

**RAPORT O BIEŻĄCEJ POLITYCE, PROCEDURACH, PODSTAWACH PRAWNYCH I PRAKTYCE
PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OBSZARACH PRZYBRZEŻNYCH,
PRZYGOTOWANY W RAMACH PROJEKTU INTERREG IIIB CADSES PLANCOAST**

A. STRESZCZENIE WYKONAWCZE (EXECUTIVE SUMMARY)

Pierwsza część Raportu rysuje tło, na którym zostanie przedstawiona problematyka zagospodarowania przestrzennego i zarządzania funkcjonowaniem obszarów przybrzeżnych. Wprowadzające rozdziały zawierają - po krótkim rysie historycznym, gdzie podkreślono oddziaływanie negatywnych i pozytywnych tradycji na rozwój systemu i stan obecny - ogólną charakterystykę systemu planowania przestrzennego w Polsce. Szczegółowo wyliczono instytucje centralne i regionalne determinujące politykę przestrzenną, ich funkcjonowanie, oddziaływanie na poziom lokalny i wzajemne powiązania. Przedstawiono instrumenty planowania przestrzennego i rodzaje dokumentów planistycznych, ich hierarchię i generalną zawartość. Dużo miejsca poświęcono podstawom prawnym, które przywołano w tekście i licznych przypisach. Autor wskazując na nierównowagę sił uczestników procesu planistycznego, stawia tezę, że kształt prawodawstwa i praktyka jego stosowania skutkuje w zagospodarowaniu przestrzeni dość prymitywnie rozumianą ekonomią - maksymalny zysk z realizowanego zagospodarowania przy minimalnym koszcie sporządzenia dokumentu planistycznego. W efekcie, miast pozytywnie wykorzystywać wzajemne oddziaływania interesów, które artykułują się w trakcie procesu, niezrównoważony system rodzi chaos przestrzenny. Nadzieję przynoszą oddziaływania przenikające z prawodawstwa europejskiego: mechanizmy uwarunkowań środowiskowych oraz rozwijający się (powoli) proces uczestnictwa społecznego.

W kolejnym rozdziale opisano podstawy prawne i praktyczną realizację procesu uczestnictwa społecznego, szczegółowo przedstawiono możliwości oddziaływania społecznego na kształt dokumentu planistycznego na poszczególnych etapach jego powstawania.

Dalej następuje przedstawienie podstaw prawnych i opis funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli nad realizacją budownictwa w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem jego niedostatków, wpływających w efekcie na niewielką skuteczność.

Kolejne rozdziały przybliżają założenia polityk przestrzennych formułowanych w odniesieniu do poszczególnych elementów zagospodarowania przestrzennego: osadnictwa miejskiego, obszarów wiejskich, rolnictwa i obszaru nadbrzeżnego. Tekst zawiera elementy analizy krytycznej oraz wnioski: nie sformułowano dotąd klarownych i wewnętrznie spójnych zasad polityk sektorowych, co skutkuje brakiem zróżnicowania rozwoju oraz niewykorzystaniem możliwości obszarów, wyróżniających się na tle innych szczególnymi zasobami: W Polsce nie wypracowano dotychczas spójnych i skodyfikowanych zasad polityki miejskiej, mimo że w miastach zamieszkuje blisko 62% ludności kraju. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się praktycznie wyłącznie pojęciem „gminy” i „jednostki samorządu terytorialnego”. Nie sformułowano polityki transportowej na poziomie narodowym, nie lepiej jest w regionie. Podejście ustawodawców i polityków do obszarów przybrzeżnych przypomina przyjęte i proponowane rozwiązania dla równin Wielkopolski.

W kolejnym rozdziale znajdujemy prawne zasady ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa kultury, a także instrumenty realizacji przyjętych w Polsce polityk. W odniesieniu do środowiska naturalnego i przyrody coraz silniej (przynajmniej werbalnie) przebija się zasada rozwoju zrównoważonego. Opisany jest system ochrony przyrody, który znalazł stałe miejsce nie tylko w prawodawstwie, ale także świadomości decydentów i znacznej części społeczeństwa. Raportowanie stanu środowiska, na które składa się zestaw ocen i prognoz oddziaływania na środowisko, stanowi od kilku już lat nieodłączny element tak projektowania inwestycji, jak programowania rozwoju. W sferze ochrony

dziedzictwa kultury dominuje niestety bezradność, skutkująca niszczeniem zabytków i przestrzeni kulturowej dosłownie na naszych oczach.

Dwa ostatnie rozdziały stanowią wprowadzenie do planowania przestrzennego w obszarach przybrzeżnych: kolejno w partii lądowej i morskiej. Przedstawiając złożoność funkcji gospodarczych w obszarze i wyliczając najważniejsze gałęzie gospodarki, które znalazły tu warunki do rozwoju, zwracają jednocześnie uwagę na wrażliwość ekosystemów i potrzebę stworzenia szczególnych mechanizmów ich ochrony.

Pierwszą część Raportu kończy analiza SWOT systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Druga jego część poświęcona jest już w całości specyficznym problemom zagospodarowania i funkcjonowania obszaru przybrzeżnego. Pierwszy jej rozdział, kontynuując tematykę złożoności procesów środowiskowych i gospodarczych w obszarze, charakteryzuje szczegółowo źródła powstawania, charakter oraz najważniejsze strony konfliktów o przestrzeń, podejmuje też próbę stworzenia metodologii różnicowania i opisywania konfliktów. W tej części tekstu sformułowano też pierwsze propozycje korekty obecnych rozwiązań prawnych.

Dalej następują charakterystyki różnych rodzajów zagospodarowania obszaru: najpierw polityki urbanizacyjnej w aspekcie budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury turystycznej, potem obszarów wiejskich, rolnictwa i leśnictwa, ochrony krajobrazu i rozwoju rekreacji, wreszcie eksploatacji zasobów kopalnych.

Niewiele można powiedzieć odnośnie świadomej polityki urbanizacyjnej: jedynie Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podejmuje próbę sformułowania jej spójnych zasad. Jak już jednak wspomniano w pierwszej części Raportu – województwo samorządowe jest najsłabszym ogniwem w systemie planowania przestrzennego, a Plan województwa jest słabym prawnie dokumentem pozbawionym skutecznych narzędzi realizacji.

Pozostali publiczni uczestnicy procesu planowania - gminy – dysponując nieaktualnymi Studiami uwarunkowań i nie sporządzając właściwych planów miejscowych, świadomie ustępują pola właścicielom nieruchomości, którzy wskutek tego **stają się właścicielami nie tylko działek, ale przestrzeni w trzech wymiarach.**

Charakterystyka pozostałych sfer aktywności gospodarczej koncentruje się głównie na opisie najważniejszych zasobów oraz mechanizmów prawnych kształtujących możliwość ich ochrony i efektywnego zagospodarowania. Przedstawiono także stan wybranych elementów zagospodarowania (obszary objęte ochroną prawną, baza rekreacyjna). Rozdział kończy znów analiza SWOT.

W trzecim rozdziale przedstawiono szczegółowo strony procesu planistycznego i ich kompetencje, wynikające z licznie cytowanych przepisów prawa. Tę partię tekstu, rozpoczyna wskazanie na złożoność problematyki skutecznego zagospodarowania i zarządzania funkcjonowaniem obszarów przybrzeżnych, która wynika z dużej liczby uprawnień i zainteresowanych podmiotów. Kończy ją zaś stwierdzenie braku tak pionowej, jak poziomej koordynacji działania uczestników procesu oraz teza o niezbędności pilnego wprowadzenia mechanizmów ZZOP w polskim obszarze przybrzeżnym.

B. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

1) *Rozwój planowania przestrzennego w kraju*

- W roku 1928 powstało pierwsze w niepodległej Polsce rozporządzenie o prawie budowlanym. Dobre i na swoje czasy bardzo nowoczesne prawo obowiązywało niestety tylko 10 lat.
- Przez kilkanaście lat po wojnie nie funkcjonowały żadne regulacje prawne planowania przestrzennego. W 1961 Ustawa o planowaniu przestrzennym wprowadza scentralizowane planowanie przestrzenne jako część składową narodowej gospodarki planowej.

- 1984 - całkowicie nowa Ustawa o planowaniu przestrzennym korzystająca z doświadczeń europejskich, a niektóre rozwijająca w sposób twórczy. Powstaje spójny system planistyczny. Następuje decentralizacja zadań planowania przestrzennego – jednak planowanie pozostaje zadaniem państwa. Na koszt budżetów wojewódzkich sporządzane są plany obejmujące całe obszary gmin.
- Po zmianie systemu politycznego kolejna ustawa z 1994 r. przywraca zasadę, że planowanie jest zadaniem gminy. Przesądając o unieważnieniu wszystkich planów ogólnych (faktycznie nastąpiło to dopiero w roku 2004 przy protestach wielu gmin) jako naruszających prawo własności, wprowadziła jednocześnie fakultatywność planowania. Likwidacji ulega system planowania przestrzennego w makroregionach, dezintegracji w województwach.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, obowiązująca do dzisiaj, miała za zadanie dostosować polskie prawodawstwo do wymogów Unii Europejskiej, a także ratyfikowanych międzynarodowych konwencji. Wprowadzono system indywidualnych decyzji urzędniczych, pozwalających realizować poszczególne inwestycje bez potrzeby sporządzania planów.
- W latach 2005 – 2006 powstało kilka koncepcji zmian ustawowych, zmierzających do uczynienia z planowania przestrzennego sprawnego narzędzia pozyskiwania nowych terenów mieszkaniowych oraz intensywnego rozwoju infrastruktury. Jako reakcja, pojawiają się koncepcje podporządkowania systemu planowania przestrzennego Ministerstwu Środowiska (obecnie jest w resorcie Budownictwa) dla przywrócenia spójnego systemu, spełniającego kryteria interdyscyplinarnego współdziałania sektorów gospodarki, ochrony środowiska i powstrzymania narastającej lawinowo degradacji ładu przestrzennego. Wprowadzane faktycznie zmiany mają charakter drobnych poprawek porządkujących.

Podsumowanie: Minusem niezłego funkcjonującego w latach 80-tych systemu planowania przestrzennego była duża dyspozycyjność planistów wobec inwestora państwowego, skutkująca powstawaniem wielkich osiedli bloków o niskim standardzie oraz deharmonizacją krajobrazu wiejskiego. Pozytywne elementy to sieć instytucji o jasno określonych kompetencjach, mechanizm kształcenia kadr oraz pozytywny kierunek ewoluowania w wyniku przenikających z Europy nowoczesnych trendów. Po roku 1994 nastąpiła deregulacja systemu, poprzez poddanie go regułom wczesnego stadium kapitalizmu: obecnie o sposobie zagospodarowania decyduje przede wszystkim ekonomia - maksymalny zysk z realizowanego zagospodarowania przy minimalnym koszcie sporządzenia dokumentu planistycznego. Z rosnącą skutecznością oddziałują nowe mechanizmy: rosnący wpływ uwarunkowań środowiskowych oraz rozwijający się proces uczestnictwa społecznego.

2) Instytucje planowania przestrzennego (narodowe, regionalne, lokalne)

Formalnie trójszczeblowy system planowania przestrzennego w Polsce cechuje brak równowagi pomiędzy uczestnikami:

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do właściwości:

1. **Rady Ministrów**, która przyjmuje Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz wydaje niektóre przepisy wykonawcze,
2. Ministra właściwego do spraw gospodarki przestrzennej (obecnie jest to **Minister Budownictwa**), który przygotowuje okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, wydaje przepisy wyko-

nawcze oraz w porozumieniu z **Ministrem Rozwoju Regionalnego** prowadzi współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie zagospodarowania przestrzennego¹.

Zadania z zakresu planowania przestrzennego znalazły się także w innych resortach, z których najbardziej znaczące to **Ministerstwo Środowiska**. Związane jest to z rosnącą rolą regulacji dotyczących środowiska naturalnego w procesie planowania przestrzennego.

Uprawnienie do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach morskich przyznano **Ministrowi Gospodarki Morskiej**².

Realizacja i egzekucja polityki państwa na obszarze województw jest zadaniem **województw**.

Do marca roku 2006 rolę koordynacyjną spełniało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Instytucja ta opracowywała m. in. Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju - dokument tworzący ramy dla planowania przestrzennego w regionach. Po likwidacji RCSS³ rolę tę przyznano początkowo kancelarii Prezesa Rady Ministrów (jest to zadanie ustawowe Rady Ministrów), później Ministerstwu Rozwoju Regionalnego. Jednocześnie utworzono międzyresortowy zespół, którego zadaniem ma być wypracowanie spójnego systemu planowania przestrzennego. Kierowanie zespołem powierzono Ministrowi Środowiska⁴. Nie istnieje obecnie niezależna od rządu instytucja planistyczna na szczeblu centralnym.

Dezintegracja systemu planowania przestrzennego na poziomie krajowym jest faktem. Świadczy o tym m.in. brak obowiązującej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, co skutkuje opóźnieniem prac nad dostosowaniem planów zagospodarowania przestrzennego województw do regulacji wspólnotowych. Przepisy dotyczące planowania przestrzennego są niespójne i powszechnie krytykowane, a projekty zmian nie wskazują priorytetów⁵.

Politykę przestrzenną w województwie samorządowym realizują jego organy: zarząd województwa sporządza projekt Planu zagospodarowania przestrzennego województwa⁶, który następnie uchwała sejmik wojewódzki. W oparciu o uchwalony plan, zarząd województwa formułuje wnioski do dokumentów gminnych, po czym opiniuje ich projekty pod względem zgodności z ustalonymi w tym planie zadaniami samorządu województwa (wyłącznie!).

Do kompetencji samorządu województwa należy również prowadzenie studiów i analiz w zakresie zagospodarowania przestrzennego województwa. Urzędy Marszałkowskie wspomagane są w tym zakresie przez Wojewódzkie Biura Planowania Przestrzennego, stanowiące pozostałość systemu powstałego w latach 70-tych. Działają one w poszczególnych województwach w różnej formie organizacyjnej, dysponując skrajnie różnym potencjałem (od 6 do ponad 80 osób).

Planowanie miejscowe pozostaje w gestii gminy. Projekty dokumentów planistycznych sporządza organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)⁷. Rada gminy, której uchwała rozpoczyna proces planistyczny, po zakończeniu procedury uchwała plan⁸. Zadania rządowe formułowane na poziomie krajowym wprowadzane są do planowania miejscowego obligatoryjnie, poprzez obowiązek zgodności dokumentów z dokumentami wyższych szczebli. Wykonywanie tego obowiązku jest każdorazowo kontrolowane przez wo-

¹ art. 46 Ustawy z dnia 27.03.2003 r. z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

² art. 37 a 1 Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502).

³ Ustawa z dnia 03 lutego 2006 o likwidacji RCSS (Dz. U. 2006.45.319)

⁴ Zarządzenie nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 06 lutego 2006, Monitor Polski 2006.10.138

⁵ A. Jędraszko: Zagospodarowanie przestrzenne – drogi i bezdroża regulacji ustawowych, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005

⁶ art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...

⁷ Art 9 i 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

⁸ Art. 9.1, 12.1, 14.1, 20.1 ustawy jw.

jewodę w toku uzgadniania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych. Zadania samorządu województwa natomiast wprowadzane są na zasadzie negocjacji⁹ (!).

Znaczącą rolę w systemie planowania przestrzennego mają organy i instytucje rządowe, którym przyznano **prawo uzgadniania** projektów dokumentów planistycznych. Są to: organy bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, przyrody i zabytków, inspekcja sanitarna, administracja morska oraz zarządy gospodarki wodnej¹⁰.

Podsumowanie: W obecnym systemie instytucji planowania przestrzennego istnieje wyraźna nierównowaga – bardzo silne kompetencje przyznano gminie oraz administracji rządowej, reprezentowanej w terenie przez wojewodę i organy uzgadniające. Pozycja województwa samorządowego jest słaba, przede wszystkim z uwagi na brak instrumentów realizacji zadań. Wymienione organy nie realizują w pełni przyznanych uprawnień: brak jest nowoczesnej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, sporządzone plany miejscowe pokrywają niewielki odsetek powierzchni gmin, a województwa w sposób niedostateczny korzystają z możliwości prowadzenia studiów i analiz. Istnieje zagrożenie, że zapowiadana od dwu lat kompleksowa reforma systemu planowania przestrzennego usankcjonuje „rynkowe” tendencje w kształtowaniu ładu przestrzennego.

3) Ramy planowania przestrzennego (podstawy prawne, instrumenty, rodzaje planów na wszystkich poziomach i ich zawartość

Polityka przestrzenna państwa realizowana jest za pośrednictwem ustaw, aktów wykonawczych i przepisów administracyjnych. Określają one procedury stanowienia i zawartość aktów prawa miejscowego oraz innych dokumentów określających wykonywanie prawa własności, zasady ustalania przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenów oraz zachowania ładu przestrzennego. Ustalają w tym zakresie zasady finansowania przedsięwzięć przez państwo, samorządy i podmioty prawa, odpowiedzialność organów oraz rekompensaty dla właścicieli nieruchomości. W drodze rozporządzeń Rady Ministrów i wojewodów administracja rządowa wprowadza szczególne dokumenty zagospodarowania przestrzennego, jakimi są plany ochrony obszarów objętych formami prawnej ochrony przyrody. Wreszcie poprzez wydawanie decyzji o warunkach realizacji inwestycji celu publicznego urzędnicy bezpośrednio wpływają na zagospodarowanie i ład polskiej przestrzeni.

W aktualnym systemie prawnym nie istnieje dokument regulujący kompleksowo zagadnienia systemowe planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego. Są one rozproszone w różnych ustawach oraz przepisach wykonawczych.

Poniższe akty prawne mają istotny wpływ na planowanie przestrzenne (bez aktów z zakresu ochrony środowiska, omówionych w innej części tekstu):

- Konstytucja RP przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe 02 kwietnia 1997 roku
- Ustawa z 20 kwietnia 1964 Kodeks Cywilny
- Ustawa z dnia 27 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (Dz. U. 03.80.717)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane. (Dz.U.03.207.2016)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami. (Dz.U.04.261.2603)
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U.03.153.1502).

Wyżej wymienione akty prawne były od czasu ich przyjęcia wielokrotnie zmieniane. Organy wykonawcze wydały do nich kilkadziesiąt rozporządzeń, znaczna część z nich ma znaczenie dla planowania przestrzennego.

⁹ Art. 44.1 ustawy jw

¹⁰ Art. 11 p. 8 i art. 17 p. 7 ustawy jw.

Najistotniejszymi instrumentami planowania przestrzennego, jakie przewiduje polskie prawo są:

- 1) Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- 2) Plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- 3) Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowywania przestrzennego gmin;
- 4) Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- 5) Decyzja o ustaleniach warunków realizacji inwestycji celu publicznego;
- 6) Decyzja o ustaleniach warunków zabudowy w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego;
- 7) Uzgodnienie projektu dokumentu planistycznego przez organ administracji
- 8) Sprawdzenie zgodności z prawem uchwalonego planu przez wojewodę

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest dokumentem określającym długofalowe cele państwa w sferze rozwoju przestrzennego. Koncepcję opracowuje Minister właściwy do spraw Rozwoju Regionalnego i przyjmuje Rada Ministrów. Obecnie obowiązujący dokument planistyczny - „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”¹¹ została opracowana w latach 1995 - 2000 i opublikowana w Monitorze Polskim z 2001r. Nr 26, poz. 432. Dokument ten został sporządzony w oparciu o nieobowiązującą już Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994r. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” została przygotowana na długo przed wstąpieniem Polski do UE, w innych niż obecnie uwarunkowaniach rozwojowych, w odmiennym systemie instytucjonalnym planowania oraz przy wykorzystaniu metodologii odmiennej od używanej obecnie. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003 r.) nie określa cykliczności opracowywania i aktualizowania koncepcji, pozostawiając te kwestie do decyzji Prezesa Rady Ministrów.

Dnia 9 października 2006 r. Rada Ministrów przyjęła „Tryb i harmonogram prac nad nową Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”. Minister Rozwoju Regionalnego powołał Zespół roboczy do opracowania „Tez i Założeń do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”. 6 marca 2007 projekt taki opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, projekt „Tez ...” powinien zostać przedstawiony Radzie Ministrów do akceptacji do końca marca 2007. Dokument obecny stanowi zbiór wytycznych, dla opracowania właściwej „Koncepcji...”.

Poza KPZK wytyczne polityki państwa zawarte są w dokumentach strategicznych, wśród których najważniejsze to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i Strategia Rozwoju Kraju oraz licznych strategiach sektorowych i branżowych. Dokumenty te wpływają na zagospodarowanie przestrzenne w sposób pośredni, poprzez obowiązek ich uwzględniania w regionalnych i lokalnych uchwałach planistycznych.

Podstawowym dokumentem zagospodarowania przestrzennego w regionie jest Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.¹² Ustala on kierunki kształtowania struktury i służy zachowaniu ładu przestrzennego w regionie. Określa podstawowe elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury komunikacyjnej, technicznej i społecznej oraz wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony dóbr kultury z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie. Przed uchwaleniem Planu istnieje obowiązek jego uzgodnienia z ministrem właściwym ds. budownictwa i gospodarki przestrzennej pod względem zgodności z KPZK¹³.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego i nie stanowi podstawy wydawania decyzji administracyjnych. Nie formułuje bezpośrednich wytycznych dla dokumentów planistycznych sporządzanych w gminach.

¹¹ „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” została opracowana w RCSS w latach 1998-1999 przez zespół pod kierownictwem prof. dr hab. Jerzego Kołodziejewskiego, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 października 1999r, a następnie przez Sejm RP w dniu 17 listopada 2000r.

¹² Art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu...

¹³ Art. 41 ust. 1 p. 7 ustawy jw.

W obecnym kształcie prawnym, PZPW jest instrumentem mało skutecznym, także z uwagi na niedostatek środków finansowych na realizację ustalonych w nim zadań samorządu województwa.

Organy samorządu województwa prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów.¹⁴ Analizy te dotyczyć winny w pierwszym rzędzie zagadnień, które określa Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, stanowiąc niezbędne uszczegółowienie ustaleń Planu, lecz także poprzedzać te ustalenia dla zagwarantowania optymalizacji rozwiązań. Analizy i studia należy prowadzić także w sytuacjach, gdzie obecnie obowiązujące prawo nie umożliwia (lub unieumożliwia) rozwiązywanie problemów. Wynikiem analiz będą zarówno propozycje ich rozwiązania, jak też rekomendacje dla ustawodawcy lub twórców prawa miejscowego.

W celu określenia **kompleksowej polityki przestrzennej gminy**, jej organy sporządzają Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁵. W „Studium...” uwzględnia się zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a także ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Studium jest jedynym instrumentem planowania przestrzennego obejmującym teren całej gminy, sporządzanym obowiązkowo. Znaczenie „Studium...” umniejsza to, że **nie jest aktem prawa miejscowego**. Wprawdzie stanowi kapitał wiedzy o kierunkach zamierzonych zmian w przestrzeni gminy, to jednak – wobec fakultatywności sporządzania planów miejscowych – na znacznym jej obszarze jest martwym przepisem. Rolę Studium osłabiło wprowadzenie decyzji o warunkach realizacji inwestycji przy braku planu miejscowego, dla której nie stanowi ono punktu odniesienia¹⁶. Wprowadzenie w obowiązujących przepisach obowiązku **zgodności** planu miejscowego ze studium¹⁷ (do 2003 roku była to jedynie spójność) okazało się jedynie pozornym wzmocnieniem. „Studium...” mimo wieloletniej perspektywy planistycznej jest bowiem dokumentem nietrwałym – praktyka stosowania ustawy o planowaniu przestrzennym pozwala na jego doraźne lokalne zmiany, dostosowujące do aktualnych oczekiwań i potrzeb inwestorów i właścicieli nieruchomości.

Ustalenie dotyczące przeznaczenia terenu, sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Dokument ten, zwany w skrócie planem miejscowym, jest **aktem prawa miejscowego**. Przepisy nie określają minimalnej ani maksymalnej powierzchni planu. Ustawa nie przewiduje sporządzania planów dla obszarów funkcjonalnych, przekraczających granice administracyjne. Plany powstają więc w zależności od aktualnych uwarunkowań i potrzeb gminy, przy czym bardzo często są to potrzeby prywatnych inwestorów. Wyjątek od tej zasady stanowią obszary wskazane w przepisach, dla których gmina sporządza plan obowiązkowo (np. obszary scaleń i podziałów nieruchomości, terenów górniczych, uzdrowisk...). Do czasu, gdy obowiązująca ustawa o planowaniu przestrzennym wprowadziła możliwość wydawania indywidualnych decyzji o realizacji obiektów, plan miejscowy był jedynym – a przez to względnie skutecznym - instrumentem kształtowania rozwoju i ładu przestrzennego. Obecnie jego rola maleje na rzecz indywidualnych urzędniczych decyzji różnych szczebli.

W przypadku braku planu miejscowego Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość **decyzji o ustaleniach warunków zabudowy lub decyzji o warunkach realizacji inwestycji celu publicznego**. W zamierzeniu

¹⁴ Art. 41 ust. 1 p. 7 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu...

¹⁵ Art. 9 ustawy jw.

¹⁶ Art. 50.1, 59.1. ustawy jw.

¹⁷ Art. 20.1 ustawy jw.

¹⁸ Art. 14 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu...

ustawodawcy miało to być narzędzie wyjątkowe, mające na celu przyspieszenie procesu inwestycyjnego. Faktycznie stosuje się je masowo, otwiera bowiem większość zabezpieczeń chroniących ład przestrzenny i logikę inwestowania. Można stwierdzić, że wprowadzenie „decyzji” w sposób znaczący przyspieszyło erozję systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Powszechnie stosowanym instrumentem planowania przestrzennego jest przyznana wybranym organom administracji publicznej kompetencja **uzgadniania, w zakresie swojej szczególnej właściwości, projektów dokumentów** planistycznych na poziomie regionalnym i lokalnym. Jest to decyzja administracyjna, wydawana w oparciu o obowiązujące przepisy, nakazująca dostosowanie proponowanych rozwiązań do porządku prawnego, **tak jak go rozumie urzędnik**. Odmowa uzgodnienia jest zaskarżalna do organu drugiej instancji.

4) Uczestnictwo społeczne (dostęp do informacji, dyskusje publiczne, możliwości odwoławcze)

Konstytucja RP¹⁹ gwarantuje społeczeństwu udział we wszelkich działaniach administracji publicznej o znaczeniu lokalnym. Artykuł 63 Konstytucji stanowi: *Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.*

Konstytucyjne uprawnienia społeczeństwa w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni realizowane są przede wszystkim przez odpowiednie zapisy w ustawach: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ oraz Prawo ochrony środowiska²¹.

O przystąpieniu do sporządzenia podstawowych dokumentów planistycznych gminy: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyduje rada gminy w drodze uchwały. O jej podjęciu **społeczność gminy i poszczególnych miejscowości zawiadamiana jest za pośrednictwem prasy lokalnej, na stronie internetowej gminy** oraz w sposób zwyczajowo przyjęty – przez ogłoszenie na publicznie dostępnej tablicy w urzędzie, sołectwie, wsi a także na niedzielnej mszy w kościele²². Informacji o rozpoczęciu prac towarzyszy zaproszenie do składania wniosków, kierowane do **wszystkich mieszkańców**.

W dalszym toku procedury planistycznej **społeczństwo ma możliwość zapoznać się z projektem dokumentu** udostępnionym na okres 30 dni (Studium Uwarunkowań) i 21 dni (plan zagospodarowania). Udostępnienie (tzw. wyłożenie) dokumentu, organ sporządzający poprzedza zawiadomieniem w prasie lokalnej na 14 dni (studium) i 7 dni (plan) przed rozpoczęciem²³. Zawiadomienie zawiera informację o terminie **dyskusji publicznej** nad projektowanymi rozwiązaniami planu (studium), a także podaje termin składania uwag do projektu. Uwagi może złożyć każdy zainteresowany, rozpatruje je organ sporządzający, przedkładając do decyzji radzie gminy na sesji, na której przewidziane jest uchwalenie planu²⁴. W przypadku, gdy rada uzna słuszność uwag, prace nad dokumentem wracają do momentu, w którym pojawiło się kwestionowane rozstrzygnięcie.

Każdy obywatel ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania wypisów i wyrysów z dokumentu (odpłatnie). Uchwała w sprawie planu miejscowego pojawia się **na stronie internetowej gminy** oraz w **Dzienniku Urzędowym Województwa**.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997

²⁰ Ustawa z dnia 27.03.2003 r. z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

²¹ Ustawa z dnia 27.04.2001 Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz.902 z późn. zm.)

²² art. 11 p. 1 Ustawy o planowaniu....

²³ art. 11.10 i 17. 10 ustawy jw.

²⁴ art. 12, 18 ustawy o planowaniu....

Nawet na uchwalony i prawomocny dokument może być złożona skarga do wojewody i sądu administracyjnego, jednak krąg uprawnionych ogranicza się w tym przypadku do osób, których **interes prawny został naruszony** w toku postępowania planistycznego, bądź w wyniku przyjętych ustaleń²⁵.

Postępowanie z udziałem społeczeństwa jest ważnym elementem procedur przygotowania dokumentów planowania przestrzennego a także planów i programów, tworzących ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Decydują o tym przepisy **Działu V ustawy Prawo Ochrony Środowiska**, gdzie zapisano obowiązek udostępniania dokumentów, możliwość składania do nich wniosków i uwag, tryb powiadamiania i odpowiednie terminy. Organ sporządzający projekt dokumentu ma obowiązek ustosunkować się do składanych wniosków i uwag, a treść stosownego postanowienia publikowana jest na jego stronie internetowej²⁶. W postępowaniu z udziałem społeczeństwa brać mogą udział także organizacje ekologiczne, które wykażą swój związek z terenem, którego dotyczy przygotowywany dokument²⁷.

Ważnym elementem ułatwiającym społeczeństwu ocenę planowanego przedsięwzięcia, jest prognoza jego oddziaływania na środowisko, sporządzana obowiązkowo dla wszystkich planów miejscowych i udostępniana (wykładana) łącznie z planem.

Podsumowanie: Niezłe już ukształtowane mechanizmy uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji są wykorzystywane w niewielkim zakresie. Podstawową przyczyną jest niska świadomość ekologiczna przeważającej części społeczeństwa oraz wytworzone w ciągu 50 lat rządów autorytarnych przeświadczenie o dominacji administracji nad obywatelem. W społeczeństwie, które historia ukształtowała jako zbiorowisko indywidualistów, trudne jest podejmowanie dobrze zorganizowanych wspólnych działań.

5) Kontrola rozwoju budownictwa (proces planowania/pozwoleń na budowę, przestrzegania i realizacja przepisów, działania kontrolne)

Całokształt zagadnień dotyczących projektowania i realizacji obiektów budowlanych, urządzeń i sieci infrastruktury oraz szczegółowego zagospodarowania nieruchomości reguluje Ustawa z dnia 07 lipca 1994 Prawo Budowlane (Dz. U. 2006.156.1118) i wydane do niej przepisy wykonawcze. Stanowienie przepisów wykonawczych ustawa oddaje do kompetencji Rady Ministrów oraz ministrów właściwych do spraw: budownictwa, spraw wewnętrznych i administracji, zdrowia i opieki społecznej, gospodarki, gospodarki morskiej, transportu, rolnictwa i obrony narodowej. Uzupełnieniem regulacji prawnych w budownictwie są normy branżowe.

Przepisy określają szczegółowo kompetencje organów w procesie budowlanym, prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, rodzaje obiektów budowlanych²⁸ i warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać²⁹, tryb, zakres i sposób sporządzenia projektów³⁰, rodzaje dokumentów wymaganych w postępowaniu administracyjnym, oraz instancje odwoławcze³¹. Przepisy określają szczegółowe wymagania wobec osób realizujących proces budowlany i nadzór nad nim³².

Podstawowym instrumentem regulacji działalności budowlanej jest decyzja administracyjna „pozwolenie na budowę”. Wydanie jej możliwe jest w oparciu o ważny plan zagospodarowania przestrzennego lub - przy jego braku - decyzję urzędnika. Decyzje te

²⁵ art. 110 Ustawy z dnia 08 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. 1996, 13, 74 z późn. zm.)

²⁶ art. 19 ust. 2 Ustawy Prawo Ochrony Środowiska

²⁷ art. 38.1. ustawy jw.

²⁸ Ustawa z dnia 07 lipca 1994 Prawo Budowlane (Dz. U. 2006.156.1118)

²⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane (Dz. U. 2002.75.690) oraz 17 rozporządzeń ministrów resortowych ustalające regulacje dla obiektów, budowli i sieci w ich jurysdykcji

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 03 lipca 2003, w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. 2003.120.1133)

³¹ Ustawa z dnia 07 lipca 1994 Prawo Budowlane (Dz. U. 2006.156.1118)

³² Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 03 kwietnia 2006 w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. 2006.83.578)

przygotowywane są przez organ gminy na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub przez wojewodę na podstawie ustaw szczególnych, które pozwalają na realizację obiektów liniowych (dróg, sieci infrastruktury) bez planu miejscowego³³.

Wydanie pozwolenia na budowę leży w kompetencji organu administracji architektoniczno – budowlanej. Jest nim starosta lub wojewoda, w zależności od rodzaju inwestycji i miejsca jej położenia. Naczelnym organem administracji budowlanej jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, wykonujący również zadania w zakresie nadzoru budowlanego. Gmina nie jest organem administracji budowlanej³⁴.

Nadzór nad działalnością budowlaną jest dwuinstancyjny: pierwszą instancję ulokowano na szczeblu powiatu, drugą - województwa. Główne zadania nadzoru budowlanego to kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej.³⁵

Sprawowanie nadzoru budowlanego napotyka w Polsce poważne problemy. Pierwszy z nich to niski stan kadrowy, co praktycznie uniemożliwia skuteczne wykonywanie zadań³⁶. Drugi to niespójność prawa, która powoduje, iż przeważająca część decyzji o wstrzymaniu budowy i rozbiórkach obiektów wznoszonych niezgodnie z pozwoleniami lub w ogóle bez pozwolenia, jest zaskarżana w kolejnych instancjach i sądach administracyjnych. Powoduje to przewlekłość procedur i skutkuje niską efektywnością.

Zasadniczym powodem niskiej skuteczności nadzoru budowlanego i w ogóle systemu planowania przestrzennego w Polsce jest jednak priorytet interesu prywatnego nad publicznym, zawarowany zarówno w przepisach polskiego prawa, jak też powszechny w praktyce działania organów administracji i sądownictwa.³⁷

6) Polityka przestrzenna w odniesieniu do obszarów przybrzeżnych;

Na poziomie narodowym nie deklaruje się szczególnego charakteru polityki przestrzennej w odniesieniu do obszarów przybrzeżnych. Jej zasady określają dokumenty narodowego planowania strategicznego, ustawy i dokumenty regionalne.

W opublikowanym dnia 07 marca dokumencie „Tezy i założenia do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2007-2033” znajduje się znacząca deklaracja: „Polska jest krajem morskim, z dużymi portami o zdywersyfikowanych funkcjach”³⁸ a także zapis: „Powinna nastąpić większa integracja pionowa planowania przestrzennego w zakresie celów publicznych, z zachowaniem zasady subsydiarności. Dotyczy to powiązania planowania przestrzennego na szczeblu kraju z planowaniem na szczeblach województwa i gminy, z jednoczesnym zachowaniem integralności planowania na obszarach wyodrębnionych, wskazanych w ustawach, takich jak obszary metropolitalne, tereny zamknięte, **obszary morskie** oraz obszary przygraniczne.”³⁹ W Tezach wspomina się dwukrotnie o wyzwaniu, jakim jest konieczność dostosowania się do zmian klimatu⁴⁰, przy czym w jednym z przypadków mowa jest o „potrzebie ujednoczenia transeuropejskiego zarządzania ryzykiem w zakresie zagrożeń naturalnych”⁴¹, co niewątpliwie ze zmianami klimatu jest związane.

³³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2004.204.2086)

³⁴ Ustawa z dnia 07 lipca 1994 Prawo Budowlane (Dz. U. 2006.156.1118)

³⁵ art. 84 ustawy jw.

³⁶ Przyczyną są niskie zarobki

³⁷ Projekt raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju opracowany w Departamencie Architektury i Ładu Przestrzennego, luty 2007

³⁸ KPZK – Tezy i założenia 2007-2033, Min. Rozwoju Regionalnego, marzec 2007 część 4.2. Wizja Długookresowa, str. 13

³⁹ KPZK – Tezy i założenia 2007-2033, Min. Rozwoju Regionalnego, marzec 2007 część 4.4. Instrumenty Realizacji, str. 15

⁴⁰ Dokument jw. str. 11

⁴¹ Dokument jw. str. 7

Dokument nie zawiera więcej szczególnych odniesień do polityki planistycznej w obszarach przybrzeżnych.

Dokumentem znaczącym dla polityki przestrzennej na lądowych i morskich obszarach przybrzeżnych jest ustawa z dnia 21 marca 1991 o obszarach morskich i administracji morskiej RP⁴². Istotnym wyznacznikiem tej polityki jest też Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego "Program ochrony brzegów morskich" z dnia 28 marca 2003 r., która ustala potrzebę:

1. budowy, rozbudowy i utrzymywania systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwania uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegów morskich;
2. zapewnienia **stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r.** i zapobiegania zanikowi plaż;
3. monitorowania brzegów morskich, a także czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegów morskich mające na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich.

Wyrazem szczególnej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego obszarów przybrzeżnych są przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne⁴³, które w art. 82 ustalają **cały obszar pasa nadbrzeżnego jako obszar bezpośredniego zagrożenia powodzią**. W związku z tym zakazują w jego granicach wszelkiej działalności inwestycyjnej, nie związanej z zadaniami ochrony przeciwpowodziowej, w tym sadzenia drzew i krzewów oraz zmian ukształtowania terenu. Prawo odstąpienia od tych ograniczeń przyznano dyrektorowi właściwego Urzędu Morskiego, w drodze wydania decyzji indywidualnych.⁴⁴

Przepis powyższy jest wyjątkowo restrykcyjny i sprzeczny z interesem gospodarczym i społecznym. Na objętych nim obszarach położone są miasta, wsi i przedsięwzięcia gospodarcze - ścisła realizacja przepisu spowodowałaby paraliż ich funkcjonowania. Świadomi tego dyrektorzy Urzędów Morskich wydają więc dziennie po kilka decyzji, w których odstępują od zakazu⁴⁵.

Duże znaczenie do rozwoju obszaru przybrzeżnego przywiązuje Województwo Pomorskie, stąd Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego:

1. wskazuje kierunki działania i zadania, zmierzające do uczynienia z Wybrzeża Bałtyku obszaru intensywnego wzrostu gospodarczego przy zachowaniu zasady rozwoju zrównoważonego – w tym ochronę zasobów i walorów środowiska, zachowanie harmonii krajobrazu przyrodniczego i kulturowego oraz przywrócenia ładu przestrzennego na obszarach, gdzie nastąpiła jego utrata;
2. uznaje za niezbędne przeciwdziałanie zagrożeniu egzystencji rybołówstwa bałtyckiego, wynikającego z preferencji dla ochrony zasobów biologicznych Bałtyku;
3. zaleca dostosowanie portów rybackich do potrzeb żeglugi kabotażowej oraz rozwijającej się turystyki morskiej;
4. zaleca wykorzystywanie walorów Słowińskiego Parku Narodowego i jego otoczenia, Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej w dłuższym okresie, niż tylko ścisły sezon wypoczynkowy
5. rekomenduje rozwój turystyki uzdrowiskowej⁴⁶.

W oparciu o ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, Zarząd Województwa Pomorskiego podjął Uchwałę o przystąpieniu do opracowania Regionalnej strategii ZZOP⁴⁷.

7) Polityka planowania miast, obszarów wiejskich i transportu

W Polsce **nie wypracowano dotychczas spójnych zasad polityki miejskiej**, mimo że w miastach zamieszkuje 61,45% ludności kraju. Problematyka rozwoju miast przewija się w

⁴² Dz. U. 2003.153.1502

⁴³ Dz. U. 2005.239.2019

⁴⁴ art. 82 ust. 3 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo Wodne

⁴⁵ A.Cieślak, A. Stelmaszyk-Świerczyńska – głos w dyskusji na konferencji ZZOP w Krokowej

⁴⁶ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego przyjęty uchwałą sejmiku wojewódzkiego nr 639/XLVI/02 z dnia 30 września 2002.

⁴⁷ Uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego nr 425/03 z dnia 29 lipca 2003

strategiach i koncepcjach rozwoju, jednak rozwiązania prawne **nie wyodrębniają podmiotowo miast**. W tym zakresie w polskim prawie notuje się regres w stosunku do wieków średnich, kiedy to miasta, lokowane na podstawie specjalnych praw zwanych przywilejami, prowadziły gospodarkę przestrzenną, regulowaną przez statuty. **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się praktycznie wyłącznie pojęciem „gminy”** i „jednostki samorządu terytorialnego”, które wyróżniają je w stosunku do „państwa”. W ustawie wspomina się pojęcie „miasta” jedynie w definicji obszaru metropolitalnego, gdzie jest mowa o „obszarze wielkiego miasta” (jednak nie definiując, co znaczy: „wielkie miasto”) oraz w nomenklaturze organu wykonawczego „burmistrz, prezydent miasta”. Jest to skutkiem **braku kategoryzacji gmin** w ustawie ustrojowej, stanowiącej w Polsce odrodzony samorząd terytorialny⁴⁸.

Przyszły obraz obszarów wiejskich i rolnictwa przedstawia **Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013**. Wyznacza ona główne kierunki rozwoju wsi i prognozuje zmiany na obszarach wiejskich w perspektywie do 2020 r. *Strategia* jest zgodna z reformowaną Wspólną Polityką Rolną UE i uwzględnia wspólnotowe reformy polityki rozwoju obszarów wiejskich. Prócz głównych kierunków rozwoju dokument definiuje problemy i zagrożenia, a także szanse rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Nadrzędnym celem **Strategii ...** jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Jako szczególne elementy wyróżniono m.in. wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w tym rozbudowa infrastruktury technicznej, realizacja modelu wielofunkcyjnego rozwoju wsi, kształtowanie produkcji rolnej zgodnie z wymogami ochrony środowiska przyrodniczego, zachowanie krajobrazu wiejskiego i wykorzystanie dziedzictwa kulturowego.

Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wyróżniają jednak w sposób szczególny planowania na obszarach wiejskich. Istniejące dokumenty strategiczne, wskazujące na ich odrębność w przestrzeni fizycznej, gospodarczej i społecznej mają charakter wyłącznie deklaracyjny⁴⁹. Regulacje określające zawartość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wiejskich, miejskich i zurbanizowanych są wspólne. Standardy urbanistyczne, parametry i wskaźniki przestrzeni oraz jej walory definiowane są w przepisach identycznie⁵⁰. Jedynym wyjątkiem jest obligatoryjny obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru scaleń i podziałów⁵¹, co dotyczy wyłącznie obszarów wiejskich. Praktyka planistyczna wskazuje jednak, że to właśnie na obszarach wiejskich wydaje się najwięcej indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy przy braku planu miejscowego⁵². Spowodowane jest to rosnącą presją urbanizacyjną na obszary wiejskie.

Dobrym przykładem braku rozróżnienia miasta i obszarów wiejskich w polskim prawie jest obowiązek uzyskiwania zgody na wyłączenie z użytkowania rolnego gruntów wysokich klas bonitacyjnych (od I do IV klasy)⁵³. Obowiązek dotyczy w jednakowym stopniu gruntów położonych na obszarach wiejskich, jak tych w granicach administracyjnych miast.

Do najważniejszych aktów normatywnych, warunkujących pośrednio lub bezpośrednio zasady wdrażania **polityki transportowej i rozwoju infrastruktury transportowej** należą przepisy dotyczące planowania rozwoju na poziomie narodowym i regionalnym oraz w sektorze transportowym, w tym:

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

⁴⁹ *Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa listopad 2004*

⁵⁰ art. 2 ustawy z dnia 27.03.2003 r. z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

⁵¹ art. 10 ust. 2 p.8 Ustawy jw.

⁵² *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego pod redakcją Feliksa Pankau, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego Gdańsk 2006*

⁵³ Ustawa z dnia 03 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2004.121.1266)

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁵⁴ oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy;
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju;
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-13;
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015,

Formułowaniami polityki transportowej państwa zajmują się następujące dokumenty, a raczej ich projekty, ponieważ po roku 2005 prace nad nimi zawieszono:

- Polityka Transportowa Państwa;
- Strategia Rozwoju Transportu.

Realizacją wybranych zadań w zakresie transportu zajmują się programy operacyjne, wykorzystania wspólnotowych funduszy strukturalnych, w tym:

- Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2007-13;
- Program Operacyjny: Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-13.

Szczegółowe kwestie związane z planowaniem, projektowaniem, realizacją i zarządzaniem infrastrukturą drogową, regulują ustawy branżowe, w tym:

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,

wraz z aktami wykonawczymi.

Dokumenty wskazujące kierunki rozwoju transportu to Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polityka Transportowa Państwa oraz Strategia Rozwoju Transportu. Na stan obecny – żaden z nich nie został przyjęty przez Radę Ministrów, jedynym oficjalnie obowiązującym dokumentem strategicznym traktującym o kwestiach transportowych jest więc Strategia Rozwoju Kraju przyjęta przez Radę Ministrów w listopadzie 2006 roku.

Jest to dokument ogólny, posługujący się sformułowaniami powszechnie uznanymi za bezsporne. Priorytety wskazywane w Strategii Rozwoju Kraju zakładają rozwój transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i na wodach śródlądowych. Podkreślają rolę poprawy sprawności prowadzenia ruchu w korytarzach międzynarodowych, powiązań między ośrodkami regionalnymi, ale także komunikacji miejskiej, potrzeby wprowadzenia ruchu z obszarów gęsto zaludnionych i obsługi terenów wiejskich. Wskazują na potrzebę poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu, jakości usług kolei oraz przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Z punktu widzenia rozwoju obszarów przybrzeżnych ważne jest wskazanie na rozwój autostrad morskich oraz powiązań portów z krajową i europejską siecią transportową.

Wszystkie działania niezbędne dla realizacji wskazanych kierunków i priorytetów mają być realizowane z poszanowaniem walorów środowiska i służyć obniżeniu uciążliwości hałasowej oraz emisji zanieczyszczeń do powietrza⁵⁵.

Wobec tego, że dokument wskazuje jako jednakowo ważne wszystkie właściwie problemy komunikacji i transportu w Polsce, zaś okres, na jaki został opracowany, nie daje szans na ich realizację, można postawić tezę, że **na poziomie krajowym nie wytyczono jednoznacznych priorytetów rozwoju na nadchodzące lata**. Potwierdza ten stan dezintegracja działań dotyczących modernizacji i rozbudowy sieci drogowej, brak faktycznych preferencji dla transportu kolejowego oraz rozproszenie środków inwestycyjnych.

W miejsce rozwiązań systemowych stosowane są instrumenty nadzwyczajne – przepisy pozwalające na realizację infrastruktury drogowej z pominięciem planu miejscowego⁵⁶. Procedury nadzwyczajne mają w założeniu przyspieszać realizację ważnej infrastruktury z wykorzystaniem wyłączeń, eliminując praktycznie udział społeczny. Ro-

⁵⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 1206, z późn. zm.

⁵⁵ Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-15 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006

⁵⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2004.204.2086)

dzi to obawę, że przyspieszane w ten sposób przedsięwzięcia nie będą dostatecznie przygotowane, a ich realizacja zamiast rozwiązywać problemy – dodatkowo je spotęguje. Przykładem jest obecny konflikt na tle budowy trasy Via Baltica przez chronioną w systemie Natura 2000 dolinę rzeki Rospudy.

8) Planowanie i ochrona środowiska (skażenia, odpady, prognozy, oceny oddziaływania)

Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła **rozwój zrównoważony jako nadrzędną zasadę gospodarki przestrzennej**⁵⁷. Zgodnie z tą zasadą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia⁵⁸.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się obowiązkowo następujące kwestie szczegółowe z zakresu ochrony środowiska:

- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- granice obszarów oraz obiekty objęte ochroną, sposoby ich zagospodarowania, w tym terenów górniczych, a także obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

Przepisy regulujące zasady ochrony środowiska i przyrody uwzględnia się również w procedurze wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji.

Szczegółowe zagadnienia ochrony środowiska występujące w związku z planowaniem przestrzennym regulowane są przede wszystkim w **Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo Ochrony Środowiska** (Dz. U. 2006.129.902). Inne ważne z punktu widzenia planowania przestrzennego przepisy to:

- Ustawa z dnia 03 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.2004.121. 1266);
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r o ochronie przyrody. (Dz.U.04.92.880);
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. 05.239.20.19);
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 05.45.435);
- Ustawa z dnia 04 lutego 1994 r Prawo geologiczne i górnicze. (Dz.U.05.228.1947);
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 2002.112.982).

oraz wydane do ustaw rozporządzenia i inne przepisy wykonawcze.

W ustawie POŚ szczególne odniesienia do planowania przestrzennego zawarto w Dziale VII „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”, gdzie zapisano, że: w planach i studiach:

- określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu,
- ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska⁵⁹.

a także zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m.in. przez:

- opracowywanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki od-

⁵⁷ Art. 1 ust. 1 p. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu...

⁵⁸ Art. 1 ust. 2 ustawy jw.

⁵⁹ Art. 71.2. Ustawy Prawo ochrony środowiska

padami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni,

- uwzględnianie konieczności ochrony wód i gleby przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej,
- uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom
- uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.
- określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi
- stanowanie stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.
- Linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko,
- w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii (...)⁶⁰

Prawo ochrony środowiska wprowadza do procesu planowania obowiązek wykonania opracowania ekofizjograficznego⁶¹ - dokumentacji charakteryzującej poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania.

Ustawa **Prawo wodne** nakazuje uwzględniać w sporządzanych dokumentach planowania przestrzennego obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową; obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, obszary bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią⁶².

Prawo wodne zakazuje wprowadzenia ścieków bezpośrednio do wód podziemnych i wybranych rodzajów wód powierzchniowych.⁶³

Obowiązek utrzymania czystości i porządku na swoim terenie prawo nakłada na gminy⁶⁴ oraz właścicieli nieruchomości. Obowiązkiem organów gminy jest opracowanie i uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będącego aktem prawa miejscowego.

Podstawowym aktem prawnym regulującym gospodarkę odpadami jest **ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628)**. Przepis wykonawczy do tej ustawy określa ogólne zasady lokalizacji składowisk odpadów, wyszczególniając miejsca gdzie lokalizować ich nie wolno.⁶⁵

Obowiązek sporządzania **prognoz oddziaływania na środowisko** miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynika z przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska (art. 40 ust. 1) oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 p. 4). Zakres tego dokumentu, który powinien być opracowywany równoległe z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określony jest przepisem wykonawczym do ustawy Prawo ochrony środowiska⁶⁶.

Prognozę sporządza się dla obszaru objętego projektem planu miejscowego wraz z otoczeniem pozostającym w zasięgu oddziaływania przedsięwzięć przewidzianych w

⁶⁰ Art. 72 ust. jw.

⁶¹ Art. 72 ust. 1-4 ustawy jw

⁶² Art. 84 ustawy Prawo wodne

⁶³ Art. 39 ustawy jw.

⁶⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. – Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.)

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz. U. z 2003 r. Nr 61 poz. 549),

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14.11.2002 r. w sprawie szczególnych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dot. projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 197, poz. 1667)

planie. Prognoza stanowi materiał pomocniczy w procesie opiniowania i uzgadniania projektu planu. Wykląda się ją do publicznego wglądu razem z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Do projektów planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii, programów (..) opracowywanych przez centralne lub wojewódzkie organy administracji państwowej sporządza się natomiast prognozy tzw. strategiczne, których zakres określa bezpośrednio ustawa Prawo ochrony środowiska (art. 41).

Procedura **oceny oddziaływania na środowisko (EIA)**, której elementem jest sporządzenie **raportu oddziaływania na środowisko** poprzedza wydanie pozwolenia na budowę. Rodzaje przedsięwzięć podlegających obowiązkowej lub fakultatywnej procedurze OOS wymieniono w wykonawczym akcie prawnym⁶⁷. Dla przedsięwzięć o stwierdzonym znaczącym oddziaływaniu na środowisko, **raport oddziaływania na środowisko** sporządzany jest obowiązkowo, dla przedsięwzięć mogących oddziaływać potencjalnie - decyzja jest fakultatywna i wydaje ją organ ochrony środowiska. Raport sporządza inwestor składający wniosek o pozwolenie na budowę. **Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko prowadzone jest z udziałem społeczeństwa.**

Wraz z nowelizacją ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadzono dodatkową kategorię przedsięwzięć, dla których przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko i dla których może być wymagane sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Są to **planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000**. Przepisy nie precyzują jednak, co należy rozumieć jako „znacząco oddziaływanie”, organy ochrony środowiska uzgadniające projekty planów miejscowych, mogą więc żądać odniesienia się w prognozach oddziaływania tych planów na środowisko do potencjalnego wpływu ustaleń planu na obszar Natura 2000, nawet wtedy, gdy położony jest poza granicami planu.

9) Ochrona przyrody i dziedzictwa kultury;

Przepisy⁶⁸ nakazują uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowanie wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, przy czym:

- **w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** jest to obowiązek uwzględniania uwarunkowań wynikających ze stanu środowiska, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków, występowania obiektów i terenów chronionych, obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych oraz określania obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków⁶⁹;
- **w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** ustala się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych⁷⁰. Organ wraz z projektem planu sporządza Prognozę oddziaływania na środowisko⁷¹.

⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9.11.2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm)

⁶⁸ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...

⁶⁹ art. 10.1 i 10.2 Ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

⁷⁰ art. 15.2 ustawy jw

⁷¹ art. 17.4 ustawy jw

Pośród ustalonych przepisami prawa⁷² **form ochrony przyrody**, najważniejsze z punktu widzenia planowania przestrzennego są:

- 1) parki narodowe;
- 2) rezerваты przyrody;
- 3) parki krajobrazowe;
- 4) obszary chronionego krajobrazu;
- 5) obszary Natura 2000, w tym: obszary specjalnej ochrony ptaków⁷³ oraz specjalne obszary ochrony siedlisk⁷⁴;
- 8) użytki ekologiczne;
- 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;

Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych sporządza się i realizuje **plan ochrony**⁷⁵. Dokument ten zawiera obowiązkowo m.in. **ustalenia** dla sporządzanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz **planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych**.

Plany ochrony sporządzają: dla parku narodowego jego dyrektor, minister lub wojewoda dla rezerwatów przyrody oraz dyrektor dla parku krajobrazowego. Plan ochrony dla parku narodowego zatwierdza minister ds. środowiska.

Dla obszaru Natura 2000 minister środowiska ustanawia na okres 20 lat, w drodze rozporządzenia plan ochrony. Dokument ten sporządza wojewoda dla terenów lądowych oraz dyrektor urzędu morskiego dla terenów morskich. Plan uwzględnia ekologiczne właściwości siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony obszar ten został wyznaczony⁷⁶.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷⁷ w art. 7 wyróżnia **rodzaje zabytków**: zabytek nieruchomy, zabytek ruchomy, zabytek archeologiczny, historyczny układ ruralistyczny / urbanistyczny, historyczny zespół budowlany, krajobraz kulturowy i otoczenie zabytku

Kategorie zabytków: sakralne, użyteczności publicznej, obronne, pałace, parki i zieleń zorganizowana, obiekty mieszkalne.

oraz następujące **formy ochrony zabytków**:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;
- 4) ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.
- 5) ustalenia ochrony w planie ochrony parku krajobrazowego

Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego województw, (...) strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kie-

⁷² art.6.1 . Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)

⁷³ obszary specjalnej ochrony – Special Protection Area (SPA), wyznaczane w oparciu o dyrektywę „ptasią” (dyrektywa Rady 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków, zmieniona dyrektywami 85/411/EWG, 86/122/EWG, 91/244/EWG, 94/24/WE)

⁷⁴ specjalne obszary ochrony - Special Area of Conservation (SAC), wyznaczone w oparciu o dyrektywę “habitadową” (Dyrektywa Rady 92/43/EWG o ochronie naturalnych siedlisk oraz dziko żyjącej fauny i flory, zmieniona dyrektywą 97/62/WE)

⁷⁵ art. 18. 1. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)

⁷⁶ Plany ochrony dla obszarów Natura 2000 sporządza się z wykorzystaniem ustanowionych planów ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego. Jest to zadanie wojewody, a na terenach morskich dyrektora urzędu morskiego w porozumieniu z wojewodą. Plany zatwierdza minister ds. środowiska.

⁷⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z dnia 17 września 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm)

runków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W studium i planie miejscowym ustala się strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Zabytki, w zależności od położenia, wpisuje się do krajowej, wojewódzkiej lub gminnej **ewidencji zabytków**. Ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy.

Niestety, z uwagi na bardzo niewielkie środki przeznaczane w budżecie państwa i budżetach samorządowych na ochronę zabytków, większość przesądzeń zapisanych w ustawie i dokumentach planistycznych nie jest realizowana.

Podsumowanie: Udoskonalone w ostatnich latach pod wpływem tendencji przenikających z prawa wspólnotowego ustawodawstwo jest jednak w znacznej części niewykonywane. Nie powstały plany ochrony dla wielu cennych obszarów (w tym Parków Narodowych), nie są tworzone parki kulturowe (wyjątkiem jest Park Kulturowy Fortyfikacji Miejskich „Twierdza Gdańsk”). Środki przeznaczone na ochronę zabytków i dziedzictwa kulturowego są niskie i stale maleją. Przez ostatnie lata nie został opracowany i zatwierdzony spójny system ochrony Natura 2000. Stąd przyjęta polityka ochrony zasobów przyrody i dziedzictwa kultury jest w części nieskuteczna.

10) Wprowadzenie do planowania przestrzennego w strefach przybrzeżnych

W strefie przybrzeżnej spotykają się ze sobą środowisko morskie i lądowe. Wrażliwy naturalny system przyrodniczy cofa się pod presją wielokierunkowego oddziaływania człowieka, podlega coraz silniejszym zmianom wskutek rosnącej intensywności użytkowania obszarów przybrzeżnych, a także działalności gospodarczej prowadzonej na morzu. Na znacznej powierzchni obszarów przybrzeżnych dokonuje się złożony proces przekształcania przestrzeni wiejskiej w miejską.

Urbanizacja obszaru przybrzeżnego jest pochodną rozwoju i przekształcania się funkcji gospodarczych. Główną spośród nich jest **turystyka**, dla której charakterystyczne są:

1. rosnący popyt na atrakcyjnie położone grunty, niekoniecznie z prawem do zabudowy;
2. powstawanie zagospodarowania sezonowego, użytkowanego przez krótki okres a przez pozostałą część roku nieefektywnie zajmującego przestrzeń; Dotyczy to bazy pobytowej, usług i infrastruktury komunikacyjnej, których rozwój dostosowany jest do krótkotrwałych szczytowych obciążeń w dwu letnich miesiącach i w związku z tym często ma charakter prowizoryczny.
3. bałagan przestrzenny i przekraczanie naturalnej chłonności przeinwestowanych terenów
4. mnożące się w ostatnich latach przypadki świadomego niszczenia środowiska na znaczną skalę przez właścicieli nieruchomości i potencjalnych inwestorów.

Rybołówstwo kutrowe i łodziowe prowadzone na bazie małych portów i przystani podlega coraz bardziej restrykcyjnym ograniczeniom. Tę funkcję gospodarczą należałoby jednak zachować w nadmorskim krajobrazie i traktować jako ważny element tożsamości kulturowej oraz walor turystyczny i krajobrazowy wysokiej rangi.

Branżami zanikającymi w gospodarce obszarów przybrzeżnych są produkcyjna **gospodarka leśna i intensywne rolnictwo**. Leśnictwo staje się elementem racjonalnej ochrony zasobów wód konsumpcyjnych i słabych gleb nadmorskich, oraz ochrony wybrzeży przed erozją morską. Stopniowo zanika nieopłacalna ekonomicznie i powodująca duże straty w środowisku przyrodniczym wybrzeży mierzejowych, melioracja wilgotnych terenów śródleśnych. Rolnictwo marginalizuje się z powodu słabych gleb, dekonunktury rolnej i wypierania przez funkcję turystyczną.

Wzrost międzynarodowej wymiany gospodarczej stymuluje rozwój **funkcji portowych**, głównie baz surowcowych i przeladunkowych. Zmianom podlega charakter **działalności przemysłowej** – przewagę uzyskują branże związane z gospodarką morską i przetwórstwem importowanych surowców. Rozwój funkcji portowej i przemysłowej w miejscowościach będących jednocześnie centrami letniego wypoczynku i turystyki, często

na pograniczu lub nawet w granicach obszarów objętych prawną ochroną przyrody to wyzwanie, które wymaga przygotowania nowych narzędzi i struktur.

Intensywny rozwój cechuje **energetykę i eksploatację surowców kopalnych**. Dotyczy to głównie obszarów wód przybrzeżnych, gdzie już wydobywane są ropa naftowa i gaz, a projekty lokalizacji dużych farm elektrowni wiatrowych są zaawansowane. Te ostatnie projektowane są również na lądzie, ale rosnący opór społeczny spycha je poza linię brzegową. Budowa autostrad i dróg ekspresowych wiąże się z projektami wydobycia kruszyw spod powierzchni morza terytorialnego. Intensyfikacja planowanych działalności sprawia, że uruchomienie planowania przestrzennego na obszarach wód przybrzeżnych staje się potrzebą chwili.

Ze względu na przygraniczne położenie znaczne fragmenty wybrzeża (ponad 10% jego długości) zajmują **tereny wojskowe**. W ostatnich latach ich ilość zmniejsza się w związku ze zmianą doktryny obronnej. Przekazywanie i przejmowanie ich przez użytkowników cywilnych stanowi precedens – w skali obszarów przybrzeżnych są to tak duże arealy gruntów i lasów, że nowe ich zagospodarowanie rodzi szanse, ale też poważne zagrożenia.

Właściwy rozwój i harmonijne współistnienie wszystkich wymienionych funkcji warunkuje rozwój infrastruktury technicznej, w tym szczególnie sieci komunikacji. O ile w zakresie sieci kanalizacji i oczyszczalni ścieków ostatnie kilkanaście lat przyniosło znaczny postęp, o tyle postępuje systematyczna degradacja układów komunikacyjnych. Do położonych w obszarze przybrzeżnym miejscowości (wyjątkiem jest tu metropolia trójmiejska) nie docierają drogi krajowe, a połączenia rangi regionalnej nie są modernizowane i remontowane od lat 70-tych ubiegłego wieku (jedyna modernizacja nastąpiła na drodze prowadzącej na Półwysep Helski). Wobec wielokrotnego wzrostu natężenia ruchu pojazdów osobowych i ciężkiego ruchu towarowego, sytuacja staje się dramatyczna.

W połączeniu z dynamicznymi procesami zachodzącymi w ostatnich latach w środowisku, rosnące potrzeby użytkowników wywołują narastającą falę konfliktów przestrzennych. **Konieczne są nowe rozwiązania prawno-organizacyjne spowalniające i znacznie ograniczające procesy urbanizacyjne na polskim wybrzeżu**. Najważniejsze oczekiwania dotyczą władz ustawodawczych i rządu, jednak ich ewentualne podjęcie w przyszłości nie zwalnia samorządów lokalnych i terenowych ogniw administracji rządowej od potrzeby wypracowania i stosowania szczególnych zasad gospodarowania przestrzenią obszarów przybrzeżnych poprzez tworzenie właściwego prawa miejscowego.

12) Analiza SWOT

SILNE STRONY (czynniki wewnętrzne pozytywne)	SŁABE STRONY (czynniki wewnętrzne negatywne)
<ul style="list-style-type: none"> - silne kompetencje planistyczne samorządu lokalnego (gminnego) - ściśle powiązanie planowania przestrzennego i działalności inwestycyjnej z problematyką ochrony środowiska poprzez takie narzędzia jak: opracowanie ekofizjograficzne, prognozy oddziaływania na środowisko i raporty oddziaływania na środowisko; - dobre zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa samorządowego dla obszarów przybrzeżnych; - korzystne warunki wiatrowe oraz duża podaż niezagospodarowanych gruntów stwarzająca duże możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych w strefie przybrzeżnej - 	<ul style="list-style-type: none"> - Brak spójnego systemu instytucji planowania przestrzennego, - Niestabilność, rozproszenie i niska jakość regulacji prawa; - Brak polityki w zakresie rozwoju miast i sieci transportowej; - Brak przemyślanej polityki przestrzennej gmin i państwa na obszarach przybrzeżnych, niektóre regulacje niepotrzebnie restrykcyjne i nieskuteczne; - Brak równowagi wśród uczestników procesu planowania przestrzennego; - Brak skutecznych instrumentów dla realizacji polityki przestrzennej województwa; - Brak dokumentu planistycznego stanowiącego prawo miejscowe na obszarze całej gminy. - Priorytet interesu prywatnego nad publicznym w prawie i świadomości społeczeństwa; - Poddanie procesu planistycznego regułom komercyjnym; - Generalnie niska wiedza i świadomość ekologiczna społeczeństwa; - Niewielkie zainteresowanie uczestnictwem społecznym w procesie planistycznym, ograniczone do przypadków roszczeniowych; - Niski potencjał służb planistycznych większości jednostek samorządu - Niski stopień pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego kraju, w tym strefy nadbrzeżnej poza terenami miast - Obejmowanie planami zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim niewielkich obszarów komercyjnego inwestowania - Brak planów ochrony dla wielu cennych obszarów przyrodniczych; - Możliwość ustalania zagospodarowania poprzez urzędnicze decyzje bez potrzeby ich zgodności z dokumentami planistycznymi wyższego rzędu i uczestnictwa społecznego; - Nadzór budowlany sprawowany jest nieefektywnie, a stwierdzonych naruszeń prawa nie egzekwuje się skutecznie; - Nadmierny i niekontrolowany wzrost urbanizacji obszarów przybrzeżnych - Degradacja dziedzictwa kulturowego;

SZANSE (czynniki zewnętrzne pozytywne)	ZAGROŻENIA (czynniki zewnętrzne negatywne)
<ul style="list-style-type: none"> - Zasady przenikające z aktów prawa wspólnotowego przyczyniają się do porządkowania systemu prawnego; - Rośnie wpływ uwarunkowań środowiskowych i regulacji prawnych dotyczących środowiska w planowaniu przestrzennym - Wzmaga się zainteresowanie opracowaniem planów przestrzennych w strefie nadbrzeżnej - Zagwarantowano prawem uczestnictwo społeczne w podejmowaniu decyzji; - Zapowiadana od lat reforma prawa o zagospodarowaniu przestrzennym ma szansę wzmocnić podstawy rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego - Zobowiązanie Polski do rozwoju odnawialnych źródeł energii; 	<ul style="list-style-type: none"> - Rosnące oczekiwanie wzrostu gospodarczego i społecznego w warunkach stałych zasobów przestrzeni i środowiska; - Historycznie zakorzeniony w społeczeństwie indywidualizm i brak utożsamienia się z państwem i prawem; - Rośnie presja pomnażania zysków, jakie przynosi wykup i zainwestowanie atrakcyjnych terenów nadmorskich; - Zapowiadana reforma prawa o zagospodarowaniu przestrzennym może wzmocnić przewagę rynku nad ładem przestrzennym; - Niektóre przepisy prawa, przejęte z prawa wspólnotowego nie są egzekwowane. Powoduje to erozję prawa i świadomość jego nieskuteczności. - Niedorozwój dróg nie nadąża za wzrostem natężenia ruchu samochodów; - Rośnie presja pozyskiwania nowych źródeł energii i podjęcie eksploatacji złóż surowców;

C: SPECYFIKA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W STREFIE PRZYBRZEŻNEJ

1) Najważniejsze problemy związane z użytkowaniem obszarów przybrzeżnych – konflikty

Szczególny charakter planowania i zagospodarowania przestrzennego w strefie przybrzeżnej jest pochodną nakładania się wielu różnorodnych, często kolizyjnych funkcji. Charakterystyczne dla obszaru jest też występowanie charakterystycznych zjawisk klimatycznych – sztormów powodujących niszczenie linii brzegowej oraz zalewanie i podtapianie niektórych terenów. Prognozowane zmiany związane z globalnym ociepleniem klimatu mogą skutkować znaczącymi zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym – utratą części terenów zainwestowanych.

Nadmorskie położenie zawsze sprzyjało rozwojowi transportu i osadnictwa. W ujściowych odcinkach rzek powstawały i rozwijały się porty służące wymianie handlowej. Zasobne w faunę wody morza dawały podstawy do rozwoju osad rybackich. Bogate miasta i osady nadmorskie kusily piratów i grabieżców – kształtowały się funkcje militarne i obronne. Już w epoce nowożytnej, dzięki łatwemu importowi surowców następował rozwój specyficznej produkcji przemysłowej, a wzrost mobilności ludzi - przede wszystkim ilości wolnego czasu - wpłynęły na rozwój turystyki i towarzyszących jej usług.

Świadome uwzględnianie ograniczeń środowiskowych w rozwoju gospodarczym i przestrzennym ma krótki rodowód: - faktycznie rozpoczyna się w drugiej połowie XX wieku. Rozwijające się systemy ochrony środowiska i przyrody napotykają w obszarze przybrzeżnym na podstawową barierę: **zagospodarowanie bardzo często powstawało na terenach, które z dzisiejszego punktu widzenia zasługują na objęcie ochroną**. Niedorozwój infrastruktury - przede wszystkim dróg - sprawia, iż aktywność gospodarcza i osadnictwo w znacznej części nadal rozwijają się głównie na tych obszarach.

Nadkoncentracja zagospodarowania skutkuje degradacją wrażliwego środowiska, a działania zmierzające do ograniczenia swobody działalności gospodarczej nie zyskują poparcia. Większość gmin nie prowadzi świadomej polityki przestrzennej, dopuszczając do zagospodarowania praktycznie każdego terenu. Bywa, że brak środków na kompleksowe realizacje infrastruktury skutkuje realizacją zabudowy na terenach pozbawionych kanalizacji, obsługiwanych drogami gruntowymi.

Brak infrastruktury ma jednak i swoją dobrą stronę. Na obszarach leśnych oraz pozostałych w ekstensywnym użytkowaniu rolniczym (łąki, pastwiska) środowisko obszarów przybrzeżnych zachowało się w stanie bliskim naturalnemu. Czyni to obraz polskiego wybrzeża odmiennym od intensywnie zagospodarowanych i zurbanizowanych wielokilometrowych pasm, charakterystycznych dla turystycznych krajów Europy: Włoch, Hiszpanii, południowej Francji. Trwa obecnie dyskusja nad kierunkami dalszego rozwoju, gdzie alternatywą stanu obecnego jest rozszerzenie zagospodarowania turystycznego na nowe obszary – głównie w użytkowaniu rolniczym.

Dynamiczny rozwój turystyki sprzyja powstawaniu chaosu w przestrzeni, obniżającego atrakcyjność obszarów nadmorskich. W ich zagospodarowaniu duży udział mają tanie obiekty sezonowe o niskim standardzie. W wielu atrakcyjnych turystycznie fragmentach wybrzeża dochodzi do samowoli budowlanych. Ponieważ często autorami samowoli są osoby z miejscowego czy nawet krajowego establishmentu, egzekucja prawa należy w tych przypadkach do działań długotrwałych i bardzo trudnych.

Szczególna presja wywierana jest na obszary parków krajobrazowych: Nadmorskiego i Mierzei Wiślanej, gdzie ochroną objęte zostały obszary całych gmin. Są to jednocześnie historyczne centra masowego wypoczynku, gdzie w okresie sezonu działalność gospodarcza dosłownie eksploduje! W Nadmorskim Parku Krajobrazowym, obejmującym teren Półwyspu Helskiego i nadbrzeżne tereny gmin Władysławowo i Krokowa stwierdzono postępującą degradację środowiska przyrodniczego i krajobrazu oraz znaczący przyrost obszarów zurbanizowanych. Zatłoczenie niektórych miejscowości, m.in. Jastarni, Juraty, Jastrzębiej Góry czy Karwi jest w szczycie sezonu letniego porówny-

walne z centrami dużych miast (powyżej 1 000 os/km²). Ochrona NPK ze względu na jego kształt przestrzenny i pełnione funkcje (turystyczne miejscowości nadmorskie) należy do wyjątkowo trudnych zadań. Reżimy ochronne nie zawsze są skutecznie egzekwowane przez administrację budowlaną, a wobec braku decyzji o ewentualnym wykupie z rąk prywatnych najbardziej zagrożonych terenów - o sposobie zagospodarowania nieruchomości często skutecznie decyduje władający.

Konflikty na tle prowadzenia działalności gospodarczej innej niż turystyczna są w polskim obszarze przybrzeżnym sporadyczne. Podstawową przyczyną jest koncentracja przemysłu na terenach portowych. Zapaść polskiej gospodarki morskiej dotknęła głównie tereny poza obrębem aglomeracji gdańskiej, gdzie w małych portach jest obecnie pod dostatkiem niewykorzystanych terenów i obiektów.

Innego rodzaju konflikty charakteryzują obszary portowe. Zarządzanie portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie określa Ustawa o portach i przystaniach morskich z 20 grudnia 1996r⁷⁸. W granicach województwa pomorskiego położone są dwa z czterech portów Polski o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gdynia i Gdańsk, małe porty otwartego morza: Ustka, Łeba i Władysławowo, Zatoki Gdańskiej: Hel, Jastarnia i Puck oraz na Zalewie Wiślanym: Kąty Rybackie i Krynica Morska. Poza tym w wielu miejscowościach nadmorskich funkcjonują różnej wielkości przystanie rybackie, z największą z nich w Rowach.

Małe porty mogą być przejęte w zarząd przez właściwe gminy, jednak tylko w sytuacji, gdy grunty, na których funkcjonują, stanowią mienie komunalne⁷⁹. Właścicielem nieruchomości portowych jest przede wszystkim skarb państwa, lub prywatni właściciele, którzy nabyli je w przetargach od syndyków upadłych przedsiębiorstw państwowych. Gminy nie mają więc ani możliwości prawnych przejmowania portów, ani też faktycznego interesu w ich prowadzeniu. Skutkiem braku dynamicznego zarządzania małymi portami jest zamieranie w nich funkcji gospodarczych. Miasta portowe, nie mając ani wpływu na rozwój portu, ani też korzyści z jego istnienia, odwracają się – dosłownie – plecami do portu, nie uwzględniając w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeby jego skomunikowania, ani też zagospodarowania „waterfrontów”.

Na lądzie przybrzeżnym eksploatację surowców ze złóż prowadzi się obecnie jedynie lokalnie. Na relatywnie większą skalę dotyczy to kruszywa mineralnego w gminie Puck oraz niewielkich złóż ropy i gazu w gminie Krokowa. Dość intensywnie pozyskuje się bursztyn, co jednak odbywa się prawie wyłącznie z naruszeniem prawa – prymitywnymi metodami niszczącymi środowisko. W krótkiej perspektywie jest jednak prawdopodobne podjęcie eksploatacji wód i borowin leczniczych ze stwierdzonych zasobów, a także intensywne działania w kierunku poszukiwania i eksploatacji surowców energetycznych: ropy naftowej i gazu, które są już zresztą przedmiotem rozwijającej się eksploatacji na wodach terytorialnych. Odrębnym tematem jest ewentualne zwiększenie eksploatacji złóż kruszywa mineralnego, co w obliczu rozbudowy infrastruktury drogowej w Polsce staje się coraz bardziej prawdopodobne. Wydobywanie surowców ze złóż, zarówno na lądzie, jak i na wodach przybrzeżnych i terytorialnych może stać się przyczyną nowych konfliktów nawet o szerokim zasięgu, choćby z uwagi na objęcie znacznych obszarów morskich ochroną w systemie NATURA 2000.

W gminach przymorskich znaczną powierzchnię zajmują **nieruchomości rolne Skarbu Państwa**, pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Wykonywaniem prawa własności i administrowaniem powierzonego mienia zajmuje się Agencja Nieruchomości Rolnych. Zgodnie z przepisami, Agencja realizuje w szczególności zadania w zakresie: tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, oraz popierania organizowania na tych gruntach prywatnych gospodarstw rolnych w drodze restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia skarbu państwa. Nie są jednak odosobnione przypadki, gdy grunty nabyte od Agencji są następnie parcelowane

⁷⁸ *Dziennik Ustaw 2002.110.967*

⁷⁹ *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o portach i przystaniach morskich (Dz. U. 2002.110.967)*

na działki letniskowe i sprzedawane poza władztwem gminy. Ta może wprawdzie otrzymać nieodpłatnie grunty i mienie od Agencji, jednak wyłącznie w przypadku, gdy wykaże jego niezbędność do wykonywania zadań publicznych (drogi, infrastruktura techniczna i społeczna).

Ze względu na przygraniczne położenie znaczne fragmenty wybrzeża (ponad 10% jego długości) zajmują **tereny wojskowe**. Doktryna obronna Polski przed przystąpieniem do NATO zakładała silną obronę granicy morskiej, stąd na obszarach przybrzeżnych skoncentrowano liczne jednostki marynarki wojennej i wojsk lądowych, a na terenach o znacznej powierzchni wyznaczono poligony wojskowe. Były to tereny zamknięte, tj. zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa⁸⁰. Pozostawały w całości poza władztwem planistycznym samorządów, a obowiązujące dokumenty planistyczne i akty prawa miejscowego uwzględniały jedynie ich granice.

Obecnie, gdy znaczną część jednostek wojskowych likwiduje się, zajmowane przez nie tereny stają się zbędne dla obronności, Ministerstwo Obrony Narodowej wyzbywa się ich za pośrednictwem specjalnie utworzonej w tym celu instytucji: Agencji Mienia Wojskowego. Istnieje wprawdzie możliwość przekazania zbędnych nieruchomości przez Ministra Obrony Narodowej jednostkom samorządu terytorialnego, nawet bez pośrednictwa Agencji⁸¹ jednak przepis ten nie jest wykorzystywany, a już na pewno w obszarze przybrzeżnym. Agencja na ogół sprzedaje pozyskane nieruchomości w otwartych przetargach, co grozi poważnymi komplikacjami w dalszym toku ich zagospodarowania i funkcjonowania. Wprawdzie przepisy nakazują przy sprzedaży porozumienie z właściwym organem administracji morskiej⁸², jednak praktyka albo dopuszcza ignorowanie tego przepisu, albo też porozumienia zawierane są z pominięciem interesów samorządu.

Dla terenu, który stał się zbędny dla celów bezpieczeństwa państwa i przestał być terenem zamkniętym w rozumieniu ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne... należałoby w pierwszej kolejności ustalić kierunki zagospodarowania w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a potem przeznaczenie w planie miejscowym. Teren, który był terenem zamkniętym nie posiada map ewidencyjnych i sytuacyjno-wysokościowych, klasyfikacji gruntów rolnych, ani też ustalonego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania. Dla terenów zamkniętych nie sporządzano inwentaryzacji przyrodniczej, nie ma więc wiedzy o walorach środowiska i ewentualnej potrzebie objęcia ich ochroną. Z wnioskiem o ustalenie przeznaczenia występuje dopiero nowy właściciel, kierując się najczęściej wyłącznie interesem partykularnym. Zdarza się, iż domaga się od gminy podłączenia do sieci infrastruktury, budowy drogi dojazdowej itp, które to przedsięwzięcia nie były uwzględnione ani w dokumentach planistycznych ani w budżecie. Bywa, że korzystając z niewiedzy administracji budowlanej o formalno-prawnym statusie terenu prowadzi na nim całkowicie nielegalne inwestycje.

Wydaje się niezbędne, by właściwa terytorialnie gmina uzyskała obligatoryjnie prawo pierwokupu nieruchomości uznanych za zbędne dla obronności państwa po cenie ustalonej w planie przekazania jej dla Agencji, opracowanym zgodnie z zasadami określonymi w decyzji Ministra Obrony Narodowej⁸³.

Metodologicznie, konflikty w obszarze przybrzeżnym można podzielić w sposób następujący:

pod względem czasu powstawania: historyczne, aktualne, potencjalne;

pod względem okresu trwania: krótkotrwałe, długotrwałe i przewlekłe;

z uwagi na przyczynę powstania: ekonomiczne, terenowo-prawne, sąsiedzkie, funkcjonalne, ekologiczne i sozologiczne;

z uwagi na zasięg społeczny; indywidualne, grupowe i masowe;

⁸⁰ Ustawa z dnia 17.05.1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. Nr 100. poz. 086 z późn. zm., art. 4 ust.2

⁸¹ art. 4a Ustawy jw.

⁸² art. 19 p. 1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 (Dz. U. 2004.261.2603)

⁸³ par. 22 p. 2 Decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 maja 2005 w sprawie zadań w zakresie przekazywania Agencji Mienia wojskowego składników mienia skarbu państwa

pod względem wywołanych skutków: negatywne, pozytywne, obojętne⁸⁴

Przyczyn powstawania konfliktów nie analizowano dotąd szczegółowo, nie prowadzono też działań w kierunku ich kompleksowego diagnozowania i rozwiązywania. Jednak na podstawie doświadczeń administracji samorządowej, zgromadzonych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat można stwierdzić generalnie, że:

1. Konflikty w obszarze przybrzeżnym zasadniczo mają charakter indywidualny, czasem dotyczą grup interesów lub niewielkich lokalnych społeczności;
2. U podłoża niemal wszystkich konfliktów leżą przyczyny ekonomiczne;
3. Znaczna część występujących konfliktów ma uwarunkowanie historyczne wynikające z sytuacji zastanych przez antagonistów, którzy jednak nie dokładają należytych starań dla ich rozwiązania;
4. Niska jakość powstających dokumentów planistycznych oraz niestabilność prawa i zagrożenia ekologiczne przyczyniają się do narastania konfliktów potencjalnych;
5. Niegdyś powszechne konflikty sąsiedzkie ustępują obecnie powstającym na podłożu statusu terenowo-prawnego nieruchomości i coraz częściej ekologicznym i sozologicznym;
6. Konflikty najczęściej nasilają się w okresie sezonu letniego, wtedy występuje ich najwięcej i mają najostrejszy przebieg. Są to na ogół konflikty krótkotrwałe;
7. Pod względem skutków dominują konflikty negatywne, gdzie interes publiczny ustępuje agresywnej presji zysku i interesom prywatnym.

2) Planowanie w strefach przybrzeżnych – ogólny zarys

Polityka urbanizacyjna (budownictwo mieszkaniowe, zagospodarowanie turystyczne)

W pasie nadbrzeżnym wrażliwość środowiska przyrodniczego i ustalone na znacznych obszarach reżimy ochrony ograniczają możliwości przestrzenne zabudowy. Przyczyny społeczne i gospodarcze sprawiają jednak, że intensyfikacja zagospodarowania wykraczająca poza racjonalny ekologicznie poziom jest nieuchronna. Likwidacja ograniczeń w swobodnym obrocie ziemią oraz wzrost zamożności części społeczeństwa, przyczyniają się do nasilenia presji na wznoszenie indywidualnej zabudowy rekreacyjnej i placówek usług komercyjnych w sytuacji, gdy rezerwy nowych, niekonfliktowych środowiskowo obszarów pod zabudowę są w większości ośrodkach na wyczerpaniu.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego zakłada więc ukierunkowanie parcia osadniczego i turystycznego na wybrane wsi położone w strefie bezpośredniego zaplecza obszaru przybrzeżnego, przy założeniu poprawy ich atrakcyjności osadniczej.

W odniesieniu do terenów zurbanizowanych plan wskazuje na potrzebę kształtowania układu funkcjonalno-przestrzennego osadnictwa i rekreacji nadmorskiej, który by zapewnił osiągnięcie wysokich walorów użytkowych i krajobrazowych odpowiadających społecznym kryteriom wypoczynku przy założeniu ochrony wartości środowiska przyrodniczego. Osiągnięcie poprawy stanu istniejącego nastąpi poprzez:

- restrukturyzację ukształtowanego układu pasmowego w wyniku różnicowania form wypoczynku i zagospodarowania oraz wiązanie ich w zharmonizowane struktury przestrzenne;
- tworzenie układu otwartego przestrzennie, podatnego na stopniową intensyfikację zagospodarowania, nie wykraczającą jednak poza granice jego naturalnej pojemności ekologicznej,
- kompleksową modernizacją i konstrukcją ukształtowanych dotychczas osiedli i ośrodków rekreacyjnych w celu nadania im standardów wymaganych przez współczesne wzorce wypoczynku i kryteria zrównoważonego rozwoju,

⁸⁴ Maciej Przewoźniak: *założenia do ekspertyzy naukowej nt. konfliktów w obszarach przybrzeżnych, niepublikowane 2007*

- ekspozycję wartości krajobrazu nadmorskiego z jednoczesnym stworzeniem warunków ich ochrony,
- przystosowanie małych portów i przystani do potrzeb turystyki morskiej⁸⁵.

Studia uwarunkowań, które posiadają gminy gospodarujące na Wybrzeżu Bałtyku powstały na przestrzeni ostatnich 10 lat, stąd też w większości nie zawierają elementów bardzo istotnych dla rozwoju zrównoważonego – np. opracowań ekofizjograficznych, czy prognoz oddziaływania na środowisko. Duży nacisk położono w tych dokumentach na problematykę rozwoju gospodarczego, zakładając wzrost zainwestowania w obszarach przybrzeżnych. Gminy sporadycznie tylko przystępują do kompleksowych aktualizacji „Studium...”. Jeżeli dokonywane są zmiany, to na ogół w celu dopasowania do sporządzanego aktualnie planu miejscowego.

Gminy stosunkowo chętnie podejmują się sporządzania **planów zagospodarowania przestrzennego w obszarach nadbrzeżnych**, jednak przede wszystkim na terenach komunalnych oraz tam, gdzie wnioski składają właściciele nieruchomości, a efektem są atrakcyjne tereny dla zabudowy usługowej lub letniskowej. Pozostałe obszary najczęściej pozostają poza granicami planów. Skutkiem bywa ich spontaniczne i chaotyczne zagospodarowywanie na podstawie indywidualnych decyzji lub wręcz wbrew prawu.

Większość gmin nie prowadzi jednak polityki przestrzennej w sensie oszczędności zasobów wartościowej przestrzeni, reglamentacji zmiany przeznaczenia na cele budowlane terenów rolnych, ani też ich wykupu z rąk prywatnych z intencją długofalowego wzrostu cen. Zmuszone do szybkiego pozyskiwania nowych dochodów, władze gminne nierzadko ulegają potencjalnym inwestorom – przyszłym podatnikom - którzy przekształcają prywatne nieruchomości rolne na cele budowlane.

Planowanie w obszarach wiejskich (rolnictwo i leśnictwo, krajobraz, obszary objęte ochroną, rekreacja, zasoby mineralne itp.)

Rolnictwo i leśnictwo

Zasady ochrony prawnej **gruntów rolnych**, ich rekultywacji i poprawie wartości użytkowej zawiera Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸⁶. Ochrona polega przede wszystkim na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele budowlane, zapobieganiu degradacji i dewastacji oraz właściwej rekultywacji. Podstawową zasadą jest przekazywanie na cele nierolnicze przede wszystkim nieużytków, a w razie ich braku - innych gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej. Przeznaczenie na cele inwestycyjne szczególnie cennych gruntów rolnych możliwe jest wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i wymaga uzyskania zgody Marszałka Województwa lub ministra rolnictwa, Procedurę kończy naliczenie (nieraz znacznych) opłat.

W celu polepszenia zdolności produkcyjnych gleb, ułatwienia ich uprawy oraz zapewnienia ochrony użytków rolnych przed powodziąmi przeprowadza się zabiegi melioracyjne. Zagadnienia dotyczące melioracji wodnych zawierają przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁸⁷. Melioracje są szczególnie ważne na terenach pasa nadbrzeżnego, gdzie znaczna część nisko położonych łąk podlega okresowemu podtapianiu lub zalewaniu. W ostatnich latach tereny łąk podlegają intensywnej presji osadnictwa letniskowego.

Czynnikami równowagi ekologicznej i różnorodności krajobrazowej są na obszarach wiejskich **lasy**. Ograniczają procesy erozji gleb, chronią powietrze i zasoby wodne przed zanieczyszczeniem, odgrywają znaczącą rolę w procesie regulacji stosunków wodnych. Są dobrem ogólnospołecznym, kształtującym jakość życia człowieka.

Lasy zajmują 26,4% powierzchni pasa gmin nadbrzeżnych. Dominują lasy publiczne zarządzane przede wszystkim przez PGL „Lasy Państwowe”, a także przez Słowiński

⁸⁵ *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego wrzesień 2002*

⁸⁶ *Tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.*

⁸⁷ *Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019;*

Park Narodowy i Urząd Morski. Lasy komunalne zajmują niewielkie obszary. Lasy są ustawowo chronione przed zmianą sposobu zagospodarowania. Zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne jest trudna do uzyskania. Wydaje ją, po opinii właściwej Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, minister ds. środowiska w odniesieniu do lasów Skarbu Państwa, zaś Marszałek Województwa w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych.

Zasady dotyczące zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz gospodarki leśnej określa ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸⁸. Przez wiele lat podstawą gospodarki leśnej było pozyskiwanie drewna, związane z całkowitymi wyrębami drzewostanu. Współczesne wytyczne nakazują prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej, zwracając uwagę na pełnienie przez lasy funkcji nie tylko gospodarczych, ale także ekologicznych i społecznych. Przeważająca część lasów w obszarze przybrzeżnym uzyskała status lasów ochronnych⁸⁹, co sprzyja tej polityce.

Administracja leśna decyduje o rozmieszczeniu na terenie lasów publicznych infrastruktury turystycznej: szlaków pieszych, rowerowych, konnych, miejsc biwakowania, parkingów leśnych, ścieżek edukacyjnych, platform widokowych itp.

Wody śródlądowe są miejscem prowadzenia gospodarki rybackiej. Zasady i warunki ochrony, chowu, hodowli i połowu ryb i innych organizmów słodkowodnych reguluje ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁹⁰. Określa ona reguły racjonalnej gospodarki rybackiej gwarantującej zachowanie zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich także w przyszłości

Prawo chroni jednakowo grunty na obszarach wiejskich i położone w granicach miast. Te ostatnie osiągają znacznie wyższe ceny, stąd mechanizmy ekonomiczne „wypychają” urbanizację na tereny wiejskie, gdzie jest także większa podaż. Jest to znacząca przyczyna niekontrolowanej, rozpełzającej się urbanizacji. Brak polityki przestrzennej gmin powoduje, że przeważająca część zabudowy powstaje na działkach prywatnych, na podstawie decyzji administracyjnych. Nierzadko zabudowa wznoszona jest na podstawie tanich typowych projektów na terenach, gdzie prowadzi to do zeszpecenia krajobrazu o dużych wartościach. Dzieje się tak mimo rozbudowanych procedur planistycznych i realizacyjnych za wiedzą organów, które swą bezsilność uzasadniają niedoskonałym prawem. Przyczyną jest też słabość interesu publicznego i jego zdominowania przez doraźne potrzeby indywidualne.

Ochrona krajobrazu i zasobów przyrody

Najważniejsze zagadnienia ochrony krajobrazu regulują przepisy Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody⁹¹, Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹², a w odniesieniu do krajobrazu kulturowego Ustawa z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹³.

W pasie gmin nadbrzeżnych województwa pomorskiego wyznaczono wiele obszarów ochrony przyrody i krajobrazu: park narodowy i 3 parki krajobrazowe, wszystkie otoczone otulinami, 32 rezerваты przyrody i 10 obszarów chronionego krajobrazu. Przyrodnicze obszary chronione, bez otulin, obejmują ogółem 34,7% powierzchni strefy nadbrzeżnej, od 1,8% w mieście Ustka do 100% w miastach Hel i Jastarnia.

Ustanowiono także 7 obszarów sieci Natura 2000 (ostoje ptasie) i projektuje się kolejne. Obszary specjalnej ochrony ptaków (Special Protected Area) włączone w 2004 roku do sieci europejskiej obejmują przede wszystkim wody morskie i zalewowe, tylko częściowo wkraczając na ląd w obrębie Słowińskiego Parku Narodowego, plaż nadmorskich i doliny Wisły.

⁸⁸ *Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.*

⁸⁹ *art. 15 ustawy jw.*

⁹⁰ *Tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750;*

⁹¹ *Dz. U. 2004.92.880*

⁹² *Dz. U.2003.80.717;*

⁹³ *Dz. U. 2003.1562.168*

Na podstawie zalecenia 15/5 HELCOM wdrażającego postanowienia konwencji helsińskiej wyznaczono polskie bałtyckie obszary chronione BSPA⁹⁴. W granicach województwa pomorskiego są to: Słowiński Park Narodowy, Nadmorski Park Krajobrazowy, Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana, Rezerwat przyrody „Kępa Redłowska”, poza granicami - Woliński Park Narodowy i Ławica Słupska.

Środowiskiem o bardzo niskiej odporności na degradację są nadmorskie lasy utrwalające wydmy i brzegi klifowe na zapleczu plaż. Rosnący ruch turystyczny i związana z nim penetracja stanowi zagrożenie dla części nadmorskich ekosystemów leśnych. Dlatego też tereny te obejmowane są ochroną w ramach pasa technicznego Urzędu Morskiego.

Dziedzictwo kulturowe

Świadectwo procesu dziejowego zaznacza się poprzez pozostałości w krajobrazie wielu elementów decydujących o tożsamości kulturowej. Do materialnych składników dziedzictwa kulturowego objętych ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków należą w szczególności: układy urbanistyczne i ruralistyczne, dzieła architektury i budownictwa, zespoły warowne, obiekty techniki, cmentarze, parki i ogrody, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne, zabytki archeologiczne.

Największą ilość obiektów wpisanych do Rejestru Pomorskiego Konserwatora Zabytków znajdujemy w dużych miastach strefy przybrzeżnej: Gdańsku (546 zabytków), Sopocie (107), Gdyni (72). Nowy Dwór Gdański posiada 53 zabytki. Najwięcej założeń wielkoobszarowych znajduje się również w Trójmieście. Są to założenia średniowieczne: Główne Miasto, Stare Miasto, Osiek, Oliwa i Jelitkowo w Gdańsku, XVII-wieczne: Dolne Miasto w Gdańsku, założenia z przełomu XIX/XX wieku – Sopot i XX-wieczne - Gdynia. Zabytkowe układy ruralistyczne to założenia średniowiecznych wsi rybackich – Jastarni i Helu.

Pośród zabytków obszaru wskazano dwa o szczególnej wartości dla kultury narodowej, uznane dekretem prezydenta RP za pomniki historii. Są nimi:

1. Gdańsk – fragment miasta w granicach obwarowań z XVII wieku,
2. Gdańsk – Pole Bitwy na Westerplatte.

Najwyższe nasycenie obiektami zabytkowymi notują gminy: Ustka, Choczewo, Hel, Puck, Gdańsk, Gdynia, Sopot. Dominanty kulturowe o znaczeniu ponadregionalnym stanowią: Gdańsk, Sopot, Oliwa, Twierdza Wisłoujście. Szczególnymi walorami krajobrazu kulturowego (krajobrazy historyczne) wyróżniają się: rejon Zatoki Puckiej, wieś Karwieńskie Błota, nadmorskie osady rybackie, Żuławy Wiślane⁹⁵.

Ważnym elementem krajobrazu kulturowego są muzea. Najważniejsze z nich to Centralne Muzeum Morskie⁹⁶ i Muzeum Narodowe w Gdańsku, Muzeum Nazistowskiego Obozu Koncentracyjnego Stutthof w Sztutowie oraz Muzeum Wsi Słowińskiej w Klukach.

Rekreacja

Nadmorskie położenie stwarza doskonałe warunki dla rekreacji wodnej i nadwodnej (plażowanie, żeglarsstwo, wioślarstwo, windsurfing, wędkarstwo morskie, nurkowanie). Zbudowane z jasnych drobnoziarnistych suchych piasków pomorskie plaże stwarzają doskonałe warunki dla rekreacji. Na przeważających tu mierzejowych odcinkach wybrzeża, plaże są szerokie i charakteryzują się dużą pojemnością turystyczną. Znaczna część plaż w obrębie wybrzeży klifowych a także Półwyspu Helskiego podlega silnej erozji, którą dodatkowo wzmogła realizacja falochronów portowych. Corocznie prowadzi się rekonstrukcję niszczonej plaży materiałem uzyskanym z pogłębienia torów wodnych.

W pasie wybrzeża województwa pomorskiego funkcjonuje w okresie letnim 58 kąpielisk objętych nadzorem sanitarnym. Od kilku lat praktycznie wszystkie dopuszczane są do

⁹⁴ *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas*

⁹⁵ *Identyfikacja przestrzenna struktury przyrodniczej i dziedzictwa kulturowego oraz koncepcja przestrzenna ich ochrony i kształtowania w woj. pomorskim, 2001, Pr. zb. red. A. Kostarczyk, M. Przewoźniak, BWiWP"PROEKO" i ROSiOŚK, Gdańsk*

⁹⁶ *z filią w Helu*

organizowania kąpielisk i sportów wodnych. Z uwagi na zanieczyszczenia wód przybrzeżnych, związane ze zrzutem ścieków i funkcjami portowymi nie dopuszczano do kąpieli jedynie w 2-3 kąpieliskach nad Zatoką Pucką i Gdańską oraz w sąsiedztwie niektórych ujść rzecznych i przystani rybackich.

Choć w Europie i na świecie do najpopularniejszych form rekreacji i turystyki morskiej należy żeglarstwo, tylko niektóre porty i przystanie polskiego wybrzeża zapewniają żeglarzom możliwość bezpiecznego postoju, zaplecze socjalne i odprawę graniczną (tą ostatnią można zorganizować po uzgodnieniu z jednostkami Straży Granicznej). Zaplecze żeglarskie jest skromne i wymaga rozbudowy, by mogło być konkurencyjne. Infrastrukturę żeglarską na wodach morskich tworzą:

Akwen Morza Bałtyckiego:

- porty jachtowe: Ustka, Łeba, Władysławowi;
- przystanie: Rowy;

Akwen Zatoki Gdańskiej:

- porty jachtowe: Gdańsk (2) Górki Zachodnie i Marina, Hel, Jastarnia, Puck, Gdynia,
- przystanie: Gdańsk Wiśloujście, Osłonino (3), Jastarnia (2), Chałupy, Kuźnica;
- miejsca do cumowania: Kuźnica, Osłonino, Orłowo, Sopot, Brzeźno, Hel.

Akwen Zalewu Wiślanego:

- porty jachtowe: Krynica Morska, Kąty Rybackie, Piaski.

Infrastrukturę żeglarską na wodach śródlądowych stanowią:

- przystanie: Stogi, Górki Zachodnie (na Martwej Wiśle), Rybina (na Szkarpawie), Jezioro Łebsko, Jezioro Gardno;
- miejsca do cumowania: Górki Zachodnie, Sobieszewo, Przegalina

Surowce kopalne

Zasoby kopalin w obszarze przybrzeżnym są relatywnie niewielkie. Udokumentowano tu 4 niewielkie złoża ropy naftowej i gazu ziemnego, 3 złoża soli kamiennej, 4 złoża soli potasowo-magnezowej, 3 złoża surowców leczniczych (2- solanki i 1 – borowiny), 2 małe złoża bursztynu, 19 złóż kruszywa naturalnego, 4 – surowców ilastych dla ceramiki budowlanej, 2- torfów oraz po jednym piasków szklarskich i kamieni budowlanych.

W obszarze morskim RP eksploatowane jest złożo B-3 ropy naftowej i gazu ziemnego oraz – okresowo - kruszyw z Ławicy Słupskiej. Ropa dostarczana jest tankowcami do portu w Gdańsku, a gaz rurociągiem ułożonym na dnie morza do Władysławowa, gdzie zasila kotłownię miejską. Prowadzi się prace zmierzające do rozpoczęcia eksploatacji kolejnych podmorskich złóż gazu B-4 i B-6 oraz prace dokumentujące nowe bałtyckie złożo ropy i gazu – B-8. Przedsiębiorstwo Poszukiwań i Eksploatacji Złóż Ropy i Gazu „Petrobaltic” S.A. złożyło do planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego wnioski o rozpatrzenie możliwości przesyłu gazu ze złóż B-4 i B-6 w rejon miasta Łeba.

W obszarze przybrzeżnym leżą dwa uzdrowiska statutowe – Ustka i Sopot, prowadzące działalność w oparciu o kąpiele solankowe, wody lecznicze i zabiegi borowinowe.

Nie planuje się wydobycia soli ze złóż na terenie gminy Puck i Zatoki Puckiej, ponieważ surowce te pozyskuje się w wystarczającej ilości w innych częściach kraju. Rozpatrywana jest natomiast możliwość wykorzystania złoża soli Mechelinki w gminie Kosakowo na podziemne zbiorniki gazu, po uprzednim wyplukaniu kawern.

Eksploatacja surowców na lądzie nie powoduje znaczących ograniczeń dla zagospodarowania terenu, chociaż obszary zasobowe udokumentowanych złóż kopalin wydobywanych metodą odkrywkową należy chronić przed zmianą dotychczasowego użytkowania. Są to jednak głównie złoża o znaczeniu lokalnym o niewielkich obszarach zasobowych. Relatywnie najszerzą skalę osiąga eksploatacja w gminie Puck, gdzie udokumentowano dotychczas największe zasoby kruszywa mineralnego. Niewielkie tereny górnicze, w obrębie których mogą występować skutki związane z wydobyciem ropy i gazu wydzielono dla czterech tego rodzaju złóż w gminie Krokowa. Największy problem związany jest

z opracowaniem planu zagospodarowania przestrzennego zapewniającego ochronę obszaru górniczego dla eksploatacji borowin w Ustce, złoża są bowiem zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie osiedla mieszkaniowego.

W strefie przybrzeżnej województwa pomorskiego udokumentowano 6 głównych zbiorników wód podziemnych (we fragmentach), stanowiących strategiczne źródło zaopatrzenia ludności w wodę. Projektuje się dla nich ustanowienie obszarów ochrony przed zagospodarowaniem mogącym wpływać na pogorszenie jakości cennych zasobów.

Udokumentowane złoża kopalin oraz granice stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁹⁷.

Analiza SWOT

SILNE STRONY (czynniki wewnętrzne pozytywne)	SŁABE STRONY (czynniki wewnętrzne negatywne)
<ul style="list-style-type: none"> – położenie sprzyjające rozwojowi transportu, osadnictwa, turystyki i rekreacji – walory środowiska i przyrody, atrakcyjny krajobraz i zasoby dziedzictwa kulturowego – niezły stan środowiska przyrodniczego, znaczna powierzchnia obszarów pozostających w stanie naturalnym i bliskim naturalnemu; – przyrodnicze obszary chronione, obejmują ogółem 34,7% powierzchni strefy nadbrzeżnej; – rezerwy terenów rozwojowych w małych portach - możliwość koncentracji funkcji przemysłowych w portach; – dobre zabezpieczenie prawne cennych gruntów rolnych i lasów przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia; – piękne i atrakcyjne plaże, czyste kąpieliska; – stwierdzone zasoby surowców leczniczych stanowią podstawę dla rozwoju funkcji uzdrowiskowych. 	<ul style="list-style-type: none"> – zagospodarowanie historycznie powstawało na terenach, które z dzisiejszego punktu widzenia zasługują na objęcie ochroną – wrażliwość środowiska i ustalone na znacznych obszarach reżimy ochrony ograniczają możliwości przestrzenne zabudowy; – większość gmin nie prowadzi świadomej polityki przestrzennej; – samorządom brak środków na kompleksowe realizacje infrastruktury; – w zagospodarowaniu turystycznym duży udział mają tanie obiekty sezonowe o niskim standardzie funkcjonalnym i estetycznym; – brak podstawowych dokumentów planistycznych dla terenów wojskowych; – samowole budowlane na terenach powojennych i gdzie indziej, popełniane przez osoby uprzywilejowane w praktyce egzekucji prawa;; – niska jakość powstających dokumentów planistycznych; – pozyskiwanie bursztynu metodami niszczącymi środowisko; – gminy nie władają terenami portowymi; – zamieranie funkcji gospodarczych w małych portach, słaby rozwój bazy żeglarskiej.
SZANSE (czynniki zewnętrzne pozytywne)	ZAGROŻENIA (czynniki zewnętrzne negatywne)
<ul style="list-style-type: none"> – wzrost ilości wolnego czasu i mobilności ludzi generuje rozwój turystyki i towarzyszących jej usług; – rosnąca świadomość ograniczeń środowiskowych w rozwoju gospodar- 	<ul style="list-style-type: none"> – występowanie sztormów powodujących niszczenie linii brzegowej i plaż oraz zalewanie i podtapianie niektórych terenów; – prognozowane zmiany związane z ociepleniem klimatu mogą skutkować utratą części terenów zainwestowanych;

⁹⁷ art. 48 Ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zag. przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz.717 z późn. zm.)

<p><i>czym i przestrzennym;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>możliwe do eksploatacji udokumentowane złoża surowców leczniczych, szanse skutecznych poszukiwań ropy i gazu;</i> - <i>uwalnianie terenów zamkniętych przez jednostki wojskowe;;</i> - <i>wzrost społecznej i środowiskowej roli lasów znajduje odzwierciedlenie w polityce administracji leśnej;</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>likwidacja ograniczeń w swobodnym obrocie ziemią oraz wzrost zamożności społeczeństwa powodują duży wzrost presji budowlanej, również na tereny niekorzystne dla budownictwa;</i> - <i>działania zmierzające do ograniczenia swobody działalności gospodarczej na wrażliwych przyrodniczo obszarach nie zyskują poparcia;</i> - <i>gminy tracą zainteresowanie zagospodarowaniem i rozwojem portów;</i> - <i>Wydobywanie surowców ze złóż na lądzie, wodach przybrzeżnych i terytorialnych może stać się przyczyną nowych konfliktów nawet o szerokim zasięgu;</i> - <i>sprzedaż przez agendy państwa cennych terenów w ręce prywatne z pominięciem procedur planistycznych, środowiskowych i społecznych;</i> - <i>mechanizmy ekonomiczne skłaniają do zachowań suburbanizacyjnych</i>
--	---

D: ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE W OBSZARACH PRZYBRZEŻNYCH (ZZOP, ICZM)

1) Specyfika planowania przestrzennego w strefach przybrzeżnych

(podstawy prawne, kompetencje, koordynacja pionowa i pozioma, procedury, plany, instrumenty ICZM, strategie ICZM, związki z planami zagospodarowania przestrzennego, integracja obszarów lądowych i morskich itp.)

Złożoność problematyki użytkowania obszaru przybrzeżnego potęguje duża liczba podmiotów posiadających kompetencje w zakresie władania przestrzenią. Są wśród nich samorządy terytorialne wszystkich szczebli, Urzędy Morskie, administracja wojewódzka, zarządcy obszarów objętych ochroną zasobów przyrodniczych i uzdrowisk (w tym ostatnim przypadku również Minister Zdrowia), zarządcy terenów komunikacji, organy bezpieczeństwa państwa oraz rzesza właścicieli nieruchomości.

Planowania przestrzennego w Polsce – a więc także w obszarach przybrzeżnych - w sposób mniej lub bardziej pośredni dotyczy ponad 415 dokumentów opracowanych do tej pory w różnych ministerstwach⁹⁸.

Obok ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bezspornie najważniejszym aktem prawnym specyficznym dla planowania przestrzennego w obszarach przybrzeżnych jest Ustawa z dnia 21 marca 1991 **o obszarach morskich RP i administracji morskiej**⁹⁹. W odniesieniu do narodowych akwenów wodnych Ustawa określa i opisuje pojęcia morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, której granice określają umowy międzynarodowe: z Danią, Szwecją, Niemcami (NRD) i Rosją (ZSRR). W wyłącznej strefie ekonomicznej Rzeczpospolita Polska posiada prawo wznoszenia, udzielania pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie (...) wszelkiego rodzaju konstrukcji i urządzeń przeznaczonych do przeprowadzania badań naukowych, rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji, w szczególności wykorzystania w celach energetycznych wody, prądów morskich i wiatru.

Kompetencje w zakresie planowania przestrzennego na wodach terytorialnych, przybrzeżnych i wewnętrznych posiada minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. W porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki morskiej, rolnictwa, środowiska, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej może on przyjąć w drodze rozporządzenia plan zagospodarowania przestrzennego dla tych wód¹⁰⁰.

Minister nie wykonał dotąd delegacji z ustawy o obszarach morskich w sprawie rozporządzenia, szczegółowo opisującego zawartość i procedury dla planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach morskich¹⁰¹. W związku z tym decyzje budowlane w tych sprawach wydaje minister właściwy ds. gospodarki morskiej¹⁰².

Na lądzie przybrzeżnym Ustawa wprowadza pojęcie **pasa nadbrzeżnego**. Składa się nań pas techniczny - przebiegająca wzdłuż wybrzeża morskiego strefa o zmiennej szerokości, gdzie ma miejsce wzajemne oddziaływanie morza i lądu oraz pas ochronny - przyległy obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego¹⁰³. Maksymalną i minimalną szerokość pasa nadbrzeżnego określa Rada Ministrów¹⁰⁴ zaś jego granice – w uzgodnieniu z właściwymi gminami – dyrektor Urzędu Morskiego¹⁰⁵.

⁹⁸ Wiceminister Rozwoju Regionalnego Janusz Mikula na konferencji prasowej w dniu 19 marca 2007

⁹⁹ Dz. U. 2003.153.1502

¹⁰⁰ art. 37a Ustawy z dnia 21 marca 1991 o obszarach morskich RP i administracji morskiej

¹⁰¹ art. 37b ust.4 Ustawy jw.

¹⁰² art. 23 Ustawy jw.

¹⁰³ art. 36 ust. jw.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz. U. 2003.89.820)

¹⁰⁵ art. 36 ust. 5 Ustawy z dnia 21 marca 1991 o obszarach morskich RP ...

W obszarze pasa nadbrzeżnego Ustawa wprowadza obowiązek uzgadniania i opinio-
wania dokumentów planistycznych z właściwym terytorialnie Urzędem Morskim¹⁰⁶. W
pasie technicznym podjęcie działalności inwestycyjnej nie związanej z potrzebami
ochrony brzegu wymaga zgody dyrektora Urzędu Morskiego.

Polski porządek prawny kształtuje bardzo silną pozycję Urzędów Morskich w planowa-
niu przestrzennym obszarów przybrzeżnych. Teren województwa pomorskiego podzie-
lony jest kompetencyjnie pomiędzy Urzędy Morskie w Gdyni i Słupsku. Trzeci Urząd
Morski ma siedzibę w Szczecinie.

Ustawa **o portach i przystaniach morskich** z 20 grudnia 1996 r.¹⁰⁷ określa zasady
tworzenia podmiotów zarządzających portami, ich organizację i funkcjonowanie. W por-
tach mających podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia)
władającymi są spółki prawa handlowego z udziałem miasta. Pozostałymi portami i przy-
staniami administrują w imieniu skarbu państwa Urzędy Morskie. Prawo daje możliwość
przejęcia małych portów w zarząd właściwej gminie, jednak pod warunkiem, że jest wła-
ścicielem gruntów niezbędnych do jego funkcjonowania. Granice portów określają rozpo-
rządzenia Ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. O zagospodarowaniu
przestrzennym w granicach portu decyduje jego zarządca.

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo Ochrony Środowiska, **obowiązki organów
ochrony środowiska** pełnią – odpowiednio w granicach swych kompetencji – woje-
woda, marszałek województwa, sejmik wojewódzki, starostowie, wójtowie, burmistrzo-
wie i prezydenci miast.

Dyrektor Słowińskiego Parku Narodowego uzgadnia projekty studiów uwarunkowań
i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospoda-
rowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz
planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza teryto-
rialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego
otuliny w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę
przyrody parku narodowego¹⁰⁸.

Uprawnienie do uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospoda-
rowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzenne-
go, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospoda-
rowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej
strefy ekonomicznej w części dotyczącej **rezerwatu przyrody i parku krajobrazowe-
go oraz otuliny tych obszarów chronionych** przysługuje właściwemu wojewodzie¹⁰⁹.
Byłoby jednak niewłaściwe, by o sposobie zagospodarowania terenu położonego w
granicach parku krajobrazowego orzekać bez - przynajmniej - zasięgnięcia opinii dy-
rektora parku.

Kompetencje przyznane Ustawą z dnia 23 lipca 2003 o **ochronie zabytków i opiece
nad zabytkami**¹¹⁰ wykonuje Wojewódzki Konserwator Zabytków, który uzgadnia pro-
jekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowe-
go planu zagospodarowania przestrzennego¹¹¹.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań
i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zago-
spodarowania przestrzennego podlega uzgodnieniu z organem administracji geolo-

¹⁰⁶ art. 37 ust. 3 Ustawy jw.

¹⁰⁷ Dz. U. 2002.110.967.

¹⁰⁸ art. 10.6 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz. U. 2004.92.880);

¹⁰⁹ art. 16.1 Ustawy jw.;

¹¹⁰ Dz. U. 2003.162.1568;

¹¹¹ art. 20 ustawy jw.;

gicznej **w zakresie masowych ruchów ziemi i usuwania się gruntów**¹¹², którym jest właściwy terenowo starosta¹¹³.

Zgodnie z Ustawą z dnia 04 lutego 1994 Prawo geologiczne i górnicze¹¹⁴ **koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie kopalin** na obszarach morskich oraz na wydobywanie surowców leczniczych udziela minister środowiska. W przypadku pozostałych kopalin podstawowych i pospolitych koncesji udziela marszałek województwa, a kopalin pospolitych o znaczeniu lokalnym – właściwy starosta. Udzielenie koncesji poprzedza uzgodnienie z właściwym wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, które następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Poszukiwanie i wydobywanie kopalin w granicach morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga uzgodnienia z ministrem do spraw gospodarki morskiej¹¹⁵.

Kompetencje opiniowania „Studium uwarunkowań i kierunków...” oraz uzgadniania planu miejscowego w strefie **ochrony uzdrowiskowej** posiada minister właściwy do spraw zdrowia¹¹⁶.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu **pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych** należy uzgodnić z Państwowym Inspektorem Sanitarnym właściwego szczebla¹¹⁷.

Dyrektor właściwego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej opiniuje „Studium uwarunkowań...” w odniesieniu do zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi¹¹⁸ a uzgadnia projekt planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego województwa **w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi**¹¹⁹.

Ważnym graczem w przestrzeni nadbrzeżnej są **zarządcy linii kolejowych i dróg wszystkich szczebli**, a więc Polskie Linie Kolejowe, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, zarządy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, którym przyznano kompetencje do uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego¹²⁰. Rola ich jest szczególna – często, mimo iż sporządzone przez nich koncepcje rozwoju sieci drogowej nie mają odniesienia w krajowych i regionalnych dokumentach planistycznych, wymagają blokowania terenów w planach pod rygorem odmowy uzgodnienia.

Kompetencje w zakresie planowania przestrzennego posiadają też **organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa**. Zadania z zakresu m.in. udziału w planowaniu przestrzennego zagospodarowania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa wykonują:

- Szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych¹²¹, których przepisy uprawniają do składania wniosków do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, opiniowania projektu studium oraz uzgadniania miejscowego planu

¹¹² art. 17 p. h) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

¹¹³ art. 110a Prawa Ochrony Środowiska;

¹¹⁴ Dz. U. 2005.228.1947;

¹¹⁵ art. 16 Ustawy z dnia 4.02.1994 Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. 2005. 228, poz. 1947, ze zm.);

¹¹⁶ art. 19.1 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (Dz. U. 2005.167.1399);

¹¹⁷ art. 3.1. Ustawy z dnia 14 marca 1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. 2006.122.851);

¹¹⁸ art. 11 p. 8) lit. i) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

¹¹⁹ art. 4a p. 2) Ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne (Dz. U. 2005.239.2019);

¹²⁰ art. 11 p. 8) lit.d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

¹²¹ art. 14.3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;

zagospodarowania przestrzennego oraz Planu zagospodarowania przestrzennego województwa¹²²;

- Komendant Główny Straży Granicznej, posiadający uprawnienie w identycznym zakresie¹²³
- Oddziały terenowe Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹²⁴

W polskim systemie prawnym dominującą rolę w systemie planowania przestrzennego odgrywają władający nieruchomościami. W obszarze przybrzeżnym, prócz właścicieli prywatnych, znaczne obszary wciąż pozostają własnością Skarbu Państwa. W jego imieniu zarząd nad terenami sprawują:

Terenami zajmowanymi na potrzeby **obronności państwa** zarządzają poszczególne jednostki wojskowe¹²⁵. Na zewnątrz władającego reprezentuje dowódca jednostki, który wykonuje też czynności wynikające ze zwykłego zarządu. Formacjami wydzielonymi, których rola szczególnie zaznacza się w obszarze przybrzeżnym są Marynarka Wojenna, jako jeden spośród trzech rodzajów Sił Zbrojnych¹²⁶ i Straż Graniczna¹²⁷. W stosunku do terenów, które stały się zbędne dla celów obronności, prawa właściciela wykonuje Agencja Mienia Wojskowego. Funkcjonowanie Agencji oraz zasady gospodarowania przekazanymi terenami reguluje Ustawa z dnia 30 maja 1996r¹²⁸.

Polskie Koleje Państwowe uzyskały dla swoich nieruchomości status terenów zamkniętych. Klauzulą tą objęte są nie tylko trasy linii i stacji kolejowych, ale także budynki mieszkalne i... liczne na obszarze przybrzeżnym kolejowe ośrodki wypoczynkowe.

Zasady gospodarowania **nieruchomościami rolnymi skarbu państwa** reguluje Ustawa z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹²⁹. Pomorski Oddział ANR wykonuje czynności właścicielskie, zaś czynności wynikające ze zwykłego zarządu – kierownicy gospodarstw skarbowych.

Jednostkami organizacyjnymi administracji **lasów państwowych** są Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych i poległe im nadleśnictwa. W odniesieniu do obszaru przybrzeżnego są to następujące Nadleśnictwa: Ustka i Damnica podległe RDLP w Szczecinku oraz Lębork, Choczewo, Wejherowo, Gdańsk, Elbląg i Kolbudy (niewielki wycinek) podległe RDLP w Gdańsku.

Procedurę planu zagospodarowania przestrzennego kończy uzyskanie zgody na zmianę **sposobu użytkowania gruntów rolnych i leśnych** Kompetencje w tym zakresie określa Ustawa z dnia 3 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹³⁰. Zgodę na zmianę sposobu użytkowania gruntów rolnych IV klasy bonitacji oraz gruntów w lasach prywatnych wydaje na podstawie sporządzonego projektu planu miejscowego marszałek województwa¹³¹, natomiast w odniesieniu do gruntów rolnych w klasach I-III i gruntów leśnych skarbu państwa – minister rolnictwa. Wyrażenie zgody poprzedza wydanie opinii przez właściwą Izbę Rolniczą.

Wreszcie, wszystkie uchwalone przez organ samorządu dokumenty planistyczne, tak jak każda uchwała samorządu, sprawdzana jest w trybie nadzoru prawnego przez **właści-**

¹²² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 07 maja 2004 w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 125, poz. 1309);

¹²³ art. 11 p. d) i 17 p. e) Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

¹²⁴ przepis jw.;

¹²⁵ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa (Dz. U. 2003....1368), wydane na podstawie delegacji ustawowej z Ustawy z dnia 17 maja 1989: Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2000.100.1086)

¹²⁶ Art. 3 ustawy z dnia 21.11.1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220 z późn. zm.)

¹²⁷ Ustawa z dnia 12 października 1990 o straży granicznej (Dz. U. 1990.

¹²⁸ Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego Dz. U. 2004.163.1711

¹²⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.

¹³⁰ Dz. U. 2004.121.1265.;

¹³¹ art. 7 ust. 2 p. 3 i 4 ustawy jw.;

wego terytorialnie wojewodę¹³². W tym trybie weryfikuje się jej zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, dokumentami wyznaczającymi kierunki polityki państwa, a także z przyjętym przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Od negatywnej decyzji wojewody przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego.

W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania systemu demokratycznego nie wytworzyły się drożne kanały hierarchicznego przekazywania informacji, a jedyną podstawą podejmowanych działań są przepisy prawne, permanentnie zmieniające się i często odmiennie interpretowane przez prawników zatrudnianych w różnych instytucjach. Reguły rozdziału kompetencji nie są jasne, a często wewnętrznie sprzeczne. Centralizacja administracji państwowej powoduje, że często obok urzędnika szczebla podstawowego organem pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym jest resortowy minister, od którego decyzji podejmowanej na ogół z naruszeniem terminów, odwołanie możliwe jest jedynie do równie opieszale działającego sądu administracyjnego. Wobec ilości przepisów i rozproszenia ich w różnych aktach prawnych, spójność polityki państwa w odniesieniu do obszarów przybrzeżnych nie jest możliwa.

Nie istnieje również koordynacja pozioma, gdyż przewidziane przepisami składanie wniosków do treści dokumentów planistycznych, ich uzgadnianie i opiniowanie uprawnione organy wykonują **niezależnie od siebie**. Zdarza się, że formułowane wnioski są wzajemnie sprzeczne, a jeden organ odmawia uzgodnienia ustaleń wprowadzonych na wniosek innego. Szansę wzajemnego przekazywania informacji, jaką jest przeprowadzana obowiązkowo w ramach procedury planu dyskusja publiczna, wykorzystuje się sporadycznie, gdyż organy administracji z reguły w niej nie uczestniczą.

W tej sytuacji, wprowadzenie sprawnie działających i klarownych procedur Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi jest w warunkach polskich absolutną koniecznością.

Zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej¹³³ wskazały na potrzebę tworzenia przez państwa członkowskie „Narodowych Strategii ZZOP”. „Strategia...” ma określić projekt długoterminowej polityki państwa odnośnie użytkowania lądowej i morskiej części obszarów przybrzeżnych. Zostanie on poprzedzony zdefiniowaniem społeczno - gospodarczych szans oraz zagrożeń związanych z obszarami przybrzeżnymi i wyjaśnieniem ich szerszej roli w rozwoju przestrzennym kraju i regionów.

Skutkiem powstania Strategii będzie opracowanie harmonogramu i projektów zmian legislacyjnych oraz planów działania: narodowego, regionalnych, lokalnych i sektorowych.

Prace nad polską strategią mają być zakończone nie wcześniej, niż w 2007 roku¹³⁴. Jak dotąd w Ministerstwie Infrastruktury przygotowano dokument roboczy pod nazwą: „W kierunku narodowej strategii ZZOP”¹³⁵. Określa on zasady delimitacji obszarów przybrzeżnych Polski, formułuje generalną diagnozę stanu problemów i gospodarowania oraz wskazuje cele kierunkowe gospodarowania i rozwoju w obszarze:

1. **poprawa dobrobytu** zamieszkujących je społeczności,
2. utrzymanie, a tam gdzie to niezbędne, **podwyższenie bezpieczeństwa** zaplecza lądowego (uwzględniając m.in. wzrost poziomu morza),
3. utrzymanie, a tam gdzie to niezbędne, **popieszenie stanu środowiska**.

¹³² Rozdział 10 Ustawy z dnia 08 marca 1990 o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001.142.1591);

¹³³ z dnia 30.05.2002 r. (413/2002/EG) pn. „Rekomendacje Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotyczące realizacji Zintegrowanego Zarządzania Strefami Przybrzeżnymi w Europie”

¹³⁴ Raport z wdrażania procesu ZZOP, ministerstwo budownictwa grudzień 2006

¹³⁵ „W kierunku narodowej strategii ZZOP” Departament Ładu Przestrzennego MI Warszawa, sierpień 2005

12) Analiza SWOT

SILNE STRONY (czynniki wewnętrzne pozytywne)	SŁABE STRONY (czynniki wewnętrzne negatywne)
	– Duża liczba podmiotów posiadających kompetencje we władaniu przestrzenią obszarów przybrzeżnych; –
SZANSE (czynniki zewnętrzne pozytywne)	ZAGROŻENIA (czynniki zewnętrzne negatywne)
–	– ;

F. ZWIĄZKI Z POLITYKĄ MIĘDZYNARODOWĄ

Ekosystemy morskie, w tym Morze Bałtyckie odgrywają znaczącą rolę w zmianach klimatu. Z uwagi na swój potencjał gospodarczy środowisko morskie poddawane jest znacznym naciskom, powodującym liczne zagrożenia. Najbardziej widocznymi sygnałami ostrzegawczymi są tempo degradacji bioróżnorodności, poziom zanieczyszczenia niebezpiecznymi substancjami oraz ostatnio ujawniające się konsekwencje zmian klimatycznych.

Wymaga to ze strony UE podjęcia zdecydowanych działań, ponieważ ochrona podstawowych zasobów jest warunkiem wstępnym do osiągnięcia trwałego dobrobytu i tworzenia nowych miejsc pracy na europejskich morzach i oceanach, a także do osiągnięcia wyraźnej poprawy jakości życia. Z uwagi na rosnące zaniepokojenie stanem europejskich mórz i oceanów, w ramach wspólnotowego 6-tego Programu działań (6-ty program EAP)¹³⁶ opracowano strategię tematyczną dotyczącą ochrony i zachowania środowiska morskiego¹³⁷. Wpisuje się ona w szerszy kontekst rozwoju nowej polityki morskiej UE. Potrzeba rozwoju takiej polityki wynika z gospodarczego, społecznego i środowiskowego znaczenia morskiego wymiaru Europy.

W ciągu ostatnich lat wiele państw członkowskich w tym Polska, podjęło próbę stworzenia polityki morskiej, przyjmując za podstawę założenie, że wysoki poziom ochrony środowiska morskiego jest warunkiem niezbędnym do wykorzystania pełnego potencjału gospodarczego mórz i oceanów. Brak odpowiednich rozwiązań mógłby sprawić, że gospodarka morska na terenie UE w sposób niedostateczny przyczyniałaby się do realizacji celów wytyczonych przez agendę lizbońską. Szczególnie zagrożone byłyby sektory gospodarki bezpośrednio zależne od jakości środowiska morskiego. Wysokie straty poniósłby kluczowy dla gospodarki sektor turystyki.

Obecne bariery instytucjonalne uniemożliwiają poprawę ochrony europejskiego, w tym również bałtyckiego, środowiska morskiego¹³⁸:

- zarówno na poziomie krajowym jak i wspólnotowym istnieje szereg instrumentów sprzyjających ochronie środowiska morskiego, jednak większość z nich dotyczy poszczególnych sektorów;
- wiele spośród mórz wewnętrznych Europy jest przedmiotem konwencji międzynarodowych, spośród których liczne mają znaczący wkład w ochronę środowiska morskiego. Często jednak nie dysponują odpowiednimi uprawnieniami wykonaw-

¹³⁶ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Action Environment Programme, (Dz. U. WE L 242, z 10.09.2002r. str. 1-15)

¹³⁷ Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego, {SEC(2005)1290}

¹³⁸ j.w

czymi, co w dużej mierze zmniejsza ich skuteczność w realizacji przyjętych celów. Dotyczy to również Konwencji Helsińskiej¹³⁹ ratyfikowanej przez Polskę.

Obecnie istniejące instrumenty i inicjatywy mające na celu ochronę środowiska morskiego okazują się niewystarczające dla osiągnięcia pożądanego poziomu jego zachowania i ochrony. Aby zapobiec pogorszeniu stanu środowiska morskiego i dalszej utracie bioróżnorodności, oraz wzmocnić starania na rzecz ich odbudowy, konieczne jest stworzenie zintegrowanej polityki, która weźmie pod uwagę wszystkie czynniki wywierające na nie wpływ i ustali operacyjne cele i działania. Dlatego też celem Strategii tematycznej 6-tego Programu EAP jest ochrona i odnowa europejskich mórz i oceanów oraz zapewnienie, że działalność człowieka będzie tam prowadzona w sposób zrównoważony, aby obecne i przyszłe pokolenia mogły cieszyć się i korzystać z bogactwa biologicznie zróżnicowanych, dynamicznych mórz i oceanów, które będą czyste, zdrowe i wydajne.

Dla realizacji celów Strategii konieczne jest podjęcie wiążącego zobowiązania prawnego. Komisja proponuje więc przyjęcie dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej. Celem jest osiągnięcie dobrego stanu europejskiego środowiska morskiego do 2021 r. Dyrektywa określi wspólne cele i zasady na poziomie Wspólnoty. Dla celów wdrożenia dyrektywa ma utworzyć europejskie regiony morskie oraz na podstawie kryteriów hydrologicznych, oceanograficznych i biogeograficznych, określić ewentualne podregiony jako jednostki zarządzania.

Dla swoich obszarów morskich Państwa Członkowskie, więc również Polska, będą musiały wspólnie opracować **strategie morskie** uwzględniające ocenę wpływów i zagrożeń, jakim podlega środowisko morskie. Będą one zawierać regionalne cele z zakresu ochrony środowiska oraz wskaźniki i sposoby kontroli pozwalające ocenić postępy w ich realizacji. Z uwagi na skomplikowane powiązania pomiędzy strefą przybrzeżną a środowiskiem morskim, wdrożenie Strategii stworzy dodatkowe ramy dla strategii krajowych, przewidzianych w zaleceniu dotyczącym zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi oraz dla programów planowania przestrzennego.

Przedkładany Raport ZZOP zawiera między innymi ocenę wpływów i zagrożeń jakim podlegają obszary przybrzeżne Morza Bałtyckiego w regionie pomorskim.

Raport ZZOP jest kompatybilny również z następującymi rekomendacjami UE i innymi dokumentami, tj:

- Zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 30.05.2002 r. (413/2002/EG) pn. „Rekomendacje Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotyczące realizacji Zintegrowanego Zarządzania Strefami Przybrzeżnymi w Europie”
- Dyrektywa Rady 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków, zmieniona dyrektywami 85/411/EWG, 86/122/EWG, 91/244/EWG, 94/24/WE – Directive and Resolution of the Council of European Community on the Conservation of Wild Birds (Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, str. 1, L 319 z 07.11.1979, str. 3, L 115 z 08.05.1991, str. 41 i L 164 z 30.06.1994, str. 9),
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG o ochronie naturalnych siedlisk oraz dziko żyjącej fauny i flory, zmieniona dyrektywą 97/62/WE – Directive on the Conservation of Natural Habitats of Wild Fauna and Flora (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7 i L 305 z 08.11.1997, str. 42),
- Konwencja sporządzona w Helsinkach dnia 9.04.1992 r o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346),
- zalecenie 15/5 HELCOM wdrażające postanowienia Konwencji Helsińskiej w sprawie Systemu brzegowych i morskich obszarów chronionych regionu Morza Bałtyckiego (System of Coastal Baltic Sea Protected Areas – BSPA)
- Zalecenie 15/1 HELCOM z dnia 10 marca 1994 roku o ochronie pasa brzegowego

¹³⁹ *Konwencja Helsińska z dnia 9.04.1992 r o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346),*

G. ANEKSY

1. Wykaz regulacji prawnych odnoszących się do gospodarki w strefie przybrzeżnej

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r (Dz. U. Nr 78, poz. 483; zm.: Dz. U. z 2001 Nr 28, poz. 319);
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.80.717. z późn. zm.),
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U.2006.156.1118),
4. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U.2003.153.1502),
5. Ustawa z dn. 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U.2003.67.621),
6. Ustawa z dn. 20.12.1996r o portach i przystaniach morskich (Dz. U. 2002.110.967. z późn. zm.),
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U.2006.129.902 z późn. zm.),
8. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2004.121.1266)
9. Ustawa z dnia 28 września 1991r. o lasach (Dz. U. 2005.45.435);
10. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. 2005.239.20.19);
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004. 92.880 z późn. zm),
12. Ustawa z dnia 08 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. 1996. 13.74 z późn. zm.),
13. Ustawa z dnia 04 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. (Dz.U.05.228.1947);
14. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 2002.112.982),
15. Ustawa z dnia 17.05.1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne, (Dz.U. 1989.100.86 z późn. zm.,
16. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami. (Dz.U.2004.261.2603)
17. Ustawa z dnia 21.11.1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967.44.220 z późn. zm),
18. Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. 2004.163.1711)
19. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003.162.1568 z późn. zm),
20. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U.2005.167.1399),
21. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2005. 236. 2008. z późn. zm.),
22. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2004.204.2086),
23. Ustawa z 20 kwietnia 1964 Kodeks Cywilny (Dz. U. 1964.16.93),
24. Rozporządzenie RM z dn. 29.04.2003 r w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz. U. 2003.89.820)
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury Ministra dnia 3 marca 2005 w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury portowej dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U.2005.42.407),
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 125, poz. 1309),
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. 229. 2313),
28. Rozporządzenie RM z dn. 2 marca 2004 w sprawie Słowińskiego Parku Narodowego (Dz. U. 43. 390),
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9.11.2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. 257. 2573 z późn. zm)
30. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14.11.2002 r. w sprawie szczególnych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dot. projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 197. 1667)
31. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz. U. 2003. 61.549)
32. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane (Dz. U. 2002.75.690) oraz 17 rozporządzeń ministrów resortowych ustalające regulacje dla obiektów, budowli i sieci w ich jurysdykcji

33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 03. 07. 2003, w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. 2003.120.1133)

2. Wykaz dokumentów strategicznych i innych materiałów źródłowych

1. Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Action Environment Programme, (Dz. U. WE L 242, z 10.09.2002r. str. 1-15)
2. Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego, {SEC(2005)1290}
3. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29.11.2006,
4. Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, przyjęta przez Radę Ministrów 29.11. 2006,
5. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29.11.2006,
6. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, (M.P. 2001. 26.432),
7. Polityka transportowa Państwa na lata 2006 – 2025, 2005, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa,
8. Polityka rozwoju energetyki odnawialnej, dokument przyjęty przez Sejm RP 23.08.2001,
9. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa listopad 2004,
10. Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014, przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2006, Ministerstwo Środowiska, Warszawa,
11. Raport z wdrażania procesu ZZOP, Ministerstwo Budownictwa, grudzień 2006,
12. W kierunku narodowej strategii ZZOP, sierpień 2005, Departament Ładu Przestrzennego MI Warszawa,
13. Projekt raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju opracowany w Departamencie Architektury i Ładu Przestrzennego, luty 2007,
14. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego nr 639/XLVI/02 z dnia 30 września 2002,
15. Podstawy przyrodnicze, techniczne i organizacyjno-prawne oraz przedsięwzięcia Strategii ochrony brzegów morskich – synteza, 2000, w: Strategia ochrony brzegów morskich Nr 9T 12C 069 97 C/3636, Instytut Morski, Gdańsk
16. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego pod redakcją Feliksa Pankau, 2006, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego Gdańsk,
17. Identyfikacja przestrzenna struktury przyrodniczej i dziedzictwa kulturowego oraz koncepcja przestrzenna ich ochrony i kształtowania w woj. pomorskim, 2001, Pr. zb. red. A. Kostarczyk, M. Przewoźniak, BWiWP"PROEKO" i ROSIOŚK, Gdańsk,
18. Jędraszko A., 2005, Zagospodarowanie przestrzenne – drogi i bezdroża regulacji ustawowych, Unia Metropolii Polskich, Warszawa,
19. Przewoźniak M., 2007, Założenia do ekspertyzy naukowej nt. konfliktów w obszarach przybrzeżnych, (niepublikowane),
20. Studium ekofizjograficzne województwa pomorskiego, 2006, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego Gdańsk,
21. Województwo Pomorskie, Podregiony - Powiaty – Gminy, 2005, Urząd Statystyczny w Gdańsku,