



Diana Trzcińska*

Uniwersytet Gdański

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE POLSKICH OBSZARÓW MORSKICH

Wstęp

Zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich stanowi problematykę, której znaczenie jest szczególnie aktualne w kontekście realizacji obowiązków, wynikających z dyrektywy unijnej¹ a ciążących na państwach członkowskich Unii Europejskiej, posiadających dostęp do morza. Jej prawny aspekt znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawa unijnego oraz przyjętych na jego podstawie przepisach prawa polskiego. Zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich obejmuje planowanie w zakresie działalności ludzkiej na morzu, a więc uregulowanie jakiego rodzaju działalność, w jakim miejscu i czasie jest najbardziej optymalna z punktu widzenia potrzeb gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Przestrzeń morską jest bowiem dobrem, które ma istotne znaczenie gospodarcze i społeczne, a więc zaplanowanie jej wykorzystania i skutecznego zarządzania w przestrzeni z uwzględnieniem interesów wszystkich zainteresowanych stanowi istotne, wielopłaszczyznowe wyzwanie dla poszczególnych państw członkowskich². Jednocześnie należy zauważyć, że przestrzeń ta ma swoje granice i w jej ramach muszą zostać zrealizowane różne przedsięwzięcia, różnych podmiotów³, zgodnie z ich interesem z jednoczesnym zapewnieniem jej wysokiego potencjału ekologicznego dla obecnych i przyszłych pokoleń.

* d.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

¹ Przepisy te zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

² Por. R. Gawlik, E. Leś, D. Sokulska, *Partnerstwo dla Bałtyku praca nad równoważeniem rozwoju między użytkownikami przestrzeni morskiej* (w:) *Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych*, Gdańsk 2009, s. 168.

³ Por. J. Jaworski, P. Sosnowski, *Problematyka władztwa planistycznego gminy – wybrane zagadnienia z perspektywy 25-ciu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego* (w:) *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 365.

Podstawowe wyzwania i problemy w zakresie racjonalnego gospodarowania przestrzenią morską można podzielić na następujące zagadnienia: 1) związane z istniejącą wiedzą lub jej brakiem na temat polskiej przestrzeni morskiej; 2) związane ze zjawiskami i procesami o charakterze przyrodniczym, technicznym, ekonomicznym i społecznym (uwzględniającym aspekty bezpieczeństwa), jakie zachodzą w polskiej przestrzeni morskiej; 3) związane ze sposobami świadomego i celowego oddziaływania (gospodarowania i zarządzania) na te zjawiska i procesy przez właściwe instytucje Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Proces ustanawiania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, będący aktualnie *in statu nascendi*, właśnie ze względu na fakt znajdowania się w fazie rozwojowej powinien, w oparciu o ramy prawne, umożliwić identyfikację obszarów problemowych i racjonalne ich rozwiązywanie.

1. Morskie planowanie przestrzenne w świetle prawa europejskiego

Aktem prawa unijnego regulującym zagadnienie planowania przestrzennego na obszarach morskich jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r.⁵ ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie, mające dostęp do morza, obowiązek opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich najpóźniej do dnia 31 marca 2021 r.⁶ Planowanie przestrzenne obszarów morskich stanowić ma przekrojowe narzędzie prowadzenia polityki, umożliwiające organom publicznym stosowanie skoordynowanego, zintegrowanego i transgranicznego podejścia, w tym w szczególności podejścia ekosystemowego, które przyczyni się do propagowania zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarki morskiej i przybrzeżnej oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów morskich i przybrzeżnych⁷. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej

⁴ Za: M. Dutkowski, P. Kulawczuk, *Główne wyzwania dla racjonalnego gospodarowania polską przestrzenią morską w przyszłości (w:) Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych*, Gdańsk 2009, s. 315.

⁵ Dz. U. UE. L 2014.257.135. Należy podkreślić, że ww. dyrektywa dotyczy problematyki planowania przestrzennego na obszarach morskich, która jest jednym z elementów polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do mórz. Obok tej dyrektywy należy wymienić w tym obszarze w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego – dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej, (Dz. U. L.2008.164.19).

⁶ W dyrektywie wskazuje się, że potrzeba opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich jest związana z koniecznością zintegrowanego podejścia do planowania wykorzystania przestrzeni morskiej w różnych celach, takich jak instalacje w celu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, poszukiwanie i eksploatacja ropy naftowej i gazu, transport morski i działalność połowowa, ochrona ekosystemu i różnorodności biologicznej, wydobywanie surowców, turystyka, urządzenia akwakultury i podwodne dziedzictwo kulturowe, jak również występowanie licznych presji na zasoby przybrzeżne, wymagają zintegrowanego podejścia w zakresie planowania i zarządzania.

⁷ Dyrektywa identyfikuje istotne czynniki, jakie należy brać pod uwagę w procesie planistycznym

zakłada, że środowisko morskie jest cennym dziedzictwem, które należy chronić, zachować oraz, w miarę możliwości, odnawiać w sposób pozwalający w ostatecznym rozrachunku na utrzymanie różnorodności biologicznej oraz zachowanie zróżnicowanego i dynamicznego charakteru oceanów i mórz, które są czyste, zdrowe i urodzajne. Zakłada ona w konsekwencji włączenie kwestii środowiskowych do polityki morskiej Unii Europejskiej. Stąd też akty planistyczne⁸ w postaci planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich stanowią narzędzia, za pomocą których państwa członkowskie dążą do: wspierania zrównoważonego rozwoju sektora energii na morzu, transportu morskiego, sektora rybołówstwa i akwakultury, zachowania, ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, w tym odporności na zmianę klimatu, realizacji innych celów, takich jak propagowanie zrównoważonej turystyki i zrównoważone wydobycie surowców.

Zgodnie z założeniami dyrektywy każdy kraj członkowski ma swobodę w zakresie planowania swej własnej działalności morskiej, jednak planowanie w zakresie tego obszaru problemowego wymaga spójnych rozwiązań w obrębie Unii Europejskiej. Stąd też w dyrektywie ustanowiono minimalne wymagania dotyczące planowania przestrzennego obszarów morskich. Zgodnie z nimi, państwa członkowskie, realizując obowiązek planistyczny w zakresie obszarów morskich:

- uwzględniają wzajemne oddziaływanie lądu i morza;
- uwzględniają aspekty środowiskowe, gospodarcze i społeczne, jak też aspekty bezpieczeństwa;
- dążą do wspierania spójności między planowaniem przestrzennym obszarów morskich i wynikającym z niego planem lub planami a innymi procesami, ta-

(a więc presje) w obszarach morskich i w stosunku do zasobów morskich, którymi są w szczególności:

- działalność człowieka,
- skutki zmiany klimatu,
- zagrożenia naturalne i zjawiska dynamiki linii brzegowej (takie jak erozja i akumulacja, które mogą mieć zasadniczy wpływ na rozwój i wzrost gospodarczy w obszarach przybrzeżnych, jak również na ekosystemy morskie, prowadząc do pogorszenia się stanu środowiska, utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemu),
- zdrowe ekosystemy morskie oraz ich liczne usługi, (które o ile zostaną uwzględnione w decyzjach planistycznych, mogą przynieść znaczne korzyści w zakresie produkcji żywności, rekreacji i turystyki, łagodzenia skutków zmiany klimatu i dostosowania do niej, kontroli dynamiki linii brzegowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym).

⁸ W systemie prawa i zagospodarowania przestrzennego wyróżnia się akty planowania ogólnego i akty planowania specjalistycznego. Pierwszą grupę tworzą akty planistyczne regulujące całościowo i kompleksowo – w ramach przyznaných danej jednostce administracyjnej zadań – zagospodarowanie przestrzenne tej jednostki lub jej fragmentu, np.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Drugą grupę z kolei tworzą akty określające sieci infrastrukturalne lub sieci terenów chronionych, np.: plany ochrony przyrody, plany sieci dróg. Tak: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 84; I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2003, nr 1, s. 6.

kimi jak zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi lub równoważne działania formalne lub nieformalne;

- zapewniają zaangażowanie zainteresowanych stron;
- organizują sposób wykorzystania najlepszych dostępnych danych;
- zapewniają współpracę transgraniczną między państwami członkowskimi;
- propagują współpracę z państwami trzecimi.

Przepisy prawa unijnego kreują zatem istotne zadanie państw członkowskich w zakresie planowania przestrzeni morskiej jako rodzaj zadania o charakterze organizatorskim, a instrumentem jego realizacji są akty planistyczne, przygotowane z uwzględnieniem standardów nakreślonych ogólnie w przepisach cytowanej wyżej dyrektywy. Określają one też m.in. minimalne wymagania dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego w obszarach morskich i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną⁹.

Jednocześnie, w wyżej wymienionych dyrektywach zostały określone zasady, tworzące aksjologiczne podstawy, jakimi należy się kierować w procesie planistycznym, do których należy zaliczyć w szczególności następujące dyrektywy:

- zintegrowanego podejścia w zakresie planowania i zarządzania na morzu;
- skoordynowanego, spójnego i przejrzystego procesu decyzyjnego w zakresie polityki planowania na morzu;
- zrównoważonego rozwoju mórz;
- ekosystemowego podejścia;
- uwzględniania wzajemnego oddziaływania między lądem a morzem w planowaniu obszarów morskich;
- wykorzystywania najlepszej dostępnej wiedzy;
- współpracy między państwami w zakresie planowania na morzu.

2. Planowanie przestrzenne na obszarach morskich według prawa polskiego (przedmiot i treść planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich)

W oparciu o ramy wytyczone w ww. dyrektywie polski ustawodawca ustanowił krajowe rozwiązania w zakresie koncepcji opracowania planów zagospodarowania morskiej przestrzeni RP. Aktem prawnym, w którym dokonano harmonizacji przepisów ww. dyrektywy jest ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁰ – zasadniczo art. 37a do 37k¹¹. Sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego mor-

⁹ Por. D. Pyć, *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną*, „Prawo Morskie” 2013, t. XXIX, s. 130.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2145, ze zm., (dalej: u.o.m.).

¹¹ Przepisy dotyczące planowania przestrzennego na obszarach morskich dodane zostały na mocy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu pierwotnym nadanym w Dz. U. Nr 80, poz. 717 i weszły w życie z dniem 11 lipca 2003 r. Wówczas do u.o.m. dodano w szczególności rozdział 9, poświęcony tej problematyce. Już zatem w 2003 r. usta-

szych wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, oprócz tego że stanowi realizację wyżej opisanego obowiązku nałożonego w prawie unijnym, zasadniczo ma przyczynić się do skutecznego zarządzania działaniami morskimi i do zrównoważonego wykorzystania zasobów morskich i przybrzeżnych poprzez stworzenie ram spójnego, przejrzystego, zrównoważonego i opartego na dowodach procesu podejmowania decyzji. Jest to zatem instrument zapewniający racjonalną organizację działań¹² z zakresu planowania przestrzennego, wpływający także porządkująco na realizację zadań z innych sfer, jak choćby ochrony środowiska i przyrody.

Z punktu widzenia zakresu przestrzennego plany zagospodarowania obszarów morskich obejmować mają, zgodnie z art. 37a ustawy, morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną w tym wody portów i przystani morskich¹³. U.o.m. jest aktem prawnym, w którym w sposób autonomiczny uregulowano zasady realizacji procesu planistycznego w odniesieniu do obszarów morskich. Jednocześnie, w ustawie tej nie ma przepisu odsyłającego do reguł ogólnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów lądowych, znajdujących się w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴. Zasadne jest zatem pytanie o stosunek unormowań planistycznych w zakresie obszarów morskich z ustawy do uregulowań planistycznych znajdujących się w u.p.z.p., a w szczególności – czy unormowania u.o.m., choćby w odniesieniu do zasad i trybu sporządzania planów, stanowią *lex specialis* w stosunku do u.p.z.p.¹⁵ Ustawodawca nie ułatwia odpowiedzi na to pytanie, gdyż nie ustanawia w tym względzie żadnych unormowań. Wydaje się jednak, że ponieważ obie te ustawy regulują zasady wykorzystania przestrzeni, a u.p.z.p. jest aktem normatywnym z ugruntowaną

wodawca polski dostrzegł konieczność uregulowania kwestii planowania przestrzeni morskiej, jakkolwiek przepisy te nie stały się podstawą do realizacji zadań planistycznych w nich nakreślonych.

¹² Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 171–173.

¹³ Jak wskazuje T. Bąkowski, na gruncie krajowych rozwiązań prawnych mamy do czynienia z dekoncentracją ustawowej regulacji w zakresie 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”. Zasady i tryb planowania i zagospodarowania przestrzennego portów i przystani morskich uregulowano bowiem w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.), (dalej: u.p.z.p.). Por. T. Bąkowski, *Wybrane problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z obowiązującego porządku prawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII, s. 54.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778, ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

¹⁵ U.o.m. nie zawiera odesłania do u.p.z.p. Stanowi zatem autonomiczną i samodzielną regulację w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich. W doktrynie jednak krytycznie ocenia się ten kształt polskiej regulacji prawnej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odesłanie w u.o.m. choćby do odpowiedniego stosowania u.p.z.p. w zakresie zasad i trybu stanowienia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich umożliwiłoby wykorzystanie rozwiązań prawnych ukształtowanych i sprawdzonych w zakresie kreowania ładu przestrzennego obszarów lądowych. Tak: T. Bąkowski, *Wybrane problemy...*, s. 62.

już ponad 25-letnią praktyką kształtowania ładu przestrzennego na obszarach lądowych, to w kwestiach dotyczących zasad i trybu uchwalania miejscowych planów obszarów morskich nieuregulowanych odrębnie w u.o.m. można odwołać się do rozwiązań sprawdzonych na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 37a u.o.m. plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przybierają prawną formę rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wydanego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: środowiska, gospodarki wodnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej¹⁶. Jest to zatem instrument planistyczny, który w odróżnieniu od tego rodzaju dokumentów opracowywanych na szczeblu lokalnym (gminnym), czy regionalnym (województwo), nie stanowi aktu prawa miejscowego (uchwały jednostki samorządu terytorialnego), lecz akt normatywny o charakterze wykonawczym pochodzący od organu centralnego administracji rządowej. Pomimo zatem tożsamej problematyki podejmowanej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (gminnych i wojewódzkich) planowanie przestrzeni morskiej wykracza poza sferę regionalną w obszarze danego państwa i choćby z tego punktu widzenia wymaga zaangażowania organów na szczeblu ogólnokrajowym, koordynujących działania poszczególnych służb w terenie nadmorskim na całej linii brzegowej państwa¹⁷.

Integralnymi elementami planu, zgodnie z art. 37a ust. 2 i 4 u.o.m., są rozstrzygnięcia dotyczące:

- 1) przeznaczenia, w tym w funkcjach podstawowych, obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
- 2) zakazów lub ograniczeń korzystania z obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody;
- 3) rozmieszczenia inwestycji celu publicznego;
- 4) kierunków rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- 5) obszarów i warunków:
 - a) ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego,
 - b) uprawiania rybołówstwa i akwakultury,
 - c) pozyskiwania energii odnawialnej,
 - d) poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż.

¹⁶ Tamże, s. 54–55.

¹⁷ Na temat zasad morskiego planowania przestrzennego – zob. szeroko, D. Pyć, *Zasady morskiego planowania...*, s. 117–125.

- 6) wydanych ważnych pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1 (pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich ustalającego ich lokalizację oraz określającego warunki ich wykorzystania na tych obszarach¹⁸), art. 26 ust. 1 (pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego ustalającego lokalizację i warunki ich utrzymywania na tych obszarach);
- 7) uzgodnień, o których mowa w art. 27 ust. 1 (w formie decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw: gospodarki, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej)¹⁹. Aktem wykonawczym dookreślającym wymagany zakres planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej jest rozporządzenie Ministra Transportu, budownictwa i gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich²⁰.

Zgodnie z art. 37d u.o.m. plan może zawierać ustalenia wiążące samorządy województw oraz gminy, w obszarze których występują morskie wody wewnętrzne, lub gminy sąsiadujące z obszarem planu poprzez linię brzegową lub odpowiadające tej linii granice obszarów morskich, przy sporządzaniu odpowiednio planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie:

- 1) rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju i innych strategiach rozwoju, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programach określających zadania rządowe, o których mowa w art. 48 u.p.z.p.;
- 2) obszarów chronionych, w tym obszarów przestrzeni chronionej;
- 3) sposobu korzystania z obszarów morskich, w tym ograniczeń i dopuszczeń²¹.

¹⁸ Zakazuje się wznoszenia i wykorzystywania elektrowni wiatrowych na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym. (art. 23 ust. 1a u.o.m.).

¹⁹ T. Bąkowski podkreśla, że uregulowanie w zakresie treści planu (art. 37a ust. 2 i 4 u.o.m.), jak na obecne standardy legislacyjne, jest niezwykle syntetyczne. Bardziej szczegółowe rozwiązania w tym zakresie odnaleźć można w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 1051). Por. T. Bąkowski, *Wybrane problemy...*, s. 56.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1051.

²¹ Ogólnie rzecz ujmując, za M. Makowskim można wskazać, że plan zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich rozstrzyga o przeznaczeniu obszarów morskich, zakazach lub ograniczeniach korzystania z tych obszarów, rozmieszczeniu na nich inwestycji celu publicznego, kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej oraz obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego (w:) *Problemy prawne lokalizacji i budowy...*, s. 250–251.

W planach zagospodarowania przestrzennego wód morskich właściwe organy rozstrzygają zatem o następujących problemach: 1) rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego, 2) kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej, 3) obszarach i warunkach: a) ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, b) uprawiania rybołówstwa i akwakultury, c) pozyskiwania energii odnawialnej, d) poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż. Postanowienia te wyznaczać będą kierunki rozwoju analizowanego obszaru pod względem inwestycyjnym, z uwzględnieniem stanu wiedzy dotyczącego panujących tam warunków rozwoju i stanu środowiska przyrodniczego, jego zagrożeń oraz możliwości inwestycyjnych odpowiadających założeniom zrównoważonego rozwoju²².

W planie muszą znaleźć się w szczególności:

- 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia poszczególnych akwenów – określenie ich funkcji wiodącej oraz typu, a także symbol literowy i numer wyróżniający spośród innych akwenów;
- 2) ustalenia dotyczące rozmieszczenia inwestycji – określenie granic akwenów przeznaczonych na te inwestycje opisanych za pomocą współrzędnych geodezyjnych;
- 3) ustalenia dotyczące kierunków rozwoju transportu morskiego i infrastruktury technicznej – stosownie do potrzeb;
- 4) określenie układu tras żeglugowych i infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami,
- 5) określenie warunków powiązań układu tras żeglugowych i infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym poza obszarem objętym planem.

Ustalenia te stanowią obligatoryjne elementy treści planów, które mają istotne znaczenie dla planowania działań inwestycyjnych przez potencjalnych inwestorów, którzy swoje zamierzenia inwestycyjne muszą dostosować do ww. uwarunkowań, niezależnie od tego, czy mają one charakter informacyjny i nie przybierają formy zakazów czy ograniczeń.

Ponadto elementem planu jest uzasadnienie obejmujące opis stanu istniejącego, charakterystykę uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego planem i wskazanie podstawy do wydania decyzji planistycznej zawartej w ustaleniach planu.

Plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, niezależnie od ich normatywnego charakteru, są również źródłem ustaleń na temat danego obszaru, jego uwarunkowań przestrzennych, środowiskowych, możliwości inwestycyjnych i potencjału ekonomicznego. Podstawę faktyczną planów stanowią dane źródłowe, takie jak:

²² Zob. K. Karpus (w:) K. Karpus, B. Rakoczy, C. Kowalewski, J. Maciejewska, J. Szuma, K. Szuma, M. Tyburek, M. Walas, K. Wesołowska, *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, LEX/el., 2013, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369279920/24>.

- informacje o danym obszarze mające wpływ na jego przyszłe przeznaczenie, dotyczące w szczególności istniejących tras żeglugowych, obszarów chronionej przyrody, miejsc poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin lub wydobywania kopalin, lokalizacji infrastruktury technicznej, wraków, składowania urobku, obszarów wojskowych, obszarów dziedzictwa kulturowego, żywych zasobów rybnych i aktywności rybackiej, turystyki, istniejącego i planowanego zagospodarowania przyległych do obszaru planu obszarów lądowych i morskich, modeli ryzyka ekologicznego;
- mapy, dokumenty i opracowania dotyczące obszaru objętego planem sporządzone na podstawie odrębnych przepisów.

Z przepisów powołanego wyżej rozporządzenia wynika, że część tekstowa planu zawiera w szczególności:

- 1) opis położenia obiektów przestrzennych zobrazowanych w części graficznej planu;
- 2) 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;
- 3) 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, kąpieli oraz uprawiania sportów motorowodnych;
- 4) rozmieszczenie akwenów chronionych, w tym objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²³, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁴, oraz form ochrony przyrody i ich otulin, wyznaczonych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. 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, ustanawianych na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 ustawy²⁵.

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 879, ze zm.

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446, ze zm.

²⁵ Oceniając regulację prawną dotyczącą treści planu, w doktrynie zwraca się uwagę na pewne niedostatki regulacji ustawowej w tym zakresie związane z przeniesieniem punktu ciężkości uregulowania materii treści planów w akcie podustawowym (rozporządzeniu). Wskazuje się jednocześnie, że w niektórych aspektach regulacja zawarta w rozporządzeniu wykracza poza ramy unormowania art. 37a ust. 2 u.o.m., np.: w kwestii określenia rozmieszczenia obszarów występowania kopalin, co narusza standardy prawidłowej legislacji. Por. T. Bąkowski, *Wybrane problemy...*, s. 59.

Informacje te stanowią zatem zbiór urzędowych danych, w oparciu o które następuje wyznaczenie stref istotnych z punktu widzenia ochrony wód morskich oraz określenie ich przeznaczenia, a także prognozowanie zamierzeń inwestycyjnych na obszarze objętym planem. Jako takie, dane te mają również niewątpliwie walor edukacyjny i poznawczy. Plany podlegają obowiązkowej okresowej ocenie, co najmniej raz na 10 lat w celu zagwarantowania ich aktualności.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania dotyczące problematyki aktów planistycznych w postaci planów zagospodarowanie przestrzennego polskich obszarów morskich prowadzą do następujących wniosków:

- 1) obowiązek sporządzenia planów zagospodarowanie przestrzennego polskich obszarów morskich wynika bezpośrednio z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich. Termin realizacji tego obowiązku upływa 21 marca 2021 r., transponowanej do polskiego porządku prawnego za pośrednictwem przepisów u.o.m. Prawo europejskie ustanawia prawne ramy dla procesu planistycznego na obszarach morskich, jednocześnie kreując podstawowe zasady, jakimi należy kierować się w procesie przyjmowania konkretnych rozwiązań planistycznych;
- 2) u.o.m. jest aktem prawnym, w którym w sposób autonomiczny uregulowano zasady realizacji procesu planistycznego w odniesieniu do obszarów morskich. W kwestiach dotyczących zasad i trybu sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego nieuregulowanych odrębnie w u.o.m. można odwołać się do ukształtowanych i sprawdzonych rozwiązań, wynikających z u.p.z.p., określającej w sposób ogólny zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej w Polsce na obszarach lądowych;
- 3) plany zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich przybierają prawną postać rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wydanego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: środowiska, gospodarki wodnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej. W odróżnieniu od miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin nie jest to zatem akt prawa miejscowego, a jego znaczenie w zakresie realizacji polityki przestrzennej państwa należy rozpatrywać w przestrzeni ogólnokrajowej, a nie tylko regionalnej, zamykającej się w obszarze gmin nadmorskich, sąsiadujących z linią brzegową Morza Bałtyckiego. Ustalenia planu mają charakter normatywny o mocy powszechnie obowiązującej, np.: w zakresie rozstrzygnięcia o przeznaczeniu i wykorzystaniu danych obszarów albo w za-

kresie ustanowienia nakazów i zakazów w jego treści. Ponadto, jak wynika z art. 23 ust. 8 czy 23a u.o.m., jego ustalenia stanowią jedną z materialnoprawnych podstaw wydania decyzji administracyjnych (np.: w sprawie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp)²⁶;

- 4) procedura planistyczna w zakresie sporządzenia tych planów jest skomplikowana i wielostopniowa, zakłada szeroki udział współautorski organów współdziałających w jego stworzeniu zarówno na szczeblu lokalnym jak i regionalnym oraz zainteresowanej społeczności, w tym przedsiębiorców. Organem odpowiedzialnym za sporządzenie projektu planu w sposób uwzględniający przepisy proceduralne jest Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni²⁷;
- 5) celem opracowania planów jest uporządkowanie przestrzeni morskiej w skali całej Unii Europejskiej z punktu widzenia racjonalnego jej wykorzystania do realizacji różnych potrzeb, takich jak instalacje w celu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, poszukiwanie i eksploatacja ropy naftowej i gazu, transport morski i działalność połowowa, ochrona ekosystemu i różnorodności biologicznej, wydobywanie surowców, turystyka, urządzenia akwakultury i podwodne dziedzictwo kulturowe, uporządkowanie występujących licznych presji na zasoby przybrzeżne. Powyższe oznacza, że przestrzeń morską jest obszarem, na którym współistnieją często sprzeczne interesy różnych grup społecznych. Dokładne zdiagnozowanie możliwych miejsc konfliktów (tzw. hot-spotów)²⁸ oraz wypracowanie kompromisowych reguł ich łagodzenia stanowi podstawowe zadanie i cel organów opracowujących plan zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

Diana Trzcińska

SPATIAL PLANNING OF POLISH MARITIME AREAS

The maritime space is a special common good because it has economic and social significance. The planning of the use and effective management of this space, taking into

²⁶ Tamże, s. 59–60.

²⁷ Należy zauważyć, że obszar morski stanowi własność państwową. Przestrzenią tą zarządzają organy administracji rządowej. Istnieją jednak obszary morskie (morskie wody wewnętrzne z wyłączeniem części Zatoki Gdańskiej) wchodzące w skład jednostek samorządu terytorialnego (położone w 13 gminach), na obszarze których kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej są podzielone. Por. F. Pankau, *Współdziałanie planowania przestrzennego ląd – woda jak wykorzystać doświadczenia Planu zachodniej części Zatoki Gdańskiej* (w:) *Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych*, Gdańsk 2009, s. 246–247. Współdziałanie w zakresie opracowania omawianego aktu planistycznego jest zatem koniecznością, a od kształtu tej współpracy w dużej mierze zależy prawidłowość przyjętych rozwiązań planistycznych.

²⁸ Por. R. Gawlik, E. Leś, D. Sokulska, *Partnerstwo dla Bałtyku ...*, s. 168.