

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego

**Szczególny status gminy uzdrowiskowej -**  
z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie  
uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony  
uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych

**Redakcja naukowa**

**Ewa Koniuszewska**

Szczecin 2016

**Recenzenci:**

dr hab. Anna Haładyj

dr hab. prof. US Katarzyna Świąch-Kujawska

**Korekta językowa:**

Ewa Koniuszewska

**Skład i łamanie:**

Wojciech Bożek

**Projekt okładki:**

Wojciech Bożek

ISBN 978-83-933087-8-1

**Wydawca:**

Uniwersytet Szczeciński

Wydział Prawa i Administracji

Ul. Narutowicza 17a

70-240 Szczecin

**Druk:**

volumina.pl Daniel Krzanowski

ul. Ks. Witolda 7-9

71-063 Szczecin

## Spis treści

<b>Wykaz stosowanych skrótów</b> .....	<b>7</b>
<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>9</b>
<b>Małgorzata Ofiarska</b>	
Status prawny uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej.....	<b>11</b>
<b>Michał Kowalski</b>	
Zasady i tryb nadawania statusu uzdrowiska .....	<b>39</b>
<b>Dawid Czesyk</b>	
Statut jako podstawa funkcjonowania uzdrowiska .....	<b>53</b>
<b>Ewa Koniuszewska</b>	
Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej.....	<b>71</b>
<b>Przemysław Kledzik</b>	
Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym .....	<b>89</b>
<b>Małgorzata Koszur</b>	
Kontraktowanie i finansowanie lecznictwa uzdrowiskowego na podstawie umów z Narodowym Funduszem Zdrowia .....	<b>113</b>
<b>Anna Antczak, Łukasz Wysocki</b>	
Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej na terenach uzdrowiskowych .....	<b>137</b>
<b>Katarzyna Święch-Kujawska</b>	
Opłata uzdrowiskowa .....	<b>147</b>
<b>Ewa Kowalewska</b> .....	
Opodatkowanie produktów uzdrowisk obniżoną stawką podatku od towarów i usług .....	<b>161</b>
<b>Wojciech Bożek</b>	
Dotacje z budżetu państwa dla gminy uzdrowiskowej (dotacja uzdrowiskowa) a zachowanie dyscypliny finansów publicznych.....	<b>175</b>
<b>Jakub Kosior, Adrianna Ogonowska</b>	
Czy warto być gminą uzdrowiskową? Analiza porównawcza dochodów wybranych gmin uzdrowiskowych oraz gmin nieposiadających takiego statusu .....	<b>193</b>

<b>Wykaz literatury .....</b>	<b>215</b>
<b>Wykaz aktów prawnych .....</b>	<b>222</b>
<b>Wykaz orzeczeń sądowych.....</b>	<b>229</b>
<b>Informacje o Autorach .....</b>	<b>231</b>
<b>Załącznik. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych .....</b>	<b>233</b>

## Ewa Koniuszewska

### Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej

#### 1. Uwagi wprowadzające

Współczesny model samorządu terytorialnego znamionują cechy przypisywane jemu przez doktrynę. Jedną spośród nich, odzwierciedlającą przyjęty w 1990 r. model samorządu terytorialnego, jest jednolitość rozwiązań prawnych, która polega na odstąpieniu przez ustawodawcę od rozróżnienia gminy miejskiej i wiejskiej<sup>1</sup>. Jednocześnie obowiązujące rozwiązania prawne dopuszczają wyjątki od zasady jednolitości ustroju gmin. Źródłem tych odstępstw są postanowienia art. 38 ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, na mocy których odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Uregulowanie to dotyczy zwłaszcza gmin uzdrowiskowych, działających na podstawie przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>3</sup>. Ustrój gmin uzdrowiskowych zdeteterminowany jest zadaniami wykonywanymi przez te wspólnoty samorządowe. Powinien on więc uwzględniać specyfikę tych zadań i być dostosowany do potrzeb ich realizacji. Podkreślić bowiem należy, że gmina uzdrowiskowa oraz gmina posiadająca status obszaru ochrony uzdrowiskowej wykonuje, poza zadaniami przypisanymi jej postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym, również zadania o szczególnym charakterze, związane z zachowaniem funkcji leczniczych

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 115-117.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), przywoływana dalej jako u.s.g.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.), przywoływana dalej jako u.l.u.

uzdrowiska<sup>4</sup>. W celu zoptymalizowania ich realizacji ustawodawca ustanowił wymóg powołania w gminie uzdrowiskowej oraz w gminie posiadającej status obszaru ochrony uzdrowiskowej stałej komisji uzdrowiskowej. W myśl art. 47 ust. 1 u.l.u., w wyszczególnionych gminach rada gminy powołuje stałą komisję uzdrowiskową, określając przedmiot jej działania i skład osobowy. Kategoryczne sformułowanie przywołanej regulacji prawnej pozbawia organ stanowiący i kontrolny swobody w zakresie kreowania komisji. Wobec tego należy przyjąć, że komisja uzdrowiskowa jest komisją stałą i obligatoryjną.

Godzi się bowiem zauważyć, że rozwiązania prawne zawarte w ustawach ustrojowych<sup>5</sup> ukształtowały podstawy do kategoryzowania komisji na komisje doraźne i stałe. Kryterium tego podziału jest przede wszystkim przedmiot spraw, którymi ma zajmować się komisja. Komisja doraźna przyjmuje za przedmiot działania zasadniczo sprawy o charakterze incydentalnym. Powoływana jest, jeśli zachodzi konieczność rozwiązania konkretnego problemu albo zajęcia się określonym zadaniem<sup>6</sup>. Czas trwania prac komisji jest wyraźnie oznaczony lub wynika z właściwości przedmiotu jej działania, powierzonego zadania<sup>7</sup>. Z kolei komisji stałej powierza się sprawy związane z zadaniami realizowanymi w trakcie całej kadencji organów samorządowych. Z uwagi na potrzebę ciągłego wykonywania tych zadań komisje stałe działają permanentnie.

## **2. Podstawy prawne funkcjonowania komisji uzdrowiskowej**

Zakres działania każdej komisji może być precyzowany w formie odrębnych uchwał. Aktualne rozwiązania prawne stwarzają podstawy do

---

<sup>4</sup> B. Jaworska-Dębska, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, LEX/el.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392).

<sup>6</sup> Ł. Złakowski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 233.

<sup>7</sup> M. Augustyniak, Organizacja i funkcjonowanie rady gminy, Warszawa 2012, s. 134.

regulowania zagadnień związanych z powołaniem i działalnością komisji organów stanowiących i kontrolnych gminy oraz powiatu w dwojaki sposób. Pierwszy polega na określeniu komisji stałych oraz ustaleniu ich zadań w statucie gminy (powiatu) lub w regulaminie organizacyjnym rady. Druga natomiast metoda regulacji sprowadza się do konkretyzowania tych spraw w uchwałach o powołaniu poszczególnych komisji. Odmienne wymagania techniczno-legislacyjne ustawodawca sformułował w odniesieniu do komisji sejmiku województwa, ponieważ przedmiot działania komisji, zakres ich zadań, zasady dotyczące składu osobowego, organizację wewnętrzną i tryb pracy muszą być regulowane w statucie województwa. Przedstawiciele doktryny sygnalizują, że zasadzie statutowej regulacji problematyki komisji rad i sejmików przypisać można mankament, polegający na braku możliwości szybkiego reagowania na potrzebę zmiany obowiązującego stanu prawnego. W celu ograniczenia tej niedogodności w piśmiennictwie formułuje się koncepcję ramowego charakteru regulacji statutowych, przy równoczesnym normowaniu kwestii szczegółowych w uchwałach o powołaniu poszczególnych komisji<sup>8</sup>. Warto jednak podkreślić, że w literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd aprobujący koncepcję pełnej regulacji ustroju gminy w jedynym akcie prawa miejscowego, czyli statucie. Opowiedzenie się za tą koncepcją wymaga przyjęcia, że wszelkie regulacje prawne dotyczące ustroju gminy powinny nowelizować obowiązujący statut albo powodować uchwalenie nowego statutu. Rolą organu nadzoru czy sądu administracyjnego byłoby zatem stwierdzenie nieważności badanej uchwały z powodu naruszenia art. 3 ust. 1 u.s.g., w przypadku ustalenia, że przykładowo tryb działania komisji rewizyjnej rady gminy ustalony jest odrębną uchwałą, która nie nowelizuje obowiązującego statutu, ani nie ustanawia nowego statutu<sup>9</sup>. W konsekwencji postuluje się, aby obligatoryjna materia statutowa obejmowała takie kwestie,

---

<sup>8</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 319-320.

<sup>9</sup> W. Kisiel, (w:) *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, s. 49.

jak: szczegółową listę komisji stałych oraz zakres działania każdej z nich, liczebność poszczególnych komisji stałych, zasady wyboru komisji, tryb wyboru przewodniczącego komisji, tryb podejmowania uchwał przez komisję, organizację wewnętrzną komisji i tryb ich działania<sup>10</sup>.

Mając na względzie akceptowane przez ustawodawcę zróżnicowanie sposobu regulacji problematyki organizacji i funkcjonowania komisji na poziomie poszczególnych wspólnot samorządowych, jak również prezentowane poglądy przedstawicieli nauki należy przyjąć, że zakres działania komisji stałych, o fundamentalnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania rady gminy, powinien stanowić przedmiot regulacji statutowej. Wymóg ten należy odnieść zwłaszcza do komisji rewizyjnej, której zasady i tryb działania *ex lege* są obligatoryjnym elementem statutu<sup>11</sup>. Uzasadnione jest objęcie tym wymogiem również komisji uzdrowskiej, skoro na mocy postanowień art. 47 ust. 1 u.l.u. można ją zakwalifikować do kategorii komisji stałych o charakterze obligatoryjnym.

Na podstawie analizy losowo wybranych statutów gmin uzdrowskich możliwe jest twierdzenie, że praktyka legislacyjna w odniesieniu do omawianego wymogu jest niejednolita. Przedmiot regulacji statutowych przeważnie ogranicza się do sformułowania wykazu komisji stałych, wśród których wymienia się komisję uzdrowską. Niekiedy wyszczególniona bywa tylko komisja rewizyjna, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że inne komisje powołuje rada gminy odrębną uchwałą<sup>12</sup>. W statutach ogólnie określa się zadania wszystkich komisji stałych, rzadziej

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 43-45.

<sup>11</sup> Zob. A. Szewc, Ustawa o samorządzie województwa..., s. 339-340.

<sup>12</sup> Uchwała Rady Gminy Augustów z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie Statutu Gminy Augustów (Dz.Urz.Woj. Podlask. 2012 r. poz. 1413).



*Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej*

---

także tryb ich pracy<sup>13</sup>. Incydentalnie prawodawca lokalny precyzuje zakres działania komisji stałych, w tym komisji uzdrowiskowej<sup>14</sup>.

Stosownie do postanowień art. 47 ust. 1 u.l.u., w gminie uzdrowiskowej oraz w gminie posiadającej status obszaru ochrony uzdrowiskowej rada gminy powołuje stałą komisję uzdrowiskową. Kategoryczne sformułowanie ustawodawcy statuujące obowiązek organu stanowiącego i kontrolnego gminy jednoznacznie wskazuje na konieczność jego realizacji<sup>15</sup>. W związku z tym gmina nie może uchylić się od jego wykonania, powołując się na zasadę samodzielności. Podkreślić bowiem należy, że regulacje konstytucyjne<sup>16</sup> łącznie z regulacjami ustawy o samorządzie gminnym normują zręby organizacji gminy. Kształtują one organy wspólnoty samorządowej, relacje pomiędzy nimi oraz zakres ich zadań i kompetencji. W pozostałym zakresie jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna w kształtowaniu swojej struktury organizacyjnej i wewnętrznego podziału kompetencji. Będąc jednak związana postanowieniami ustaw nie może kształtować swojej struktury odmiennie od tych postanowień<sup>17</sup>.

Zobligowanie rady gminy do powołania komisji uzdrowiskowej powoduje tę konsekwencję, że w przypadku zaniechania realizacji przez radę obowiązku dopuści się ona naruszenia prawa. Fakt naruszenia prawa przez organ gminy stanowi podstawę do zastosowania środków nadzorczych. Stosownie do postanowień art. 96 ust. 1 u.s.g., w razie

---

<sup>13</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Polczynie-Zdroju z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Polczyn-Zdrój (Dz.Urz.Woj. Zach. 2011 r. Nr 112, poz. 2007 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Uchwała Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy - Miasto Świnoujście (Dz.Urz.Woj. Zach. 2009 r. Nr 50, poz. 1247 z późn. zm.), uchwała Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 9 września 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kołobrzeg (Dz.Urz.Woj. Zach. 2013 r. poz. 3244 z późn. zm.).

<sup>15</sup> W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 181.

<sup>16</sup> Art. 169 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 41.

powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. W piśmiennictwie podkreśla się, że przesłanka warunkująca zastosowanie tego środka nie została określona przez ustawodawcę precyzyjnie. Nie ustalił on bowiem, charakteru naruszenia prawa, jego zakresu i częstotliwości<sup>18</sup>. Za uzasadniony uznać należy pogląd, zgodnie z którym powtarzające się naruszenia Konstytucji lub ustaw nie muszą wiązać się z uchwałodawczą działalnością organów gminy. Mogą przybierać także postać działań faktycznych, a nawet zaniechania realizacji ustawowych obowiązków<sup>19</sup>. Z uregulowań art. 96 ust. 1 u.s.g. wynika ponadto, że naruszenie ma mieć charakter powtarzalny. Zatem jednorazowe naruszenie postanowień Konstytucji lub ustaw nie stanowi wystarczającej podstawy do zastosowania tego środka nadzoru. W przywołanych rozwiązaniach prawnych nie dookreślono liczby repetycji, lecz ze względu na doniosłe konsekwencje, jakie ustawodawca wiąże z naruszeniem, należy podzielić pogląd, że powinno one mieć miejsce co najmniej kilkakrotnie. Nie można jednak wykluczyć zastosowania takich sankcji także w razie tylko dwukrotnego naruszenia prawa, jeżeli waga przewinień organów gminy jest dostatecznie duża<sup>20</sup>. Wobec powyższego trudno określić hipotetyczne i abstrakcyjne reguły, według których w każdym przypadku należy postępować przy dokonywaniu tego typu kwalifikacji. O tym, czy zastosowanie charakteryzowanego środka nadzoru będzie uzasadniała mniejsza lub większa liczba naruszeń Konstytucji lub ustaw, muszą

---

<sup>18</sup> A. Matan, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010, LEX/el.

<sup>19</sup> A. Szewc, Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia), „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 19.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 19.

*Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej*

---

decydować okoliczności konkretnego przypadku, a zwłaszcza waga naruszeń oraz ich skutki<sup>21</sup>.

Odnosząc przesłanki warunkujące zastosowanie środka nadzoru uregulowanego w art. 96 ust. 1 u.s.g. do sytuacji, w której rada gminy dopuszcza się zaniechania powołania komisji uzdrowiskowej należy stwierdzić, że organ stanowiący i kontrolny gminy swoją beczynnością narusza ustawę. Jednak bierną postawę organu potraktować należy, jako mającą w określonych ramach czasowych charakter trwały i nie spełniającą wymogu powtarzalności. Wobec tego niezrealizowanie przez radę gminy obowiązku powołania komisji uzdrowiskowej nie może stanowić podstawy do rozwiązania rady przez Sejm, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Drugim spośród środków nadzoru, kwalifikowanym przez przedstawicieli doktryny do kategorii środków personalnych, jest zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego. Przesłanki zastosowania tego środka sformułowane zostały w art. 97 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z jego treścią, w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Podstawową przesłankę podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy i ustanowieniu zarządu komisarycznego stanowi brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, który jest konsekwencją naruszania prawa i płynących z niego obowiązków przez organy gminy<sup>22</sup>. Prezes Rady Ministrów, oceniając zatem, czy na terenie gminy występują przesłanki określone w przepisie art. 97 u.s.g., musi brać

---

<sup>21</sup> G. Węgrzyn, Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7, s. 61.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/2009, CBOSA.

pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonowaniem danej jednostki samorządu terytorialnego. Powinien więc badać, czy zebrane na dany czas dowody wskazują, że jednostka ta może nie zrealizować w niedalekiej przyszłości swoich zadań oraz czy personalnie dany zespół osób kierujących daną jednostką samorządu terytorialnego jest w stanie podjąć temu, aby widoczne zagrożenia usunąć<sup>23</sup>. Przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy musi występować łącznie z brakiem nadziei na szybką poprawę, aby uruchomiony proces nadzorczy nie cechowała wadliwość postępowania<sup>24</sup>. Zaistnienie obu przesłanek stanowi element wstępny procedury obejmującej wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej skierowany do Prezesa Rady Ministrów o zawieszenie organów danej jednostki samorządu terytorialnego. W oparciu o przedłożony wniosek możliwe jest zawieszenie organów wspólnoty i ustanowienie zarządu komisarycznego<sup>25</sup>. Nie analizując kwestii proceduralnych związanych z wykorzystaniem tego środka nadzoru, a odnosząc się jedynie do przesłanek determinujących jego zastosowanie i wiążąc je z beczynnością organów gminy w zakresie powołania komisji uzdrowskowej należy stwierdzić, że rezultatem tego zaniechania może być brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Jeśli bowiem zadania komisji polegają na opiniowaniu projektów aktów prawnych, czy też projektów programów, wyszczególnionych w art. 47 ust. 2 u.l.u., to odstąpienie przez organy gminy od zasięgnięcia wymaganych opinii w toku procedury uchwałodawczej, także z powodu braku organu opiniodawczego, skutkuje wadliwością aktów wydanych w jej wyniku. Z kolei wadliwość uchwał rady, stanowiących podstawę wykonywania zadań przez organy wspólnoty, rzutować będzie na możliwość rzeczywistej realizacji tych zadań.

---

<sup>23</sup> Wyrok WSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II SA/Wa 693/07, CBOSA.

<sup>24</sup> M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 164.

<sup>25</sup> Odmienne K. Sikora, *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Radom 2010, s. 212.

### **3. Komisja uzdrowiskowa jako organ pomocniczy rady gminy**

Kolejnym zagadnieniem istotnym dla charakterystyki pozycji ustrojowej komisji uzdrowiskowej jest określenie jej relacji wobec organu stanowiącego i kontrolnego wspólnoty samorządowej. Godzi się zauważyć, że na mocy postanowień art. 21 ust. 1 u.s.g. rada gminy może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania i skład osobowy. Należy więc uznać, że podstawą działalności komisji funkcjonujących w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego są przepisy zawarte w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawach szczególnych, postanowienia statutu, a niejednokrotnie postanowienia uchwał rady odnoszące się bezpośrednio do ich działalności. Podkreślenia jednak wymaga, że rozwiązania prawne zawarte w art. 21 ust. 1 u.s.g. odnoszą się wyłącznie do komisji fakultatywnych, regulują one bowiem uprawnienie rady gminy, a nie obowiązek kreowania tego typu organów. Odmienne natomiast potraktował ustawodawca komisję rewizyjną oraz komisję uzdrowiskową zobowiązując organ stanowiący i kontrolny wspólnoty do ich ustanowienia.

Powołanie komisji wiąże się z koniecznością ustalenia jej składu osobowego. Skład osobowy to zespół imiennie oznaczonych osób fizycznych będących członkami komisji. Jego ukształtowanie następuje poprzez wybór członków komisji. W związku z ustaleniem składu osobowego komisji rada gminy może realizować dwojakiego rodzaju uprawnienia. Pierwsze spośród nich sprowadza się do określenia zasad dotyczących składu. W ramach tego uprawnienia mieści się: ustalenie liczby osób wchodzących w skład poszczególnych komisji, sprecyzowanie wymaganych kwalifikacji lub predyspozycji, określenie proporcji pomiędzy poszczególnymi grupami radnych oraz niepołączalności członkostwa w komisji z pełnieniem innych funkcji. Z kolei drugim uprawnieniem rady gminy jest wybór konkretnych osób do składu komisji. Przedstawiciele doktryny zauważają,

że dopuszczalne jest łączne głosowanie na wszystkich kandydaturami, jak również głosowanie indywidualne – na każdego kandydata osobno<sup>26</sup>.

Uregulowania art. 47 u.l.u. nie odnoszą się do kwestii składu osobowego komisji uzdrowiskowej, wobec tego wyznacznikiem w jego kształtowaniu powinna być treść art. 21 ust. 1 u.s.g. Z treści tej wynika, że w skład komisji wchodzi radni. Ponadto sądzić należy, że członkami komisji mogą być także radni pełniący funkcję przewodniczącego rady lub wiceprzewodniczącego. Nie ma jednak podstaw prawnych upoważniających do powołania w jej skład osób spoza składu rady<sup>27</sup>. Wprawdzie na mocy postanowień art. 21 ust. 4 u.s.g. w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć osoby niebędące radnymi, lecz nie mają one prawa do udziału w głosowaniu.

Komisje podlegają organowi stanowiącemu i kontrolnemu w całym zakresie swojej działalności<sup>28</sup>. Konsekwencją tej podległości jest spoczywający na nich obowiązek przedkładania radzie planów pracy i sprawozdań z działalności. W celu zapewnienia efektywności pracy komisji rada określa przedmiot jej działania. Odbywa się to przez ustalenie nazwy komisji, adekwatnej do rodzaju powierzonych jej spraw (na przykład komisja kultury, komisja sportu i rekreacji, komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego) oraz zakresu wynikających stąd zadań i kompetencji<sup>29</sup>. Czyniąc te ustalenia organ stanowiący i kontrolny gminy nie jest zasadniczo związany jakimikolwiek ograniczeniami, z wyjątkiem nazwy i zadań komisji rewizyjnej oraz komisji uzdrowiskowej. Ustalenie przedmiotu działania powoduje ten skutek, że komisje mogą podejmować swoje działania tylko w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Niedopuszczalne jest wykonywanie przez komisje praw i obowiązków zastrzeżonych dla innych

---

<sup>26</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 320-321.

<sup>27</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 października 2012 r., NK-N6.4131.648.2012.JK8 (Dz.Urz.Woj. Dolno. 2012 r. poz. 3402).

<sup>28</sup> P. Chmielnicki, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, s. 410.

<sup>29</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 320.

organów wspólnoty samorządowej, a także podejmowanie działalności zewnętrznej<sup>30</sup>. Wykluczone jest również powierzenie komisjom kompetencji o charakterze władczym<sup>31</sup>. Ich działalność powinna mieć charakter usługowy wobec organu stanowiącego i kontrolnego i sprowadzać się do opiniowania, wnioskowania oraz kontrolowania<sup>32</sup>.

#### **4. Zadania komisji uzdrowiskowej**

Ustawodawca statuuje komisję uzdrowiskową jako organ opiniodawczo-doradczy rady gminy w sprawach dotyczących uzdrowiska oraz obszaru ochrony uzdrowiskowej. Rolą organu opiniodawczego jest wyrażanie poglądu na jakąś sprawę bądź też wydanie specjalistycznego orzeczenia na jakiś temat<sup>33</sup>. Zaopiniowanie, na przykład, projektu uchwały polega na wyrażeniu przez podmiot opiniujący poglądu w kwestii zasadności i prawidłowości sformułowanego w projekcie rozstrzygnięcia. Opinia wydawana jest w sprawach należących do zakresu działania podmiotu opiniującego, a więc w sprawach, w których dysponuje on odpowiednim zasobem wiedzy i doświadczenia. Opinia nie ma formalnie wiążącego charakteru, lecz wyrażone w niej stanowisko podmiotu kompetentnego w danej dziedzinie może i powinno wpływać na rozstrzygnięcie, ponieważ stwarza podstawy dla jego prawidłowości<sup>34</sup>. Z kolei funkcja doradcza organu realizowana jest poprzez udzielanie fachowych porad, zaleceń. W doktrynie wskazuje się, że organy opiniodawczo-doradcze uczestniczą

---

<sup>30</sup> M. Ofiarska, *Samorząd gminny*, (w:) *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, pod red. M. Ofiarskiej, J. Ciapały, Poznań 2001, s. 86, uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27 maja 2009 r., 55/2009, LEX nr 1724881.

<sup>31</sup> D. Ossowska-Salamonowicz, *Organizacja wewnętrzna rady gminy*, (w:) *Status prawny rady gminy*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012, s. 82.

<sup>32</sup> M. Ofiarska, *Samorząd gminny ...*, s. 86.

<sup>33</sup> Na gruncie języka polskiego pojęcie „opinia” rozumiane jest jako przekonanie o czymś, pogląd na jakąś sprawę bądź też orzeczenie specjalisty na temat wartości, walorów kogoś lub czegoś, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, tom 2, Warszawa 2003, s. 1272-1273.

<sup>34</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 281-282.

w wykonywaniu administracji publicznej przedstawiając opinie, oceny, a także wnioski dotyczące prowadzenia działalności administracyjnej<sup>35</sup>.

W art. 47 ust. 2 u.l.u. sformułowany został otwarty katalog zadań przypisanych komisji uzdrowiskowej. Wnioskować zatem można, że dopuszczalne jest jego rozszerzenie w drodze regulacji statutowych lub uchwał podjętych przez organ stanowiący i kontrolny gminy. Ustawowy katalog obejmuje zadania polegające na opiniowaniu: projektu operatu uzdrowiskowego; projektu statutu uzdrowiska lub statutu obszaru ochrony uzdrowiskowej; projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących tereny wchodzące w skład stref ochrony uzdrowiskowej; gminnych programów ochrony środowiska; projektów programów zamierzeń inwestycyjnych gminy dotyczących obszaru uzdrowiska oraz obszaru ochrony uzdrowiskowej. W poszczególnych wspólnotach samorządowych komisji uzdrowiskowej powierzono ponadto: opiniowanie zjawisk zachodzących w gospodarce turystyczno - wczasowej, ochronę zieleni i zadrzewień, ochronę i zagospodarowanie złóż naturalnych surowców leczniczych<sup>36</sup>, jak również uczyniono z niej organ współdziałający z lekarzem uzdrowiska<sup>37</sup>.

Jednym z ustawowych zadań komisji uzdrowiskowej jest wyrażenie opinii na temat projektu operatu uzdrowiskowego. Operat jest dokumentem zawierającym charakterystykę wyodrębnionego obszaru pod względem możliwości uznania go za uzdrowisko albo obszar ochrony uzdrowiskowej, ze szczególnym uwzględnieniem dostępnych na tym obszarze naturalnych surowców leczniczych i klimatu. Stosownie do postanowień art. 39 ust. 1 u.l.u., gmina, która zamierza wystąpić o nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, w celu określenia

---

<sup>35</sup> R. Michalska-Badziak, Podmioty administrujące, (w:) Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 273.

<sup>36</sup> Uchwała Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 9 września 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kołobrzeg (Dz.Urz.Woj. Zacho. 2013 r. poz. 3244 z późn. zm.).

<sup>37</sup> Uchwała Rady Miasta Świnoujścia z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy - Miasto Świnoujście (Dz.Urz.Woj. Zacho. 2009 r. Nr 50, poz. 1247 z późn. zm.).



*Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej*

---

możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na tym obszarze, sporządza operat uzdrowiskowy.

Kolejnym zadaniem komisji uzdrowiskowej jest opiniowanie projektu statutu uzdrowiska lub statutu obszaru ochrony uzdrowiskowej. Rada gminy zobligowana bowiem została do uchwalenia, po uzyskaniu decyzji o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, na podstawie operatu uzdrowiskowego, statutu uzdrowiska lub statutu obszaru ochrony uzdrowiskowej. Na organie stanowiącym i kontrolnym gminy uzdrowiskowej spoczywa ponadto obowiązek, wynikający z art. 38b u.l.u., sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania wspomnianej decyzji. Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega zaopiniowaniu przez komisję uzdrowiskową.

Komisja uzdrowiskowa właściwa jest również w sprawach opiniowania gminnych programów ochrony środowiska. Obowiązek ich uchwalenia nałożony został na organy stanowiące i kontrolne wspólnot samorządowych na mocy postanowień art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>38</sup>. Realizacja tego obowiązku służyć ma urzeczywistnieniu polityki ochrony środowiska rozumianej jako zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Ostatnim zadaniem komisji uzdrowiskowej, wyszczególnionym w katalogu sformułowanym w art. 47 ust. 2 u.l.u., jest opiniowanie projektów programów zamierzeń inwestycyjnych gminy dotyczących obszaru uzdrowiska oraz obszaru ochrony uzdrowiskowej. Programy zamierzeń inwestycyjnych gminy kwalifikowane są do kategorii programów gospodarczych, których uchwalanie należy, w myśl art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g.,

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.).

do wyłącznej właściwości rady gminy. Program zamierzeń inwestycyjnych gminy stanowi mechanizm koordynacji procesów inwestycyjnych w zakresie budowy i ulepszania infrastruktury technicznej<sup>39</sup>, a także wyznacznik potrzeb rozwojowych danej wspólnoty samorządowej. Pełni on również funkcje: informacyjną o planowanych zamierzeniach inwestycyjnych, przewidywanym terminie i kosztach realizacji, weryfikującą podejmowane działania inwestycyjne. Program zamierzeń inwestycyjnych gminy może być także uznany za punkt odniesienia przy planowaniu jej budżetu w zakresie inwestycji rocznych oraz wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej<sup>40</sup>. Jeśli zatem program zamierzeń inwestycyjnych dotyczyć ma obszaru uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej, to jego projekt podlega zaopiniowaniu przez komisję uzdrowiskową.

## **5. Tryb pracy komisji uzdrowiskowej**

Kolegialna struktura komisji uzdrowiskowej determinuje tryb pracy tego organu oraz formę wyrażania woli. Komisja wykonuje swoje zadania na posiedzeniach, zwoływanych przez przewodniczącego komisji z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek przewodniczącego rady, albo pisemny wniosek określonej liczby członków komisji. Niekiedy zastrzega się możliwość odbywania posiedzeń komisji wyłącznie w obecności co najmniej połowy składu komisji. W posiedzeniu komisji mogą uczestniczyć osoby nie będące jej członkami, z możliwością zabierania głosu, lecz bez prawa udziału w głosowaniu. Na posiedzenia komisji mogą być zapraszane osoby, których wypowiedź lub obecność są uzasadnione ze względu na przedmiot

---

<sup>39</sup> Uchwała Rady Miasta Puławy z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do opracowania „Programu Zamierzeń Inwestycyjnych Miasta Puławy na lata 2014-2018”, [www.bip.pulawy.pl](http://www.bip.pulawy.pl) (dostęp: 7.11.2015 r.).

<sup>40</sup> Zob. załącznik do zarządzenia nr A/82/2014 Prezydenta Miasta Puławy z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad opracowania i monitorowania Programu Zamierzeń Inwestycyjnych Miasta Puławy, [www.bip.pulawy.pl](http://www.bip.pulawy.pl) (dostęp: 7.11.2015 r.).

*Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej*

---

rozpatrywanej sprawy<sup>41</sup>. Pracami komisji kieruje jej przewodniczący, który ustala terminy i porządek posiedzeń, wyznacza sprawozdawców do poszczególnych spraw na posiedzenia komisji. Z upoważnienia przewodniczącego komisji, może go zastępować wiceprzewodniczący, lub inny radny wskazany przez przewodniczącego. Z posiedzenia komisji sporządzany jest protokół, który powinien zawierać: datę posiedzenia, porządek obrad i listę obecności; informację o przebiegu posiedzenia; informację o zgłoszonych wnioskach i wynikach głosowania; treść przyjętych ustaleń; treść dokumentów i materiałów złożonych do protokołu; podpisy, przewodniczącego obrad oraz protokolanta. Członkowi komisji, a także innej osobie zabierającej głos w dyskusji należy umożliwić zgłoszenie uwag do protokołu<sup>42</sup>.

Komisja uzdrowiskowa wyraża wolę, w sprawach należących do jej właściwości, w formie uchwał. Jednak jej uchwałom nie można przypisać ogółu cech znamienych dla uchwał organów jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu akcentuje się, że uchwała organu wspólnoty samorządowej to taka forma działania jej organu kolegiального, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji, zebrania), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym, będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym<sup>43</sup>. Mając powyższe na uwadze, uchwałom komisji uzdrowiskowej odmówić trzeba przede wszystkim rozstrzygającego charakteru, ponieważ podejmowane są one w celu wyrażenia opinii. Uchwały komisji zapadają zwykłą większością

---

<sup>41</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Duszniki Zdrój (Dz.Urz.Woj. Dolno. z 2003 r. Nr 49, poz. 1154 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Polczynie-Zdroju z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Polczyn-Zdrój (Dz.Urz.Woj. Zach. 2011 r. Nr 112, poz. 2007 z późn. zm.).

<sup>43</sup> A. Szewc, T. Szewc, Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego, Warszawa 1999, s. 48-49.

głosów, a zważywszy na uniwersalny charakter wyrażonej w art. 11b u.s.g. zasady jawności należy przyjąć, że w głosowaniu jawnym.

## **6. Wnioski końcowe**

Rozwiązania prawne zawarte w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych umożliwiają określenie ramowego katalogu zadań realizowanych przez komisję uzdrowiskową. Jego uzupełnienie odbywa się w drodze regulacji statutowych lub odrębnych uchwał podejmowanych przez organ stanowiący i kontrolny gminy. Natomiast ustalenie pozycji ustrojowej komisji uzdrowiskowej wyłącznie na podstawie uregulowań przywołanego aktu prawnego może być utrudnione. Zważywszy jednak, że uregulowania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych mają charakter *lex specialis* wobec postanowień ustawy o samorządzie gminnym, zatem w kwestiach, co do których ustawodawca nie odniósł się wprost, posiłkować się należy regułami ogólnymi, wywiedzionymi z ustawy samorządowej.

## **Structure position and health-care committee duties**

### *Abstract*

Health-care communes should be treated as the exception of the rule related to commune structure uniformity. Health-care communes structure is determined by duties being done by autonomous communities. It should take into consideration the specification above duties and be related to the need of their realization. That is why in both, health-care commune and the one having the status of the health-care protection area, the health-care committee is called into being together with the definition of duties and membership. Committee is an advisory organ of commune council with the reference to actions connected with health-care and the area of health-care protection.

**Keywords:** health-care communes, health-care committee, advisory organ of commune council.