

Synteza

Rosnące potrzeby użytkowników obszarów przybrzeżnych, 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.

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. 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 dotyczących obszaru całego kraju. 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 ministerstwach². Przepisy te stanowią źródło tworzenia rozlicznych dokumentów kierunkowych, strategicznych i programowych określających politykę narodową, regionalną i lokalną w stosunku do obszarów przybrzeżnych.

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 gminnych, po czym opiniuje ich projekty pod względem zgodności z ustalonymi w tym planie zadaniami samorządu województwa. 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.

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

² Wiceminister Rozwoju Regionalnego Janusz Mięka na konferencji prasowej w dniu 19 marca 2007

Przy braku procedur uzgadniania wspólnego stanowiska między licznymi podmiotami zainteresowanymi gospodarowaniem w obszarze przybrzeżnym, jedynym źródłem podejmowanych działań są permanentnie zmieniające się i często odmiennie interpretowane przepisy. Nie ma możliwości realnego identyfikowania i zapobiegania konfliktom przestrzennym na obszarach przybrzeżnych i morskich. Wobec ilości tych przepisów i rozproszenia ich w różnych aktach prawnych, spójność polityki państwa w odniesieniu do obszarów przybrzeżnych jest obecnie żadna.

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.

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.

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,

Generalne ramy działań dla wdrożenia ZZOP powinna określać sformułowana w myśl Rekomendacji **Narodowa Strategia ZZOP**. Dokument ten do dnia dzisiejszego nie powstał, w Ministerstwie Infrastruktury opracowano natomiast dwa kolejne (2007, 2010) raporty na temat wdrażania i zaawansowania procedur ZZOP w Polsce. Dokumenty te unikają podnoszenie istniejących problemów, koncentrując się na planowanych i projektowanych rozwiązaniach.

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.

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;