1990 r., a także wspomnianej już nieprecyzyjności art. 47 u.l.u.

5.2 Skład osobowy komisji uzdrowiskowych

Jak już wspomniano, według dominującego poglądu *de lege lata* komisja może składać się jedynie z radnych, inne zaś osoby mogą uczestniczyć w jej posiedzeniach jedynie bez prawa głosu. To rozwiązanie zasadniczo odmienne od tych, z którymi mieliśmy do czynienia w dwudziestolecu międzywojennym, inne też od tych, jakie były postulowane w projektach legislacyjnych. W ustawie nie określono ani minimalnej liczby członków komisji, ani też nie zawarto katalogu osób, które członkami komisji powinny zostawać z mocy prawa.

Analiza składów komisji pokazuje, że w ich skład wchodzi od pięciu (Gmina Krynica-Zdrój, Gmina Sękowa) do siedmiu osób (Gmina Muszyna, Gmina Rabka-Zdrój, Gmina Uście Gorlickie). Wyjątkiem jest komisja krakowska składająca się z osób dziewięciu, ale można to wytłumaczyć faktem, iż działa ona w dużym mieście, a kwestie uzdrowiskowe są tylko częścią zakresu jej działalności. Jako ciekawostkę warto nadmienić, że w praktyce realizowane jest minimum określone w noweli ustawy z dwudziestolecia międzywojennego, gdzie za konieczne uznano, by komisja składała się z przynajmniej 5 członków.

Braki ustawy występują w zakresie kwestii kompetencji członków komisji. W odróżnieniu od dawnych aktów prawnych czy też postulatów zawartych w projektach nie jest konieczne powoływanie m.in. przedstawicieli środowiska medycznego czy też przedstawicieli szeroko pojętej branży uzdrowiskowej (m.in. balneologów, klimatologów, architektów), w tym także przedsiębiorców (m.in. hotelarzy). Konsekwencje takiego uregulowania są widoczne w praktyce. Przykładowo, komisja uzdrowiskowa Gminy Rabka-Zdrój składa się, jak wynika z oświadczeń majątkowych radnych, z osób wykonujących zawody: urzędnika, rolnika oraz przedsiębiorcy z zakresu usług projektowych, wytwórczych, gastronomicznych, przewozowych i handlowych. Nieco bardziej adekwatny do wysuwanych postulatów odnoszących się do dookreślenia składu komisji wydaje się skład komisji uzdrowiskowej Gminy Krynica Zdrój – na pięciu członków jest tam dwóch lekarzy (nie są to jednak specjaliści medycyny uzdrowiskowej). Jakkolwiek resztę składu stanowią: przedsiębiorca z zakresu branży marketingowej, rencista oraz kierownik w firmie z branży gazowniczej.

Trudno wymagać jednakowoż od komisji uzdrowiskowej, by w warunkach określonych ustawą stanowiła organ specjalistyczny. Z istoty rzeczy w skład rady, wyłanianej w wyborach powszechnych, nie muszą wcale wchodzić osoby, których kompetencje ściśle wiązałyby się z działalnością uzdrowiskową. Przy obecnym stanie prawnym może to być uzupełniane jedynie w formie uczestnictwa w obradach komisji osób bez prawa głosu. Na przykładzie protokołów z posiedzeń komisji Gminy Krynica-Zdrój widać, że takimi osobami często są pracownicy urzędu – przede wszystkim dyrektor Wydziału Inwestycji, Architektury i Nieruchomości, a także, w zakresie kultury, dyrektor Wydziału Strategii i Rozwoju Lokalnego oraz dyrektor Centrum Kultury.

5.3 Przedmiot działalności oraz aktywność komisji uzdrowiskowych

W zakresie zadań i przedmiotu działalności komisji uzdrowiskowych gminom pozostawiono stosunkowo dużo swobody. Duża rola w określeniu tej problematyki przypada statutowi gminy, ustawa zaś ogranicza się jedynie do wymienienia kilku koniecznych zadań o charakterze opiniodawczych, które nie stanowiąc *numerus clausus*, mogą być dowolnie rozszerzane.

Charakterystykę działalności komisji uzdrowiskowych łatwiej aczkolwiek ocenić w oparciu o ich funkcjonowanie w gminach, gdzie stanowią one odrębny organ. Wyróżnić warto komisję uzdrowiskową działającą w Gminie Krynica-Zdrój. Plan pracy komisji na rok 2015 zakładał, poza działalnością wynikającą wprost z ustawy, dodatkowe zaangażowanie w przygotowania kluczowych dla uzdrowiska wydarzeń, tj. Festiwalu im. Jana Kiepury oraz Forum Ekonomicznego czy opiniowanie Programu Niskiej Emisji dla Gminy Krynica-Zdrój. Ponadto w przypadku zamierzeń inwestycyjnych gminy komisja ma planowo nie ograniczać się do wydania opinii, ale ma też za zadanie przedstawić uprzednio własne wnioski. W tym zakresie w kręgu zainteresowań komisji znajdują się przede wszystkim sprawy związane z rewitalizacją uzdrowiska. Jeśli zaś chodzi o częstotliwość spotkań komisji, a więc poziom jej aktywności, to w oparciu o dane z poprzedniej kadencji zbierała się ona kilka razy do roku (np. w roku 2014 – 5 razy, w roku 2013 – 4 razy, w roku 2012 – 7 razy). Komisja nie odbiega pod tym względem od innych; jest to przede wszystkim aktywność zbliżona do tej, jaką podejmuje mająca kompetencje w podobnych zakresach Komisja Kultury, Edukacji, Zdrowia i Turystyki.

Jak wynika z informacji na temat posiedzeń komisji uzdrowiskowych w innych gminach, zwykle skupiają się one na przewidzianej ustawą działalności. Wydaje się, że tak właśnie jest m.in. w Gminie Rabka-Zdrój.

Inna jest specyfika działalności komisji, w których sprawy uzdrowiskowe są tylko jednym z zakresów działań. Trudno tu przeprowadzić ściśle rozgraniczenie, a kwestie z

różnych dziedzin wzajemnie się zająbiają. Niekiedy pomocne okazują się postanowienia statutu – na przykład Statut Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna określa, że do zakresu spraw Komisji Działalności Uzdrowskiej, Zdrowia, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych należą m.in. sprawy związane z wykorzystaniem walorów leczniczych uzdrowisk, utrzymaniem i eksploatacją urządzeń lecznictwa uzdrowskiego oraz funkcjonowaniem naczelników lekarzy uzdrowisk³⁰. Komisja ta, jak wynika z aktualnych danych BIP-u, obraduje jedynie wspólnie z innymi komisjami; są to posiedzenia opiniotwórcze.

Innym przykładem działalności komisji „wielofunkcyjnej” jest krakowska Komisja Zdrowia, Profilaktyki i Uzdrowska. Z protokołów posiedzeń tego organu wynika, że sprawy związane z funkcjonowaniem Uzdrowska Swoszowice znajdują się raczej na marginesie aktywności komisji, która w swoich działaniach skupia się na innej działalności, związanej z pierwszym członem nazwy.

6. Podsumowanie

Komisje uzdrowskie to organy z długą tradycją, a ich dzisiejszy kształt to efekt długoletnich debat. Analiza aktów prawnych w aspekcie historycznym, z uwzględnieniem projektów ustawodawczych, pozwala dostrzec, jakie przykłady uznano za warte powielenia, a które rozwiązania odrzucono. Jednocześnie bogata geneza komisji stanowi źródło postulatów w zakresie kierunków zmian dotyczących uregulowań zawartych w art. 47 ustawy. Propozycje w tym zakresie nie milkną, a dowodem na to są chociażby uwagi Zarządu SGU RP podnoszone w tym zakresie³¹. Również analiza rzeczywistego funkcjonowania komisji uzdrowskich pokazuje, że przyjęte w 2005 r. rozwiązania nie do końca się sprawdzają. Choć gminom pozostawiono pole do własnego określenia przedmiotu działań organu, rzadko to komisje pełnią rolę pierwszorzędą w rozwoju uzdrowisk. Co więcej, łączenie zakresu ich działalności z innymi kategoriami spraw, niekoniecznie bezpośrednio związanymi z uzdrowskiem, powoduje „rozmywanie się” kwestii uzdrowskich wśród wielu nieraz pilniejszych dla lokalnej społeczności problemów. W oczy rzuca się także brak powoływania do komisji osób o najlepszych do wykonywania jej funkcji kompetencjach. Specjalistyczne uchwały doniosłe dla

³⁰ Uchwała Nr IV.49.2015 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 1198.

³¹ J. Golba, *Uwagi Zarządu SGU RP do projektu zmian ustawy z dnia 28.07.2005r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich*, „Jedziemy do wód w...” 1/2009, s. 33.

funkcjonowania środowiska są opiniowane nie przez ekspertów, a przez radnych, którzy zawodowo często zajmują się rzeczami niezwiązanymi z profilem swojej samorządowej działalności.

Wszystkie wątpliwe kwestie rodzą pewne wnioski do rozważenia *de lege ferenda*. Za najbardziej pożądaną zmianę uważa się tę dotyczącą składu osobowego komisji. Postuluje się tutaj, wzorem rozwiązań słowackich, by w jej skład wchodził przedstawiciele balneologów, klimatologów, hydrogeologów, balneotechników, architektów i urbanistów planowania przestrzennego³². Warto jednak sięgnąć i do rozwiązań przeszłych a rodzimych. Ciekawa była bowiem międzywojenna koncepcja komisji jako organu składającego się zarówno z reprezentujących interesy wspólnoty lokalnej samorządowców, jak i osób bezpośrednio zaangażowanych w działalność uzdrowiskową, tj. lekarzy, przedsiębiorców odpowiednich branż itp. Jako że kwestia funkcjonowania uzdrowisk jest szersza niż tylko typowy dla zadań własnych gminy cel, jakim jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, warto byłoby też rozważyć wprowadzenie do składu komisji osób z wyższych jednostek samorządu terytorialnego bądź też przedstawicieli administracji rządowej. Osoby takie mogłyby być członkami na prawach, jakie przysługują niemającym prawa głosu uczestnikom obrad, ale ich obecność byłaby obligatoryjna. Można by też rozważyć, za przykładem Miasta i Gminy Uzdrowiskowej Supraśl na Podlasiu, powołanie w urzędzie osobnego stanowiska, tj. głównego specjalisty ds. uzdrowiska, który również uczestniczyłby w posiedzeniach komisji. Ponadto za pewien wzorzec mogłyby służyć reguły kształtowania składu osobowego wspomnianych już komisji urbanistyczno-architektonicznych, które podobnie jak komisje uzdrowiskowe mają status organów doradczych. Według art. 8 ust. 6 u.p.z.p. składają się one „z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym”. Jak czytamy w §5 Regulaminu Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Muszynie: dla co najmniej połowy składu należy uzyskać rekomendację właściwych branżowych stowarzyszeń bądź samorządów zawodowych³³.

Obecny status komisji uzdrowiskowych, jako organów opiniodawczo-doradczych rad gmin, nie do końca zdaje się odpowiadać problemowi, jaki podnoszony był jeszcze w toku obrad nad obowiązującą ustawą – czy uzdrowiska to problem gminny, czy może narodowy. Warto byłoby więc rozważyć oddzielenie sfery działalności komisji uzdrowiskowej – jako organu zajmującego się na terenie gminy zaspokajaniem przede wszystkim potrzeb kuracjuszy oraz utrzymaniem dla dobra wspólnego walorów uzdrowiskowych w danej

³² *Ibidem*.

³³ Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 69/04 Burmistrza Miasta i Gminy Muszyna z 29 listopada 2004 r. - regulamin Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Muszynie, <http://bip.malopolska.pl/pobierz/757919.html>, 08.06.2016.

miejsowości – od sfer działalności innych komisji, do kompetencji których należałoby głównie dbanie o społeczność lokalną. Wówczas możliwe byłoby także zwiększenie kompetencji komisji, które wychodziłyby poza zadania jedynie opiniotwórcze. W tym kierunku zdają się zresztą dążyć także postulaty SGU RP sprzed kilku lat³⁴, gdzie proponuje się powołanie w jednostkach pomocniczych gminy będących uzdrowiskami komisji uzdrowiskowych pełniących funkcję wykonawczą. Można by też rozważyć nadanie komisji kompetencji w postaci zatwierdzania czy wyrażania zgody na uchwalenie dokumentów związanych z działalnością uzdrowiska zamiast – jak jest to obecnie – wyrażania na ich temat niewiążących opinii. Byłoby to uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy w skład komisji wchodziłoby specjalistów.

Jak widać, pomysłów na ukształtowanie instytucji komisji uzdrowiskowej jest wiele, a dostarczają nam ich zarówno obserwacja praktyki ich funkcjonowania, jak również przykłady z minionych lat oraz rozwiązania w innych krajach. Warto się nad nimi pochylić, tym bardziej że obecnie komisje uzdrowiskowe nie są organami funkcjonującymi bez zarzutu.

* * *

The health resort committees as consultative and advisory body of local councils. The genesis, a current role and working in practice

Summary: The health resort committees have long tradition. Their prototypes were existing in XIX century, but in Polish legislation they were mentioned for the first time in interwar period. Their status has been changing over the years, apparently to their relation with local government. During some legislative works, that were carried out after 1989 over new law related to health resorts, varied ideas on this theme appeared. De lege lata, health resort committees are consultative and advisory body of local councils. However, contrary to previous law, present act doesn't specify aspects of their name or make-up and the legal catalogue of their competences is not a total catalogue. Taking this fact into consideration, only practical examples may give some detailed information about health resort committees and their working.

Key words: community, health resort committee, health resort

³⁴ J. Golba, *Uwagi...*, „Jedziemy do wód w...” 1/2009, s. 33.