



Tomasz Bąkowski

Uniwersytet Gdański

**WYBRANE PROBLEMY PLANOWANIA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
OBSZARÓW MORSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
WYNIKAJĄCE Z OBOWIĄZUJĄCEGO PORZĄDKU PRAWNEGO**

Uwagi wprowadzające

Krajowa publicznoprawna regulacja gospodarki morskiej, na którą zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹ składają się sprawy transportu morskiego i żeglugi morskiej, obszarów morskich, portów i przystani morskich oraz ochrony środowiska morskiego, znalazła swoje prawnomaterialne odzwierciedlenie w wielu aktach ustawowych, w tym zwłaszcza w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej² (dalej: ustawa o obszarach morskich); ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich³; ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki⁴; ustawie z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków⁵; ustawie z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich⁶; ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim⁷; czy też w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁸.

Dekoncentracja ustawowej regulacji gospodarki morskiej jest swoistym znakiem czasu i dotyczy unormowań ustawowych poszczególnych dziedzin szeroko rozumianego administracyjnego prawa materialnego, takich jak przykładowo: prawo energetyczne, prawo ochrony środowiska, prawo farmaceutyczne, pra-

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1244.

⁵ Dz. U. Nr 166, poz. 1361 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 171, poz. 1055 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 228, poz. 1368 ze zm.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

wo żywnościowe czy też prawo rolne. Rozproszenie regulacji ustawowej danej dziedziny należy oceniać krytycznie zwłaszcza z perspektywy postulatu jasności prawa i techniki prawodawczej. Zgodnie bowiem z przepisem § 2 Zasad techniki prawodawczej, ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Trzeba jednak przy tym zaznaczyć, że powyższy problem tkwi nie tylko w tym, aby w miarę możliwości scalać daną materię w możliwie jak najmniejszej liczbie ustaw (najlepiej w jednej ustawie), ale również w wyborze kryterium scalenia. Dotyczy to m.in. prawnej regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego portów i przystani morskich oraz obszarów morskich – dwóch podstawowych i zintegrowanych ze sobą przede wszystkim ekonomicznie i geograficznie elementów gospodarki morskiej. W obecnym porządku prawnym materia ta została rozdzielona. Zasady i tryb planowania i zagospodarowania przestrzennego portów i przystani morskich poddano bowiem unormowaniom przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ (dalej: u.p.z.p.), zaś planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich na poziomie ustawowym zostało objęte regulacją przepisów ustawy o obszarach morskich.

1. Ogólna charakterystyka prawnej regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej

Wchodząca w życie z dniem 11 lipca 2003 r. u.p.z.p. znowelizowała przepisy ustawy o obszarach morskich m.in. przez dodanie rozdziału 9 „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej”¹⁰. Zgodnie z art. 37a ustawy o obszarach morskich, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: środowiska, gospodarki wodnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej może przyjąć, w drodze rozporządzenia, plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (dalej: plan zagospodarowania obszarów morskich albo plan). W planie tym rozstrzyga się o przeznaczeniu obszarów morskich, wprowadzając wynikające z tego przeznaczenia zakazy lub ograniczenia w korzystaniu z tychże obszarów, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody. Rozstrzygnięcia planu zagospodarowania obszarów morskich dotyczą też rozmieszczania inwestycji celu publicznego, decydują o kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej oraz o obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Ustalenia planu zagospodarowania ob-

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

¹⁰ Zob. art. 73 pkt 2 u.p.z.p.

szarów morskich powinny uwzględniać ważne pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, wydane przed przyjęciem planu.

W przepisach art. 37b ustawy o obszarach morskich zostało także zawarte upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz właściwego do spraw rozwoju regionalnego, którzy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rybołówstwa określą w drodze rozporządzenia wymagany zakres planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, rodzaju opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Na tej podstawie w dniu 5 sierpnia 2013 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie planów).

2. Dotychczasowy stan planowania w obszarach morskich

Przepisy rozdziału 9 ustawy o obszarach morskich przez ponad dekadę nie znalazły swojego zastosowania. W tym czasie nie przyjęto planu zagospodarowania obszarów morskich. Jak wyżej wskazano, rozporządzenie w sprawie planów zostało wydane dopiero po dziesięciu latach od dnia wejścia w życie przepisu zawierającego ustawowe upoważnienie. Powyższy stan skłania do postawienia pytania o bezczynność właściwych organów administracji rządowej w tej materii. Wydaje się, że odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w równej mierze w płaszczyźnie normatywnej jak i poza nią. Z jednej bowiem strony sporządzenie i przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich wiąże się z realizacją złożonego procesu prawotwórczego, z drugiej zaś fakultatywny charakter tego planu zachęca do wykorzystywania prostszego (ale nie systemowego) urządzenia, służącego do lokalizacji i realizacji inwestycji w polskich obszarach morskich, jakim jest pozwolenie, uregulowane w art. 23 ustawy o obszarach morskich.

Natomiast w płaszczyźnie pozaprawnej zarysowana powyżej sytuacja może być wyrazem pozostawania planistycznej polityki morskiej poza obecnymi priorytetami państwa, w tym zwłaszcza właściwych organów administracji rządowej. Tę hipotezę zdaje się potwierdzać znaczne opóźnienie w realizacji ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie planów.

Skądinąd wypada podnieść, że tej swoistej bezczynności organów w sprawie uruchomienia i przeprowadzenia procedur zmierzających do przyjęcia planu zagospodarowania obszarów morskich towarzyszyły działania o charakterze praw-

¹¹ Dz. U. z 2013, poz. 1051.

no-instytucjonalnym, za które należy uznać powołanie przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej¹². Na podkreślenie zasługuje również uwzględnienie problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w przyjętej w 2011 r. „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”¹³. Jednakże z perspektywy czasu obowiązywania przepisów rozdziału 9 ustawy o obszarach morskich dopiero od połowy 2013 r. można mówić o zintensyfikowaniu działań zmierzających do sporządzenia i przyjęcia planu zagospodarowania obszarów morskich. Świadczy o tym wydanie powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie planów oraz obwieszczenie dyrektorów urzędów morskich z dnia 15 listopada 2013 r. o przystąpieniu do procesu planistycznego, którego celem jest sporządzenie „Planu Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich”¹⁴.

Przedstawione okoliczności wzmacniają uzasadnienie przybliżenia, a ściślej z uwagi na charakter i miejsce niniejszego opracowania, zasygnalizowania głównych prawnych problemów pojawiających się na tle obowiązującej regulacji, dotyczącej sporządzania oraz przyjmowania planu zagospodarowania obszarów morskich.

3. Treść planu zagospodarowania obszarów morskich

Normatywne regulacje planu zagospodarowania obszarów morskich zostały ujęte zaledwie w dwóch artykułach składających się na rozdział 9 ustawy o obszarach morskich oraz w dwunastu paragrafach rozporządzenia w sprawie planów. W tym dość syntetycznym jak na obecne standardy unormowaniu została m.in. określona treść planu zagospodarowania obszarów morskich. Powołany wyżej przepis art. 37a ust. 2 ustawy o obszarach morskich stanowi, że plan określa:

- przeznaczenie obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
- zakazy lub ograniczenia korzystania z tych obszarów, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody;
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego;
- kierunki rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- obszary i warunki ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego.

Bardziej szczegółowe uregulowania przewidują przepisy rozporządzenia w sprawie planów, zgodnie z którymi plan zagospodarowania obszarów morskich, podobnie jak plany zagospodarowania przestrzennego, unormowane

¹² Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M. P. z 2013 r., poz. 902).

¹³ Zob. uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M. P. z 2012 r., poz. 252).

¹⁴ Zob. <http://www.transport.gov.pl/files/0/1796680/Obwieszczenie.pdf> (4.01.2014).

przepisami u.p.z.p., składa się z części tekstowej oraz z części graficznej. Część tekstowa, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie planów zawiera w szczególności:

- opis położenia obiektów przestrzennych zobrazowanych w części graficznej planu;
- określenie przeznaczenia poszczególnych akwenów wraz z ich oznaczeniami, w szczególności na potrzeby: transportu morskiego, sportu, turystyki i rekreacji, hodowli i upraw morskich, połowów rybackich, wznoszenia sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, infrastruktury technicznej, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- ograniczenia i dopuszczenia w sposobie korzystania z obszarów morskich, w szczególności w zakresie badań naukowych, żeglugi, rybołówstwa, wznoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji, urządzeń i infrastruktury technicznej, kąpeli oraz uprawiania sportów motorowodnych;
- rozmieszczenie: akwenów chronionych (w tym objętych ochroną na podstawie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, oraz form ochrony przyrody i ich otulin wyznaczonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody), inwestycji celu publicznego, obszarów występowania złóż kopalin udokumentowanych lub potwierdzonych wstępными badaniami i informacjami zamieszczonymi na mapach geologicznych, obszarów górniczych objętych koncesjami, granic stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa oraz, o ile to możliwe, opis ogłaszanych okresowo stref niebezpiecznych dla żeglugi i rybołówstwa, stałych obwodów ochronnych i obwodów ochronnych na czas określony, ustanowionych na podstawie art. 32 pkt 1 ustawy o rybołówstwie.

Z kolei według § 7 rozporządzenia w sprawie planów, na część graficzną składają się w szczególności:

- rysunek orientacyjny określający lokalizację obszaru morskiego objętego planem w stosunku do wybrzeża;
- określenie skali rysunku planu w formie liczbowej i liniowej;
- granice obszaru morskiego objętego planem;
- granice administracyjne, występujące na obszarze objętym planem, których przebieg jest zgromadzony w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju;
- obszary akwenów o określonym przeznaczeniu wraz z ich oznaczeniami i niezbędnym otoczeniem;
- linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego, w tym budowli podwodnych i nadwodnych;
- granice i oznaczenia obiektów i stref chronionych na podstawie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy – Prawo wodne, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o lecznictwie uzdrowisko-

wym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz form ochrony przyrody i ich otulin wyznaczonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody;

- granice i oznaczenia stref zamkniętych;
- oznaczenie obiektów i urządzeń infrastruktury żeglugowej;
- oznaczenie infrastruktury technicznej występującej na obszarze planu;
- oznaczenie obszarów górniczych oraz obszarów występowania udokumentowanych lub potwierdzonych wstępными badaniami złóż kopalin;
- oznaczenie części obszarów morskich i lądowych przyległych do obszaru planu.

Przepisy rozporządzenia w sprawie planów oprócz listy standardowych elementów treści, wymieniają cele, kierunki i ustalenia, determinujące treść planu zagospodarowania obszarów morskich. I tak w myśl § 3 tego rozporządzenia, w planie tym uwzględnia się cele i kierunki określone w strategiach rozwoju i programach, o których mowa w art. 9 i art. 15 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, cele, zasady i kierunki polityki przestrzennej województw, określone w planach zagospodarowania przestrzennego województw, inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym, zawarte w programach zadań rządowych, o których mowa w art. 48 u.p.z.p. Ponadto uwzględnieniu przy sporządzaniu planu zagospodarowania obszarów morskich podlegają dotyczące obszaru objętego planem:

- ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego właściwych gmin nadmorskich;
- ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego właściwych gmin nadmorskich;
- ustalenia planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz planów ochrony obszarów Natura 2000, a także innych form ochrony przyrody;
- pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, wszelkiego rodzaju konstrukcji i urządzeń przeznaczonych do przeprowadzania badań naukowych, rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, jak również na podejmowanie i prowadzenie przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, w szczególności wykorzystania w celach energetycznych wody, prądów morskich i wiatru oraz koncesje wydane na podstawie Prawa geologicznego i górniczego.

Powołane przepisy, określające treść planu zagospodarowania obszarów morskich, budzą pewne zastrzeżenia, szczególnie gdy chodzi o przedmiotowy zakres regulacji ustawowej i tej unormowanej rozporządzeniem w sprawie planów. Po pierwsze, uwzględniając różnice w ustaleniach planów dotyczących obszarów lądu i obszarów morskich, wydaje się, że w odróżnieniu od regulacji przewidzia-

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

nej w u.p.z.p. ustawodawca zbyt zdawkowo określił treść planu zagospodarowania obszaru morskiego, przenosząc tę materię do regulacji w akcie wykonawczym, wykraczając w niektórych przypadkach poza ramowe unormowanie art. 37a ust. 2 ustawy o obszarach morskich. Przykładem tego jest choćby określenie rozmieszczenia obszarów występowania złóż kopalin. Wypada zaznaczyć, że plany zagospodarowania przestrzennego, stanowione na podstawie przepisów u.p.z.p., mimo że podobnie jak w omawianym przypadku są sporządzane również „ze wsparciem” regulacji podustawowej¹⁶, to jednak węzłowe elementy treści poszczególnych aktów planistycznych (niezależnie od ich prawnego charakteru) zostały określone w przepisach rangi ustawowej. Po drugie, patrząc na przepisy rozporządzenia w sprawie planów, określające elementy składające się na treść planu zagospodarowania obszarów morskich (choć nie tylko), można mieć wątpliwości, czy przepisy tego rozporządzenia nie wykraczają poza zakres spraw przekazanych do uregulowania określony w upoważnieniu ustawowym. Postawienie katerygorycznej tezy w tym względzie wymaga jednak bardziej szczegółowej analizy, wykraczającej poza konwencję niniejszego opracowania.

4. Charakter prawny planu zagospodarowania obszarów morskich

O znaczeniu ustalenia prawnego charakteru aktów planowania przestrzennego mogą świadczyć dyskusje prowadzone w doktrynie prawa¹⁷ oraz dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych¹⁸, które niewątpliwie wywarły wpływ na obecne ustawodawstwo w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów lądowych. Wyrazem tego są przepisy art. 9 ust. 5 oraz 14 ust. 8 u.p.z.p. Z pierwszego z nich katerygorycznie wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, a więc wynikające z niego ustalenia nie mają mocy powszechnie wiążącej. Natomiast zgodnie z drugim z powołanych przepisów, miejscowy plan

¹⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

¹⁷ Zob. zwłaszcza opracowania dotyczące poprzedniej regulacji prawnej, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) w tym zwłaszcza: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994, s. 96 i n.; tegoż: *Planowanie przestrzenne w rozwiązaniach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, Popowo 1995, s. 6, 20–22; W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Toruń 1995, s. 42 i n.; R. Kusiak-Winter, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako instrument kształtowania przestrzeni w dłuższym przedziale czasu*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 48–53; W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995, s. 25 i n.

¹⁸ Zob. m.in.: wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r. (II SA 2437/99), LEX nr 55333; wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 r. (II SA 1960/00), LEX nr 81967; wyrok NSA z dnia 23 maja 2006 r. (II OSK 591/05), LEX nr 286103.

zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Należy nadmienić, że mimo tych wyraźnych regulacji, zarówno odnośnie do studium jak i planu miejscowego tak w doktrynie jak i w orzecznictwie są prezentowane stanowiska wskazujące na szczególny charakter obu tych aktów¹⁹.

W przypadku planu zagospodarowania obszarów morskich ustawodawca nie odniósł się wprost do jego prawnego charakteru. Niemniej na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o obszarach morskich należy uznać, iż ustalenia planu, a co najmniej ich część będzie miała charakter normatywny o powszechnej mocy obowiązującej. O normatywnym i powszechnie obowiązującym charakterze planu zagospodarowania obszarów morskich świadczy wskazana powyżej treść jego ustaleń. Chodzi tu w szczególności o ustalenia rozstrzygające o przeznaczeniu i wykorzystaniu danych obszarów oraz o wynikające z nich zakazy i nakazy określonego zachowania się w obszarach objętych planem.

Ponadto z przepisów art. 23 ust. 8, art. 23a oraz art. 27g pkt 1 ustawy o obszarach morskich wynika, że ustalenia planu zagospodarowania obszarów morskich stanowią jedną z materialnoprawnych podstaw decyzji administracyjnych w sprawach pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, wszelkiego rodzaju konstrukcji i urządzeń przeznaczonych do przeprowadzania badań naukowych, rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, jak również na podejmowanie i prowadzenie przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, w szczególności wykorzystania w celach energetycznych wody, prądów morskich i wiatru. Według zaś utrwalonego już od początku lat osiemdziesiątych i prezentowanego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym stanowiska, materialnoprawną podstawę decyzji administracyjnych mogą stanowić wyłącznie normy rekonstruowane z przepisów prawa powszechnie obowiązującego²⁰.

Za uznaniem planu zagospodarowania obszarów morskich za akt normatywny o powszechnej mocy obowiązującej może też świadczyć dodatkowo prawna forma jego przyjęcia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 37a ust.1 ustawy o obszarach morskich, plan zagospodarowania obszarów morskich ma być przyjęty w drodze rozporządzenia, które stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²¹ jest zaliczane do źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

¹⁹ Por. M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 90–94; a także: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Gd 702/07, LEX nr 459339; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/Ol 1332/12, LEX nr 1286981; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 1250/12, LEX nr 1310725.

²⁰ Zob. m.in. wyroki NSA z dnia: 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981 nr 1, poz. 6; 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981 nr 2, poz. 70; 10 czerwca 1983 r., I SA 217/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 41.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

5. Zasady i tryb stanowienia planu zagospodarowania obszarów morskich

Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w obowiązującym porządku prawnym należy uznać za dalece odformalizowany. Stan taki może nieść ze sobą pozytywne skutki, gdy chodzi np. o sprawność przeprowadzenia tego procesu. Może jednak też budzić uzasadnione zastrzeżenia, chociażby z perspektywy braku stosownych środków umożliwiających wpływ – udział podmiotów zainteresowanych treścią przyszłych ustaleń planu.

W sprowadzającej się do dwóch artykułów ustawowej regulacji, dotyczącej planu zagospodarowania obszarów morskich, trudno doszukiwać się rozbudowanych zasad i procedur sporządzania i stanowienia tego aktu. W tym zakresie regulacja ustawowa ogranicza się jedynie do wskazania dyrektorów urzędów morskich jako organów właściwych do sporządzania, na koszt państwa albo inwestora realizującego planowaną inwestycję, projektu planu wraz z prognozą oddziaływania jego ustaleń na środowisko oraz właściwych ministrów współdziałających w przyjęciu planu w drodze rozporządzenia. Dalszej choć też ograniczonej w tym względzie regulacji należy poszukiwać w przepisach rozporządzenia w sprawie planów, które oprócz przywołanych powyżej elementów treści i wyjaśnień terminologicznych określają strukturę planu, sposoby oznaczeń graficznych rysunku planu i jego formę, a także obowiązek trwałej dokumentacji prac planistycznych.

Przy tak lakonicznej regulacji szczególnie widoczny jest brak ustawowego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów u.p.z.p. w procesie sporządzania planu zagospodarowania obszarów morskich. Z tego też względu nie ma podstaw do zastosowania choćby w ograniczonym zakresie zasad wynikających z przepisów u.p.z.p., które mogłyby stać się szczególnie użyteczne przy rozstrzygnięciu kwestii nieunormowanych w przepisach ustawy o obszarach morskich.

Źródeł prawa „uzupełniających” regulację zasad i trybu stanowienia planu zagospodarowania obszarów morskich należy poszukiwać w przepisach odrębnych, które odnoszą się do bardziej lub mniej szczegółowych kwestii składających się na proces planowania. I tak przykładowo ze wspomnianego powyżej Obwieszczenia Dyrektorów Urzędów Morskich z dnia 15 listopada 2013 r. wynika, że plan zagospodarowania obszarów morskich został uznany za dokument, którego projekt, a ściślej opracowanie tego projektu wymaga udziału społeczeństwa. Z tego też względu dyrektorzy urzędów morskich w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, na podstawie przepisu art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²², podali do publicznej wiadomości informację o podjętych czynnościach oraz o możliwości składania wniosków dotyczących uwzględnienia w planie przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

Podsumowanie

Przedstawione uwagi dotyczące prawnych aspektów planu zagospodarowania obszarów morskich prowadzą przede wszystkim do wniosku, że decyzja ustawodawcy o oddzieleniu prawnej regulacji planowania przestrzennego obszarów lądowych i morskich, a zwłaszcza oddzielenia planowania terenów portów i przystani morskich od planowania w obszarach morskich, nie wydaje się decyzją trafną. Krytycznie należy ocenić też brak chociażby odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów u.p.z.p. w odniesieniu do zasad i trybu stanowienia planu zagospodarowania obszarów morskich, który pozbawia proces planistyczny obszarów morskich – mimo że nie w pełni doskonałych, ale sprawdzonych – rozwiązań wykorzystywanych w kształtowaniu ładu przestrzennego obszarów lądowych.

Niezależnie od dokonanych ocen obecnej regulacji, problematyka planowania przestrzennego w obszarach morskich, będąca przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin, zasługuje na pogłębioną refleksję i szczegółowe badania z perspektywy prawa. Dotychczasowy dorobek w tym zakresie²³ wskazuje na węzłowe zagadnienia, wymagające pogłębionych studiów, zwłaszcza w perspektywie wejścia w życie planu zagospodarowania obszarów morskich, którego obowiązywanie z pewnością przyniesie ze sobą szereg problemów. Problemom tym będzie musiała sprostać praktyka stosowania i kontroli przestrzegania prawa, poszukując wsparcia w dorobku doktryny.

Tomasz Bąkowski

SELECTED PROBLEMS OF SPATIAL PLANNING AND DEVELOPMENT OF THE MARINE AREAS OF THE REPUBLIC OF POLAND RESULTING FROM THE APPLICABLE LEGAL ORDER

In the current legal order the spatial shaping for the purpose of maritime economy takes place in two different legal regimes. The areas of seaports and harbors are governed by the provisions of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development, while the spatial planning and development of marine areas are regulated by the Act of 21 March 1991 on the sea areas of the Polish Republic and the maritime administration. This has caused a lot of problems mainly related to marine spatial planning, which arise, among others, from extremely modest regulation. The actions initiating the process of drawing up a plan of maritime spatial development, which was undertaken at the end of 2013, justify more intensified research concerning the legal aspects of maritime spatial planning.

²³ Z ostatnich opracowań zob. m. in.: D. Pyć, *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną*, Prawo Morskie, t. XXIX, 2013, s. 117–135; M. Makowski, *Lokalizacja i budowa elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej – nowe regulacje prawne*, „Prawo Morskie” 2012, t. XXVIII, s. 183–203; tegoż, *Problemy prawne lokalizacji budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Morskie” 2011, t. XXVII s. 243–272.