

Studium możliwości wdrożenia Zintegrowanego Za-
rządzenia Obszarami Przybrzeżnymi
w województwie pomorskim

Spis treści:

- I. Wstęp
 - II. Geneza, podstawy wdrażania i cele ZZOP;
 - III. Podstawy prawne i struktura zarządzania w obszarze przybrzeżnym;
 - IV. Niedoskonałe prawo i brak rzetelnej diagnozy przyczyną konfliktów w obszarze przybrzeżnym
 - V. Obszar przybrzeżny województwa pomorskiego:
 - ❖ Delimitacja obszaru
 - ❖ Zróżnicowanie i potencjał środowiska
 - ❖ Ochrona zasobów i walorów środowiska i dziedzictwa kulturowego
 - VI. Problemy zagospodarowania przestrzennego i rozwoju infrastruktury w obszarze
 - ❖ Specyficzne zagrożenia obszarów przybrzeżnych – ochrona przed powodzią;
 - ❖ Zagrożenia wód przybrzeżnych Bałtyku
 - ❖ Konflikty funkcji lokalizowanych w obszarze przybrzeżnym
 - VII. Kierunki rozwoju ZZOP w województwie pomorskim:
 - 1. Warunki wdrożenia ZZOP, propozycje procedur i zasad;
 - 2. Rola samorządu województwa we wdrażaniu ZZOP;
-

I. Wstęp

W strefie przybrzeżnej spotykają się ze sobą środowisko morskie i lądowe. Wrażliwy system przyrodniczy zmienia się wskutek rosnącej intensywności użytkowania obszarów przybrzeżnych, a także działalności gospodarczej prowadzonej na morzu. Na znacznej powierzchni obszarów przybrzeżnych postępuje proces przekształcania przestrzeni naturalnej w zurbanizowaną.

Największy udział w tym przekształcaniu mają - stymulowane przez wzrost międzynarodowej wymiany gospodarczej - **turystyka i transport**, w tym szczególnie funkcje portowe. Zmianom podlega charakter **działalności przemysłowej** - w nowoczesnej gospodarce przewagę uzyskują branże związane z gospodarką morską i przetwórstwem importowanych surowców.

Tendencje rozwojowe odnotowuje również **energetyka i eksploatacja 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, gdzie jednak rosnący opór społeczny spycha je poza linię brzegową. Budowa autostrad i dróg ekspresowych wymusza podejmowanie wydobycia kruszyw spod powierzchni morza terytorialnego. Rozwój funkcji portowej i przemysłowej w miejscowościach będących jednocześnie centrami letniego wypoczynku i turystyki, często ma miejsce na pograniczu lub nawet w granicach obszarów objętych prawną ochroną przyrody. Wyzwania te wymagają przygotowania nowych narzędzi i procedur. Wśród nich jest planowanie przestrzenne na obszarach wód przybrzeżnych, które staje się potrzebą chwili.

W odwrocie znalazła się tradycyjna funkcja gospodarcza i kulturowa obszaru przybrzeżnego - **rybołówstwo kutrowe i łodziowe**, które podlega coraz bardziej restrykcyjnym ograniczeniom. Przyczyną tego jest konkurencja międzynarodowa o kurczące się zasoby biosfery Bałtyku, lecz także malejąca rentowność. Tę funkcję należałoby jednak zachować i chronić jako ważny element tożsamości kulturowej oraz walor turystyczny i krajobrazowy wysokiej rangi.

W ostatnich latach, w związku ze zmianą doktryny obronnej, zmniejsza się powierzchnia terenów zajmowanych na potrzeby **obronności kraju**. 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. Podobnie dzieje się w przypadku **nieruchomości rolnych Skarbu Państwa**, pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Są zbywane różnym podmiotom, co skutkuje nierzadko zmianą ich przeznaczenia na cele mieszkaniowe i turystyczne.

W obszarze przybrzeżnym rośnie natomiast znaczenie funkcji ochronnej. Wskutek tego w coraz większym stopniu ograniczana jest 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. Maleje skala nieopłacalnej ekonomicznie i powodującej duże straty w środowisku przyrodniczym melioracji wilgotnych terenów śródlądowych. Rol-

nictwo marginalizuje się z powodu słabych gleb, dekonstrukcji rolnej i wypierania przez funkcję turystyczną.

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, systematyczna degradacja układów komunikacyjnych postępuje. Do obleganych w sezonie turystycznym miejscowości wypoczynkowych (wyjątkiem jest tu metropolia trójmiejska) nie docierają drogi krajowe, a połączenia rangi regionalnej nie są modernizowane i remontowane od lat 70-tych ubiegłego wieku (wyjątkiem drogi prowadzące na Półwysep Helski). Wobec wielokrotnego wzrostu natężenia ruchu pojazdów osobowych i ciężkiego ruchu towarowego, sytuacja staje się dramatyczna.

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 prywatnych właścicieli i dzierżawców.

Rosnące potrzeby użytkowników, w połączeniu z dynamicznymi procesami zachodzącymi w ostatnich latach w środowisku, powodują narastanie konfliktów przestrzennych. **Konieczne są nowe rozwiązania prawno-organizacyjne spowalniające i znacznie ograniczające procesy urbanizacyjne na polskim wybrzeżu.** Szansą na ich wypracowanie jest rozwijająca się na przestrzeni ostatnich lat koncepcja Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP)¹, która integruje działania władz publicznych wszystkich poziomów, a także użytkowników gospodarczych i mieszkańców. Stworzenie ram prawnych rozwoju procesu ZZOP jest obowiązkiem władz państwowych. Pozwoli to samorządom regionalnym i lokalnym, a także terenowym ogniwom administracji rządowej na wypracowanie i stosowanie szczególnych zasad wspólnego gospodarowania przestrzenią obszarów przybrzeżnych.

¹ w brzmieniu oryginalnym: *Integrated Coastal Zone Management - ICZM*

II. Geneza, podstawy wdrażania i cele ZZOP

Zintegrowane Zarządzanie Obszarami Przybrzeżnymi jest pojęciem wprowadzonym na **Konferencji UNCED "Szczyt Ziemi" w Rio de Janeiro w 1992 r.** Oznacza proces - procedurę planistyczno-decyzyjną i zarządczą obejmującą obszary przybrzeżne i integrującą działania pod względem merytorycznym i instytucjonalnym, która ochronę środowiska uwzględnia jako priorytetową. Od tego czasu pojęcie ZZOP pojawiało się w dokumentach Wspólnotowych i dotyczących obszarów nadmorskich, w tym Morza Bałtyckiego. W różnych obszarach i skali, a także z różną skutecznością miały miejsce próby wdrożenia.

Od chwili, gdy koncepcja ZZOP pojawiła się w obiegu publicznym, postępował proces jego uszczegółowienia i ewolucja znaczeniowa. Początkowo znaczenie dominujące miały zagadnienie ochrony środowiska. Pierwsza definicja ZZOP, przywołana w pierwotnym brzmieniu, za Deklaracją z Rio de Janeiro, brzmi: „ZZOP jest to procedura planistyczno-decyzyjna i zarządcza, obejmująca obszary przybrzeżne i integrująca działania pod względem merytorycznym i instytucjonalnym, która ochronę środowiska uwzględnia jako priorytetową”.

Świadectwem tej, dominującej przez wiele lat tendencji jest **Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego**, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992, ratyfikowana przez Polskę 29.12.1999 r., zwana w skrócie Konwencją Helsińską. Ta międzynarodowa umowa stawia sobie za cel ochronę środowiska morskiego Bałtyku poprzez zapobieganie zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków, łądu i atmosfery oraz będących rezultatem eksploatacji dna morskiego. Konwencja dotyczy także całego obszaru zlewni Bałtyku, zajmującego ponad 1,7 miliona kilometrów kwadratowych.

Cztery podstawowe cele Konwencji, to:

- zapobieganie eutrofizacji (przeżyźnieniu),
- ograniczenie dopływu substancji niebezpiecznych,
- zapewnienie przyjaznego dla środowiska transportu morskiego,
- ochrona bioróżnorodności.

Wśród szczegółowych celów Konwencji jest też odnowienie i zapobieganie dalszej degradacji naturalnych krajobrazów morskich i przybrzeżnych,

Organem wykonawczym odpowiedzialnym za "Konwencję ..." jest Komisja Helsińska (**HELCOM**), która w oparciu o nią wydaje kolejne zalecenia dotyczące poszczególnych obszarów środowiska i gospodarki w strefach brzegowych. Z punktu widzenia ZZOP najważniejsze z nich to Zalecenie 24/10 z 25 czerwca 2003 „o wdrożeniu zintegrowanego zarządzania działalnością człowieka na morskich i przybrzeżnych obszarach Morza Bałtyckiego”. Zachęca ona Kraje Członkowskie do wdrażania zasad zintegrowanego zarządzania na obszarach przybrzeżnych, ich rozszerzenia na obszary morskie, jak również do przestrzegania „podejścia ekosystemowego” w tymże zarządzaniu. W realizacji tego podejścia ma pomóc szeroko pojęte planowanie przestrzenne, redukując konflikty pomiędzy użytkownikami przestrzeni.

Już jednak **Zalecenie Rady OECD w sprawie Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi** z 1992 r. podkreśla znaczącą **społeczną, gospodarczą i środowiskową** wartość obszarów przybrzeżnych i ich zasobów dla gospodar-

Studium możliwości wdrożenia
Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi
w Województwie Pomorskim

ki narodowej i ludności miejscowej, zwracając jednocześnie uwagę na presję wywieraną na te obszary przez sprzeczne interesy. Dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju Państwa Członkowskie winny rozwijać i wprowadzać w obszarach przybrzeżnych strategiczne planowanie i zintegrowane zarządzanie. Jego elementem powinna być edukacja społeczeństwa i wzrost jego uczestnictwo w procesach podejmowania decyzji.

Wydana w ślad za powyższym Zaleceniem **Rezolucja RE z dnia 6 maja 1994** wstępnie formułowała strategię Wspólnoty w odniesieniu do zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi, wskazując na celowość opracowania i przyjęcia przez każde nadbrzeżne państwo członkowskie UE stosownych dokumentów.

Tak z uwagi na rangę, jak z punktu widzenia kompleksowości problematyki oraz zawartych przesądzeń, najbardziej znaczącym dokumentem dla ZZOP jest po dziś dzień **Rekomendacja Parlamentu Europejskiego i Rady** Nr 2002/413/WE z dnia 30 maja 2002 r. dotycząca realizacji ZZOP w Europie,

kładąc nacisk na to, że:

- Koniecznym jest wdrożenie **środowiskowo zrównoważonego, gospodarczo sprawiedliwego, społecznie odpowiedzialnego i kulturalnie wrażliwego** zarządzania obszarami przybrzeżnymi, które zachowa integralność tego ważnego zasobu, biorąc pod uwagę tradycyjną aktywność i zwyczaje lokalne, które nie zagrażają wrażliwym przyrodniczo obszarom i stanowi dzikich gatunków przybrzeżnej fauny i flory.
- Zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi wymaga **strategicznych, skoordynowanych i wspólnych działań na poziomie lokalnym i regionalnym**, których treścią będzie m.in. ustanowienie i utrzymywanie **powiązań między instytucjami administracji na wszystkich poziomach**, dla poprawienia koordynacji pomiędzy realizowanymi przez nie politykami,
- Niezbędne jest zaangażowanie w proces zarządzania obszarami przybrzeżnymi partnerów gospodarczych i społecznych.

„Rekomendacja...” nakazuje Państwom Członkowskim opracować - we współpracy z władzami regionalnymi - **narodową strategię, lub jeżeli jest to właściwe, kilka strategii wdrożenia zasad zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi.**

Rekomendacja ... stwierdzając konieczność wdrożenia ZZOP, na pierwszym miejscu pośród jego zasad wymienia: „szeroką ogólną perspektywę, która będzie uwzględniać wzajemne zależności i różnice systemów naturalnych i działań człowieka oddziałujących na obszary przybrzeżne”;

Sprawy ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody są oczywiście niezmiernie ważne (...) jednak nie jako wyłączny cel. W koncepcji trwałego (samopodtrzymującego, ang. sustainable) rozwoju, człowiek jest wiodącą częścią przyrody i środowiska - koroną stworzenia, nie zaś wyłącznie agresywnym czynnikiem obcym przyrodzie i środowisku.

Na system ZZOP składają się procedury zarządzania, czy raczej współzarządzania obszarem przybrzeżnym. Jest zatem ZZOP nie jakością samoistną, lecz narzędziem osiągnięcia celów ustalonych w politykach rozwoju, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska dla obszarów przybrzeżnych. W dokumencie ZZOP mu-

szą więc zostać uwzględnione odpowiednie cele i kierunki sformułowane w dokumentach planowania strategicznego regionu²

III. Podstawy prawne i struktura zarządzania w obszarze przybrzeżnym;

Polskie prawodawstwo nie zdefiniowało pojęcia obszaru przybrzeżnego. Istnieją natomiast definicje pewnych obszarów całkowicie lub częściowo wchodzących w skład strefy brzegowej. Zawarte są one w ustawie z dnia 21.03.1991r. „O obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej”. W myśl tej ustawy wyróżnia się obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej oraz pas nadbrzeżny. Linią dzielącą te dwa obszary jest linia brzegowa.

Pas nadbrzeżny definiowany jest jako obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego składa się z **pasa technicznego i pasa ochronnego**³. Granice pasów, w oparciu o przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.04.2003 r. „W sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic” określa dyrektor właściwego urzędu morskiego, po zasięgnięciu opinii rady gminy w przypadku pasa technicznego oraz po uzgodnieniu rady gminy w przypadku pasa ochronnego.

Pas techniczny stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu. Przeznaczony jest do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Obejmuje on ⁴:

- na brzegach wydmych: plażę, pierwszy wał wydmy i pas terenu za wałem o szerokości od 20 do 200m, licząc od odlądowego podnóża wału wydmy;
- na brzegach klifowych: plażę, podnóże klifu, stok klifowy i pas terenu o szerokości od 10 do 100m, licząc od górnej krawędzi stoku;
- na brzegach płaskich, pozbawionych wału wydmy: pas terenu od linii brzegu morskiego do odwodnego podnóża wałów przeciwpowodziowych albo w przy braku wałów przeciwpowodziowych pas terenu o szerokości od 50 do 1000m od linii brzegu morskiego;
- na brzegach utrwalonych budowlami hydrotechnicznymi tworzącymi linię brzegu morskiego, obszar obejmujący te budowle wraz z pasem terenu o szerokości 10m albo większej, jeśli wynika to z odrębnych przepisów.

Pas ochronny obejmuje lądowy obszar przyległy do pasa technicznego o szerokości od 100 m do 2 500 m, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego. W portach, ich granica odlądowa pokrywa się z odlądową granicą pasa ochronnego.

² Za A. Cieślak, jw.

³ Ustawa z dnia 21 marca 1991 o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r, Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.

⁴ wg Rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 29 kwietnia 2003 w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego..., Dz. U. Nr 89, poz. 820

Działania zabezpieczające realizowane są na podstawie ustawy ustanawiającej wieloletni „Program ochrony brzegów morskich”⁵. W województwie pomorskim obejmuje on 27 odcinków brzegu o łącznej długości 159,1 km w następującym zakresie: budowa, rozbudowa i utrzymanie systemów zabezpieczeń przeciwpowodziowych, stabilizacja linii brzegowej, zapobieganie zanikowi plaż oraz monitorowanie brzegów morskich i ich ratowanie.

Obok „Ustawy o obszarach morskich...” przepisy prawa regulujące w sposób szczególny gospodarowanie w obszarze przybrzeżnym to:

- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania granic Dz.U.2003. 89 poz. 820;*
- *Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego "Program ochrony brzegów morskich" z dnia 28 marca 2003 r. Dz. U. Nr 67 poz.621;*
- *Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z 16 marca 1995 r. Dz. U. 95.47.243;*
- *Ustawa z dnia 12. 09. 2002 roku o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz. U. 2002 r. Nr 166, poz. 1361. z późn. zm.)*

Ponieważ **polskie przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym nie wyróżniają obszaru przybrzeżnego jako specyficznego**, o szczególnych uwarunkowaniach i predyspozycjach, dlatego gospodarowanie w obszarze przybrzeżnym podlega regulacjom zawartym w przepisach w przeważającej części dotyczących obszaru całego kraju. Najważniejsze z nich to:

- *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Dz. U. 03.80.717 z późn. zm;*
- *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21. 08.1997r. Dz. U.2004. 261. 2603;*
- *Ustawa Prawo Budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. Dz. U. 03.207.2016;*
- *Ustawa o portach i przystaniach morskich z dnia 20 grudnia 1997 r. Dz.U.10.33.179*
- *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r. Dz. U. 2001.62.627;*
- *Ustawa z dnia 03 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Dz. U. 199.1227*
- *Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004r. Dz. U. 2004.92.880;*
- *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995r. Dz. U. 04. 121. 1266;*
- *Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r. Dz. U. 05.45.435;*
- *Ustawa Prawo Wodne z 18 lipca 2001 r. Dz. U. 05.239.20.19;*
- *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23.07.2003 Dz. U. Nr 162 poz. 1568;*
- *Ustawa z dnia 6. 12. 2006 r. o zasadach polityki rozwoju Dz. U.06.227. 1658;*
- *Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach uzdrowiskowych z dnia 28.07.2005 Dz. U. Nr 167 poz. 1399;*
- *Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001r. Dz. U. 2001.62.628*
- *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze z dnia 4 lutego 1994r. Dz. U. 2005.228.1947;*
- *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. Dz. U. 07. 23.1700*
- *Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego z dnia 30 maja 1996 r. Dz. U. 163 poz. 1711;*
- *Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12. 10. 1990 r. Dz. U. 5. 226.1944;*

⁵ Ustawa z dnia 28 marca 2003, Dz. U. Nr 67, poz. 621

Studium możliwości wdrożenia Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi w Województwie Pomorskim

- *Ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu Dz. U. 2002. 74. 676;*
- *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21.07.2004 w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dz. U. Nr 229 poz. 2313;*
- *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej z dnia 3 marca 2005 r. Dz. U. 05.42.407;*

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 ministerstwach⁶.

Przepisy prawa państwowego stanowią źródło tworzenia rozlicznych dokumentów kierunkowych, strategicznych i programowych określających politykę narodową, regionalną i lokalną w stosunku do obszarów przybrzeżnych. Ważną rolę wśród nich odgrywają przepisy prawa miejscowego, regulujące zasady i sposoby zagospodarowania konkretnych obszarów, a także szczegółowe inwentaryzacje zasobów. W województwie pomorskim najważniejsze dokumenty kształtujące politykę zagospodarowania przestrzennego to:

- *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (w opracowaniu);*
- *Narodowa Strategia ZZOP (jw. prace zawieszona);*
- *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego (zmieniony Uchwałą nr 1004/XXXIX/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009);*
- *Strategia rozwoju województwa pomorskiego do r. 2020 przyjęta Uchwałą nr 587/XXXV/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005;*
- *Regionalne programy operacyjne przyjmowane na kolejne okresy;*
- *Strategie rozwoju powiatów i gmin, plany rozwoju lokalnego;*
- *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin;*
- *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;*
- *Plany ochrony obszarów objętych ochroną prawną zasobów i walorów środowiska, w tym obszarów Natura 2000;*
- *Plany urządzania lasu;*
- *Waloryzacje przyrodnicze i opracowania ekofizjograficzne gmin;*
- *Strategiczne plany działania poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces ZZOP;*

Politykę przestrzenną w województwie realizują jego organy: Zarząd Województwa sporządza projekt **Planu zagospodarowania przestrzennego województwa**⁷, który następnie uchwała Sejmik Wojewódzki. Do kompetencji **Marszałka Województwa**, jako organu wykonawczego należy również wyrażanie zgody na wyłączenie z użytkowania rolnego i leśnego niektórych gruntów. Marszałkowi podlega **Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych**, który administruje rzekami i ciekami o znaczeniu rolniczym, budowlami na tych wodach oraz eksploatowanymi systemami melioracyjnymi i przeciwpowodziowymi.

Generalnie rola samorządu województwa w zarządzaniu obszarami przybrzeżnymi jest niewielka, z uwagi na słabość dysponowanych narzędzi: Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest prawem, a raczej dokumentem studialnym. Jego zakres, w odróżnieniu od Studiów gmin i planów miejscowych nie jest precyzyjnie określony Nie jest też hierarchicznie nadrzędny w stosunku do planów gminnych - zarząd województwa może jedynie formułować wnioski do dokumentów

⁶ Wiceminister Rozwoju Regionalnego Janusz Mięka na konferencji prasowej w dniu 19 marca 2007

⁷ art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...

gminnych, po czym opiniuje ich projekty pod względem zgodności z ustalonymi w tym planie zadaniami samorządu województwa (wyłącznie!). Zadania te wprowadzane są do dokumentów gminnych na zasadzie negocjacji - odmiennie, niż zadania rządowe, których uwzględnienie jest obligatoryjne i egzekwowane przez Wojewodę.

Planowanie miejscowe pozostaje w gestii **gminy**. Projekty dokumentów planistycznych - **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** - sporządza organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)⁸. Rada gminy, której uchwała rozpoczyna proces planistyczny, po zakończeniu procedury uchwała dokument⁹. 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 wojewodę w toku uzgadniania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych.

Samodzielnie organ wykonawczy gminy sporządza natomiast **decyzje administracyjne** o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy, w przypadku braku planu miejscowego. Decyzje nie muszą być zgodne z przyjętymi w województwie, ani też w gminie dokumentami planowania przestrzennego i strategicznego. W wydawaniu decyzji organ wykonawczy gminy nie do końca jest jednak suwerenny - odmowy wydania decyzji niezgodnych z polityką przestrzenną gminy uchylane są przez kolegia i sądy, często uznające nadrzędność woli właściciela nieruchomości ponad regionalne czy gminne polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Kluczowe kompetencje w zakresie zarządzania i gospodarowania w obszarze przybrzeżnym posiadają **Urzędy Morskie** które są bezpośrednio odpowiedzialne za zarządzanie obszarami wód terytorialnych oraz pasem technicznym, a współdecydują gospodarowaniem w pasie ochronnym. Polski porządek prawny kształtuje bardzo silną pozycję Urzędów Morskich w planowaniu przestrzennym obszarów przybrzeżnych. Teren województwa pomorskiego podzielony jest kompetencyjnie pomiędzy Urzędy Morskie w Gdyni i Słupsku.

Politykę państwa w terenie - a więc również w obszarze przybrzeżnym - w zakresie ochrony zasobów realizują **regionalne agendy urzędów centralnych**, w tym przede wszystkim **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska i Wojewódzki Konserwator Zabytków**.

Specyficzną administracją rządową są **Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej** - odpowiedzialne za określenie strategii użytkowania i ochrony zasobów wodnych na obszarze swojego działania. Administrują one głównymi rzekami, drogami wodnymi i kanałami wraz z towarzyszącą infrastrukturą oraz gruntami położonymi nad administrowanymi wodami będącymi własnością Skarbu Państwa. Posiadają kompetencje decyzyjne w zakresie zabezpieczenia przed powodzią (w obszarze pasa nadbrzeżnego wykonuje je dyrektor Urzędu Morskiego). W obszarze morskim Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej uczestniczy w zarządzaniu wodami przybrzeżnymi na mocy zapisów Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych a z ich upoważnienia **nadleśnictwa** - realizują gospodarkę leśną na obszarze swojego działania. **Dyrekcje Parków Narodowych** suwerennie gospodarują na obszarach swego władania, mają też ważny głos co do ich otoczenia.

⁸ Art 9 i 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

⁹ Art. 9.1, 12.1, 14.1, 20.1 ustawy jw.

Kompetencje w zakresie zarządzania i planowania przestrzennego w obszarze przybrzeżnym posiadają też **organy wojskowe** (w tym szczególnie Marynarka Wojenna, posiadająca własny port w Gdyni - Oksywiu oraz nabrzeża w pozostałych portach), **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 wojskowych¹⁰;
- Komendant Główny Straży Granicznej¹¹;
- Oddziały terenowe Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹²

Wszystkie powyżej wymienione instytucje i organy posiadają ustawowe kompetencje uzgadniania lub opiniowania powstających regionalnych i lokalnych dokumentów planistycznych, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Kompetencje uzgadniania i opiniowania gminnych dokumentów planistycznych w strefie ochrony uzdrowiskowej posiada też **minister właściwy do spraw zdrowia**¹³. O wyłączeniu z użytkowania rolnej gruntu najwyższej kategorii wciąż decyduje **minister** właściwy do spraw rozwoju wsi, zaś gruntów leśnych Skarbu Państwa – **minister** właściwy do spraw środowiska.

Listę instytucji administracji rządowej uzupełniają **Państwowa Inspekcja Sanitarna** oraz **Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska**. Rola tego ostatniego, choć nie posiada on kompetencji uzgadniających jest szczególnie ważna, z uwagi na praktyczny monopol w zakresie monitorowania stanu środowiska oraz interpretowania wyników badań.

W ostatnich kilkunastu latach do grupy ważnych graczy w obszarze przybrzeżnym dołączyły: **Agencja Nieruchomości Rolnych** – instytucja powołana do gospodarowania mieniem pozostałym po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz **Agencja Mienia Wojskowego**, podmiot gospodarczy ustawowo uprawniony do komercyjnego zagospodarowania nieruchomości uznanych za zbędne dla celów obronności kraju. W związku ze zmianą doktryny obronnej Polski instytucja ta urosła do roli jednego z ważniejszych kreatorów zagospodarowania przestrzeni obszaru przybrzeżnego.

Z uwagi na status terenów zamkniętych, w tym budynków mieszkalnych i licznych w obszarze przybrzeżnym ośrodków wypoczynkowych o zagospodarowaniu wielu ważnych obszarów położonych w centrach miast i na obszarach rozwoju gospodarczego decydują suwerennie spółki powstałe z podziału **przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe**. Znacznie mniej zasobne w atrakcyjne nieruchomości, choć równie ważne funkcjonalnie są **zarządy dróg wszystkich szczebli**.

Rolę kluczową dla rozwoju gospodarki morskiej i jej otoczenia pełnią - na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U.2002. 110. 967) **podmioty komercyjne zarządzające portami** - "Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA oraz Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA. Pozostałymi portami województwa zarządzają Urzędy Morskie¹⁴.

¹⁰ art. 14.3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;

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

¹² przepis jw;

¹³ art. 19.1 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (Dz. U. 2005.167.1399);

¹⁴ Rozpoczęły się prace zmierzające do komunalizacji niektórych portów

IV. Niedoskonałe prawo i brak rzetelnej diagnozy przyczyną konfliktów w obszarze przybrzeżnym

W „**Rekomendacji...**” państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do sprawozdania z jej wdrażania w ciągu 45 miesięcy od przyjęcia. W Polsce zobowiązanie to zostało formalnie wypełnione przez publikację w styczniu 2007 na stronach internetowych Ministerstwa Budownictwa „Raportu z wdrażania procesu ZZOP w Polsce”.

Przyjęty przez KERM w październiku 2007 „Raport...” wymienia przepisy prawa znaczące dla zarządzania obszarami przybrzeżnymi¹⁵, w tym konwencje, umowy międzynarodowe i akty prawa wspólnotowego. W dokumencie wyliczono instytucje, którym przepisy przyznają kompetencje stanowiące i opiniodawcze w procesie zagospodarowania obszaru. Szczegółowo opisano kompetencje organów rządowych i instytucji centralnych, a także działania podjęte na szczeblu centralnym dla wdrożenia ZZOP. Wymieniono nazwiska osób odpowiedzialnych.

„Raport...” wielokrotnie podkreśla, że: „(...) polski system prawny zawiera szereg instytucji, przepisów i rozwiązań kompetencyjnych, odnoszących się specjalnie do obszaru przybrzeżnego, w tym do procesów podejmowania decyzji o użytkowaniu obszarów morskich, zgodnych z koncepcją ZZOP”. Liczne są sformułowania typu: „(...) istnienie agencji rządowej o takim zakresie kompetencji¹⁶ można uznać za jedno z możliwych rozwiązań wzorcowych dla UE”¹⁷ „ czy: „polski system prawny, układ kompetencji, a także przynajmniej niektóre sposoby i zwyczaje zarządzania, już teraz tworzą dobre podstawy (...) ZZOP, wyprzedzając w tym wiele innych krajów UE”¹⁸.

Niestety, prezentowany w dokumencie optymizm nie znajduje potwierdzenia w faktach. Przykładem niech będzie zestawienie zapisów: „Niedawno, jako jeden z pierwszych w UE krajów, Polska ustawowo objęła planowaniem przestrzennym wszystkie obszary morskie (...)”¹⁹.. oraz: „Jednym z **nowych** elementów, jakie zgodnie z intencją Ministra **powinny zostać wprowadzone** do systemu jest objęcie obszarów morskich planowaniem przestrzennym analogicznie jak ma to miejsce na lądzie oraz wprowadzenie stosownych uregulowań do nowej ustawy dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego”²⁰.

Hipotetyczne plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich nie są wpisane w uregulowaną ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym system koordynacji planów przestrzennych w Polsce, przez co nie stanowią uwarunkowań gminnych studiów zagospodarowania przestrzennego i nie przekładają się na plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy nie przewidują żadnych relacji między planami zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich i planami zagospodarowania przestrzennego woje-

¹⁵ Raport... str. 55-57

¹⁶ Dotyczy Urzędów Morskich

¹⁷ Raport... str. 58

¹⁸ Raport... str. 59

¹⁹ Raport...str. 58. Faktycznie, przepis art. 37a Ustawy z dnia 21 marca 1991 r (sic!) . o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, ustala kompetencje Ministra właściwego ds. budownictwa w zakresie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód przybrzeżnych. Jednak od wejścia w życie ustawy nie zostały wydane przepisy wykonawcze, co sprawia, że przepis jest prawem martwym i nie powstał w oparciu o niego żaden plan zagospodarowania obszarów morskich

²⁰ Na stronie 53 „Raportu...”, w opisie inicjatyw Rządu w zakresie całkowitej reformy systemu planowania przestrzennego.

wództwa. W rezultacie wzmacnia się branżowy system planowania przestrzennego - osobno na lądzie i morzu, czego nie da się pogodzić z zasadami ZZOP²¹.

W przepisach nie rozstrzygnięto o roli, charakterze i procedurach sporządzania planów przestrzennego zagospodarowania obszarów morskich, przy czym z punktu widzenia władz regionalnych i lokalnych, najważniejsze jest:

- Czy plan stanowi akt prawa czy też ma charakter wyłącznie indykatywny?
- Nie określono szczegółowego trybu sporządzania planu, tak jak ma to miejsce w planowaniu na obszarach lądowych. Można obawiać się, że u źródeł tego była intencja tworzenia raczej obligatoryjnego przepisu, niż planu, który wymaga współdziałania organów i uczestnictwa społecznego;

Na jakości dokumentu zaciążyły cytowane dosłownie nieaktualne źródła - Polska jest wymieniana pośród państw „zaliczanych do pierwszej grupy kandydatów UE” a Litwa i Łotwa do „państw aspirujących do UE”²² oraz brak bieżącego kontaktu autorów z najnowszymi inicjatywami - pośród wymienionych w „Raporcie...” programów i inicjatyw międzynarodowych związanych z ZZOP nie ma wzmianki o realizowanym w ramach INTERREG IIIB projekcie „PlanCoast” rozpoczętym w roku 2005, którego celem jest rozwój mechanizmów ZZOP oraz wymiana doświadczeń międzynarodowych w tym zakresie. W gronie uczestników PlanCoast’u znalazł się Urząd Morski w Gdyni i Województwo Pomorskie.

Pośród inicjatyw i opracowań „Raport...” wymienia powstałe w latach 90-tych i nie wdrożone eksperckie opracowania Planów ZZOP Zalewu Szczecińskiego i Zalewu Wiślanego, nie wspominając równocześnie ani słowem o opracowywanej, w znacznym stopniu uspołecznionym dokumencie ZZOP województwa pomorskiego.

Kolejna edycja Raportu... z roku 2007 ukazała się w roku 2010, przy czym – poza skorygowaniem ewidentnych błędów – nie wprowadzono w nim żadnych znaczących zmian, odzwierciedlających faktyczny stan planowania przestrzennego na obszarach morskich i przybrzeżnych.

Przepisy w obecnym kształcie nie przewidują *de facto* możliwości realnego identyfikowania i zapobiegania w toku procesu planistycznego konfliktom przestrzennym na obszarach morskich, ograniczając zakres partycypacji w przygotowaniu planów i projektów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. Są one zatwierdzane przez organy administracji morskiej w uzgodnieniu z właściwymi gminami nadmorskimi. Pomijane są interesy regionu oraz osób prawnych i fizycznych (rybacy, ekolodzy, przedsiębiorcy, turyści). To ograniczenie, przynajmniej w odniesieniu do władz regionalnych, dla których koncepcje wykorzystania przestrzeni morskiej mogą być różne od priorytetów administracji centralnej, nie jest niczym uzasadnione i zagraża konfliktem interesów²³.

W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania systemu demokratycznego nie wytworzyły się drożne kanały hierarchicznego przekazywania informacji, a jedynym źródłem 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 pod-

²¹ Furmańczyk K. Szeffler K. 2007, *Ekspertyza: Zagospodarowanie i przestrzenne aspekty rozwoju strefy przybrzeżnej Bałtyku...*

²² Raport... str. 46

²³ Furmańczyk K. Szeffler K. 2007, *Ekspertyza: Zagospodarowanie i przestrzenne aspekty rozwoju strefy przybrzeżnej Bałtyku...*

stawowego organem pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym jest resortowy minister, od którego decyzji odwołanie możliwe jest jedynie do sądu administracyjnego. Wobec ilości przepisów i rozproszenia ich w różnych aktach prawnych, spójność polityki państwa w odniesieniu do obszarów przybrzeżnych jest obecnie żadna.

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 organy odmawiają uzgodnienia ustaleń wprowadzonych na wniosek innego organu. 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 następstwie projektu PlanCoast Wójt Gminy Stegna opracował plan zagospodarowania przestrzennego „Mikoszewo - Ujście Wisły”. Wdrażając pilotażowe procedury ZZOP, zaprosił organy uzgadniające projekt planu na konferencję, gdzie miały być przedstawione uwagi i zastrzeżenia do projektu oraz wspólnie przedyskutowane propozycje ustaleń satysfakcjonujących uczestników. Niestety, tylko dwie z zaproszonych instytucji publicznych potwierdziły uczestnictwo w konferencji, wskutek czego nie doszła ona do skutku. Niektóre instytucje nadesłały natomiast – jeszcze przed planowanym terminem konferencji - odmowy uzgodnień, z których wynikało, że niezbyt dokładnie zapoznały się z przesłanym projektem. Zapisanym w decyzjach odmowom uzgodnienia, towarzyszyły ustne wyjaśnienia: „Mój Dyrektor życzy sobie, aby...”. „Praktyką naszego Urzędu jest, że...” Asekuracyjne postawy urzędników, którzy nie czytając lub nie zadając sobie trudu zrozumienia przedstawionych do uzgodnienia projektów, na wszelki wypadek odmawiają uzgodnienia, są – szczególnie w urzędach państwowych - powszechne. Podobno jest to także skutkiem instrukcji i wytycznych jakie ich kierownictwa otrzymują w branżowych Ministerstwach. Odwoływanie się od decyzji urzędów do ministerstw, które wydają te wytyczne wydaje się więc być częstą procedurą.

W tej sytuacji, obligatoryjne wprowadzenie przyjętych przez strony procedur Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi wydaje się być absolutną koniecznością.

Sygnalizowane w „Raporcie...” zmiany są przedmiotem trwających od lat w Ministerstwie Infrastruktury prac nad zmianą Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Najnowszy projekt zmiany, datowany na maj 2010, usuwa – przynajmniej częściowo – braki, które praktycznie uniemożliwiały sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego na wodach morskich. Po pierwsze – projekt jednoznacznie stwierdza, iż *„w odniesieniu do obszarów morskich przeznaczenie terenu, lokalizację zabudowy i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się w planach zagospodarowania przestrzennego”*. Zaliczając planowanie na wodach morskich do planowania w skali regionalnej i lokalnej, wskazuje jednocześnie kto jest uprawniony do sporządzania projektów takich planów (art. 5 projektu).

Jednak równoległe z pracami prowadzonymi nad projektem, Ministerstwo Infrastruktury przygotowywało projekt zmiany Ustawy z dnia 21 marca 1991 o obszarach morskich i administracji morskiej. Przyjęto tam zupełnie odmienny kierunek zmian – prowadzenia inwestycji na wodach morskich w oparciu o decyzje o lokalizacji inwestycji. Projekt ten, stanowiący zapewne efekt lobbingu wpływowych

przedsiębiorców (obecnych koncesjonariuszy różnych przedsięwzięć z zakresu paliwowo-energetycznego) zszedł obecnie na plan dalszy, jednak dał pojęcie, jak wielokierunkowe rozwiązania mogą zostać przyjęte w zakresie zagospodarowania wód przybrzeżnych.

Projekt zmiany ustawy o planowaniu przestrzennym nie wprowadza pojęcia lądowych obszarów przybrzeżnych jako odrębnej, specyficznej kategorii, gdzie winy być stosowane szczególne (restrykcyjne?) rozwiązania planistyczne (np. wyłączenie stosowania decyzji o warunkach zabudowy, obowiązkowe konferencje uzgadniające w procedurze sporządzania planów). Pojawia się natomiast istotne novum – instytucje mediacji i arbitrażu oraz osoby mediatorów i arbitrów. Mogłoby się wydawać, że szczególnie w obszarze przybrzeżnym mediacja lub arbitraż mogą stanowić część procedur ZZOP, a w przypadku ich braku – swoistą proteżę. Jednak proponowane rozwiązania są niedomyślane. Projekt nie określa precyzyjnie wymaganych kwalifikacji, wymaganie „posiadania niezbędnej (?) wiedzy z zakresu planowania przestrzennego” (mediator) czy „doświadczenia (?) związanego z teorią i praktyką planowania przestrzennego” nie rokuje dobrze dla procesu powoływania potencjalnych mediatorów czy arbitrów. Kto mianowicie i w jakim trybie będzie sprawdzać zakres „niezbędnej” wiedzy, skoro nie został on określony? Zapisy projektu przyczynią się wyłącznie do dalszego skomplikowania procedury planistycznej i jej jeszcze większego sformalizowania. Zresztą projekt nie przewiduje stosowania tych rozwiązań w przypadku sporządzania planów na obszarach morskich.

Istotną nowością w projekcie jest możliwość sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów funkcjonalnych, a więc przekraczających granice administracyjne. Granice obszarów funkcjonalnych wskazuje się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a plan obszaru funkcjonalnego stanowi część pzp województwa. Dokument ten nie będzie jednak aktem prawa miejscowego, a tylko uszczegółowieniem studium problemowego, jakim jest plan województwa. Podobnie, jak w przypadku tego, ostatniego, ustalenia „planu obszaru funkcjonalnego” mają być wiążące dla organów gmin przy sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że powiązanie tak różnych dokumentów we wspólną całość jest trudne, a odrębne skale i zakresy, w jakich są sporządzane, znacząco utrudniają zapewnienie spójności.

Projekt rozszerza uprawnienia dyrektora właściwego urzędu morskiego przy uzgadnianiu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów miejscowych o *„opiniowanie rozwiązań w zakresie zgodności projektu z wiążącymi ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (...)”*²⁴.

Jeśli: *„dyrektor właściwego urzędu morskiego przyjął plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego”*, projekt nakazuje władzom gminy przystąpić do sporządzenia zmiany studium i planu miejscowego. Obowiązek przystąpienia do zmiany dotyczy również przepisów urbanistycznych – nowości w planowaniu miejscowym, a także wymusza dokonanie oceny aktualności polityki przestrzennej gminy (wydaje się, iż dopiero wyniki tej ostatniej winny decydować o przystąpieniu do ewentualnych zmian, jednak projekt nie wiąże tych elementów, nakazując bezwarunkowo przystąpienie do zmian).

P. 39 projektu poświęcony jest w całości planowaniu przestrzennemu na obszarach morskich. Wskazano jednoznacznie, iż plan sporządzony na obszarach morskich stanowi prawo miejscowe. W odróżnieniu od stanu obowiązującego, zakres tego planu został znacznie uszczegółowiony. Projektowany przepis wskazuje, iż pzpom zawiera *„ustalenia wiążące samorządy województw oraz gminy sąsiadujące z obsza-*

²⁴ p.11 projektu zmiany

rem planu poprzez linię brzegową lub odpowiadające tej linii granice obszarów morskich, przy sporządzaniu odpowiednio planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów oraz planów miejscowych i przepisów urbanistycznych (...)” we wskazanym w dalszej części przepisu zakresie. Nie dzieje się to arbitralnie – projekty pzpom podlegają uzgodnieniu z organami przyległych gmin w zakresie wpływu na zagospodarowanie pasa nadbrzeżnego, portów i przystani.

Projekt nakazuje uwzględniać w planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego cele i kierunki określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a także nakłada obowiązek wprowadzenia „*wiążących ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa*”²⁵. To istotne powiązania, jednak sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub jego zmiany nie rodzi obowiązku sporządzenia lub zmiany planu zp na wodach terytorialnych, jak to ma miejsce w stosunku do studiów i planów gmin, w sąsiedztwie których Dyrektor Urzędu morskiego przyjął plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych. Jest to niekorzystna asymetria.

Obowiązkowo wprowadza się do planu także „inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez (...) sejmik województwa”. Marszałkowi województwa przyznaje się prawo do uzgodnienia projektu planu wyłącznie w tym zakresie

Obszerne omówienie w tym miejscu projektowanych ustaleń dotyczących zagospodarowania obszarów morskich i przybrzeżnych ma na celu wskazanie, że pracom ustawodawczym w tym zakresie towarzyszy bardzo specyficzne rozumienie problematyki ZZOP sygnalizowanej w Rekomendacji Parlamentu Europejskiego i Rady. Także długi okres prac nad ustawą, wprowadzane wielokrotnie zmiany i wciąż obszerna lista uwag do projektu budzą wątpliwość, czy, kiedy i w jakim ostatecznie kształcie nowe przepisy zostaną przyjęte.

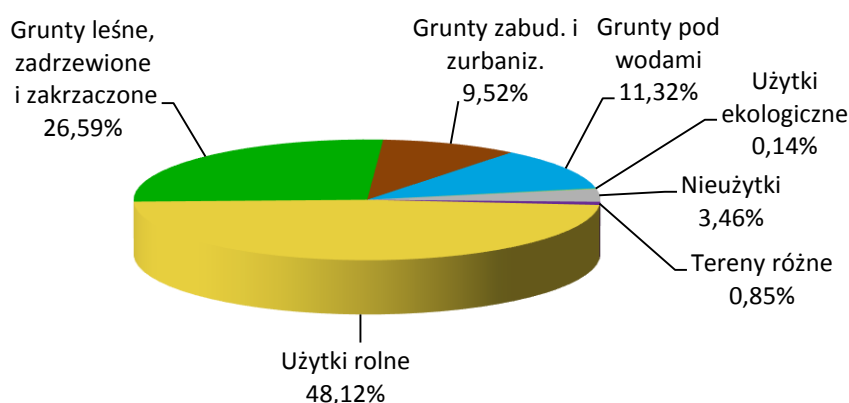
²⁵ p. 35 projektu

V. Obszar przybrzeżny województwa pomorskiego

Delimitacja obszaru

Województwo pomorskie zajmuje obszar o powierzchni 18 310 km² i liczy około 2 219,5 tys. mieszkańców²⁶. Województwo stanowi integralną część Polskiego i Europejskiego Regionu Bałtyckiego. Na Mierzei Wiślanej graniczy z obwodem kalininogradzkim Federacji Rosyjskiej.

Wykres 1. Struktura użytkowania gruntów na obszarze przybrzeżnym województwa pomorskiego.



Źródło: Geodezyjne wykazy gruntów dla miast i gmin województwa pomorskiego. Stan na dzień 1.01.2009 r.

Linia brzegowa morza otwartego łącznie z Zatoką Gdańską w województwie pomorskim ma długość 316 km, całkowita długość wybrzeża wód wewnętrznych i morza terytorialnego wraz z Zalewem Wiślanym liczy 358 km co stanowi ponad 60% linii brzegu morskiego kraju. Pomorskie położone jest nad największą rzeką Polski – Wisłą, w dolnej części jej zlewni i przy ujściu do morza. Obszar województwa stanowi fragment dorzeczy: Wisły, rzek Przymorza i fragmentarycznie Odry. Największymi rzekami przymorskimi są: Słupia, Wieprza, Łupawa, Łeba i Reda.

Województwo należy do najbardziej zalesionych – lasy pokrywają 37% jego powierzchni. Na terenie województwa pomorskiego znajdują się 2 parki narodowe: Słowiński i Bory Tucholskie, 9 parków krajobrazowych oraz strefy chronionego krajobrazu o łącznej powierzchni równej 33% obszaru województwa.

W województwie pomorskim rozwinęły się niemal wszystkie rodzaje funkcji gospodarczych: gospodarka morską, przemysł wydobywczy i przetwórczy, rolnictwo, turystyka i rekreacja, leśnictwo, wyspecjalizowane usługi o znaczeniu ponadregionalnym. W strukturze przestrzennej największą intensywnością użytkowania i zagospodarowania charakteryzuje się obszar aglomeracji położonej nad Zatoką Gdańską.

²⁶(wg stanu na 31.12. 2008 r.

Nadmorska strefa rekreacyjna, obejmująca przestrzeń wodną i lądową jest subregionem o niewielkiej powierzchni. Jej część lądowa wynosi od 650 km² (Owsiak i in., 1980) do około 1000 km² (Szwichtenberg, 1991). Szerokość analizowanej strefy jest dość zróżnicowana w zależności od lokalnych warunków środowiska geograficznego i zasięgu występowania walorów turystycznych. Przeciętna jego szerokość, w zasięgu morza otwartego, wynosi od kilkuset metrów (wybrzeża klifowe) do kilku kilometrów (jeziora przybrzeżne).

Problemy związane z delimitacją obszarów przybrzeżnych dotyczą głównie ich granic lądowych. Rozpatrywane alternatywy biorą pod uwagę ustalenie jej na linii przebiegającej w odległości od 3 do 10 km od brzegu, związanej z ustalonymi granicami pasa nadbrzeżnego, poprzez granice gmin nadmorskich aż do granic regionów (województw) nadmorskich. Analizy funkcjonalne i rozwiązania przyjęte w niektórych niewielkich krajach Europy (Holandia, Dania) pod wpływem rekomendacji HELCOM, wskazują z kolei na zasięg zlewni rzek uchodzących do morza (ustalony w ten sposób obszar przybrzeżny obejmowałby prawie całe terytorium Polski).

Wobec tego, że ZZOP jest procesem zarządzania, w przypadku Polski najbardziej poprawnym będzie identyfikacja odlądowej granicy obszarów przybrzeżnych z granicami gmin nadmorskich. Takie ustalenie delimitacji pozwala wpisać proces ZZOP w istniejący układ administracyjny. Przyjęcie kryterium administracyjnego nie może jednak całkowicie zdominować problemów funkcjonalnych. One to powinny, w ustalonych granicach obszaru, stanowić kryterium monitorowania i prowadzenia działań, granice administracyjne zaś nie mogą stanowić nieprzekraczalnych barier dla prowadzonych procedur.

Jako morską granicę obszaru można rozpatrywać zasięg morskich wód wewnętrznych (najważniejszy z punktu widzenia planowania na lądzie), wyłącznej strefy ekonomicznej lub morza terytorialnego.

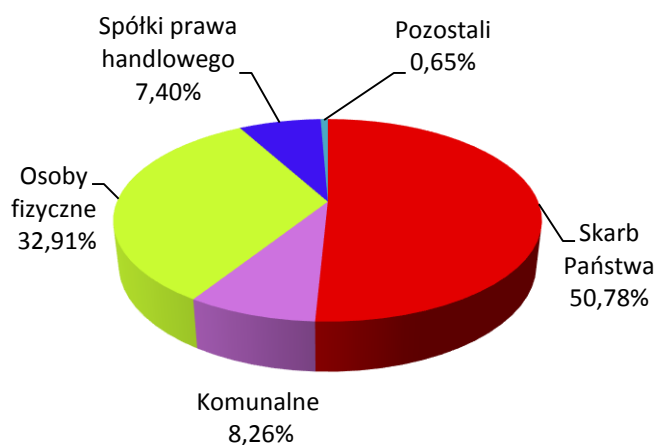
Dla potrzeb opracowania określono zasięg obszaru przybrzeżnego województwa pomorskiego. W jego granicach znalazło się 20 samorządowych jednostek administracyjnych, w tym 10 gmin miejskich: Gdańsk, Gdynia, Sopot, Ustka, Łeba, Puck, Władysławowo, Jastarnia, Hel i Krynica Morska, 1 gmina miejsko-wiejska – Nowy Dwór Gdański oraz 9 gmin wiejskich: Ustka, Smołdzino, Wicko, Choczewo, Krokowa, Puck, Kosakowo, Stegna i Sztutowo. W obszarze znalazło się 11 miast oraz 279 miejscowości wiejskich²⁷.

Powierzchnia obszaru to 2 504 km² (13,7% powierzchni województwa wg stanu na 1.01.2009 r.). 25,3% (634 km²) to tereny miejskie, przy czym ponad połowę (65,3% - 414 km²) zajmuje Trójmiasto.

We władaniu Skarbu Państwa znajduje się 1 271 km² gruntów (51,6% całkowitej powierzchni strefy), osób fizycznych – 824 km² (32,6%), gmin i związków międzygminnych – 193 km² (7,9%), spółek prawa handlowego – 185 km² (6,5%), województwa i powiatów – 13 ha (0,5%), pozostałych - 1%. Największy areał gruntów SP znajduje się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (44%), w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (10,3%), oraz w zarządzie Słowińskiego Parku Narodowego i Urzędów Morskich.

²⁷ *Bank Danych Regionalnych. GUS Warszawa*

Wykres 2. Struktura władania gruntami na obszarze przybrzeżnym województwa pomorskiego.



Źródło: *Geodezyjne wykazy gruntów dla miast i gmin województwa pomorskiego. Stan na dzień 1.01.2009 r.*

Liczba ludności zamieszkałej na obszarze przybrzeżnym wynosiła na koniec 2008 roku 894 369 osób, co stanowi 40,3% ludności województwa. W miastach zamieszkuje 90,4%, zaś na terenach wiejskich – 9,6% tej ludności. Gęstość zaludnienia na 1 km² wynosi 357 osób (średnio w województwie 121 osób), w tym najwyższe wskaźniki posiadają miasta Puck – 2 367 i Sopot – 2 239, najniższe zaś charakteryzują gminę Smołdino – 13 oraz miasto Krynica Morska – 12 osób.

Liczbę ludności przebywającej na terenie obszaru charakteryzują znaczne wahania w ciągu roku, spowodowane sezonowym napływem turystów.

Zróżnicowanie i potencjał środowiska

Obszar przybrzeżny województwa pomorskiego jest bardzo zróżnicowany pod względem naturalnych cech środowiska i związanych z nimi form krajobrazowych. Występują tu wszystkie typy brzegu znane z polskiego wybrzeża:

- brzegi wydmowe - w większości akumulacyjne, lecz na niektórych odcinkach rozmywane przez morze (m.in. Mierzeja Łebska i Sarbska, Półwysep Helski, Mierzeja Wiślana),
- brzegi klifowe wysoczyzn morenowych – przeważnie wysokie, gliniaste, miejscami silnie erodowane (m.in. Dębina, Jastrzębia Góra - Chłapowo, Kępa Pucka, Oksywska i Redłowska),
- brzegi zalewowe - w miejscach kontaktu wód morskich i niskich den dolin rzecznych (równin organicznych) w większości erodowanych (m.in. ujście Pradoliny Redy, Płutnicy, Piaśnicy),
- brzegi technogeniczne – sztucznie umocnione (betonowe, kamienne) w celu ochrony przed rozmyciem brzegu na wysokości osad, miast, portów (niektóre odcinki w Ustce, Jastrzębiej Górze i na Półwyspie Helskim, Rzucewo, Mechelinki, Gdynia, nabrzeża portów),
- sztuczne brzegi mineralne – nowy rodzaj brzegu tworzony zarówno od strony otwartego morza jak i Zatoki Gdańskiej na odcinkach, które najsilniej się cofają. Przed sezonem letnim przeprowadzana jest refulacja plaż (sypane są piaszczyste przedpola) z piasku pozyskiwanego najczęściej z pogłębianych torów wodnych (m.in. Ustka, Łeba, niektóre odcinki Półwyspu Helskiego, Sopot, Krynica Morska).

Krajobraz wybrzeża Bałtyku charakteryzują: plaże, piaszczyste wały wydmore z charakterystycznymi formami mierzejowymi, kępy wysoczyznowe i rozdzielające je ujściowe fragmenty pradolin, jeziora nadbrzeżne oraz zabagnione równiny. Południowe fragmenty obszaru przybrzeżnego leżą już w obrębie wysoczyzn morenowych i pojezierzy. Najbardziej rozpoznawalnymi mezoregionami obszaru są: Mierzeja Helska i Wiśłana, Wybrzeże Słowińskie, Pobrzeże Kaszubskie i fragment Żuław Wiślanych. W obszarze morskim wyróżnia się akweny: morza otwartego, Zatoki Gdańskiej, Zatoki Puckiej i Zalewu Wiślanego.

Wysoka atrakcyjność terenów nadmorskich dla osadnictwa i gospodarki sprzyja silnym przekształceniom antropogenicznym naturalnego środowiska, zwłaszcza na obszarze wielofunkcyjnej aglomeracji trójmiejskiej, a także w kształtującym się paśmie rekreacyjno-osadniczym wzdłuż całego wybrzeża.

Obszar przybrzeżny wyróżnia wysoki potencjał wodny. Znajdują się tu ujściowe odcinki rzek: Wisły i jej ramion rozlewnych, Redy, Łeby, Łupawy, Słupi i wielu mniejszych cieków. Charakterystyczne są płytkie jeziora nadbrzeżne, w tym dwa największe w województwie – Łebsko i Gardno. Wody śródlądowe z Zalewem Wiślanym zajmują ogółem 10,8% powierzchni gmin nadmorskich.

Dla skomplikowanego układu wód podziemnych i gruntowych charakterystyczne jest przenikanie się poziomów różnowiekowych oraz hydrauliczny związek wód podziemnych z wodami morskimi częściowo zależny od wahań ich poziomu (ingresje i ascensje solanek do użytkowych poziomów wodonośnych). Zasoby wód podziemnych udokumentowano w 6 głównych zbiornikach, rozmieszczonych nierównomiernie, głównie w rejonie aglomeracji trójmiejskiej i na południowych obrzeżach obszaru. Przewiduje się wzmocnienie ochrony tych zasobów przed dopływem zanieczyszczeń z powierzchni terenu poprzez utworzenie obszarów ochronnych głównych zbiorników wód podziemnych, obejmujących obszary ich zasilania oraz ustanawianie stref ochronnych ujęć wody (zwłaszcza wielootworowych ujęć komunalnych).

Coraz większego znaczenia nabierają zasoby wiatru, wyjątkowe pod względem siły i częstotliwości na terenach morskich i w obszarze przybrzeżnym.

Udokumentowane zasoby kopalin są skromne: 4 niewielkie złoża ropy naftowej i gazu ziemnego (Żarnowiec, Białogóra, Dębki w gminie Krokowa), złoża surowców leczniczych (solanki w rejonie Zatoki Gdańskiej i w Ustce oraz borowiny w Ustce, przy czym eksploatacja ma miejsce jedynie w Sopocie), 2 małe złoża bursztynu, 19 złóż kruszywa naturalnego, 4 - surowców ilastych dla ceramiki budowlanej, 2 - torfów oraz po jednym piasków szklarskich i kamieni budowlanych. Relatywnie najszerszą skalę osiąga eksploatacja w gminie Puck, gdzie udokumentowano dotychczas największe zasoby kruszywa. Na obszarze morskim RP eksploatowane są dwa złoża ropy naftowej i gazu ziemnego (B3 i B8) oraz kruszywa z Ławicy Słupskiej. Ropa dostarczana jest tankowcami do portu w Gdańsku, a gaz rurociągiem ułożonym na dnie morza do Władysławowa. Prowadzi się prace zmierzające do rozpoczęcia eksploatacji kolejnych podmorskich złóż gazu oraz prace dokumentujące nowe bałtyckie złoża ropy i gazu. Nie planuje się wydobywania zasobnych złóż soli kamiennej oraz złóż soli potasowo-magnezowej, udokumentowanych na terenie gminy Puck i Zatoki Puckiej, ponieważ surowce te pozyskuje się w wystarczającej ilości w innych częściach kraju. Przewiduje się natomiast wykorzystanie złoża soli Mecheliniki w gminie Kosakowo na podziemne zbiorniki gazu, po uprzednim wypłukaniu kawern. Radykalny zwrot w eksploatacji zasobów może przynieść udokumentowanie złóż gazu ziemnego tzw. łupkowego. Rokowania co do ich zasobów są bardzo opty-

mistyczne, zaś uzyskaniem koncesji i eksploatacją zainteresowane są największe amerykańskie koncerny, które prowadzą obecnie badania dokumentacyjne.

Słabe w większości gleby i rozległe zabagnienia nie sprzyjają prowadzeniu wysokotowarowej gospodarki rolnej. Zaniechanie wypasu i koszenia łąk prowadzi do sukcesji szuwarów i zakrzaczeń, obniżając wartość ekosystemów. Wysoki potencjał agrokologiczny charakteryzuje jedynie wschodnią, żuławską część obszaru oraz lokalnie gminy Puck i Ustka. Choć użytki rolne zajmują prawie 50% powierzchni obszaru rolnictwo marginalizuje się z powodu mało korzystnych warunków dla produkcji i dekonunktury rolnej, wypierane przez funkcję turystyczną.

Lasy pokrywają 26% powierzchni pasa gmin nadbrzeżnych. Dominują lasy publiczne zarządzane przez PGL „Lasy Państwowe”, a także przez Słowiński Park Narodowy i Urząd Morski. Przeważająca część lasów w obszarze przybrzeżnym uzyskała status lasów ochronnych, co oznacza, że maleje ich rola gospodarcza na rzecz funkcji ekologicznych i społecznych. Są czynnikiem równowagi ekologicznej oraz różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Ograniczają procesy erozji gleb, chronią powietrze i zasoby wodne przed zanieczyszczeniem, odgrywają znaczącą rolę w procesie regulacji stosunków wodnych i ochrony wybrzeży przed erozją morską.

Kontakt lądu i morza sprawia, że obszar przybrzeżny obfituje w różnorodne unikatowe i przeważnie bardzo wrażliwe na degradację zbiorowiska roślinne. Do specyficznych i szczególnie cennych należą zbiorowiska inicjalne wydm białych i szarych, zbiorowiska wypłyconych zatok i jezior przybrzeżnych z podmorskimi łąkami i lagunami (Zalew Wiślany, Zatoka Pucka, Jezioro Łebsko), zbiorowiska płytkich ujść rzecznych, zbiorowiska gliniastych klifów wysoczyzn morenowych, łąki słonolubne, zbiorowiska szuwarowe z trzciną, nadmorskie bory bażynowe, kwaśne buczyny, torfowiska wysokie i przejściowe i inne. Stanowią one ostoje licznych rzadkich gatunków roślin wydmowych, wodnych, słonolubnych i torfowiskowych.

Płytkie wody przybrzeżne oraz przejściowe wraz z sąsiadującymi wydmami i zabagnionymi równinami posiadają, oprócz wartości biocenotycznych, szczególne znaczenie dla ptaków migrujących i gniazdujących. Wiele z nich ma tu swoje najliczniejsze lub najważniejsze w Polsce stanowiska. Tylko w Ostoi Słowińskiej występuje 261 gatunków ptaków, z czego gnieździ się ponad 180 gatunków, wśród nich 20 zagrożonych wyginięciem²⁸. W okresie wędrówek wiosennych i jesiennych w niektórych częściach pasa nadmorskiego występuje ponad 100 gatunków ptaków wodno-błotnych, wiele w zgrupowaniach przekraczających kilka tysięcy.

Europejska Czerwona Lista Zagrożonych Zwierząt i Roślin zawiera informację o następujących gatunkach występujących w polskich wodach morskich: morświn, foka obrączkowana, jesiotr (wytępiony) i minóg. Ochrona gatunkowa obejmuje wszystkie bałtyckie ssaki, niemalże wszystkie gatunki ptaków występujących stale lub czasowo w polskiej strefie oraz 8 gatunków ryb.

Najliczniej reprezentowane są w Bałtyku gatunki o dużej tolerancji na zmiany zasolenia (np. dorsz, śledź), mniej liczne są gatunki typowo słonawowodne. W wodach przybrzeżnych i wysłodzonych zatokach występują gatunki słodkowodne (np. okoń, płoć, błotniarka). Szacunki Morskiego Instytutu Rybackiego w Gdyni i Międzynarodowej Rady Badań Morza w Kopenhadze wskazywały w latach 2000-2008 na zmniejszanie się stad najbardziej wartościowych ryb na Bałtyku, aż do przekroczenia bezpiecznych granic biologicznych. Według MIR-u zasoby były eksploatowane

²⁸ Projekt Planu ochrony Słowińskiego Parku Narodowego, Operat ochrony fauny lądowej, 2003

zbyt intensywnie. Skład wiekowy połowów dorszy również wskazywał na ich zbyt intensywną eksploatację²⁹. W ostatnich 2 latach, również wskutek nacisków polskich rybaków, prowadzone są kolejne badania. Wskazują one na odradzanie się populacji bałtyckiego dorsza, stąd minimalne zwiększanie limitów połowowych w latach 2009-2010. Na powrót masowych odłowów w skali lat 80-tych i 90-tych, raczej jednak nie można liczyć.

Zagrożeniem dla środowiska niektórych akwenów są również pojawiające się w środowisku obce gatunki. Naturalna fauna Zatoki Puckiej zdominowana została przez babkę byczą, która trafiła tu z Morza Kaspijskiego w wodach balastowych i znalazła korzystne warunki bytowania.

Ochrona walorów i zasobów środowiska oraz dziedzictwa kulturowego

Wyjątkowa w skali kraju różnorodność biologiczna i walory przyrodniczo-krajobrazowe Wybrzeża stały się podstawą wyznaczenia licznych obszarów ochrony przyrody i krajobrazu. W obszarze przybrzeżnym leżą: **Słowiński Park Narodowy z otuliną, 3 parki krajobrazowe** (Nadmorski, Mierzei Wiślanej i Trójmiejski) z otulinami, **34 rezerваты przyrody, 10 obszarów chronionego krajobrazu**, z czego niektóre tylko we fragmentach. Przyrodnicze obszary chronione, bez otulin obejmują prawie 35% ogólnej powierzchni gmin nadbrzeżnych, od 1,8% w mieście Ustka do 100% w miastach Hel, Jastarnia i Krynica Morska.

Ustanowiono także **10 ostoi ptasich europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000**. Projektuje się wyznaczenie **15 ostoi siedliskowych** (zgłoszone Komisji Europejskiej). Obszary specjalnej ochrony ptaków (OSOP) włączone w latach 2004-2007 do sieci obejmują przede wszystkim wody morskie i zalewowe w obrębie europejskiego korytarza wędrówkowego ptactwa wodnego w przybrzeżnej strefie południowego Bałtyku. Na lądzie natomiast Słowiński Park Narodowy, plaże nadmorskie, dolinę i ujście Wisły, Bielawskie Błota, Puszcę Darżlubską oraz mały fragment Lasów Lęborskich. Planowane specjalne obszary ochrony siedlisk (SOOS) pokrywają się w znacznej części z wyznaczonymi ostojami ptasimi i utworzonymi wcześniej obszarami ochrony przyrody. Obejmują ponadto fragmenty zachowanych ekosystemów mokradłowych i nadmorskich.

Na podstawie **Zalecenia 15/5 HELCOM** wyznaczono polskie bałtyckie obszary chronione BSPA³⁰. Są to Słowiński Park Narodowy, Nadmorski Park Krajobrazowy i Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana (oraz Ławica Słupska niedaleko granicy morskiej województwa pomorskiego). Walory przyrodnicze Wybrzeża są uwzględniane również innych konwencjach, programach i koncepcjach międzynarodowych i europejskich (m.in. MaB, RAMSAR List, CORINE Biotopes, ECONET).

Dla eliminacji zagrożeń zewnętrznych i zachowania unikatowych w skali kraju i Europy siedlisk przyrodniczych oraz licznych rzadkich lub zagrożonych wyginięciem gatunków flory i fauny, na wymienionych obszarach wprowadzono ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów. Przyjęcie planów ochrony dla parków narodowych i krajobrazowych oraz obszarów Natura 2000, spowoduje zapewne wprowadzenie kolejnych ograniczeń.

Skromny zakres prowadzonych badań skutkuje brakiem pełnej informacji dotyczącej faktycznego rozkładu i zasięgu występowania morskich siedlisk oraz wielkości

²⁹ Furmańczyk K., Szeffler K. 2007, *Ekspertyza: Zagospodarowanie i przestrzenne aspekty rozwoju strefy przybrzeżnej Bałtyku...*

³⁰ *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas*

populacji gatunków chronionych na wyznaczonych morskich obszarach ochronnych Polski. Te problemy odnoszą się nie tylko do parków narodowych czy krajobrazowych, lecz również do obszarów Natura 2000, które wyznaczono bez udokumentowania, co powinno być faktycznie chronione. W obliczu zmian klimatycznych, stwarzających zagrożenie - szczególnie w obszarze nadmorskim - nie tylko dla przybrzeżnych siedlisk i gatunków, lecz także dla ludzi i majątku, być może należałoby rozważyć modyfikację polityki ochrony przyrody w tych obszarach³¹.

Skutki II Wojny Światowej spowodowały całkowitą niemal wymianę ludności obszaru przybrzeżnego w jego zachodniej i wschodniej części. Jedynie centralna część wybrzeża – powiaty pucki i częściowo lęborski – stanowią stabilną domenę Kaszubów trwających na Nordzie. W krajobrazie obszaru przybrzeżnego pozostały jednak elementy świadczące o ich tożsamości kulturowej. Materialne składniki dziedzictwa kulturowego objęte są ochroną poprzez **wpis do rejestru zabytków**. Należą do nich w szczególności: zabytki archeologiczne, układy urbanistyczne i ruralistyczne, dzieła architektury i budownictwa, obiekty techniki, parki i ogrody, cmentarze, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne. Największą ilość obiektów wpisanych do Rejestru Pomorskiego Konserwatora Zabytków odnajdujemy w dużych miastach: Gdańsk (426 zabytków), Sopot (85), Gdynia (63)³². Tam również znajduje się najwięcej założeń wielkoobszarowych, wśród nich założenia średniowieczne: Główne Miasto, Stare Miasto, Osiek, Oliwa i Jelitkowo w Gdańsku; XVII-wieczne: Dolne Miasto w Gdańsku; z przełomu XIX/XX wieku – Wrzeszcz, Emaus, Przeróbka w Gdańsku i Sopot oraz XX-wieczna Gdynia. W grupie układów ruralistycznych wyróżniają się założenia średniowiecznych wsi rybackich – Jastarnia, Kuźnica i Hel.

Poza Trójmiastem, najwyższe nasycenie obiektami zabytkowymi występuje w gminach: Ustka- gmina miejska (10), Ustka- gmina wiejska (21), Choczewo (15), Hel (10), Puck- gmina miejska (11), Puck- gmina wiejska(10), oraz w gminie Nowy Dwór Gdański (38) w tym miasto 12, obszar wiejski 26³³. 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 Wiślane³⁴.

Świadectwem bogatych tradycji morskich regionu są charakterystyczne elementy krajobrazu kulturowego stanowiące o jego tożsamości i urodzie - najbardziej charakterystyczne wśród nich to rybołówstwo łodziowe i kutrowe. W interesie publicznym leży jego utrzymanie i ochrona jako elementu ciągłości kulturowej podnoszącego atrakcyjność miejscowości i regionu.

³¹ Furmańczyk K. Szeffler K. 2007, *Ekspertyza: Zagospodarowanie i przestrzenne aspekty rozwoju strefy przybrzeżnej Bałtyku...*

³² *Wojewódzki Konserwator Zabytków w Gdańsku - Wykaz obiektów nieruchomych – stan na 8 luty 2010r., strona internetowa :<http://www.wrotapomorza.pl>*

³³ *Wojewódzki Konserwator Zabytków w Gdańsku - Wykaz obiektów nieruchomych – stan na 8 luty 2010r., strona internetowa :<http://www.wrotapomorza.pl>*

³⁴ *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*

VI. Problemy zagospodarowania przestrzennego i rozwoju infrastruktury w obszarze

Specyficzne zagrożenia obszarów przybrzeżnych. Ochrona przed powodzią

Bezpośredni kontakt rozległych obszarów lądu z ujściowymi odcinkami rzek oraz wodami morskimi stwarza duże zagrożenie powodziami odlądowymi i odmorskimi. W miarę podnoszenia się poziomu morza, wynoszącego dla południowego Bałtyku u wybrzeży Polski 0,1-0,15 m/100 lat, rośnie erozja brzegów morskich, a zapoczątkowany jeszcze w XIX w zakres prac ochronnych rozszerza się. Stała silna tendencja erozyjna charakteryzuje nasadową i centralną część Półwyspu Helskiego, odcinek Karwia-Jastrzębia Góra-Władysławowo, fragmenty mierzei Jeziora Sarbsko, odcinki mierzei Jeziora Gardno, klif Ustka-Dębina. Nieco mniejsze zagrożenie dotyczy rejonu Zatoki Gdańskiej od ujścia Wisły do Brzeźna, doliny Redy, doliny Płutnicy, Półwyspu Helskiego od Kuźnicy do Juraty i wschodniej części mierzei Łebsko. Wartość elementów zlokalizowanych na wymienionych odcinkach jest zróżnicowana, tak co do zainwestowania, jak i walorów przyrodniczych, stąd wymagają odpowiedniego zagospodarowania i różnego rodzaju zabiegów ochronnych dla ich zabezpieczenia.

W ostatnim dziesięcioleciu wzrosła ilość i natężenie zjawisk takich jak: burze, opady nawałne, prądy morskie, częstotliwość i siła wiatrów, falowanie oraz do wzrostu poziomu morza i poziomu wód gruntowych. Obserwowany i prognozowany wzrost poziomu morza nasili erozję brzegów morskich, rozszerzy jej zasięg wzdłuż brzegów oraz zwiększy zagrożenia zaplecza, zwłaszcza nisko położonych terenów (do +2,5 m npm) wraz z usytuowanymi w ich obrębie osiedlami ludzkimi, strukturami gospodarczymi i zasobami przyrodniczymi³⁵. Erozja powoduje w pierwszym rzędzie degradację plaż oraz występowanie osuwisk na skarpach nadmorskich wydm i klifów. Wiele odcinków plaż ulega znacznemu zwężeniu, maleje miąższość ich osadów. Są one okresowo silnie rozmywane. Podcinane są również nadmorskie wały wydmore, które ponadto ulegają wzmożonym procesom deflacji (rozwierania), co powoduje stałe zmniejszanie się ich wysokości, i w efekcie przerywanie ciągłości.

Celem ochrony brzegów morskich jest zabezpieczenie życia mieszkańców obszaru przybrzeżnego, ich majątku oraz wartości kulturalnych i przyrodniczych przed niszczącym oddziaływaniem wód morskich i spływających z lądu a także utrzymanie właściwego stanu środowiska w pasie technicznym brzegu morskiego. Jednocześnie przekształca ona jednak brzeg morski i **zakłóca przebieg naturalnych procesów**, podobnie jak wszelka ingerencja człowieka (falochrony portowe, opaski, ostrogi) w struktury brzegu.

Prócz zagrożeń sztormowych, obszar przybrzeżny narażony jest szczególnie na powódzie opadowe, roztopowe i zatorowe. Kulminacja różnych przyczyn powodzi w tym samym czasie, powoduje wysokie zagrożenie ludności oraz znaczne niebezpieczeństwo strat materialnych. W największym stopniu dotyczy ono depresyjnych i

³⁵ Podstawy przyrodnicze, techniczne i organizacyjno-prawne oraz przedsięwzięcia Strategii ochrony brzegów morskich, Instytut Morski, Gdańsk 2000

przydepresyjnych terenów Żuław Wiślanych i położonych tam jednostek osadniczych, a także znacznych obszarów Gdańska.

Również zmniejszony w ostatnich latach pobór wód podziemnych z ujęć na terenie Gdańska spowodował podniesienie poziomu wody gruntowej na niskim tarasie i wystąpienie podtopień. Duże wahania lustra wód gruntowych spowodowane nierównomiernym poborem wód wpływają niekorzystnie na bezpieczeństwo zabudowy miejskiej i terenów zurbanizowanych położonych na niskim tarasie Gdańska.

Nasiliło się zagrożenie powodzią terenów leżących w dolinach rzek Przymorza oraz w otoczeniu jezior przymorskich. Wzrost poziomu morza, wlewy (cofki) wód morskich do ujściowych odcinków rzek i jezior przymorskich oraz spiętrzenia wód Zalewu Wiślanego powodują bowiem wzrost poziomu wód gruntowych i podtopienia nisko położonych terenów. Istniejąca infrastruktura przeciwpowodziowa nie jest dostosowana do ochrony żywołowo rozrastających się terenów mieszkaniowo-rekreacyjnych.

Zgodnie z ustawą Prawo wodne³⁶ dyrektor RZGW sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym dla każdej jednostki administracyjnej powinny być wyznaczone w zależności od potrzeb:

- obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, służące przepuszczeniu wód powodziowych (opracowane i przekazane samorządom),
- obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową (dotychczas nie opracowano);
- obszary potencjalnego zagrożenia powodzią (dotychczas nie opracowano).

Do początku 2010 roku studium sporządzono tylko w części. Utrudnia to odpowiednie zarządzanie obszarem przybrzeżnym i przyczynia się do błędów w zagospodarowaniu przestrzennym.

Wyrazem szczególnej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego obszarów przybrzeżnych są przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne³⁷, 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.³⁸

Przepis powyższy jest wyjątkowo restrykcyjny i sprzeczny z interesem gospodarczym i społecznym. Nie znajduje uzasadnienia w praktyce ostatnich 15 lat, kiedy to miały miejsce wielkie zagrożenia powodziowe. 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 ustawowego zakazu³⁹.

Zagrożenia wód przybrzeżnych Bałtyku

³⁶ art. 79 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z dnia 11.10. 2001 r. z późn. zm.

³⁷ Dz. U. 2005.239.2019

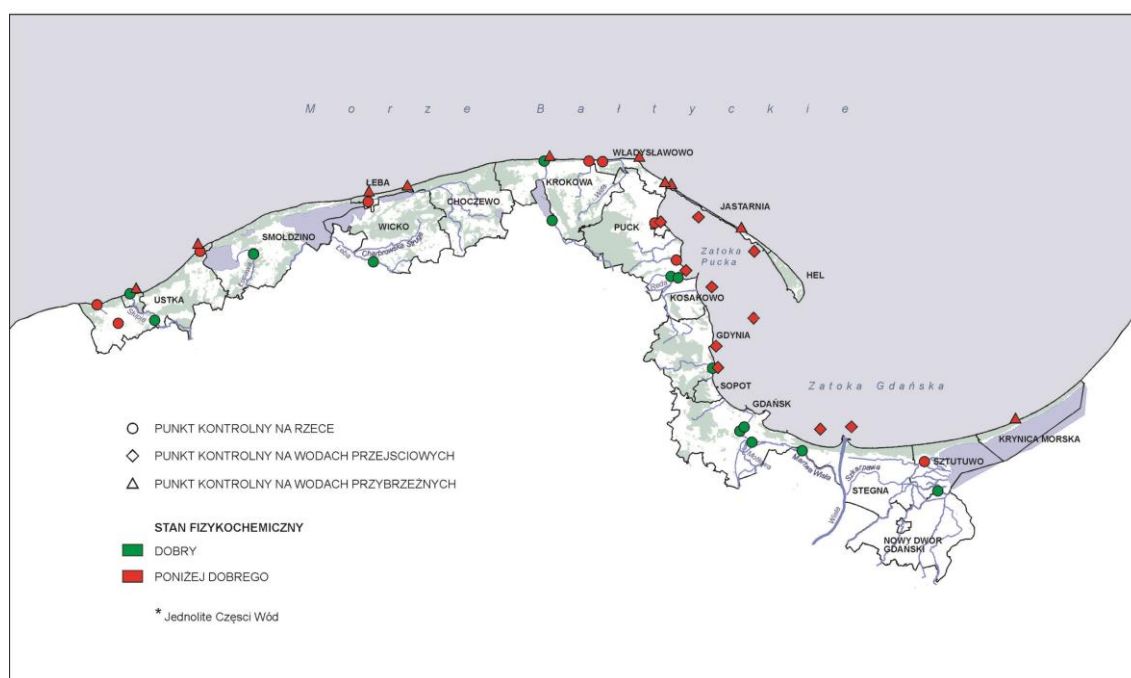
³⁸ art. 82 ust. 3 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo Wodne

³⁹ A.Cieślak, A. Stelmaszyk-Świerczyńska – głos w dyskusji na konferencji ZZOP w Krokowej

Studium możliwości wdrożenia Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi w Województwie Pomorskim

Bałtyk jest jednym z 10 najbardziej wrażliwych mórz na świecie, szczególnie podatnym na eutrofizację. Następstwem napływu nadmiernej ilości biogenów tj. związków azotu i fosforu ze źródeł lądowych jest wzmożony rozwój roślin, w tym glonów (m.in. sinic) i planktonu. Prowadzi to do zachwiania równowagi tlenowej w zbiorniku i zmniejszania jego bioróżnorodności.

Rysunek 1. Stan fizykochemiczny jednolitych części wód w punktach kontrolnych wód przejściowych, przybrzeżnych i rzek w strefie przybrzeżnej

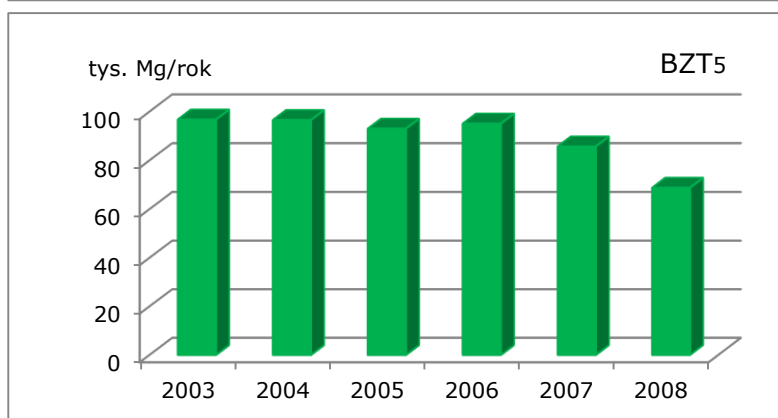
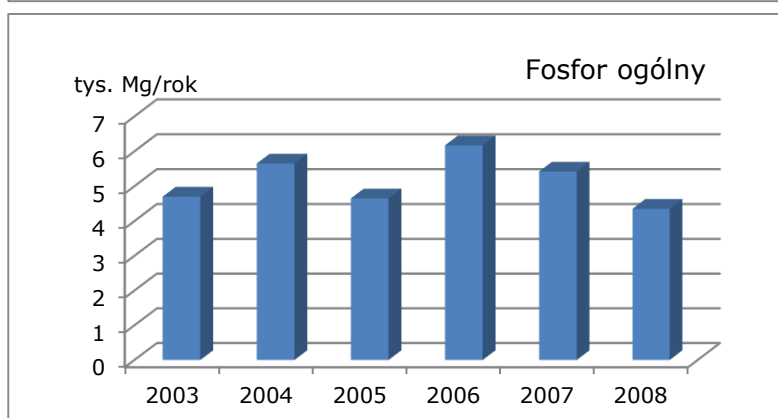
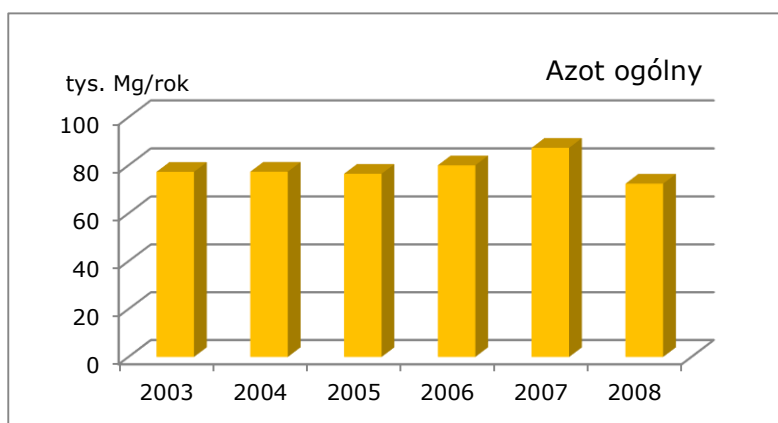


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOŚ 2009

W roku 2008 Wisła i główne rzeki Przymorza: Słupia, Łupawa, Łeba i Reda odprowadziły do Bałtyku 73,321 tys. ton azotu ogólnego (o 3,92 tys. ton mniej niż w 2003 r.) oraz 4,352 tys. ton fosforu ogólnego (o 0,348 tys. ton mniej niż w 2003 r.), przy czym 96,0% azotu i fosforu ogólnego wnoszone jest Wisłą z jej dorzecza. Na odnotowany spadek odpływu substancji organicznych i biogenych do Morza Bałtyckiego decydujący wpływ miała Wisła. Odpływ substancji organicznych i biogenych z pozostałych rzek nieznacznie wzrósł. Wielkość ładunku wprowadzonego do Morza Bałtyckiego w latach 2003-2008 wybranych substancji obrazuje wykres 3.

Wykres 3. Odpływ wybranych substancji organicznych i biogenych z dorzecza Wisły i rzek Przymorza (Słupi, Łupawy, Łeby, Redy) do Morza Bałtyckiego

Studium możliwości wdrożenia
Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi
w Województwie Pomorskim

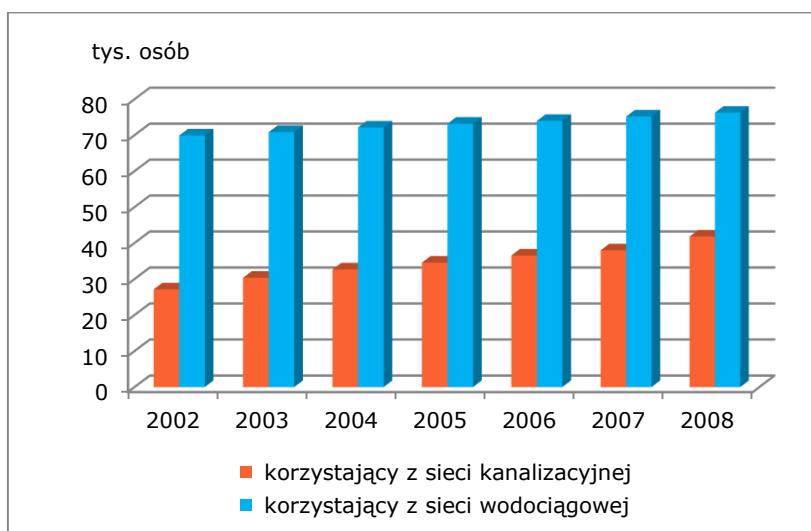


Źródło: Opracowanie własne WBPP na podstawie danych GUS

Szczególnie podatne na eutrofizację są płytkie wody Zalewu Wiślanego nadmiernie obciążanego napływem ścieków. Zanieczyszczenia wnosi 12 rzek: Nogat, Cieplicówka, Elbląg, Dąbrówka, Kamionka, Suchacz, Szkarpawa, Olszanka, Grabianka, Stradanka, Narusa, Bauda, Pastęka, Pregoła (z obwodu kaliningradzkiego. Ponadto, wody akwenu są odbiornikiem ścieków z punktowych źródeł zanieczyszczeń. Są to oczyszczone ścieki komunalne odprowadzane z dwóch mechaniczno-biologicznych oczyszczalni, w Tolkmicku i Fromborku oraz dwóch oczyszczalni zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego: w Krynicy Morskiej i Piaskach.

Wykres 4. Ludność obszarów wiejskich korzystająca z sieci kanalizacyjnej i sieci wodociągowej w pasie przybrzeżnym

Studium możliwości wdrożenia Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi w Województwie Pomorskim

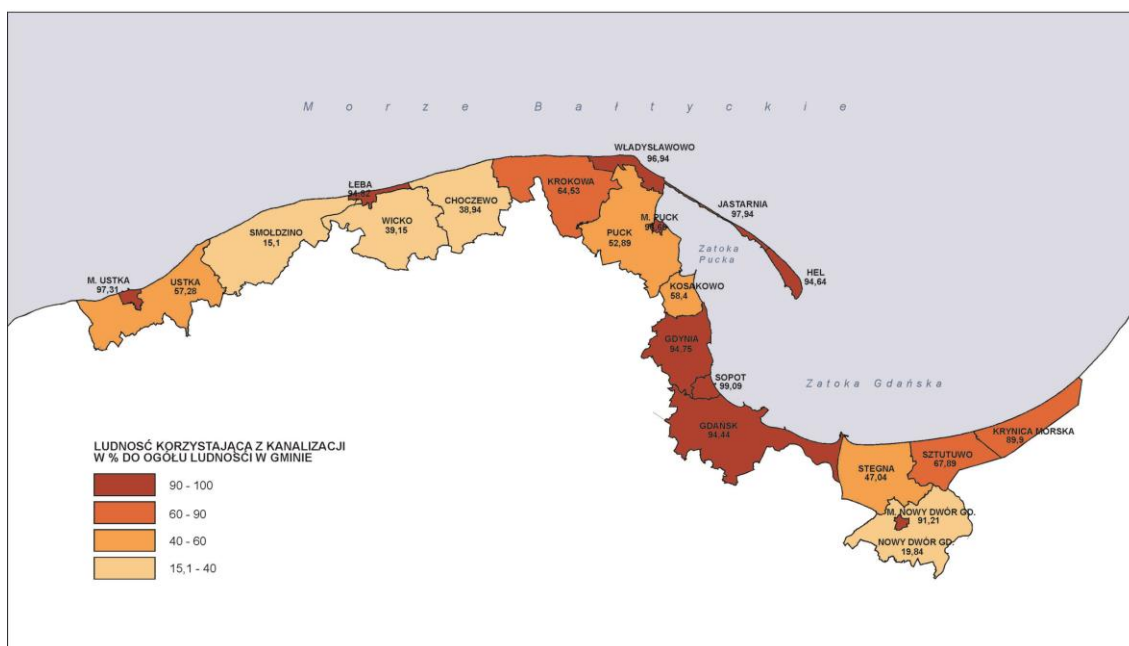


Źródło: Opracowanie własne WBPP na podstawie danych GUS

Jak pokazują wyniki programu monitoringowego Helcomu, ponad 50% zanieczyszczeń Bałtyku pochodzi z rolnictwa. Duża dysproporcja pomiędzy liczbą mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich Przymorza (Wykres 4) stwarza poważne zagrożenie dla jakości wód podziemnych i powierzchniowych oraz Bałtyku.

Choć dopływ z tzw. źródeł punktowych (przemysł i oczyszczalnie ścieków) dzięki rozwojowi proekologicznych technologii ulegał systematycznemu zmniejszeniu w latach 1985-2000, jednak w 2009 roku z 10 największych oczyszczalni ścieków położonych w pasie przybrzeżnym odprowadzono do wód 58 040,6 tys. m³ oczyszczonych ścieków komunalnych⁴⁰.

Rysunek 2. Gospodarka ściekowa w obszarze przybrzeżnym



Źródło: analiza WBPP na podstawie informacji US

⁴⁰ Wg Raport o stanie środowiska województwa pomorskiego 2009

Inwestowanie w zbiorowe urządzenia kanalizacyjne nie przynosi oczekiwanych efektów: badania monitoringowe jakości wód powierzchniowych wykazały, że wody jezior przybrzeżnych oraz przyujściowych odcinków rzek odznaczają się złą lub niezadowalającą jakością. Utrzymujące się miejscowo nadmierne zanieczyszczenia sanitarne wód Zatoki Gdańskiej, Puckiej i przybrzeżnych wód Bałtyku spowodowało wprowadzenie zakazu kąpeli na niektórych kąpieliskach morskich.

Poważnym źródłem zanieczyszczeń wnoszonych do rzek i Bałtyku są wody opadowe i roztopowe odprowadzane siecią kanalizacji deszczowej z terenów zurbanizowanych. Eksploatowane kanały deszczowe na większości wylotów nie posiadają urządzeń podczyszczających.

Konflikty funkcji lokalizowanych w obszarze przybrzeżnym

Szczególny charakter planowania i zagospodarowania przestrzennego w strefie przybrzeżnej jest pochodną nakładania się wielu różnorodnych, często kolizyjnych funkcji. Charakterystyczne dla obszaru jest występowanie sztormów powodujących niszczenie linii brzegowej oraz zalewanie i podtapianie niektórych terenów. Prognozowane zmiany związane z hipotezą globalnego ocieplenia klimatu mogą skutkować konsekwencjami dla zagospodarowania przestrzennego – utratą części terenów za inwestowanych.

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

Świadome uwzględnianie ograniczeń środowiskowych w rozwoju gospodarczym i przestrzennym ma krótki rodowód, faktycznie rozpoczyna się w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku. Rozwijające się systemy ochrony środowiska i przyrody napotykają w obszarze przybrzeżnym na podstawową barierę: **zagospodarowanie miejskie często powstawało historycznie 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.

Morski obszar ochrony przyrody może wymagać, aby naturalne procesy brzegowe (w tym erozja) nie były zmieniane w wyniku ludzkiej interwencji. Pojawia się więc konflikt, gdy taki obszar leży na przedpolu erodującego brzegu o wysokiej wartości gospodarczej czy ekologicznej, które wymagają zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa. W niedalekiej przyszłości konflikt ten może się nasilać wskutek prognozowanych zmian klimatu i związanego z tym wzrostem poziomu morza. Możliwe jest stosowanie przyjaznych środowisku metod ochrony brzegów (np. sztuczne zasilanie); jeżeli takie jednak nie jest ono możliwe, **należy dokonać wyboru między potrzebami rozwoju albo ochrony przyrody oraz podjąć odpowiednie działania**⁴¹.

Nadkoncentracja zagospodarowania skutkuje degradacją wrażliwego środowiska, a działania zmierzające do ograniczenia swobody działalności gospodarczej nie zyskują

⁴¹ K. Furmańczyk, K. Szeffler - Ekspertyza.... 2008

poparcia. Większość gmin nie prowadzi świadomej polityki przestrzennej, zezwalając zainteresowanym właścicielom do zagospodarowania praktycznie każdego terenu, który może być dla niego źródłem zysku a dla gminy dochodów podatkowych. Urbanizacja wkracza na tereny zalewowe i podmokłe. Coraz częściej brak środków na kompleksowe realizacje infrastruktury skutkuje planowaniem i realizacją zabudowy na terenach pozbawionych kanalizacji, obsługiwanych drogami gruntowymi.

Brak infrastruktury ma jednak i swoją dobrą stronę. Wciąż znaczną powierzchnię zajmują obszary leśne oraz pozostające w ekstensywnym użytkowaniu rolniczym (łąki, pastwiska). Środowisko obszarów przybrzeżnych zachowało się tam 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.

Pogłębia się jednak degradacja surowego lecz szlachetnego w wyrazie nadbałtyckiego krajobrazu kulturowego. Związana jest ona także z „wymianą” znacznej części mieszkańców po II wojnie światowej. Wprowadzanie w okresie „realnego socjalizmu” siermiężnego budownictwa typowego, zaś po roku 1990-tym odreagowanie „nieskrępowanej wolności twórczej” (często realizowane przez tych samych „twórców”, co w poprzednich latach), połączona z przenikającą z południowo-wschodniej Polski tendencją do rozdrabniania własności i rozpraszania zabudowy powodują narastanie bezładu przestrzennego i pstrokacizny.

Rosnąca intensywność zagospodarowania strefy nadbrzeżnej prowadzi do ubożenia bioróżnorodności i trwałości ekosystemów nadmorskich oraz degradacji unikalnych krajobrazów. Wymusza kosztowną techniczną ochronę brzegu (opaski betonowe i mineralne, narzut kamienny, sztuczne wały wydmowe, plaże usypane z refulatu) powodującą antropizację brzegu morza, likwidującą ekoton na styku lądu i morza, zmieniającą ruch rumowiska.

W zagospodarowaniu obszaru wciąż duży udział mają tanie obiekty sezonowe o niskim standardzie. Rośnie liczba „drugich domów” - w atrakcyjnych fragmentach wybrzeża dochodzi do samowoli budowlanych. Wobec przyjętej w polskim sądownictwie doktryny „niskiej szkodliwości społecznej” tego zjawiska, egzekucja przepisów prawa należy w tych przypadkach do działań długotrwałych i bardzo trudnych.

Szczególne 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. Załoczenie niektórych miejscowości, m.in. Jastarni, Juraty, Jastrzębiej Góry czy Karwi jest w szczycie sezonu letniego porównywalne 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.

Brak zintegrowanego zarządzania w obszarze skutkuje pojawianiem się i nowych problemów: realizacja obiektów mostowych na Nogacie i Szkarprawie spowodowała

pogorszenie warunków rozwijającej się żeglugi śródlądowej i utrudnienie dostępu do portów Zalewu Wiślanego - gdzie jednocześnie rozwija się infrastrukturę obsługi żeglarstwa w ramach tzw. „pętli żuławskiej”.

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

Także i te tereny są jednak miejscem innego rodzaju konfliktów. Zarządzanie portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie określa Ustawa o portach i przystaniach morskich z 20 grudnia 1996 r.⁴². 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.

Porty stają przed ważnym wyzwaniem: restrukturyzacją rozwiązań przestrzennych, w tym powiązań z miastem i jego otoczeniem. Małe porty mogą być przejęte w zarząd przez macierzyste gminy, jednak tylko w sytuacji, gdy grunty, na których funkcjonują, stanowią mienie komunalne⁴³. Właścicielem nieruchomości portowych jest skarb państwa, lub różne spółki, uwłaszczone w na gruntach upadłych przedsiębiorstw państwowych czy spółdzielni. 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 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”.

Zróznicowanie ofert turystycznych i aktywizacja turystyki morskiej jest i powinna być domeną działania władz gmin nadmorskich. Aby wspólnie planować rozwiązania sprzyjające równowadze strefy brzegowej, ale równocześnie realizować cele gospodarcze, w tym dla rekonstrukcji przestrzeni portowo – miejskiej. Współpraca pomiędzy urzędami morskimi a gminami nadmorskimi musi szerzej wkraczać w sferę gospodarki przestrzennej⁴⁴.

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 SP. Formalnie Agencja realizuje 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 na działki letniskowe i sprzedawane poza władztwem gminy. Ta może wprawdzie otrzymać nieodpłatnie grunty i mienie od Agencji, jednak wyłącznie w przypad-

⁴² Dziennik Ustaw 2002.110.967

⁴³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o portach i przystaniach morskich (Dz. U. 2002.110.967)

⁴⁴ K. Furmańczyk, K. Szefler: Ekspertyza dotycząca przestrzeni ... 2008

ku, 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. Były to tereny zamknięte, tj. zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa⁴⁵. 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 lub relokuje, 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 Agencji⁴⁶ 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 morskiej⁴⁷, jednak praktyka albo dopuszcza ignorowanie tego przepisu. Porozumienia zawierane są też na ogół z pominięciem interesów samorządu. Obrót gruntami powojсковymi stał się w ostatnich latach polem działań przynoszących wysokie zyski biznesmenom, skorumpowanym urzędnikom i politykom.

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 formalnoprawnym statusie terenu prowadzi na nim nielegalne inwestycje.

Wydaje się niezbędne, by to właściwa gmina (powiat, województwo?) uzyskiwała 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 Narodowej⁴⁸. Na ten cel mogłyby zostać uruchomione specjalne kredyty, spłacane przez samorządy z zy-

⁴⁵ Ustawa z dnia 17.05.1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. Nr 100. poz. 086 z późn. zm., art. 4 ust.2

⁴⁶ art. 4a Ustawy jw.

⁴⁷ art. 19 p. 1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 (Dz. U. 2004.261.2603)

⁴⁸ 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

sków pochodzących z zagospodarowania tych terenów, zaś w przypadku, gdy ich komercyjne zagospodarowanie jest wykluczone – finansowane z funduszy ochrony środowiska. Alternatywą wobec tego rozwiązania byłoby ustawowe ograniczenie możliwości zbywania terenów Skarbu Państwa dla których właściwa gmina nie uchwaliła planu zagospodarowania przestrzennego.

Zobowiązania Polski wobec UE w sprawie zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, uprzywilejowana pod względem zasobów energetycznych wiatru pozycja wybrzeża oraz podaż rozległych terenów popegeerowskich o stosunkowo jednorodnej strukturze własnościowej, powodują wzrost zainteresowania rozwojem energetyki wiatrowej. Farmy wiatrowe powstały już w na terenie gmin Puck i Choczewo, zaś ich lokalizacja planowana jest praktycznie we wszystkich gminach wiejskich obszaru przybrzeżnego.

Rosnący opór społeczny wobec dewastacji walorów przyrodniczych i krajobrazowo-turystycznych, a także możliwość uzyskania dużo większej mocy turbin oraz wyższej i stabilniejszej produkcji energii zachęca do lokalizacji ferm wiatrowych na wodach przybrzeżnych. Problemem są relatywnie znaczne głębokości morza przybrzeżnego w odległości 10 mil morskich od brzegu, a także ograniczona liczba miejsc nadających się do instalacji kabli energetycznych łączących farmy wiatrowe na morzu z lądem. Wynika to z dynamiki procesów brzegowych i wymogów ochrony środowiska.

Tereny w znacznej części bardzo korzystne dla produkcji energii odnawialnej to morskie obszary poligonów wojskowych - w miarę płytkie o dużej liczbie dni wietrznych w roku. Konieczny staje się mechanizm arbitrażu przestrzennego na etapie planowania wykorzystania przestrzeni morskiej. Punktem jego wyjścia powinno stać się określenie potrzeb w zakresie wykorzystania przestrzeni morskiej. w celu doprowadzenia do przesunięcia poligonów na tereny gdzie nie będzie kolizji z rozwojem energetyki wiatrowej.

Nie jest zbadany wpływ farm wiatrowych na faunę morską. Istniejące badania wskazują, że jest mniejszy, niż to sygnalizują środowiska ekologiczne, jednak bezdyskusyjne wydaje się wykluczenie budowy elektrowni wiatrowych na morskich obszarach ochrony przyrody.

Aby uniknąć konfliktów związanych z zastosowaniami rekreacyjnymi niezbędne jest wyłączenie z budowy elektrowni wiatrowych pasa około 10 mil morskich wzdłuż brzegu w celu ograniczenia degradacji krajobrazu⁴⁹.

Konflikt z wymogami ochrony środowiska wyklucza - póki co - wprowadzanie akwakultury w polskiej strefie morskiej. Nie jest możliwe uniknięcie przenikania do środowiska morskiego antybiotyków i innych substancji chemicznych używanych przy przemysłowej hodowli ryb czy małży⁵⁰.

⁴⁹ Furmańczyk K. Szeffler K. 2007, *Ekspertyza: Zagospodarowanie i przestrzenne aspekty rozwoju strefy przybrzeżnej Bałtyku...*

⁵⁰ jw...

VIII. Kierunki rozwoju ZZOP w województwie pomorskim

1. Warunki wdrażania ZZOP, propozycje procedur i zasad

Istotą ZZOP jest **stałe dążenie do osiągnięcia porozumienia** instytucjonalnych i komercyjnych **uczestników zagospodarowania obszaru przybrzeżnego**, dla przełamania branżowych partykularyzmów, urzędniczego asekurantwa i inercji. Jest to warunkiem skutecznej realizacji obowiązków, a także planów i zamierzeń wszystkich uczestników. Porozumienie winno dotyczyć warunków, zakresu, sposobu i terminu tej realizacji. Jeśli przedmiotem porozumienia jest skuteczne wdrożenie przepisu prawa, czy też postęp w realizacji celu lub kierunku zapisanego w strategii (programie) przyjętej przez władze publiczne – winno mieć ono charakter generalny i długoterminowy. Jeśli zaś porozumienie dotyczy przyjęcia prawa miejscowego lub realizacji konkretnej inwestycji – charakter indywidualny, odpowiedni do występujących potrzeb.

Zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi wymaga **strategicznych, skoordynowanych i wspólnych działań na poziomie lokalnym i regionalnym**, w kierunku ustanowienia i utrzymania drożnych kanałów wymiany informacji między instytucjami administracji na wszystkich poziomach, dla poprawienia koordynacji pomiędzy realizowanymi przez nie politykami.

Generalne ramy działań dla wdrożenia ZZOP powinna określać Narodowa Strategia ZZOP, sformułowana w myśl Rekomendacji Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2002/413/WE z dnia 30 maja 2002 r. Strategia ta powinna:

- Jednoznacznie identyfikować role, oraz określać mechanizmy koordynacji działania administracji, których kompetencje obejmują gospodarowanie zasobami obszarów przybrzeżnych;
- Zawierać zestaw instrumentów, umożliwiających wdrożenie zasad ZZOP, w kontekście administracyjnym i prawnym, w tym m. in.:
 - ✓ narodowe, regionalne i lokalne prawo lub polityki i programy, które dotyczą jednocześnie morskich i lądowych części obszarów przybrzeżnych;
 - ✓ środki promowania inicjatyw oddolnych i publicznego uczestnictwa w zintegrowanym zarządzaniu obszarami przybrzeżnymi i ich zasobami;
 - ✓ źródła trwałego finansowania inicjatyw zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi;
 - ✓ systemy monitoringu i udostępniania społeczeństwu informacji o obszarach przybrzeżnych

ZZOP wpisując się w istniejące struktury zarządzania, ma na celu znacząco podnosić skuteczność ich funkcjonowania. Źródłem tego ma być większe niż dotąd uwzględnianie uwarunkowań i wzajemnych oddziaływań uczestników, zapewnienie równoprawnego współuczestnictwa decydentów wszystkich szczebli i „interesariuszy” różnych sektorów, wreszcie faktyczna, nie ograniczająca się do formalnych konsul-

Studium możliwości wdrożenia
Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi
w Województwie Pomorskim

tacji, partycypacja społeczna. Dzięki temu wzrastają szanse realizacji nawet społecznie trudnych decyzji i przepisów⁵¹.

Zintegrowane zarządzanie nie jest celem samym w sobie, stanowi natomiast ważne narzędzie rozwoju gospodarczego i przestrzennego regionu. Jego wdrożenie pożądane jest w jak najszerszej skali, jednak z uwagi na spiętrzenie problemów i wielość uczestników – w obszarze przybrzeżnym może decydować o powodzeniu jego rozwoju.

By jednak Zintegrowane Zarządzanie Obszarami Przybrzeżnymi mogło zaistnieć, trzeba dążyć do spełnienia pakietu „warunków brzegowych”, które uporządkują podstawy prawne gospodarowania w obszarze przybrzeżnym i przywrócą czytelne reguły współpracy jego uczestników. Inaczej cały proces może ograniczyć się do mniej lub bardziej intensywnych i sympatycznych kontaktów osobistych kilkunastu urzędników. Oto **warunki**, jakie powinny być spełnione dla umożliwienia rozpoczęcia wdrażania ZZOP - stanowią one jednocześnie pakiet rekomendacji dla zmian w prawie:

- 1) W granicach obszaru przybrzeżnego winna być zapewniona nadrzędność interesu publicznego, rozumiana jako podporządkowanie wykonywania prawa własności celom publicznym, jednoznacznie zdefiniowanym w przepisach prawa, dokumentach planowania regionalnego oraz przyjętych aktach prawa miejscowego.
- 2) Tam, gdzie nie będzie możliwe pogodzenie interesu publicznego z uzasadnionymi aspiracjami właścicieli nieruchomości, winno mieć miejsce ich ekwiwalentne wykupywanie na skarb państwa / województwa / gminy, w zależności od źródła ustanowionych (planowanych, postulowanych) ograniczeń.
- 3) Podmiot publiczny proponujący ustanowienie na terenie ograniczenia, winien w sposób przekonujący uzasadnić jego potrzebę, obok kryteriów formalnych, merytorycznych i branżowych, przedstawiając również analizę ekonomiczną skutków wprowadzonego ograniczenia, źródła pokrycia wydatków oraz zwrotu utraconych korzyści.
- 4) Podejmowanie decyzji o zagospodarowaniu terenów położonych w obszarze przybrzeżnym winno następować **wyłącznie** w formule i trybie właściwym dla sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ upowszechniła się praktyka sporządzania i zmiany planów miejscowych na doraźne zapotrzebowanie zgłaszane przez inwestorów / właścicieli nieruchomości, zaleca się, aby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzono dla całego obszaru przybrzeżnego (w granicach gmin posiadających granice morską, za wyjątkiem obszarów leśnych, Parku Narodowego i terenów zamkniętych) w jednoznacznie określonym okresie czasu. Zmiana tych planów mogłaby nastąpić wyłącznie w trybie okresowej aktualizacji a doraźnie - po zaistnieniu przesłanek ważnego interesu publicznego.
- 5) Należy zaprzestać praktyki komercyjnego zbywania nieruchomości Skarbu Państwa przez jednostki, dla których stały się zbędne, bez uprzedniego sporządzenia planu miejscowego. Zaleca się rozpatrzenie opcji przekazywania tych terenów właściwym miejscowo samorządom terytorialnym (województwu, powiatom, gminom).

⁵¹ Za A Cieślak: „Założenia polityki rozwoju obszarów przybrzeżnych: W kierunku narodowej strategii zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi”

Studium możliwości wdrożenia
Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi
w Województwie Pomorskim

- 6) Minimalna powierzchnia jednostkowego planu miejscowego winna być ograniczona przepisami prawa. Obszar taki winien w największym możliwym stopniu spełniać kryteria obszaru funkcjonalnego tj. zapewniać warunki do realizacji wszystkich podstawowych funkcji związanych ze sposobem zagospodarowania.

Wśród propozycji **procedur** ZZOP można wymienić:

- 1) Formalnemu przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego winna towarzyszyć szeroka konsultacja z udziałem podmiotów posiadających interes prawny i faktyczny, w tym mieszkańców. Krąg uczestników konsultacji może więc (powinien) wykraczać poza ramy wytyczone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- 2) O granicach obszaru sporządzenia planu funkcjonalnego powinna wypowiedzieć się Wojewódzka Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (jako organ doradczy Marszałka Województwa), jej stanowisko winno być obowiązkowo załączone do uchwał Rad Gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu
- 3) O ile w sporządzanym planie przewidywana jest realizacja przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub w sposób istotny przekształcających sposób zagospodarowania i użytkowania terenów (wyłączenie z użytkowania i zabudowa terenów rolnych czy leśnych, piętrzenie wód, budowa ważnych sieci, węzłów i urządzeń infrastruktury...) przed rozpoczęciem prac planistycznych organizuje się obowiązkowo konferencję informacyjną (konferencje informacyjne) z udziałem publicznych i komercyjnych uczestników zagospodarowania.
- 4) Instytucje, którym z mocy przepisów prawa przysługuje prawo opiniowania / uzgadniania projektu planu, przyjmują na **siebie obowiązek złożenia merytorycznych** wniosków do sporządzanego planu. Wnioski powinny mieć związek z terenem sporządzanego planu i wynikać z analizy uwarunkowań prawnych / przestrzennych / gospodarczych / społecznych, nie ograniczając się do przypomnienia przepisów i aktów prawa oraz uprawnień przysługujących w procedurze składającemu wniosek.
- 5) Sporządzający projekt planu **organizuje konferencję uzgadniającą**, na którą zaprasza przedstawicieli instytucji, którym przepisy prawa przyznają prawo opiniowania / uzgadniania projektu planu. **Zaproszeni uczestniczą w konferencji**, a po dyskusji, gdzie zostaną przedstawione i wysłuchane racje stron, formułują szczegółowe uwagi związanych z przedmiotem planu i jego faktycznymi niedostatkami, nie zaś przywołujące całe akapity dzienników ustaw i żądania cytowania w planie uprawnień i kompetencji instytucji, które reprezentują.
- 6) Gminie przedstawiającej projekt planu miejscowego w obszarze przybrzeżnym winna być zagwarantowana **możliwość odrzucenia uwag instytucji oraz warunków, pod jakimi deklaruje ona uzgodnienie tego planu**, jeśli nie mają one związku z przedmiotem projektu planu oraz jego ustaleniami. Zapisany w przepisach prawa tryb odwoławczy do właściwego ministra branżowego jest nieskuteczny, z uwagi na to, iż odmowy uzgodnień najczęściej są skutkiem instrukcji i zaleceń, kierowanych przez tego ministra do podległej instytucji. Stąd też adresem ewentualnego odwołania winien być wojewoda, integrujący interes publiczny i znający uwarunkowania regionalne.
- 7) Przedstawiciele instytucji uprawnionych do uzgodnienia / opiniowania projektów **uczestniczą w organizowanej dyskusji publicznej nad rozwiązaniami planu**, gdzie przedstawiają mieszkańcom i innym uczestnikom gospodarowania w obszarze przybrzeżnym racje swoich instytucji, wynikające z przepisów prawa

i uwarunkowań lokalnych.

2. Rola organów samorządu województwa we wdrażaniu ZZOP

Jak wskazuje analiza uwarunkowań, możliwości samorządu województwa we wdrażaniu ZZOP są ograniczone. Dominującą rolę w zagospodarowaniu obszarów przybrzeżnych prawo przyznaje administracji rządowej, w tym szczególnie sektorowej i samorządom szczebla podstawowego. Oddziaływanie władz regionalnych ma charakter pośredni i może mieć miejsce między innymi poprzez:

- 1) Formułowanie odpowiednich ustaleń w strategicznych dokumentach rozwoju regionalnego, przestrzennego i ochrony środowiska, konsultowanych z udziałem społecznym i przyjmowanych przez organy województwa;
- 2) Rozwijanie i interpretowanie tych ustaleń oraz praktyczne wdrażanie przez instytucje województwa, wykonujące kompetencje przyznane jego organom w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony przed powodzią, ochrony środowiska, gospodarowania w obszarach objętych ochroną prawną zasobów i walorów środowiska...
- 3) Tworzenie, prowadzenie i systematyczne aktualizowanie bazy danych regionalnych o przestrzeni obszarów przybrzeżnych, również poprzez integrowanie i kreatywne wykorzystywanie informacji pozyskiwanych i przetwarzanych w innych instytucjach;
- 4) Prowadzenie studiów w zakresie gospodarki, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska obszarów przybrzeżnych, opartych o analizy bazy danych regionalnych, a także dla konkretnych przypadków szczególnych (case studies), inspirowanie i finansowanie prac naukowo-badawczych;
- 5) Bieżące informowanie władz gmin o prowadzonych pracach i ich wynikach, również poprzez organizowanie konferencji i przygotowywanie wydawnictw oraz ich upowszechnianie wśród pracowników urzędów i instytucji oraz podmiotów gospodarczych, właścicieli nieruchomości i reprezentacji mieszkańców
- 6) Inspirowanie uczestników zagospodarowania obszarów przybrzeżnych do wspólnego wypracowywania i stosowania zasad i procedur ZZOP, poprzez organizację seminariów i warsztatów z udziałem uczestników gospodarowania w obszarze przybrzeżnym;
- 7) Uwzględnienie problematyki ZZOP w pracach komisji Sejmiku Wojewódzkiego, rekomendowanie Rządowi i Sejmowi RP zmian umożliwiających, ułatwiających, zalecających stosowanie przez urzędy i instytucje zasad ZZOP w przepisach prawa i sporządzanych dokumentach planowania strategicznego;

Ad. 1. Cele strategiczne zapisane w dokumentach planowania regionalnego mają charakter ogólny, definiują pożądane stany i procesy. Nie wyróżniają poszczególnych obszarów, a jeżeli nawet to z wyłącznie uwagi na specyficzny charakter problemów i procesów gospodarczych i społecznych.

Wdrożenie ZZOP może mieć szczególne znaczenie dla następujących Celów **Strate-**

gii rozwoju woj. pomorskiego do roku 2020:

„Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne” (Priorytet 1: Konkurencyjność, poz. 3)

„Zachowanie i poprawa stanu środowiska przyrodniczego” (Priorytet: Dostępność, poz. 4)

„Kształtowanie procesów społecznych i przestrzennych dla poprawy jakości życia”, Priorytet 2: Spójność, poz. 4)

„Silna pozycja i powiązania układu metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim” (Priorytet: Konkurencyjność, poz. 5)

Strategia nie wskazuje na ZZOP jako narzędzie wspomagające realizację celów.

Powiązanie strategii z konkretnymi uwarunkowaniami przestrzennymi jest rolą **Planu zagospodarowania przestrzennego województwa**. Wśród podstawowych celów i kierunków równoważenia rozwoju regionu w przestrzeni, większość dotyczy także zagospodarowania obszaru przybrzeżnego. Najważniejsze z nich, to:

„Wzrost konkurencyjności i efektywności gospodarowania przestrzenią.”, „Zahamowanie dewaloryzacji środowiska, ochrona jego struktur i wartości” i „Podwyższenie walorów bezpieczeństwa, odporności na skutki awarii i klęsk żywiołowych” (Trzy z pięciu Celów głównych polityki przestrzennej)

„Wykorzystując unikatowe walory nadmorskie, zapewnienie trwałego, zrównoważonego rozwoju aglomeracji Trójmiasta, przez wzrost jego konkurencyjności gospodarczej w regionie bałtyckim, z jednoczesnym kreowaniem wysokiej jakości życia i środowiska bałtyckiego” (Cel strategiczny rozwoju Aglomeracji)

„Ochrona zasobów i struktur środowiska przyrodniczo – kulturowego i krajobrazu” oraz „Efektywne i zrównoważone wykorzystanie potencjału środowiska dla turystyki i rekreacji” (Cele główne rozwoju aglomeracji, stanowiące rozwinięcie i uszczegółowienie celów polityki przestrzennej);

W warstwie celów i kierunków Plan zagospodarowania przestrzennego województwa rysuje model, na który składa się pożądany kształt elementów przestrzeni województwa i ich wzajemne relacje. Najwięcej bezpośrednich odniesień do obszaru przybrzeżnego znajdujemy w części 12.4.1 – Rozwój gospodarki turystycznej oraz w Rozdziale 13 – Polityka przestrzenna na obszarach problemowych. Szczegółowo opisano tam kierunki, zasady i zadania zagospodarowania przestrzennego w obszarze przybrzeżnym. Cały dokument zdeterminowany jest potrzebą uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym racji wielu użytkowników, a w rozdziale 13, w tabeli „Wybrzeże Bałtyku”, zapisano ważną zasadę: **„podejmowanie decyzji o wykorzystaniu przestrzeni w obszarze przybrzeżnym winno mieć miejsce w procedurach zintegrowanego zarządzania, uwzględniających kompetencje instytucji oraz interesy uczestników gospodarowania w obszarze”**. Niestety, nie zyskała ona rangi ustalenia planu, niemniej, jest to zapis bardzo ważny, choćby tylko dlatego, że stanowi instrukcję dla samorządowych uczestników gospodarowania obszarem przybrzeżnym. Byłoby jeszcze lepiej, by – nawet nie stanowiąc ustalenia – zyskał w Planie rangę nadrzędną, obejmując większą grupę zadań, niż ma to miejsce obecnie.

Znaczenie dla procesu ZZOP ma również inny, szczegółowy zapis w tym rozdziale, o treści: **„W każdym przypadku uwalniania terenów z władania Skarbu Państwa, przed ustaleniem nowego właściciela powinien zostać sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego”**. Istotą jego jest próba wymuszenia uczestnictwa wszystkich „interesariuszy” gospodarowania w obszarze przybrzeżnym w procedurze pla-

nistycznej (choćby i tylko w szczególnym przypadku). Niestety i ten zapis nie użył rangi ustalenia planu.

Obok wielu szczegółowych rozwiązań, nie zapisano niestety w planie rekomendacji do sporządzania mpzp w całym obszarze przybrzeżnym (pasa nadbrzeżnego / gmin(?) posiadających granicę morską). Obowiązek uczestniczenia w procedurze planistycznej, której towarzyszy możliwość odwołania, to element stymulujący zrozumienie racji innych uczestników postępowania, wymuszający spojrzenie ponad pragmatyką macierzystej instytucji. Szansę dla wdrożenia tych procedur stwarza propozycja Ministerstwa Infrastruktury sporządzania planów funkcjonalnych dla obszarów wskazanych w Planie województwa. Jednak jest ona bardzo świeżej daty i w zmianie Planu województwa, pochodzącej z 2009 roku takich obszarów nie wskazano.

Nie znajdziemy w opisanych powyżej rozdziałach Planu praktycznych procedur i działań dla osiągnięcia pożądanego stanu. Jest to zrozumiałe, gdyż horyzont dokumentu został zakreślony dla pokolenia, w tym zaś okresie regulacje prawne określające kompetencje gospodarowania mogą zmieniać się – jak wskazuje praktyka – co rok. Ścieżki dojścia należałoby więc szukać w treści rozdziału poświęconego Narzędziom realizacji celów, kierunków i zadań Planu.

Tam też winno znaleźć się najwięcej miejsca dla wskazanie związków Planu (a więc i Strategii Rozwoju Województwa) z procesem ZZOP. Szkoda, że zapis z Rozdziału „Inne narzędzia wdrażania ustaleń Planu (str. 310 dokumentu): „Inicjowanie i uczestnictwo w pracach planistycznych i projektach wdrożeniowych wspólnie podejmowanych przez organa rządowe i samorządowe (gminy, powiaty, sąsiednie województwa (...) we współdziałaniu z inicjatywami międzynarodowymi) nie wskazuje zdecydowanie: **„w tym procedury ZZOP”**. Ważny jest natomiast zapis „podjęcie przez organy administracji rządowej i samorządowej wspólnych prac w zakresie skoordynowanych działań ochrony, gospodarowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach przymorskich np. w formie Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi Morza Bałtyckiego”⁵².

Zapisem o kapitalnej ważności jest zaliczenie w poczet szczególnych obszarów interwencji polityki regionalnej⁵³ „obszarów nadmorskich, w których sytuacje problemowe wynikają z położenia, wzajemnych relacji przestrzennych morza i lądu oraz konfliktów między różnymi typami działalności skoncentrowanymi na tych obszarach”. Już tylko z tytułu tego wskazania, katalog działań w obszarze przybrzeżnym poszerza się o bardzo szerokie spektrum działań, w tym inspirowanie i stymulowanie wszystkich (także rządowych) uczestników gospodarowania w obszarze przybrzeżnym do podejmowania rozstrzygnięć w drodze negocjacji i konsensu.

Niestety, na liście opracowań „służących osiągnięciu przyjętych kierunków rozwoju i zagospodarowania przestrzennego województwa oraz realizacji poszczególnych ustaleń planu” nie znalazło się opracowanie regionalne w zakresie wdrażania ZZOP. Zostało ono zaliczone w poczet „Opracowań planistycznych o charakterze ponadwojewódzkim”⁵⁴ i międzynarodowym⁵⁵ co z jednej strony niewątpliwie podnosi jego

⁵² p. 16.1.: *Rekomendacje do krajowej polityki przestrzennej i działań administracji rządowej:*

⁵³ *Rozdział 16.2. Planu*

⁵⁴ **„Zintegrowane zarządzanie strefą brzegową, będącą obszarem dużej i rosnącej presji inwestycyjnej oraz krzyżowania się interesów wielu dziedzin aktywności gospodarczej, które należy w sposób umiejętny i kompleksowy pogodzić z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska (m. in. NATURA 2000), a także wymaganiami w zakresie kształtowania i ochrony brzegów morskich (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego”, Cz. 16.3. p. II**

ranę, jednocześnie jednak uzależnia realizację od dodatkowych aktorów, obarczonych specyficznymi problemami (choćby kontekst transgraniczny, który w naszym województwie ma ograniczony zasięg).

Reasumując: Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, zarówno stawiając cele, których realizację procedury ZZOP mogą znacząco wspomóc, jak też przywołując kilkakrotnie to narzędzie w konkretnych kontekstach, buduje mocną podstawę dla jego szerokiego wdrożenia.

Bardzo szczegółowo zagadnienia wymagające wdrożenia ZZOP omawia obowiązujący **Program ochrony środowiska województwa pomorskiego**. Aż 8 z 21 zapisanych tam celów średniookresowych 2007-2014 szczegółowo określa obszary, gdzie winno się stosować jego zasady i procedury:

- „Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód powierzchniowych, **w tym wód przybrzeżnych** (drugi cel średniookresowy);
- „Ochrona mieszkańców województwa i ich mienia przed zagrożeniami naturalnymi i skutkami katastrof naturalnych” (piąty cel średniookresowy)
- „Zmniejszenie ryzyka wystąpienia poważnej awarii z udziałem substancji niebezpiecznych, a w przypadku wystąpienia – eliminacja lub ograniczenie jej skutków dla mieszkańców i środowiska”; (szósty cel średniookresowy)
- „Rozwój świadomego uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji związanych z wykorzystaniem zasobów środowiska (dziesiąty cel średniookresowy)
- „Stworzenie skutecznego systemu prawnych, ekonomicznych i finansowych instrumentów polityki ekologicznej, zapewniającego efektywną realizację jej celów” (jedenasty cel średniookresowy)
- „Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej, powstrzymanie procesu jej utraty oraz poprawa spójności systemu obszarów chronionych. (trzynasty cel średniookresowy);
- Zrównoważone użytkowanie zasobów kopalin, zminimalizowanie niekorzystnych skutków ich eksploatacji oraz eliminacja nielegalnego wydobycia” (siedemnasty cel średniookresowy);
- „Wdrażanie zrównoważonego zarządzania zasobami wodnymi w regionach wodnych, ograniczającego prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi” (dwudziesty pierwszy cel);

Zapis: „(...) właściwą drogą byłoby zawieranie dwu i wielostronnych porozumień z wykonawcami „Programu” przede wszystkim instytucjami administracji publicznej. (...) dotyczyłyby one przede wszystkim przekazywania okresowych informacji o zaawansowaniu realizacji zadań i celów, a także danych, wskaźników i mierników uzyskiwanych w ramach prowadzonego przez te instytucje monitoringu”⁵⁶, jakkolwiek nie odwołuje się wprost do pojęcia ZZOP, jednak w swej istocie dokładnie je odzwierciedla. Niestety, w okresowym Raporcie o realizacji Programu (2009) nie ma informacji czy i na ile narzędzie to było wykorzystywane.

Generalnie: regionalne dokumenty planowania rozwoju formułują cele, dla których wdrożenie procedur ZZOP jest ważne (decydujące?) odwołują się także wprost do tego narzędzia, wskazując potrzebę jego stosowania (PZPW) i definiując istotę (POŚ WP)

Ad.2. Choć samorząd wojewódzki ma ograniczone kompetencje w bezpośrednim

⁵⁵ Zintegrowane zarządzanie strefą brzegową, w tym poprawa bezpieczeństwa środowiska morskiego Cz. 16.3. p. III

⁵⁶ POŚ Rozdział VII „Zarządzanie Programem” część 2: „Potrzeba wprowadzenia skutecznych narzędzi...”

zagospodarowaniu przestrzeni (obszarami przybrzeżnymi), nie jest ich pozbawiony całkowicie. Marszałek i Zarząd Województwa są wykonawcami przyjętej przez Sejmik Strategii i innych dokumentów planowania regionalnego. Byłoby pożądanym, by w ramach poszukiwania narzędzi skutecznej ich realizacji, oddziaływali również na instytucje wojewódzkie, by te – wykonując z ich upoważnienia zadania przewidziane prawem – praktycznie stosowały zasady ZZOP, oczekując tego od innych uczestników zagospodarowania obszarów przybrzeżnych.

Uzgodnienia projektów dokumentów planistycznych dokonuje – obok Zarządu Województwa w zakresie zgodności z planem zp województwa – także Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych WP, w zakresie ochrony przed powodzią i zachowania urządzeń melioracji. W procedurach uzgodnienia / opiniowania uczestniczą zarządy Parków Krajobrazowych. Wydaje się właściwym, by w praktyce działania tych instytucji stosować - podczas realizacji zadań - reguły i procedury ZZOP.

Ad. 3. Warunkiem koniecznym możliwości wdrożenia ZZOP jest wysoki poziom wiedzy fachowej wszystkich porozumiewających się stron - pochodna dostępności, czytelności i sprawnego przepływu informacji. Realizacja ZZOP nie będzie możliwa bez dobrze zorganizowanego monitorowania obszaru. Jego wyniki winny być dostępne nie tylko w postaci przetworzonej (zmanipulowanej?), lecz także „na surowo” w sposób pozwalający na ich interpretację przez poszczególnych uczestników procesu, w oparciu o ich wiedzę, instrumenty i potrzeby. Najlepiej byłoby, gdyby monitorowaniem obszaru zajmowała się instytucja niezależna (instytut naukowo-badawczy, instytucja planistyczna...) Sprzyjałoby to wnikliwosci pozyskiwania danych oraz obiektywizacji analiz i wniosków.

Wśród gromadzonych danych i analizowanych wskaźników mogłyby znaleźć się m. in.:

- Użytkowanie terenów w granicach pasa technicznego / ochronnego Urzędu Morskiego, gminy nadmorskiej;
- Władanie terenami w granicach pasa technicznego / ochronnego;
- Powierzchnia terenów w granicach pasa technicznego / ochronnego / gminy nadmorskiej objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- Liczba odmów uzgodnienia / zaopiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych w obszarze pasa technicznego / ochronnego / gminy nadmorskiej;
- Powierzchnia / liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nad którymi poniechano prac w wyniku odmowy uzgodnienia przez organy.
- Liczba decyzji zwalniających z zakazów działalności inwestycyjnej na terenach pasa technicznego / ochronnego wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego;
- Liczba decyzji (odmów decyzji) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych w granicach pasa technicznego / ochronnego / gminy nadmorskiej;
- Liczba pozwoleń na budowę wydanych w granicach pasa technicznego / ochronnego / gminy nadmorskiej;
- Powierzchnia wyłączeń z użytkowania rolnego / leśnego wydana w granicach pasa technicznego / ochronnego / gminy nadmorskiej;
- Podaż terenów inwestycyjnych dla których zagwarantowano dostęp komunikacyjny i sieci infrastruktury;

Studium możliwości wdrożenia
Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi
w Województwie Pomorskim

- Powierzchnia i ciągłość obszarów o wyłącznej / dominującej funkcji przyrodniczej na morzu / lądzie przybrzeżnym;
- Występowanie i przebieg naturalnych procesów hydro-morfologicznych w obrębie linii brzegowej;
- Działania podejmowane dla zabezpieczenia brzegu metodami: inżynierskimi / biologicznymi / mieszanymi (długość linii brzegowej, wysokość nakładów)
- Powierzchnia publicznych / prywatnych terenów rekreacyjnych / mieszkalnych / gospodarczych / zajętych na cele bezpieczeństwa państwa;
- Powierzchnia akwenów rekreacyjnych / przeznaczonych dla akwakultur / wytwarzania energii odnawialnych / / bezpieczeństwa państwa;
- Dostępność transportowa od strony lądu / morza obszarów zabudowanych i obiektów portowych;
- Lokalizacja i eksploatacja surowców kopalnych;
- Lokalizacja innych zasobów środowiska obszarów, mogących stanowić źródło działalności gospodarczej, w tym akwenów tarliskowych i połowowych;
- Przebieg infrastruktury transportowej i przesyłu mediów;
- Źródła i wielkość emisji, charakterystyki obciążenia i czystości środowiska
- ...

Ad. 4. Wobec praktycznego zawieszenia prac nad Narodową strategią ZZOP, na władzach regionów nadmorskich spoczywa obowiązek dążenia do wypełnienia Rekomendacji Parlamentu Europejskiego. Niniejsze opracowanie, powstające w ramach prowadzenia analiz i studiów nad obszarami problemowymi województwa⁵⁷, ma za zadanie wskazać drogę dla wypracowania podstaw wdrażania ZZOP w regionie. Obok tego dokumentu powinny powstawać i być upowszechniane studia konkretnych przypadków, mogących przybliżyć, szczególnie samorządowym uczestnikom zagospodarowania obszarów przybrzeżnych, sposoby realizacji celów i kierunków rozwoju zapisanych w strategiach regionalnych i lokalnych.

Ad.5. Wdrażanie ZZOP będzie procesem trudnym i długotrwałym. Nawet zakładając dobrą wolę wszystkich jego uczestników, napotkają oni na rozliczne problemy i wątpliwości. Najlepszym sposobem na ich rozstrzygnięcie jest okresowa wymiana informacji i najnowszych koncepcji. Organizacja służących temu konferencji to znakomita okazja dla samorządu województwa, by w sposób konkretny i systematyczny oddziaływać na proces, w którym jego rola sprawcza podlega ograniczeniom formalnym.

Istniejącym kanałem komunikowania się powinna być strona internetowa www.plancoast.pl powiązana ze stroną która została uruchomiona w okresie realizacji projektu INTERREG. Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego publikuje tam pozyskiwane informacje na temat ZZOP i zagospodarowania obszaru przybrzeżnego, jednak nie ma zwrotnych informacji z gmin, na ile są one przydatne.

Pożytecznym byłoby przyswojenie do warunków polskich opracowania powstałego w ramach projektu INTERREG IIIb PlanCoast – Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning – kompendium wiedzy o ZZOP uzupełnione serią przykładów rozwią-

⁵⁷ art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

zywania problemów w zagospodarowaniu przybrzeżnym obszarów przymorskich państw – partnerów projektu...

Ad. 6. W ramach projektu PlanCoast zorganizowano cykl warsztatów, których zadaniem było praktyczne zapoznanie się uczestników – przedstawicieli instytucji publicznych, gmin, naukowców, stowarzyszeń ekologicznych, mieszkańców... z uwarunkowaniami i złożonością gospodarowania w obszarze przybrzeżnym.

Planowano uzyskanie konsensu, dotyczącego współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w obszarze. Niestety, założony program nie został do końca zrealizowany. Pożądanym byłoby jego dokończenie w cyklu spotkań, których celem byłoby przyjęcie pakietu aprobowanych działań w zakresie:

- Ustalenia wskazanej w Rekomendacji Parlamentu Europejskiego i Rady... reprezentacji interesariuszy zagospodarowania obszaru przybrzeżnego (poziom: regionalny, powiatowy, gminny...);
- Proponowanych procedur postępowania wobec przedstawianych propozycji zagospodarowania obszaru przybrzeżnego i ograniczeń

Organizacja spotkań byłaby zadaniem samorządu województwa, a ich efekty należałoby – po opinii właściwych Komisji Sejmikowych – przedłożyć do akceptacji jego organom;

Ad. 7. Zarzucenie prac nad Narodową Strategią ZZOP na szczeblu rządowym rodzi obawy o niedocenianie roli, jaką mogłaby ona spełnić w systemie planowania regionalnego. Znaczenie obszarów przybrzeżnych i ich zagospodarowania jest umniejszane. Rodzi to poważne konsekwencje dla współpracy przygranicznej w Obszarze Bałtyckim. Wobec niedostatecznej skuteczności dotychczasowych prac w ramach Związku Województw RP – nie znajdującej odzwierciedlenia w przyjmowanych przepisach prawa – wydaje się właściwe zabranie głosu przez prawnie umocowaną reprezentację społeczności ponad milionowego regionu. Wydaje się celowe, by to Sejmik Województwa Pomorskiego powrócił do dyskusji nad regionalną polityką morską, jako specyficzną dla naszego regionu.
