



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKR.430.1.2024

Warszawa, 2024-07-03

Opinia
do stanowiska Ministra Zdrowia w sprawie informacji o wynikach kontroli
P/23/063 Działania na rzecz odpowiedniej jakości powietrza w uzdrowiskach

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Zdrowia, zawartego w piśmie z 12 czerwca 2024 r. (znak: NKM.0910.42.2023.10.KCZ).

Dziękuję za przedstawienie przez Panią Minister obszernego stanowiska do informacji o wynikach kontroli NIK. Z przykrością stwierdzam jednak, że w większości nie podzielam poglądów i opinii przedstawionych w przesłanym piśmie i równocześnie podtrzymuję ocenę wyrażoną w informacji o wynikach kontroli NIK, że nie zostały zapewnione optymalne i bezpieczne warunki do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego z uwagi na zbagatelizowanie na etapie potwierdzania statusu uzdrowisk problematyki niedostatecznej jakości powietrza.

Z zadowoleniem przyjmuję stanowisko Pani Minister w odniesieniu do wniosku nr 5, dotyczące rozważania podjęcia prac nad nowelizacją aktów prawnych z zakresu badań właściwości leczniczych klimatu oraz o przyjęciu do realizacji wniosków nr: 6, 7 i 8.

Natomiast nie podzielam argumentacji Pani Minister dotyczącej wniosków nr 1 i 2 zawartych w informacji o wynikach kontroli. Nie mogę zgodzić się z tezą dotycząca braku kompetencji Ministra Zdrowia do analizy danych dotyczących jakości powietrza w uzdrowiskach i niepodejmowaniu działań w trybie art. 44 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej. Należy podkreślić, że w świetle postanowień art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy uzdrowiskowej, Minister Zdrowia został zobligowany do monitorowania zachowania warunków leczniczych i środowiskowych warunkujących przyznanie i utrzymanie statusu uzdrowiska, a zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 do warunków takich należy spełnianie wymagań w stosunku do środowiska, a zatem również w odniesieniu do jakości powietrza. Dane dotyczące jakości powietrza są podawane przez GIOŚ do wiadomości publicznej, a wbrew twierdzeniom Ministra Zdrowia, ich analiza nie musi być dokonywana: *jedynie przez wykwalifikowane/kompetentne służby*, ale jest możliwa do przeprowadzenia na podstawie udostępnionych informacji przez każdego obywatela. Jedyną wiedzą jaką trzeba dysponować w tym zakresie są poziomy normatywne dla poszczególnych substancji, które również zostały przedstawione przez GIOŚ np. na portalu jakości powietrza¹ lub w rocznych ocenach jakości powietrza². Dodatkowo dane dotyczące stanu zanieczyszczenia powietrza w uzdrowiskach przedstawiane są w raportach problemowych dotyczących tego zagadnienia, sporządzonych przez GIOŚ za poszczególne lata 2019-2022³. Warto również nadmienić, że Zespół Roboczy ds. Wpływu Zanieczyszczeń Powietrza na Zdrowie przy Radzie Zdrowia Publicznego, który jest organem doradczym Ministra Zdrowia, zalecał pacjentom⁴ samodzielne śledzenie jakości powietrza i w przypadku osób należących do grupy podwyższonego ryzyka – wybieranie na miejsca leczenia sanatoryjnego regionów z dobrą jakością powietrza.

Nie można również zgodzić się z tym, że Minister Zdrowia ocenia spełnianie przez uzdrowisko wymagań dotyczących jakości powietrza tylko na etapie ubiegania się o nadanie statusu uzdrowiska lub potwierdzania spełniania warunków ustawowych, co ma miejsce raz na 10 lat. Przede wszystkim są to zadania wyodrębnione w art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy uzdrowiskowej, a ich wykonanie nie jest tożsame

¹ Informacje dostępne pod adresem:

- https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/annual_assessment_air_acceptable_level,
- https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/annual_assessment_air_target_level.

² Przykładowo oceny jakości powietrza za 2023 r. dostępne są pod adresem: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1005004>.

³ Ostatni raport za 2022 r. dostępny jest pod adresem: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/publications/card/55100>.

⁴ Raport pt. *Działania indywidualne i informowanie o ryzyku w związku z zanieczyszczeniem powietrza zalecenia przygotowane przez grupę ekspertów Światowej Organizacji Zdrowia z krajowymi rekomendacjami dla Polski* (str. 9).

z realizacją zadań wynikających z art. 19 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, czego dotyczy wnioski NIK. Minister Zdrowia, przyjmując wskazany powyżej sposób postępowania, nie miał możliwości – w razie potrzeby – bieżącego zastosowania trybu określonego w art. 44 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej, który wskazywał m.in., że jeżeli ustały warunki uzasadniające nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska, minister właściwy do spraw zdrowia występuje do gminy o podjęcie działań koniecznych w celu przywrócenia tych warunków. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca wyraźnie rozróżnił tryb określony w art. 44 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej od trybu wskazanego w art. 43 ust. 2 tej ustawy, który powinien znajdować zastosowanie właśnie w przypadku potwierdzania spełniania warunków ustawowych w okresach dziesięcioletnich.

Również niezrozumiały jest fakt odwoływania się w argumentacji dotyczącej wniosku nr 1 do przepisów art. 46 ustawy uzdrowiskowej, wskazujących zadania własne gminy uzdrowiskowej związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska i dotyczące m.in. spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, skoro w praktyce, na etapie okresowego potwierdzania statusu uzdrowisk, Minister Zdrowia ignorował niespełnienie tych wymogów przez poszczególne jednostki, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 4 wymienionej ustawy.

Z zaskoczeniem odczytuję argument, że akurat Minister Zdrowia nie stawia na pierwszym miejscu dobra pacjentów poprzez zapewnienie optymalnych warunków do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego (w otoczeniu wolnym od nadmiernych i negatywnych obciążeń ze strony środowiska), lecz uznaje, że: *Stan zanieczyszczeń w całym kraju, szczególnie w sezonie grzewczym, nie jest zadowalający, zatem dyskredytowanie wyłącznie uzdrowisk w tym zakresie jest daleko krzywdzące*. Zauważam, że w raporcie *Zespołu do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego z 2017 r.* – powołanego przez Ministra Zdrowia – wskazano, że: *Uzdrowisko powstaje w tym, a nie innym miejscu, dlatego że dane miejsce cechuje występowanie odpowiednich surowców oraz specyficznego klimatu, innego, ocenianego jako lepszy niż w pozostałej części kraju, cechującego się czystym powietrzem (...)*. Ponadto sam Minister Zdrowia wcześniej wskazywał gminom uzdrowiskowym na konieczność bezwzględnego przestrzegania przepisów ustawy uzdrowiskowej, m.in. w zakresie spełniania wymagań dotyczących zanieczyszczeń powietrza (pismo z 22 października 2018 r.), a także informował Instytuty uprawnione do wydawania świadectw klimatycznych (IMGW-PIB, IGiPZ PAN), że: *obszary uzdrowiska (...) powinny cechować się walorami środowiskowymi o jak najkorzystniejszych parametrach. Są to obszary, które są miejscowościami uzdrowiskowymi, a nie wypoczynkowymi, na których prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe* (pismo 1 czerwca 2022 r.). W związku z tym naturalnym jest oczekiwanie, że uzdrowiska będą spełniać jak najwyższe standardy środowiskowe, ponieważ w ramach zadań publicznych kierowani są tam na leczenie pacjenci, którzy – jak informuje Ministerstwo Zdrowia oraz Narodowy Fundusz Zdrowia – *mają odzyskać sprawność po przebytej wcześniej chorobie lub wypadku*.

Nie zgadzam się z podanymi w Stanowisku informacjami dotyczącymi wniosku nr 2, które są niezgodne ze stwierdzonym stanem faktycznym i nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym przez NIK materiale dowodowym. Dotyczyło to następujących stwierdzeń:

- 1) *warunek wynikający z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy uzdrowiskowej, odnoszący się do posiadania (przez gminę objętą statusem uzdrowiska) klimatu o właściwościach leczniczych (potwierzonego na zasadach określonych w ustawie) został spełniony przez wszystkie kontrolowane gminy uzdrowiskowe (...),*
- 2) *żadne z wydanych przez jednostki uprawnione świadectw nie negowały posiadania klimatu leczniczego przez dane uzdrowisko (...),*
- 3) *Opisane w charakterystykach świadectw (raportach) kwestie związane m.in. z takim zastrzeżeniami, jak umiarkowanie korzystne właściwości lecznicze i profilaktyczne klimatu, mało korzystne dla klimatoterapii parametry sanitarne powietrza, itp., pomimo na ich wskazywanie, nigdy nie znalazły przełożenia na kluczowe stwierdzenie wyrażone w świadectwie wydawanym przez uprawnione jednostki, a mianowicie nie negowały zasadności prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze danego uzdrowiska,*
- 4) *Nigdy nie zaistniała sytuacja, w której odmówiono któremuś z uzdrowisk wydania takiego świadectwa (potwierdzającego właściwości lecznicze klimatu), jak również nie wydano świadectwa, w którym wskazano, że klimat nie posiada właściwości leczniczych i tym samym nie może być tam prowadzone lecznictwo uzdrowiskowe.*

Ad. 1)

Wbrew podanym przez Panią Minister informacjom, warunek wynikający z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy uzdrowiskowej nie został spełniony w żadnym z 12 uzdrowisk, których dokumentację analizowano w toku kontroli NIK. Szczegółowa analiza dokumentacji sporządzonej na potrzeby oceny właściwości leczniczych klimatu tych uzdrowisk wykazała, że w uzdrowiskach przekroczone były wartości norm niektórych substancji zawartych w powietrzu, w niektórych przypadkach przekroczone skrajnie. Natomiast nie było

żadnych dowodów, że klimat tych uzdrowisk nie ma negatywnego działania na organizm ludzki. Przepis art. 36 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej stanowi, że potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu odbywa się na podstawie udokumentowanych badań potwierdzających te właściwości oraz wykluczających jego negatywne oddziaływanie na organizm ludzki. Z kolei przepisy rozporządzenia w sprawie właściwości leczniczych klimatu określają, że zanieczyszczenie powietrza jest jednym z elementów, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu właściwości leczniczych klimatu. Równocześnie, kontrola NIK przeprowadzona w obu Instytutach wydających świadectwa klimatyczne wykazała, że jednostki te nie dysponowały dowodami wykluczającymi negatywne oddziaływanie klimatu uzdrowiska na organizm ludzki, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej.

Ad 2) i 3)

Faktem jest, że w latach 2017–2019 Instytuty potwierdziły właściwości lecznicze klimatu w odniesieniu do wszystkich 12 uzdrowisk, których dokumentację analizowała NIK, lecz równocześnie zawarły w swoich opiniach zapisy wskazujące na przesłanki wykluczające występowanie na terenach tych uzdrowisk klimatu o właściwościach leczniczych (przynajmniej w części roku kalendarzowego). Ustalenia kontroli NIK potwierdziły nieprawidłowy sposób działania obu Instytutów w tym zakresie.

Należy podkreślić, że IGiPZ PAN zamieścił w dokumentacji dotyczącej oceny właściwości leczniczych klimatu uzdrowisk konkluzje badań potwierdzających negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie (m.in. PM10, PM2,5, B(a)P i ozonu), wskazując na występowanie przekroczeń wartości normatywnych ustalonych dla tych substancji. Na przykład w odniesieniu do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym B(a)P, wskazano, że: *Związki te działają bezprogowo, co oznacza, że każde stężenie powoduje wzrost ryzyka nowotworu.* Natomiast w ocenianych przez IGiPZ PAN uzdrowiskach były wysokie przekroczenia stężeń B(a)P i w czterech przypadkach mieściły się w przedziale 430%-990% normy. W związku z niedostateczną jakością powietrza Instytut w świadectwach klimatycznych dla czterech uzdrowisk (Busko-Zdrój, Cieplice, Szczawnica, Szczawno-Zdrój) zawarł przeciwskazania do leczenia w danym uzdrowisku pacjentów z określonymi schorzeniami lub w określonej części roku. Kontrola NIK wykazała przy tym, że Minister Zdrowia nie podjął działań, w ramach istniejących przepisów prawa lub nie zainicjował stworzenia nowych rozwiązań, aby takie przeciwskazania uwzględnić w procesie kierowania pacjentów na leczenie do tych uzdrowisk. Natomiast z danych uzyskanych z NFZ wynika, że w *sezonach chłodnych* z okresu 2018–2022 (tj. w okresie, w którym jakość powietrza była znacznie gorsza niż w pozostałej części roku kalendarzowego), w wymienionych czterech uzdrowiskach leczono łącznie 2 271 pacjentów ze schorzeniami, które były objęte przeciwskazaniem zapisanym w świadectwach klimatycznych wydanych przez IGiPZ PAN (pacjenci ze schorzeniami układu oddechowego lub układu krążenia).

Druga z jednostek dokonująca oceny właściwości klimatu uzdrowisk (IMGW-PIB), w przygotowanych w tym celu dokumentach⁵, w ogóle nie odnosiła się do wpływu jakości powietrza na zdrowie, mimo stwierdzonych przekroczeń wartości normatywnych dla niektórych zanieczyszczeń powietrza (w części przypadków skrajnych). Kontrola NIK w tej jednostce wykazała jednak, że IMGW-PIB, stwierdzając w świadectwach klimatycznych brak przeciwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, w ogóle nie brał pod uwagę kwestii zanieczyszczenia powietrza, ponieważ przyjął na potrzeby tego procesu definicję naukową klimatu, która wg Instytutu nie uwzględniała tego aspektu. NIK wykazała, że taki sposób działania Instytutu był nieuprawniony i niezgodny z obowiązującymi przepisami o lecznictwie uzdrowiskowym. Równocześnie w piśmie z 6 czerwca 2022 r., skierowanym do Ministra Zdrowia, Zastępcą Dyrektora IMGW-PIB wskazał, że: *zanieczyszczenie powietrza, hałas, pole elektromagnetyczne będą zawsze stanowiły istotny element jakości życia pacjenta w uzdrowisku i jako takie powinny być brane pod uwagę*, a zatem klimat uwzględniający wymienione elementy będzie wpływał na proces leczenia. Dodatkowo w świadectwach klimatycznych sporządzonych przez IMGW-PIB dla trzech uzdrowisk (Goczałkowice-Zdrój, Rabka-Zdrój, Swoszowice) – oprócz wskazania na przekroczenia wartości normatywnych dla wybranych zanieczyszczeń powietrza, zapisano, że nie ma przeciwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego pomijając niedostateczną jakość powietrza. W praktyce zapisy takie oznaczały brak możliwości realizacji świadczeń z tego zakresu, ponieważ nie jest możliwe ustalenie takich zasad i organizacji w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, które pozwolą pacjentom na korzystanie z pozostałych czynników branych pod uwagę przy ocenie właściwości leczniczych klimatu danego uzdrowiska, ale bez korzystania z powietrza atmosferycznego. Należy przy tym zaznaczyć, że IMGW-PIB oceniał uzdrowiska, w których skala przekroczeń parametrów określających jakość powietrza była najwyższa (dla PM10, PM2,5 i B(a)P). Średnioroczne stężenia B(a)P, w okresie branym pod uwagę przy

⁵ Świadectwa klimatyczne i operaty klimatyczne, które wraz z operatami uzdrowiskowymi, zostały przekazane do Ministerstwa Zdrowia przez poszczególne gminy uzdrowiskowe.

wydawaniu świadectw klimatycznych, mieściły się w trzech uzdrowiskach w przedziale od 500% do 1 450% normy.

Ad. 4)

W toku kontroli NIK ujawniono przypadek dotyczący opinii IMGW-PIB zawartej w świadectwie klimatycznym z 14 listopada 2008 r. dla uzdrowiska Cieplice stanowiącej, że z uwagi na niespełnienie norm jakości powietrza, klimat uzdrowiska nie może być wykorzystany w lecznictwie uzdrowiskowym. Wymienione świadectwo klimatyczne było korektą pierwotnie wydanego świadectwa klimatycznego z 11 lipca 2008 r., w którym zawarto zapisy, że klimat lokalny uzdrowiska Cieplice mógł być wykorzystywany w lecznictwie uzdrowiskowym. Istotne jest przy tym, że tak skrajne opinie zostały sformułowane na podstawie identycznego stanu faktycznego odnoszącego się do parametrów świadczących o zanieczyszczeniu powietrza.

Wskazana powyżej *negatywna* ocena właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska Cieplice z 14 listopada 2008 r. była podstawą do stwierdzenia przez Ministra Zdrowia nieprawidłowości w decyzji uzdrowiskowej z 23 czerwca 2009 r. i wyznaczenia okresu dostosowawczego na jej usunięcie, czego nie udało się osiągnąć gminie uzdrowiskowej ani w pierwotnie wyznaczonym terminie (do 31 grudnia 2013 r.), ani w terminie przedłużonym (do 31 grudnia 2018 r.)⁶. Równocześnie wskutek przedłużenia pierwotnego terminu na usunięcie nieprawidłowości, okres dostosowawczy w tym przypadku był dłuższy niż pięć lat (wyniósł 9,5 roku), co wykraczało poza ramy czasowe wskazane w art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej. Natomiast niewykonanie przez Ministra Zdrowia obowiązku określonego w art. 43 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej, dotyczącego wystąpienia do Rady Ministrów o pozbawienie statusu uzdrowiska w związku z nieusunięciem w wyznaczonych terminach nieprawidłowości stwierdzonych w decyzji z 2009 r., umożliwiło gminie uzdrowiskowej ubieganie się w 2018 r. o potwierdzenie statusu uzdrowiska na okres kolejnych dziesięciu lat.

Nie podzielam przedstawionego stanowiska, że dla Ministra Zdrowia kwestia niedostatecznej jakości powietrza w uzdrowiskach – wobec spełniania innych warunków ustawowych, a w szczególności uzyskania świadectwa klimatycznego wydanego przez uprawnioną jednostkę – nie była podstawą do stwierdzenia nieprawidłowości i wyznaczenia okresu dostosowawczego na jej usunięcie, tj. wdrożenia procedury określonej w art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej. Przede wszystkim niespełnienie warunku zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza, mimo spełnienia innych warunków ustawowych, w świetle uregulowań zawartych w art. 34 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej, nie dawało podstawy do nadania (potwierdzenia) statusu uzdrowiska. Przepis ten wyraźnie wskazuje na konieczność łącznego spełnienia wszystkich pięciu warunków w nim określonych, przy czym spełnianie wymagań w stosunku do środowiska, w tym również wymagań odnośnie do jakości powietrza (art. 34 ust. 1 pkt 4), stanowi odrębny warunek od występowania na terenie uzdrowiska klimatu o właściwościach leczniczych (art. 34 ust. 1 pkt 2). Tym samym przywołane powyżej stanowisko Ministra Zdrowia nie znajdowało i nadal nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach prawa. Należy również podkreślić, że w toku pierwszej *oceny dziesięcioletniej* uzdrowisk, Minister Zdrowia co najmniej w dwóch decyzjach uzdrowiskowych wydanych w 2009 r., stwierdził nieprawidłowości dotyczące przekroczenia zmierzonych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu dotyczących pyłu zawieszonego i tlenku węgla (uzdrowisko Cieplice) oraz B(a)P i pyłu zawieszonego (uzdrowisko Goczałkowice-Zdrój) i w związku z tym wyznaczył pięcioletni okres dostosowawczy na ich usunięcie. Zmiana sposobu postępowania Ministra Zdrowia, mimo braku zmiany generalnych reguł wynikających z przepisów o lecznictwie uzdrowiskowym, jest o tyle niezrozumiała, że z upływem czasu pojawiało się coraz więcej dowodów naukowych wskazujących na dotkliwe skutki zdrowotne złej jakości powietrza. Warto przy tym nadmienić, że wg apelu z 1 października 2021 r., skierowanego do Ministra Zdrowia przez ponad 50 instytucji oraz reprezentantów sektora zdrowia – *Zanieczyszczone powietrze uważane jest za największe środowiskowe zagrożenie dla zdrowia ludzi*.

Nie mogę również zgodzić się z argumentacją, że w przypadku występowania przekroczeń norm jakości powietrza w uzdrowisku, Minister Zdrowia wzywał władze gmin uzdrowiskowych do przedłożenia programów naprawczych, ponieważ resort zdrowia nie miał umocowania prawnego do podjęcia takich działań. Jeszcze raz podkreślam, że możliwości działania Ministra Zdrowia w przypadku niespełniania wymagań odnośnie do jakości powietrza wyznaczają przepisy ustawy uzdrowiskowej, a konkretnie art. 43 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 4 wymienionej ustawy oraz art. 44 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, lecz Minister Zdrowia zaniechał takich działań.

⁶ Wprawdzie odnotowano pewną poprawę jakości powietrza, lecz w wyznaczonych okresach nie udało się wyeliminować przekroczeń wartości normatywnych dla PM10 i B(a)P, a spełnianie wymagań w stosunku do środowiska (w tym także w odniesieniu do jakości powietrza) jest jednym z obligatoryjnych warunków pozwalających na potwierdzenie statusu uzdrowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy uzdrowiskowej).

Za wysoce niepokojące uważam potwierdzenie w latach 2019-2021 przez upoważnionych pracowników Ministerstwa Zdrowia spełnienia wymagań ustawowych przez 12 uzdrowisk, których dokumentację analizowano w toku kontroli NIK. W pismach Ministra Zdrowia kierowanych do poszczególnych gmin uzdrowskich każdorazowo wskazano, że uzdrowisko:

- spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska (przesłanka z art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy uzdrowskowej), pomimo że Minister miał wiedzę o niespełnianiu wymagań dotyczących jakości powietrza,
- na jej terenie występuje klimat o właściwościach leczniczych, potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie uzdrowskowej (przesłanka z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy uzdrowskowej), pomimo nieprzedstawienia w dokumentacji sporządzonej przez uprawnione jednostki dowodów potwierdzających te właściwości oraz wykluczających ich negatywne oddziaływanie na organizm ludzki, a więc mimo niespełnienia wymagań określonych w art. 36 ust. 3 wymienionej ustawy.

Zauważam również, że potwierdzenie wymienionych powyżej informacji oraz niepodjęcie przez upoważnionych pracowników Ministerstwa Zdrowia działań określonych w art. 43 ust. 2 ustawy uzdrowskowej w związku z niespełnieniem wymagań dotyczących jakości powietrza noszą znamiona czynów zabronionych, polegających na poświadczeniu nieprawdy co do okoliczności mających znaczenie prawne oraz niedopełnieniu obowiązków, tj. czynów z art. 271 § 1 w związku z art. 231 § 1 w związku z art. 11 § 2 Kodeksu karnego⁷.

W odniesieniu do argumentów związanych z wnioskiem nr 3, w części dotyczącej ograniczeń w kierowaniu pacjentów do uzdrowisk niespełniających wymagań ustawowych, podkreślam, że konieczność działań w tym zakresie wynika z potrzeby zabezpieczenia pacjentów przed negatywnymi skutkami niedostatecznej jakości powietrza. Uzasadnienie Ministerstwa Zdrowia, że: *Niespełnienie któregoś z kryteriów oceny jakości powietrza nie daje podstawy do wprowadzania sezonowości kuracji* w pełni potwierdza potrzebę zainicjowania wskazywanych przez NIK działań legislacyjnych w tym zakresie. Jak wskazano wcześniej w treści niniejszej opinii, w dokumentacji sporządzonej przez IGiPZ PAN, w związku z niedostateczną jakością powietrza, sformułowano przeciwskazania do leczenia w niektórych uzdrowskach pacjentów z określonymi schorzeniami lub w określonej części roku. Niemniej jednak Minister Zdrowia nie podjął działań, aby zapewnić respektowanie tych przeciwskazań. Ponadto, co również przedstawiono wcześniej w opinii, wskutek nieprawidłowych działań drugiej jednostki dokonującej oceny właściwości leczniczych klimatu (IMGW-PIB), w ocenie przeciwskazań do prowadzenia lecznictwa uzdrowskowego nie była uwzględniana kwestia zanieczyszczenia powietrza, a analizowane przez tę jednostkę przypadki dotyczyły sytuacji, w których skala przekroczeń parametrów określających jakość powietrza była wyższa niż dla uzdrowisk ocenianych przez IGiPZ PAN. Równocześnie ustalenia kontroli NIK potwierdziły, że w *sezonach chłodnych* (kiedy stężenia PM₁₀, PM_{2,5} i B(a)P były znacznie wyższe niż w pozostałej części roku⁸), w latach 2018–2022 w 12 uzdrowskach objętych analizą NIK leczono 44 693 osoby szczególnie narażone na skutki złej jakości powietrza.

Należy również podkreślić, że problem niedostatecznej jakości powietrza nie dotyczy w równym stopniu wszystkich uzdrowisk, dlatego tam, gdzie skala przekroczeń wartości normatywnych jest największa, powinny być podejmowane zdecydowane działania mające na celu zabezpieczenie kuracjuszy przed negatywnymi skutkami tego stanu. W toku kontroli NIK poddano analizie dokumentację uzdrowisk, w których przekroczenia norm niektórych zanieczyszczeń powietrza w tej dokumentacji określane były jako skrajne. Przykładowo stężenia średnioroczne B(a)P w 2017 r.⁹, które wskazano w dokumentacji dla uzdrowisk Goczałkowice-Zdrój i Rabka-Zdrój wyniosły odpowiednio 14,5 ng/m³ (1 450% normy) oraz 8,0 ng/m³ (800% normy) wobec poziomu docelowego wynoszącego 1 ng/m³. Istotny jest również fakt, że parametry stosowane do oceny jakości powietrza względem przyjętych norm nie w pełni odzwierciedlają prawdopodobieństwo negatywnego działania zanieczyszczeń powietrza w całym roku kalendarzowym, na co NIK wskazała w informacji o wynikach kontroli. Jakość powietrza wykazuje bowiem istotnie zróżnicowanie sezonowe, pogarszając się znacznie w *sezonie chłodnym* (I oraz IV kwartał danego roku). W wymienionych uzdrowskach stężenia B(a)P w 2017 r. uśrednione dla *sezonu chłodnego* były wyższe o niemal 90% od stężeń średniorocznych, a przypadki przekroczeń wartości normatywnych dla stężeń dobowych PM₁₀ stanowiły odpowiednio 52% i 36% czasu w *sezonie chłodnym*. Patrząc przez pryzmat aktualnej wiedzy na temat szkodliwości zanieczyszczeń powietrza i z uwzględnieniem obecnych zaleceń WHO (AQG z 2021 r.) dla pyłu PM₁₀, można dostrzec, że skala zanieczyszczenia powietrza tą substancją w 2017 r. w tych uzdrowskach kształtowała się na poziomach, które w kontekście ochrony zdrowia nie powinny mieć miejsca i nie powinny być ignorowane przez Ministerstwo Zdrowia, co jak wykazała kontrola NIK niestety miało miejsce na etapie potwierdzania w latach 2019-2021 statusu poszczególnych uzdrowisk, których dokumentację objęto analizą.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.).

⁸ W przypadku 12 uzdrowisk, których dokumentację poddano analizie w toku kontroli NIK, stężenia PM₁₀ w *sezonie chłodnym* były wyższe w porównaniu do stężeń średniorocznych o 25%–55%, a w przypadku B(a)P nawet o 60%–100% wyższe. Tym samym pogorszenie jakości powietrza w tym okresie mogło wpływać na zwiększenie ryzyka negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi, zwłaszcza wśród pacjentów szczególnie narażonych na złą jakość powietrza.

⁹ Okres brany pod uwagę przy ostatniej ocenie właściwości leczniczych klimatu uzdrowisk.

Budzi to również mój niepokój w kontekście materiałów promowanych przez samo Ministerstwo Zdrowia, ponieważ w ramach kampanii edukacyjnej *Czas na czyste powietrze*, przedstawiono w szczególności opracowanie dra hab. Artura Badydy, w którym wskazano, że nawet: *Krótkoterminowe narażenie człowieka na działanie szkodliwych związków emitowanych do powietrza (ekspozycja na wysokie stężenia w okresie od kilku godzin do kilku dni) może być m.in. przyczyną: 1. nasilenia objawów wielu chorób, 2. przedwczesnych zgonów, 3. większej liczby wizyt u lekarza i zwolnień lekarskich, interwencji pogotowia ratunkowego i hospitalizacji, 4. wzrostu konsumpcji leków, absencji w żłobkach, przedszkolach, szkołach i w pracy.* Należy mieć przy tym na uwadze, że czas trwania leczenia uzdrowiskowego na ogół mieści się w przedziale od 21 do 28 dni.

Jeśli chodzi o wniosek dotyczący podjęcia współpracy z Ministrem Klimatu i Środowiska w celu ustalenia zasad i częstotliwości wykonywania pomiarów jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych, to wbrew podanym przez Panią Minister argumentom dotyczącym braku kompetencji do działania w tym zakresie, pragnę zauważyć, że w świetle uregulowań art. 90 ust. 3 ustawy Poś, minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określa w drodze rozporządzenia metody i zakres dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu. Z kolei w art. 90 ust. 4 ustawy Poś wskazano, że w tym rozporządzeniu ustalone zostaną w szczególności kryteria lokalizacji punktów pomiarowych, a także przypadki, w których ocena jakości powietrza powinna być dokonywana metodami pomiarowymi.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/