

KRZYSZTOF WOJCIESZYK  
Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Słupsku

## WSPARCIE DLA ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA MORZEM I GMINAMI NADMORSKIMI JAKO WARUNEK LEPSZEGO POŻYTKOWANIA KORZYŚCI Z MORZA W KONTEKŚCIE TWORZĄCEJ SIĘ ZINTEGROWANEJ POLITYKI MORSKIEJ

### 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 preferowane są 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. Budowa autostrad i dróg ekspresowych wymusza podejmowanie wydobycia kruszyw spod powierzchni morza terytorialnego. Rozwój funkcji portowej i przemysłowej w miejscowościach będących jednocześnie ośrodkami letniego wypoczynku i turystyki często ma miejsce na pograniczu lub nawet w granicach obszarów objętych prawną ochroną przyrody.

W obszarze przybrzeżnym rośnie też 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 śródlądnych. Rolnictwo marginalizuje się z powodu słabych gleb, dekonjunkury rolnej i wypierania przez funkcję turystyczną.

W odwróceniu znalazła się także 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.

W ostatnich latach, w związku ze zmianą doktryny obronnej, zmniejsza się powierzchnia terenów zajmowanych na potrzeby militarne. Przekazywanie i przejmowanie ich przez użytkowników cywilnych stanowi precedens – w skali obszarów przybrzeżnych są to tak duże areale 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.

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 siedemdziesiątych ubiegłego wieku (wyjątkiem są drogi prowadzące na Półwysep Helski). O przebiegu nowych tras szybkiego ruchu autorytatywnie decydują zarządcy sieci transportowych, którzy za nic mają potrzeby rozwoju regionalnego. 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.

## **Degradacja systemu planowania przestrzennego w Polsce źle rokuje możliwościom wdrożenia ZZOP**

Rosnące potrzeby użytkowników obszarów przybrzeżnych w połączeniu z dynamicznymi procesami zachodzącymi w środowisku powodują narastanie konfliktów przestrzennych. Tymczasem polski system planowania przestrzennego

w ostatnich kilkunastu latach ulega systematycznemu demontażowi. Pierwszy etap to odłączenie od planowania regionalnego i likwidacja jednostek zintegrowanego planowania rozwoju (CUP – Centralny Urząd Planowania, RCSS – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych) oraz ustawowe rozdzielanie zadań. Kolejny to przerwanie ciągłości procesów zagospodarowania gmin poprzez arbitralne unieważnienie planów ogólnych w skali całego kraju. Dzieła dopełniła prymitywna „prywatyzacja” planowania przestrzennego, która podporządkowała znaczny obszar działalności publicznej „niewidzialnej ręce rynku”, stawiając urbanistów w jednym rzędzie z wykonawcami robót budowlanych. Zlecenia na prace planistyczne udzielane są obecnie w przetargach identycznych, jak na malowanie lamperii olejnych czy układanie bruku. Skutkuje to utratą podstaw ekonomicznych funkcjonowania dużych pracowni wielobranżowych, na rzecz jednoosobowych „omnibusów”, druzgocących konkurencję niską ceną usług. Interdyscyplinarne analizy zostały wyparte przez proste działania na rzecz konkretnych inwestorów, oferujących gminom najwyższe wpływy podatkowe z proponowanej działalności (np. budowa osiedli developerskich, parków elektrowni wiatrowych...).

Jednocześnie trwa „okrawanie” planowania z kolejnych kompetencji, poprzez wydawanie – rzekomo przyspieszających procedury – specustaw: drogowej, kolejowej, energetycznej, ostatnio – telekomunikacyjnej. Jednocześnie nadrzędne znaczenie zyskała ochrona przyrody, która w polskiej wersji stała się bez mała piątą władzą – bardziej niezawisłą, niż aparat sprawiedliwości, bo od wyroków urzędowych ekologów odwołanie nie przysługuje.

Obok dogmatycznie stosowanej doktryny wolnorynkowej, istotną przyczyną zachodzących zmian jest trwająca od lat parcelacja polityki i gospodarki na rzecz poszczególnych resortów. Każdy z nich (a w ślad za tym podległe instytucje) dąży do zapewnienia sobie suwerenności podejmowanych decyzji. Negocjowanie i uzgadnianie wspólnych celów i priorytetów politycznych wypierane jest przez dążenie do narzucania swej – jedynie słusznej – wizji i woli. Pod pretekstem poprawy skuteczności w realizacji celów (bezpieczne drogi, wygodne mieszkania, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona zasobów przyrody, internet szerokopasmowy...) kolejne organy zyskują autonomię od reszty organizmu. Silny system planowania przestrzennego jest w tym ogromną przeszkodą.

Pierwszym elementem wsparcia winno być więc powstrzymanie degradacji planowania przestrzennego poprzez ustawowe i systemowe przywrócenie mu rangi zadania publicznego koordynującego przedsięwzięcia rozwojowe na szczeblu lokalnym.

Przyczyny demontażu systemu planowania przestrzennego sprawiają też, że stworzenie ram prawnych rozwoju promowanej na przestrzeni ostatnich lat przez Komisję Europejską koncepcji Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP), która zakłada koordynowanie działania władz publicznych wszystkich poziomów, a także użytkowników gospodarczych i mieszkańców – napotyka w Polsce na ogromne trudności. ZZOP nie wykracza bowiem zasadniczo poza zakres klasycznego planowania przestrzennego, a jedynie rozszerza bazę konsultacyjną i rozwija zasady w sferze dochodzenia do wspólnych rozwiązań.

Istotą ZZOP winno bowiem być stałe dążenie do osiągnięcia porozumienia instytucjonalnych i komercyjnych uczestników zagospodarowania obszaru przybrzeżnego, dla przełamania branżowych partykularyzmów, urzędniczego asekurancja 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. Winny one zmierzać w kierunku ustanowienia i utrzymania drożnych kanałów wymiany informacji między instytucjami administracji na wszystkich poziomach, dla poprawienia koordynacji pomiędzy realizowanymi przez nie politykami. Pozwoli to samorządom, a także terenowym ogniwom administracji rządowej na wypracowanie i stosowanie szczególnych zasad wspólnego gospodarowania przestrzenią obszarów przybrzeżnych.

ZZOP wpisując się w istniejące struktury zarządzania ma znacząco podnosić skuteczność ich funkcjonowania. Źródłem tego ma być szersze 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 konsultacji, partycypacja społeczna. Dzięki temu wzrastają szanse realizacji nawet społecznie trudnych decyzji i przepisów.

Zintegrowane zarządzanie nie jest bezwarunkową receptą na sukces i celem samym w sobie, stanowi natomiast ważne narzędzie rozwoju 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 mogło zaistnieć, trzeba dążyć do spełnienia pakietu „warunków brzegowych”, które uporządkują podstawy prawne gospodarowania w obszarze przybrzeżnym i przywrócą czytelne reguły współpracy jego uczestników.

Wydaje się, że jakiegokolwiek radykalne zmiany systemu i modelu planowania przestrzennego w Polsce, a także konkretne wsparcie dla ZZOP nie są możliwe, dopóki obydwie dziedziny są domeną resortu infrastruktury. Kolejne kierownictwa i „troskliwie patronujący” urzędnicy dowiedli, że interdyscyplinarna specyfika zagadnień jest im obca. Może należałoby więc rozważyć przesunięcie planowania przestrzennego do resortu rozwoju regionalnego, gdzie mogłoby nastąpić ponowne scalenie z planowaniem rozwoju wspierające wysiłki na rzecz „odresortowania” gospodarki?

Trzeba tu przypomnieć, że – zgodnie z Rekomendacją Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2002/413/WE z dnia 30 maja 2002 r. – obowiązkiem władz państwowych jest przyjęcie Narodowej Strategii ZZOP, która 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.

Jednak przez 8 lat, jakie upłynęły od wydania Rekomendacji i 6 jakie minęło od przystąpienia Polski do UE, narodowa strategia nie powstała. Powstały natomiast rządowe raporty i studia wskazujące znaczny stopień zaawansowania jej wdrażania (!). W opracowaniach tych wprowadzenie planowania przestrzennego na obszarach polskich wód przybrzeżnych traktowane jest jako fakt i bezprzykładowy sukces administracji morskiej. Na użytek Komisji Europejskiej stworzono fałszywy obraz, zgodnie z którym Polska jest liderem ZZOP w Europie.

## **Działania proponowane na rzecz wsparcia procesu ZZOP w polskim obszarze przybrzeżnym**

Wymienione poniżej warunki wdrażania ZZOP, propozycje procedur i zasad sformułowane zostały na gruncie „zrewaloryzowanego” planowania przestrzennego. 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 rzecz Skarbu 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 formie 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).
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:

- 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.
- 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.
- 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 przypominania przepisów i aktów prawa oraz uprawnień przysługujących w procedurze składającemu wniosek.
- 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 związane 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.
- 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 adresatem ewentualnego odwołania winien być wojewoda, integrujący interes publiczny i znający uwarunkowania regionalne.
  - 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.

Przedstawione powyżej propozycje winny być rozważone, jako zmiany obowiązującego prawa, dotychczasowa praktyka wskazuje bowiem, że bez takiego przymusu większość instytucji państwowych nie jest zainteresowana uczestnictwem w procedurach konsultacyjnych.

Również na szczeblu regionalnym, jakkolwiek ograniczone ustawowo (w ustawie o obszarach morskich RP do dziś nie dostrzeżono powstania samorządu wojewódzkiego), istnieją możliwości wsparcia procesu ZZOP. Oddziaływanie władz regionalnych może mieć miejsce m.in. poprzez:

- Formułowanie odpowiednich ustaleń w strategicznych dokumentach rozwoju regionalnego, przestrzennego i ochrony środowiska, konsultowanych z udziałem społecznym i przyjmowanych przez organy województwa.
- 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.
- 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.
- Prowadzenie studiów w zakresie gospodarki, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska obszarów przybrzeżnych, opartych na analizie bazy danych regionalnych, a także dla konkretnych przypadków szczególnych (*case studies*), inspirowanie i finansowanie prac naukowo-badawczych.
- 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.

- 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.
- 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.