

DOROTA PYĆ

ZASADY MORSKIEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA STREFĄ PRZYBRZEŻNĄ

Artykuł jest poświęcony problematyce zasad, które mają znaczenie dla rozwoju morskiego planowania przestrzennego (*marine spatial planning – MSP*) oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (*integrated coastal zone management – ICZM*). Morskie planowanie przestrzenne może być rozumiane jako praktyczna droga realizacji zasad racjonalnego użytkowania przestrzeni morskiej zgodnie ze zrównoważonym rozwojem, oparta na współpracy zainteresowanych podmiotów. Funkcją zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną jest integracja sektorów morskich w celu zaradania konfliktom powstającym w przestrzeni morskiej oraz konfliktom instytucjonalnym.

Zasada przezorności (*precautionary principle*) oraz podejście ekosystemowe (*ecosystem approach*) wyznaczają obecnie ramy procesu planowania przestrzennego w obszarach morskich i regulowania różnych rodzajów działalności człowieka w środowisku morskim z uwzględnieniem ochrony ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz utrzymania różnorodności biologicznej.

W Unii Europejskiej, w celu osiągnięcia zrównoważonego wzrostu działalności morskiej i przybrzeżnej oraz wykorzystania zasobów morskich i przybrzeżnych, opracowano w 2013 r. projekt dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, jako swoiste *remedium* na zbyt powolne wprowadzanie przez państwa członkowskie UE przepisów prawnych służących realizacji zasad morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną.

WPROWADZENIE

Dobre rządzenie (*good governance*) środowiskiem morskim¹ jest przedmiotem wyboru społecznego. Morskie planowanie przestrzenne (*marine spatial planning – MSP*) i zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną (*integrated coastal zone management – ICZM*) są zjawiskami społecznymi. W praktyce morskie planowa-

¹ Środowisko morskie składa się z fizycznych, chemicznych, geologicznych, biologicznych składników, warunków i czynników, które oddziałują i wpływają na produktywność, stan, uwarunkowania i jakość ekosystemów morskich, wód morskich i oceanów, a także na przestrzeń powietrzną nad tymi wodami, oraz dno i podziemie pod dnem morskim; zob. art. 1(c) *Regulations for Prospecting and Exploration of Polymetallic Sulphides*, www.isa.org.jm/en/documents/mcode.

nie przestrzenne i zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną służą realizacji dobrego rządzenia środowiskiem morskim. Często te dwa instrumenty „łączy” trudny do uniknięcia konflikt interesów różnych zainteresowanych podmiotów. Zazwyczaj konfliktowe interesy ujawniają się wielopłaszczyznowo, a dodatkowo, wobec przeciągającego się w czasie braku wyważonego konsensusu, trudne okazuje się osiągnięcie racjonalnych i zrównoważonych rozwiązań, to znaczy takich, które ani nie przesądzałyby o dominacji celów gospodarczych morskich planów przestrzennych, ani nie eksponowałyby nadmiernie ich ekologicznej funkcji².

Morskie planowanie przestrzenne jest procesem polegającym na zarządzaniu działalnością człowieka w środowisku morskim w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju³. Dynamika rozwoju w sektorach morskich, w tym nowe rodzaje działalności człowieka w środowisku morskim (np. akwakultura morska, energetyka morska) i ich wpływ na utrzymanie dobrego stanu ekosystemów morskich wymaga prowadzenia ciągłej kontroli procesów gospodarczo-społeczno-ekologicznych zachodzących w obszarach morskich. Kierowanie się podejściem ekosystemowym (*ecosystem approach*) oraz zasadą przeczności (*precautionary principle*) w kreowaniu instrumentów morskiego planowania przestrzennego oraz podejmowaniu decyzji w ramach zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną wymaga transparentnych procedur i elastycznego systemu koordynacji instytucjonalnej oraz konsultacji społecznych⁴.

W prawie międzynarodowym przez morskie planowanie przestrzenne rozumie się publiczny proces rozpoznawania i podziału przestrzennego oraz czasowego rozmieszczenia działalności człowieka w obszarach morskich dla osiągnięcia gospodarczych, społecznych i ekologicznych celów, które zazwyczaj są ujęte w politykach⁵. W prawie Unii Europejskiej morskie planowanie przestrzenne jest określane jako proces planowania i regulowania wszystkich rodzajów użytkowania morza przez człowieka, uwzględniający ochronę ekosystemów morskich, w których ta działalność się odbywa, oraz utrzymanie morskiej i przybrzeżnej różnorodności biologicznej.

Pomimo różnic terminologicznych zarówno w zakresie nazewnictwa, jak i treści pojęć, które są tożsame lub bliskie znaczeniu morskiego planowania

² *Planowanie przestrzenne obszarów morskich. Polskie uwarunkowania i plan pilotażowy*, red. J. Zaucha, Gdańsk 2009, s. 11.

³ Zasady zrównoważonego rozwoju (m.in. zasada prewencji, zasada przeczności, zasada „zanieczyszczający płaci”, zasada „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”) wpływają na rozwój prawa międzynarodowego i krajowego oraz prawa organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska, w tym na rozwój dobrego rządzenia i instrumentów morskiego planowania przestrzennego. Po Szczycie Ziemi w 1992 r. zrównoważony rozwój zyskał rangę nadrzędnego pojęcia w systemie prawa międzynarodowego i miejsce wśród zasad prawa międzynarodowego; D. Pyc, *Zrównoważony rozwój*, [w:] *Leksykon prawa międzynarodowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Przyborska-Klimczak, D. Pyc, Warszawa 2012, s. 575–587.

⁴ D. Pyc, *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 100–105.

⁵ *Ibidem*, s. 106.

przestrzennego⁶, dużo bardziej istotne jest postrzeganie morskiego planowania przestrzennego jako procesu oraz wypracowanie metod komunikowania się i długofalowego zaangażowania podmiotów (partnerów-użytkowników, grup interesu) w planowanie w obszarach morskich. Rezultat procesu planowania, którym może być morski plan zagospodarowania przestrzennego, powinien spełniać rzeczywiste potrzeby podmiotów zarządzających i użytkowników oraz wszystkich innych zainteresowanych osób. W przypadku posługiwania się instrumentem, takim jak morski plan zagospodarowania przestrzennego, potrzebne jest prowadzenie monitoringu i okresowych ocen jego efektywności, a w razie konieczności – uzupełnienie lub zmiana planu.

Zarządzanie zasobami obszarów przybrzeżnych w sposób racjonalny może napotykać różne trudności, które nakładają się na siebie. Jedna z nich jest związana z utrwalonym przez wieki użytkowaniem morza w zasadniczo w dwóch celach: żeglugi i rybołówstwa, co się przyczyniło do wykształcenia podejścia sektorowego i odrębnych modeli zarządzania dla poszczególnych sektorów morskich. Uwzględnienie negatywnego oddziaływania na obszary przybrzeżne i na morze działalności wykonywanej przez człowieka na lądzie uświadamia z całą siłą konieczność zmiany podejścia do zarządzania i uzupełnienia go o podejście ekosystemowe i holistyczne⁷. Środowisko przybrzeżne i środowisko morskie stanowią przyrodniczą jedność, z natury dynamiczną, ale przy tym skomplikowaną funkcjonalnie. Jeszcze inny problem wiąże się z jurysdykcją i kompetencjami różnych organów w obszarach przybrzeżnych i morskich, zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i terytorialnym („obszarowym”)⁸.

Zintegrowane zarządzanie przybrzeżne zaczęło się rozwijać na początku lat 90. m.in. w Australii i Holandii. Początkowo nie dostrzegano potrzeby tworzenia ram prawnych dla wsparcia programów zintegrowanego zarządzania w obszarach przybrzeżnych. Zarządzanie to było wówczas traktowane jako domena nauk o morzu i narzędzie zarządzania. Gdy się okazało, że brak podstaw prawnych dla tworzenia morskich planów zagospodarowania przestrzennego uniemożliwia skuteczne korzystanie z tego instrumentu, w Europie i na świecie rozpoczął się proces wprowadzania idei zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną oraz instrumentów morskiego planowania przestrzennego do polityk i prawa. W prawie Unii Europejskiej oraz w ramach regionalnej międzynarodowej współpracy państw regionu Morza Bałtyckiego, planowanie i zarządzanie morskie od kilku lat dynamicznie się rozwijają⁹.

⁶ Zob. *Planowanie przestrzenne obszarów...*, *op.cit.*, s. 26–27; zob. też D. P y ć, *Prawo Oceanu...*, *op.cit.*, s. 105–106.

⁷ T.G. Puthucherril, *Operationalising Integrated Coastal Zone Management and Adapting to Sea Level Rise through Coastal Law: Where Does India Stand?*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 2011, vol. 26, s. 574.

⁸ R.A. Makgill, H.G. Rennie, *A Model for Integrated Coastal Management Legislation: A Principled Analysis of New Zealand's Resources Management Act 1991*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 2012, vol. 27, s. 139.

⁹ D. P y ć, *Prawo Oceanu...*, *op.cit.*, s. 105 i nast.

1. DOBRE RZĄDZENIE ŚRODOWISKIEM W PRAWIE MORZA

Konwencja o prawie morza (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*)¹⁰ nakazuje traktować środowisko morskie jako funkcjonalną, ekologiczną jedność (*ecological unity*), co zostało wyrażone w preambule UNCLOS przez podkreślenie, że „problemy przestrzeni oceanu są ściśle ze sobą powiązane i powinny być rozpatrywane jako całość”. Konwencja o prawie morza zobowiązuje państwa do ochrony i zarządzania środowiskiem morskim, podkreślając wagę i znaczenie współpracy międzynarodowej i regionalnej. UNCLOS nakłada następujące obowiązki: ochrony i zachowania środowiska morskiego (art. 192), współpracy państw w celu ochrony i zachowania środowiska morskiego (art. 197), udzielenia pomocy technicznej państwom rozwijającym się (art. 202), monitoringu zagrożeń (art. 204) i dokonywania ocen potencjalnych następstw działalności prowadzonej w środowisku morskim (art. 206), wydawania przepisów prawnych przez państwa będące stronami w celu zmniejszenia, zapobiegania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z różnych źródeł (art. 207), zapewnienia wykonania przepisów (art. 213) oraz odpowiedzialności państw za niewykonanie zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego (art. 235).

W 1992 r. na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro podpisano Agendę 21¹¹. Pomimo że nie jest ona instrumentem prawnie wiążącym, udało się dzięki niej zwrócić uwagę społeczności międzynarodowej na znaczenie zintegrowanego zarządzania i zrównoważonego rozwoju obszarów przybrzeżnych w granicach morskich wód wewnętrznych i mórz terytorialnych oraz wyłącznych stref ekonomicznych, a także zainteresować podmioty lokalne ideą morskiego planowania przestrzennego.

W prawie międzynarodowym nie sformułowano uniwersalnej definicji morskiego planowania przestrzennego, chociaż podejmowano tego typu próby. Pierwszym międzynarodowym spotkaniem poświęconym morskiemu planowaniu przestrzennemu były zorganizowane w 2007 r. przez Międzyrządową Komisję Oceanograficzną UNESCO (*Intergovernmental Oceanographic Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – IOC UNESCO*) warsztaty dotyczące MSP. Sformułowano wówczas definicję morskiego planowania przestrzennego, uznając je za sposób poprawy podejmowania decyzji i ich realizacji, oparty na ekosystemowym podejściu do zarządzania działalnością człowieka w środowisku morskim. MSP sprowadzono do

¹⁰ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543).

¹¹ www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/A21-Ch17.htm.

procesu planowania, który umożliwi zintegrowane, przyszłościowe i spójne podejmowanie decyzji dotyczące użytkowania morza przez człowieka¹².

Zintegrowane zarządzanie przybrzeżne (*integrated coastal management*) rozumie się natomiast jako proces, który zapewnia podejmowanie decyzji przez wszystkie sektory i na wszystkich poziomach rządzenia w sposób zharmonizowany i spójny z morskimi politykami państw w tym zakresie¹³. W doktrynie podkreśla się, że harmonizacja i spójność jest osiągnięta przez zasadę integracji, a do form integracji w ramach zintegrowanego zarządzania przybrzeżnego zalicza się: integrację międzysektorową (różnych sektorów, np. akwakultury, rybołówstwa, górnictwa morskiego), integrację międzyrządową (różnych podmiotów na różnych poziomach rządzenia: międzynarodowym, regionalnym, krajowym i lokalnym), integrację przestrzenną (lądu z wybrzeżem i morzem) oraz integrację wiedzy (nauk prawnych, ekonomicznych, humanistycznych, technicznych i innych)¹⁴.

Przy podejmowaniu decyzji, których skutki mogą oddziaływać na obszary przybrzeżne i morskie, należy kierować się celem, który przyświeca idei zintegrowanego rządzenia (*global governance*), tzn. osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w obszarach przybrzeżnych i morskich, zachowania w jak najlepszym stanie „wrażliwych” na negatywne oddziaływania związane z działalnością człowieka obszarów przybrzeżnych i ich siedlisk oraz utrzymania procesów ekologicznych i różnorodności biologicznej morskiej i przybrzeżnej¹⁵ na poziomie zapewniającym ich przetrwanie.

2. DZIESIĘĆ ZASAD MORSKIEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W REGIONIE MORZA BAŁTYCKIEGO

Morskie planowanie przestrzenne w obszarze Morza Bałtyckiego jest przedmiotem zainteresowania organizacji i instytucji międzynarodowych, m.in. Unii Europejskiej, Nordyckiej Rady Ministrów, Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM), oraz tematem polityk i strategii, takich jak:

¹² C. Ehler, F. Douvère, *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach Toward Ecosystem-Based Management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides no. 53, ICAM Dossier, no. 6, Paris 2009, s. 99, za: A. Deidun, S. Borg, A. Micallef, *Making the Case for Marine Spatial Planning in the Maltese Islands*, Ocean Development & International Law 2011, vol. 42, s. 137.

¹³ B. Cicin-Sain, R. Knecht, *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*, Washington 1998, s. 19.

¹⁴ B. Cicin-Sain, R. Knecht, A. Vallega, A. Harakunarak, *Education and Training in Integrated Coastal Management: Lessons from the International Arena*, Ocean and Coastal Management 2000, vol. 43, s. 292.

¹⁵ R.A. Makgill, H.G. Rennie, *A Model for Integrated Coastal...*, *op.cit.*, s. 137–140.

Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego i VASAB¹⁶.

Problematyką morskiego planowania przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego (*Baltic Sea Region – BSR*) zajmuje się HELCOM-VASAB. HELCOM¹⁷ koordynuje wykonywanie postanowień konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹⁸. VASAB (*Vision and Strategies around the Baltic Sea*) to program współpracy międzynarodowej ministrów odpowiedzialnych za rozwój i planowanie w zakresie planowania przestrzennego, który poza państwami położonymi nad Morzem Bałtyckim obejmuje Białoruś i Norwegię. Grupa HELCOM-VASAB opracowała wspólne zasady planowania przestrzennego na obszarach morskich¹⁹. Zasady morskiego planowania przestrzennego są opracowywane przez grupę roboczą Joint HELCOM-VASAB Maritime Spatial Planning Working Group (HELCOM-VASAB MSP WG).

HELCOM opracowała wiele zaleceń, które mają istotne znaczenie dla morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania obszarami morskimi Bałtyku, m.in.: zalecenie 15/1 dotyczące ochrony pasa brzegowego, zalecenie 15/5 dotyczące systemu przybrzeżnych i morskich obszarów chronionych (BSPA), zalecenie 16/3 dotyczące ochrony dynamiki procesów brzegowych, zalecenie 17/3 dotyczące informacji i konsultacji w procesie wnoszenia nowych instalacji wpływających na środowisko Morza Bałtyckiego, zalecenie 19/1 dotyczące wydobywania osadów z dna morskiego, zalecenie 19/17 dotyczące środków stosowanych w celu zwalczania zanieczyszczeń z instalacji morskich, zalecenie 21/3 dotyczące zrównoważonej i przyjaznej środowisku turystyki w obszarach przybrzeżnych Morza Bałtyckiego, zalecenie 21/4 dotyczące ochrony zagrożonych morskich i przybrzeżnych biotopów bałtyckich, zalecenie 25/4 dotyczące środków stosowanych w celu redukcji zanieczyszczeń z akwakultury i marikultury, zalecenie 24/10 dotyczące wdrażania zintegrowanego morskiego i przybrzeżnego zarządzania działalnością człowieka w obszarze Morza Bałtyckiego, zalecenie 28E/9 dotyczące opracowania szeroko zakrojonych ogólnych zasad planowania przestrzennego w obszarach morskich Bałtyku²⁰.

W Bałtyckim Planie Działania HELCOM z listopada 2007 r. zawarto zobowiązanie skierowane do stron konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego do wspólnego opracowania do 2010 r. i sprawdzenia do 2012 r. ogólnych międzysektorowych zasad morskiego pla-

¹⁶ www.vasab.org.

¹⁷ www.helcom.fi.

¹⁸ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 346).

¹⁹ Zob. *Vision and Strategy around Baltic Sea*; Długookresowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego (*Long-term Perspective on Spatial Development in the Baltic Sea Region – LTP/BSR*), www.vasab.org.

²⁰ www.helcom.fi.

nowania przestrzennego opartych na podejściu ekosystemowym – we współpracy z innymi organami międzynarodowymi.

W dokumencie zatytułowanym *Ogólne zasady morskiego planowania przestrzennego na Morzu Bałtyckim*²¹, opracowanym przez Wspólną Grupę HELCOM i VASAB, określono dziesięć zasad morskiego planowania przestrzennego. Są nimi: zrównoważone zarządzanie (*sustainable management*), podejście ekosystemowe (*ecosystem approach*), długookresowe cele (*long term perspective*), zasada przestrogi (*precautionary principle*), uczestnictwo i przejrzystość (*participation and transparency*), wysokiej jakości dane i źródła informacji (*high quality data and information bases*), transnarodowa koordynacja i konsultacje (*transnational coordination and consultation*), zintegrowane planowanie obszarów lądowo-morskich (*coherent terrestrial and marine spatial planning*), planowanie dostosowane do charakterystyki i specyficznych warunków różnych obszarów (*planning adapted to characteristics and special conditions at different areas*) oraz ciągłość (*continuous planning*). W celu ułatwienia ochrony i zrównoważonego użytkowania Morza Bałtyckiego w tym samym czasie, w którym przyjęto dziesięć wymienionych wyżej zasad, przyjęto też zalecenie HELCOM 28E/9 w sprawie opracowania ogólnych zasad morskiego planowania przestrzennego w obszarze Morza Bałtyckiego²².

Pierwsza z dziesięciu zasad HELCOM-VASAB – zasada zrównoważonego zarządzania podporządkowuje sobie morskie planowanie przestrzenne jako narzędzie realizacji celów w zakresie równoważenia interesów gospodarczych, społecznych i ekologicznych przez podział przestrzeni obszarów morskich, zarządzanie różnymi rodzajami użytkowania morza, integrację planowania sektorowego, stosowanie podejścia ekosystemowego w długiej perspektywie.

Z kolei podejście ekosystemowe jest podstawową zasadą morskiego planowania przestrzennego. Dla swojej skuteczności wymaga ono międzysektorowego i zrównoważonego zarządzania działalnością człowieka w środowisku morskim. Celem podejścia ekosystemowego jest osiągnięcie dobrego stanu środowiska morskiego Morza Bałtyckiego. Podejście ekosystemowe nakazuje traktować Morza Bałtyckie jako ekologiczną jedność.

Długookresowe cele odgrywają ważną rolę w morskim planowaniu przestrzennym w szerokiej skali. Celem perspektywy długookresowej jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego użytkowania morza. Każde państwo-strona konwencji helsińskiej o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego powinno wprowadzić takie podstawy prawne morskiego planowania przestrzennego do prawa krajowego, które zapewnią wertykalną i horyzontalną koordynację działań instytucjonalnych w zakresie korzystania z przestrzeni morskiej.

²¹ *Marine Spatial Planning: Joint HELCOM VASAB Principles and Working Group*, HELCOM HOD 31/2010; http://meeting.helcom.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=18975&folderId=1029231&name=DLFE-41478.pdf.

²² http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec28E_9/.

Zasada przezorności, obok podejścia ekosystemowego, jest zaliczana do podstawowych zasad morskiego planowania przestrzennego. Wprowadza obowiązek przewidywania negatywnych dla środowiska skutków, zanim jeszcze one wystąpią, dlatego też ma zasadnicze znaczenie dla MSP. Ponadto stanowi ona uzupełnienie zasad zawartych w art. 3 konwencji helsińskiej o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego.

Uczestnictwo i przejrzystość polegają na zaangażowaniu, na jak najwcześniejszym etapie, wszystkich organów i zainteresowanych podmiotów, w tym m.in.: gmin nadmorskich, regionalnych organów samorządu terytorialnego, w proces morskiego planowania przestrzennego i włączeniu do tego procesu społeczności lokalnych. Z tego też względu procedury morskiego planowania przestrzennego powinny być ogólnodostępne i przejrzyste.

Wyjątkowo ważny jest też dostęp do wysokiej jakości danych i źródeł informacji. Ich tworzenie i rozwój wymaga współpracy odpowiednich organów i instytucji oraz utrzymania stale aktualizowanych systemów informacji (np. HELCOM GIS), monitoringu i badań w celu wymiany danych (np. zharmonizowana ogólnobałtycka baza informacji i danych na potrzeby planowania). Bazy danych powinny zawierać historyczne dane referencyjne, dane odzwierciedlające stan obecny oraz prognozy na przyszłość dotyczące działalności człowieka i aspektów ekologicznych.

Transnarodowa koordynacja i konsultacje między państwami regionu Morza Bałtyckiego, oparte na prawie międzynarodowym oraz prawie Unii Europejskiej, stanowią podstawę rozwoju morskiego planowania przestrzennego. Morskie plany zagospodarowania przestrzennego powinny być zatem opracowywane z uwzględnieniem ogólnobałtyckiej perspektywy. Istotne jest prowadzenie w tym celu przez wszystkie zainteresowane podmioty międzysektorowego dialogu w regionie Morza Bałtyckiego.

Zasada zintegrowanego planowania obszarów lądowo-morskich zakłada ściśle powiązanie systemów prawnych regulujących planowanie przestrzenne na „styku lądu z morzem”. Osiągnięciu tego celu służą wieloletnie doświadczenia zdobyte w praktyce zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ICZM) przez państwa BSR oraz państwa OSPAR. Komisja OSPAR została powołana na podstawie konwencji o ochronie północno-wschodniego Atlantyku i współpracuje z Komisją Helsińską (HELCOM) w ramach wspólnej grupy²³.

Z kolei planowanie dostosowane do charakterystyki i specyficznych warunków różnych obszarów ma na celu uwzględnienie potrzeb sporządzania odrębnych planów subregionalnych dostosowanych do specyfiki obszaru. Morskie plany zagospodarowania przestrzennego powinny uwzględniać ekologiczną jedność ekosystemową.

Natomiast ciągłość planowania wymaga stałego dostosowywania się do zmieniających warunków i wiedzy o środowisku. Monitorowanie i ocena reali-

²³ D. Pyc, *Prawo Oceanu...*, *op.cit.*, s. 101.

zacji morskich planów zagospodarowania przestrzennego oraz skutków gospodarczo-społeczno-ekologicznych przyczynia się do doskonalenia morskiego planowania przestrzennego.

W zakresie zintegrowanego zarządzania środowiskiem morskim Bałtyku minimalne wymagania skierowane do państw BSR obejmują wprowadzenie do prawa krajowego przepisów wyznaczających podmioty odpowiedzialne za morskie planowanie przestrzenne w wyłącznej strefie ekonomicznej i na morzu terytorialnym oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną. Szczegółowy zakres ich obowiązków powinien być określony w morskim planie zagospodarowania przestrzennego. Należy określić skutki prawne, jakie może wywołać plan, podstawowe wymagania partycypacji społecznej, szczególne wymagania współpracy, zasady monitoringu i sprawozdawczości, maksymalny okres na aktualizację i rewizję planu. W 2013 r. Wspólna Grupa HELCOM-VASAB opublikowała przegląd bałtyckich zasad morskiego planowania przestrzennego w ustawodawstwach krajowych²⁴.

3. RAMY PRAWNE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OBSZARACH MORSKICH I ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA STREFĄ PRZYBRZEŻNĄ W UNII EUROPEJSKIEJ

W Unii Europejskiej ustalono, że celem zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną jest wypracowanie kompleksowych ram zarządzania dla całej unijnej strefy przybrzeżnej, uwzględniających politykę w dziedzinie ochrony środowiska, planowania przestrzennego, politykę gospodarczą oraz polityki w pozostałych dziedzinach, a także inne instrumenty, które mają wpływ na regiony przybrzeżne. ICZM ma zapewnić poprawę dobrobytu społeczności zamieszkujących strefy przybrzeżne oraz ich zrównoważony rozwój. Podejmowane w ramach ICZM działania koncentrują się na lądzie i strefach przybrzeżnych²⁵. W 2002 r. Komisja Europejska ogłosiła komunikat *W sprawie realizacji strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną: Strategia dla Europy*²⁶.

W odróżnieniu od zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną celem morskiego planowania przestrzennego jest projektowanie przestrzeni dla osiągnięcia równowagi w korzystaniu z dostępu do obszarów morskich

²⁴ http://meeting.helcom.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=1250211&folderId=2071521&name=DLFE-52556.pdf.

²⁵ K.F. Kroepelien, *The Norwegian Barents Sea Management Plan and the EC Marine Strategy Directive: Some Political and Legal Challenges with an Ecosystem – Based Approach to the Protection of the European Marine Environment*, RECIEL 2007, vol. 16(1), s. 31 i nast.

²⁶ Komunikat Komisji Europejskiej *W sprawie zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną: Strategia dla Europy*, (Dz.Urz. WE L 148/2002, s. 24).

i użytkowaniu ich zasobów. To, co łączy obie koncepcje: ICZM i MSP, polega na włączaniu do współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów²⁷.

Polityka Unii Europejskiej dotycząca obszarów przybrzeżnych obejmuje pięć instrumentów prawnych:

- zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną, które jest instrumentem zachęcającym państwa członkowskie UE do opracowywania strategii krajowych (instrument ten zawiera wymianę sprawdzonych rozwiązań i projektów)²⁸;
- zintegrowaną politykę morską Unii Europejskiej (instrument ten jest bardziej precyzyjny od zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną i definiuje obszary działania uznane za szczególnie istotne, a są nimi: europejski obszar transportu morskiego bez barier; europejska strategia badań morskich; zintegrowana polityka morską państw członkowskich; europejska sieć nadzoru morskiego; harmonogram zagospodarowania przestrzennego obszaru morskiego; strategia łagodzenia skutków zmian klimatu na obszarach przybrzeżnych; zmniejszanie zanieczyszczeń powodowanych przez transport morski; walka z nielegalnym rybołówstwem i niszczeniem zasobów ryb; europejska sieć klastrów morskich; europejskie prawo pracy w sektorze rybołówstwa i transportu morskiego);
- wspólną politykę rybołówstwa (WPR)²⁹, która wpływa na życie gospodarcze i społeczne regionów przybrzeżnych;
- dyrektywę siedliskową i ptasią (Natura 2000)³⁰ – stosowane również w odniesieniu do obszarów morskich;
- dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej³¹.

W Unii Europejskiej problematyce morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną poświęca się wiele uwagi. W zielonej księdze z 2006 r. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz* uwzględniono wprowadzenie systemu planowania przestrzennego w obszarach przybrzeżnych³². W październiku 2007 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii

²⁷ Zob. Komunikat Komisji *Planowanie przestrzenne obszarów morskich w UE – osiągnięcia i perspektywy na przyszłość*, KOM (2010)771.

²⁸ KOM (2007)0308.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.Urz. WE L 358 z 31.12.2002 r., s. 59).

³⁰ Dyrektywa 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7); dyrektywa 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7).

³¹ Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008 r.

³² Zielona księga: *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz; Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem*” przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 07.06.2006, KOM (2006)275.

Europejskiej³³, nazywany błękitną księgą polityki morskiej UE (*the European Union's Blue Book on Maritime Policy*). Zdefiniowano w niej MSP jako podstawowe narzędzie zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i regionów przybrzeżnych. Błękitna księga polityki morskiej jest pierwszym unijnym aktem, w którym pojawiło się pojęcie zintegrowanego morskiego planowania przestrzennego (*integrated maritime spatial planning* – IMSP).

W doktrynie podkreśla się, że przez działania zainteresowanych podmiotów oraz korzystanie z technologii Geograficznego Systemu Informacyjnego (*Geographic Information System* – GIS)³⁴ zintegrowane morskie planowanie przestrzenne dąży do rozszerzenia lądowego planowania przestrzennego i zasad zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ICZM) na obszary przybrzeżne i morskie³⁵, w tym wyłączone strefy ekonomiczne.

Na wprowadzenie do polityki morskiej UE zintegrowanego podejścia do zarządzania morzami oraz gospodarkami powiązanych z morzem wpłynęła idea zawarta we wspomnianej zielonej księdze z 2006 r.³⁶ Stwierdzono w niej, że celem zintegrowanej polityki morskiej jest wspieranie zrównoważonego rozwoju mórz i oceanów oraz rozwijanie skoordynowanego, spójnego i przejrzystego procesu decyzyjnego w zakresie unijnych polityk sektorowych dotyczących mórz i oceanów, wysp, obszarów przybrzeżnych i regionów morskich, a także sektorów morskich. Ze zintegrowanej polityki morskiej UE wynika, że planowanie przestrzenne w obszarach morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną to instrumenty przekrojowe adresowane do podmiotów publicznych i zainteresowanych stron, które powinny być stosowane w sposób skoordynowany i zintegrowany.

Wizja rozwoju polityki morskiej Unii Europejskiej koncentruje się na gromadzeniu i analizie wiedzy o morzu³⁷. Rozporządzenie (UE) nr 1255/2011 z 30.11.2011 r. ustanawiające program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej³⁸ promuje planowanie przestrzenne w obszarach morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną. Wśród sześciu celów ogólnych zawartych w rozporządzeniu znalazło się: po pierwsze – wsparcie rozwoju i wdrażania zintegrowanego zarządzania sprawamiorskimi i sprawami dotyczącymi obszarów przybrzeżnych (art. 2a), po drugie – wkład w rozwój instru-

³³ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, KOM (2007)574.

³⁴ J. Czochański, *GIS w planowaniu i zarządzaniu obszarami morskimi Bałtyku. Nowe pola zastosowań i narzędzia współpracy instytucjonalnej*, [w:] *Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych*, red. J. Zaucha, M. Matczak, J. Przedrzyńska, Gdańsk 2009, s. 255 i nast.

³⁵ A. Deidun, S. Borg, A. Micallef, *Making the Case for Marine Spatial Planning...*, *op.cit.*, s. 137.

³⁶ KOM (2006)275.

³⁷ Komunikat Komisji Europejskiej *Wiedza o Morzu 2020 – dane morskie i obserwacje środowiska morskiego na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu*, KOM (2010)461.

³⁸ Dz.Urz. UE L 321 z 5.12.2011, s. 1.

mentów przekrojowych, a mianowicie planowania przestrzennego obszarów morskich, wspólnego mechanizmu wymiany informacji (CISE) i wiedzy o oceanach, morzach i regionach przybrzeżnych Unii i graniczących z nią, aby rozwijać synergię i wspierać strategię polityczne dotyczące mórz lub wybrzeży, zwłaszcza w dziedzinach rozwoju gospodarczego, zatrudnienia, ochrony środowiska, badań naukowych, bezpieczeństwa morskiego, energii, a także rozwój ekologicznych technologii morskich – z uwzględnieniem i wykorzystaniem istniejących instrumentów i inicjatyw (art. 2b). Rozporządzenie (UE) nr 1255/2011 do instrumentów przekrojowych wprost zalicza morskie planowanie przestrzenne oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną. Zgodnie z rozporządzeniem stanowią one ważne instrumenty zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i regionów przybrzeżnych, a także przyczyniają się do realizacji celów zarządzania opartego na ekosystemach oraz rozwoju lądowo-morskich powiązań, jak również ułatwiania współpracy państw członkowskich UE, np. w zakresie rozwoju eksperymentalnych i innych rozwiązań, które łączą produkcję energii odnawialnej i hodowlę ryb (art. 3 ust. 2b).

Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej obejmuje tzw. filar środowiskowy, który został wyeksponowany w dyrektywie 2008/56/WE przyjętej 17.06.2008 r. i ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (tzw. ramowa dyrektywa w sprawie strategii morskiej)³⁹. Dyrektywa ta zobowiązała państwa członkowskie UE do opracowania strategii zarządzania obszarami morskimi pozostającymi pod ich jurysdykcją – we współpracy z innymi państwami członkowskimi i krajami sąsiadującymi spoza Unii Europejskiej. Celem strategii jest ochrona i zachowanie środowiska morskiego oraz osiągnięcie „dobrego stanu” ekologicznego środowiska morskiego⁴⁰. Pod koniec 2008 r. Parlament Europejski przyjął specjalną rezolucję w sprawie aspektów rozwoju regionalnego związanych z wpływem turystyki na regiony przybrzeżne⁴¹.

Warto też zwrócić uwagę na koncepcję „niebieskiego wzrostu”. Zakłada ona, że unijne wybrzeża, morza i oceany mogą pomóc Unii Europejskiej w ożywieniu gospodarki i konkurencyjności. W UE uznano, że „niebieski wzrost” wpisuje się w realizację *Strategii Europa 2020*⁴² i może prowadzić do inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i trwałego wzrostu gospodarczego, ukierunkowanego na innowacje i podnoszenie rangi „niebieskiej gospodarki” dzięki upo-

³⁹ Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008.

⁴⁰ D. Pyc, *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, Prawo Morskie 2007, t. XXIII, s. 29–50.

⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16.12.2008 r. w sprawie aspektów rozwoju regionalnego związanych z wpływem turystyki w regionach przybrzeżnych, 2008/2132(INI) (Dz.Urz. UE C 45 E/2010).

⁴² Strategia „Europa 2020” jest programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, który zastąpił realizowaną od 2000 r., następnie zmienioną w 2005 r. Strategię Lizbońską; zob. Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010)2020.

wszechniani z zainteresowania nią państw członkowskich, regionów, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego⁴³. Problem polega na tym, że dążenie do realizacji celów *Strategii Europa 2020* przez „niebieski wzrost” wymaga zintegrowanego zarządzania obszarami morskimi i strefą przybrzeżną, w tym wprowadzenia w życie instrumentów morskiego planowania przestrzennego. Większość z państw członkowskich UE nie wprowadziła do swojego prawa krajowego morskich planów zagospodarowania przestrzennego.

Zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną oraz morskie planowanie przestrzenne są względem siebie komplementarne. W czerwcu 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła ocenę zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w Europie⁴⁴. W opinii Komisji, jeżeli stosuje się je łącznie, służą one poprawie planowania i zarządzania w obszarze przybrzeżnym, na „styku lądu z morzem”.

Komisja Europejska ogłosiła komunikat *Mapa drogowa na rzecz planowania przestrzennego obszarów morskich. Opracowanie wspólnych zasad w UE*⁴⁵ w 2008 r. Komisja określiła pięć obszarów wsparcia dla rozwoju morskiego planowania przestrzennego, zwracając uwagę państwom członkowskim na konieczność ich integracji sektorowej, jak również skierowanie działań na uczynienie tego procesu transparentnym w celu jego lepszego, publicznego zrozumienia. Są to: współpraca i konsultacje transgraniczne (*cross-border cooperation*), monitorowanie i ocena procesu planowania (*incorporating monitoring and evaluation*), solidne bazy danych i podstawy naukowe (*strong data and knowledge base*), koordynacja w państwach członkowskich – uproszczenie procesu decyzyjnego (*coordination with Member States – simplifying decision processes*) przejrzysty sposób opracowywania planowania przestrzennego obszarów morskich (*developing marine spatial planning in a transparent manner*). W komunikacie jest mowa o obowiązku państw członkowskich w zakresie wdrożenia planowania przestrzennego obszarów morskich. W 2010 r. Komisja ogłosiła kolejny podsumowujący komunikat zatytułowany *Morskie planowanie przestrzenne w Unii Europejskiej – osiągnięcia i przyszły rozwój*⁴⁶.

W październiku 2012 r. przyjęto Deklarację europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (deklaracja z Limassol)⁴⁷. Uznano w niej między innymi, że *Strategii Europa 2020* powinna towarzyszyć dynamiczna agenda obejmująca morza i oceany, wspierająca wzrost, konkurencyjność i potencjał tworzenia miejsc pracy prowadzących do zrównoważonej błękitnej gospodarki.

⁴³ Komunikat Komisji Europejskiej *Niebieski wzrost – szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich*, KOM (2012)494.

⁴⁴ Komunikat Komisji Europejskiej, Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady *Ocena zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (ZZSP) w Europie*, KOM (2007)0308.

⁴⁵ KOM (2008)791.

⁴⁶ KOM (2010)771.

⁴⁷ <http://www.transport.gov.pl/files/0/1796011/DeklaracjaLimassol.pdf>.

W celu osiągnięcia zrównoważonego wzrostu działalności morskiej i przybrzeżnej oraz wykorzystania zasobów morskich i przybrzeżnych opracowano projekt dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną⁴⁸, opierając je na podejściu ekosystemowym, zapewniającym ochronę zasobów naturalnych. Strefa przybrzeżna została zdefiniowana jako geomorfologiczny obszar po obu stronach brzegu morskiego, ograniczony od strony morza morską granicą zewnętrzną mierz terytorialnych państw członkowskich, a od strony lądu granicą określoną przez państwa członkowskie w ich strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną.

Projektowana dyrektywa dotyczy m.in. opracowywania i celów planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną na poziomie państw członkowskich; określa minimalne wymagania dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną; określa udział społeczeństwa w opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną; dotyczy gromadzenia danych i wymiany informacji w celu wspierania planów zagospodarowania przestrzennego w obszarach morskich i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną; dotyczy oceny oddziaływania na środowisko planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich i strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną; dotyczy współpracy państw członkowskich UE oraz ich współpracy z państwami trzecimi, a także określa obowiązki państw członkowskich w zakresie składania Komisji sprawozdań na temat wdrażania dyrektywy.

W projektowanej dyrektywie uznano, że planowanie przestrzenne obszarów morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną będzie się między innymi przyczyniać do osiągnięcia celów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴⁹, Rozporządzenia Rady nr 2371/2002 z 20.12.2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa⁵⁰, Decyzji nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1692/96/WE w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej⁵¹, Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskie-

⁴⁸ KOM (2013)133.

⁴⁹ Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16.

⁵⁰ Dz.Urz. UE L 358 z 31.12.2002 r., s. 59.

⁵¹ Dz.Urz. UE L 167 z 30.04.2004 r., s. 1.

go, strategii UE w zakresie różnorodności biologicznej na 2020 r.⁵², planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy⁵³, strategii UE dotyczącej dostosowania się do zmiany klimatu⁵⁴ oraz – w stosownych przypadkach – również polityki regionalnej UE, w tym strategii dotyczących basenów morskich, a także strategii makroregionalnych.

4. MORSKIE PLANOWANIE PRZESTRZENNE I ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE STREFĄ PRZYBRZEŻNĄ W POLSCE

W 2003 r. ustawodawca wprowadził do prawa polskiego możliwość opracowywania morskich planów zagospodarowania przestrzennego. Potrzeba wprowadzenia instrumentów morskiego planowania przestrzennego w Polsce była tłumaczona czynnikami naturalnymi i antropogenicznymi, w tym przede wszystkim zagrożeniami, takimi jak erozja brzegu morskiego i zanik plaż, oraz negatywnymi skutkami działalności człowieka. Stwierdzono, że zagrożenia te mogą negatywnie oddziaływać, stwarzając niebezpieczeństwo powodziowe na terenach przybrzeżnych (w związku z ryzykiem wzrostu poziomu morza jako skutku cofania się linii brzegowej lub powodzi sztormowych), na gospodarkę nadmorskich gmin (turystyka, rybołówstwo) oraz na różnorodność biologiczną strefy przybrzeżnej.

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego jest Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁵. Zgodnie z tą ustawą w odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów Ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej⁵⁶ (art. 4a). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła zmiany w przepisach obowiązujących, w tym m.in. w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej. Zmiany te polegały na wprowadzeniu nieznanymi wcześniej polskiemu prawu przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Do ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej dodano nowy rozdział zatytułowany *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich wód*

⁵² KOM (2011)244.

⁵³ KOM (2011)571.

⁵⁴ KOM (2013)XXX.

⁵⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zmian.

⁵⁶ Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502, z późn. zmian.).

wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Z perspektywy czasu, w porównaniu z ówczesnie obowiązującymi w państwach europejskich, a w szczególności w państwach położonych w obszarze Morza Bałtyckiego, rozwiązaniami prawnymi z zakresu morskiego planowania przestrzennego, można stwierdzić, że Polska jako jedno z pierwszych państw (obok Niemiec) wprowadziła przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

Na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrami do spraw: środowiska, gospodarki wodnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej może przyjąć, w drodze rozporządzenia, plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, uwzględniając wydane ważne pozwolenia (art. 23 i 23a) oraz ustalenia dotyczące planu, z których wynika, że plan rozstrzyga o: przeznaczeniu obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej; zakazach lub ograniczeniach korzystania z tych obszarów morskich, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody; rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego; kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej; obszarach oraz warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego (art. 37a ust. 2).

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej sporządza dla obszaru objętego planem właściwy miejscowo dyrektor urzędu morskiego. Do projektu planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko. Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz opracowania prognozy oddziaływania na środowisko obciążają budżet państwa albo inwestora realizującego inwestycję, jeżeli ustalenia tego planu są bezpośrednią konsekwencją realizacji tej inwestycji.

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 określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rybołówstwa (art. 37b).

Po latach okazało się, że wyżej przywołane przepisy nie spełniły swojej roli. W praktyce plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich nie zostały włączone do systemu koordynacji planów przestrzennych w Polsce,

a uzgodnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z właściwą administracją morską dotyczą głównie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego portów i przystani morskich⁵⁷.

Pomimo że planowanie przestrzenne w polskich obszarach morskich jest od niedawna składową *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*⁵⁸, za której realizację jest odpowiedzialny minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, to jest to dokument na tyle ogólny, że nie wynika z niego obowiązek prawny wprowadzenia podejścia ekosystemowego, integrującego morskie planowanie przestrzenne i zarządzanie obszarami przybrzeżnymi w Polsce. Taka integracja byłaby pożądana nie tylko w sferze zasad i wartości, ale przede wszystkim w sferze instytucjonalnej i w szeroko rozumianym zakresie przedmiotowym. Sprowadzenie w Polsce morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną tylko do ochrony brzegów morskich wydaje się obrazować niezrozumienie funkcji instrumentów MSP i ICZM.

Brak progresu w omawianym zakresie może przyczynić się do pogłębiającej się petryfikacji swoistego dualizmu systemów planowania przestrzennego w Polsce, polegającego na rozdzieleniu planowania przestrzennego na lądzie od planowania przestrzennego obszarów morskich. Wobec tego realne szanse na realizację celów zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (trudnym do zarządzania „stykiem lądu z morzem”) oraz polskimi obszarami morskimi wydają się nikłe w najbliższej przyszłości. Sytuację tę może zmienić wejście w życie projektowanej dyrektywy UE ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną⁵⁹.

WNIOSKI

Morskie planowanie przestrzenne jest otwartym procesem analizowania i planowania przestrzeni morskiej przy temporalnym rozłożeniu różnych rodzajów działalności człowieka w obszarach morskich, prowadzącym do osiągnięcia celów gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska, w tym celów zrównoważonego rozwoju.

Pod względem zasięgu geograficznego zakres planowania przestrzennego w obszarach morskich kształtuje się w zróżnicowany sposób, często w zależności od uwarunkowań regionalnych. Przy opracowywaniu modelu planowania przestrzennego w obszarach morskich należy zapewnić wykonanie zobowiązań

⁵⁷ *Planowanie przestrzenne obszarów...*, *op.cit.*, s. 38.

⁵⁸ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosc/Documents/KPZK2030.PDF.

⁵⁹ KOM (2013)133.

wynikających z umów międzynarodowych i międzynarodowego prawa zwyczajowego.

W Unii Europejskiej planowanie przestrzenne obszarów morskich i zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną zostały zaklasyfikowane jako narzędzia zintegrowanego zarządzania w ramach zintegrowanej polityki morskiej UE. Oba te instrumenty są narzędziami służącymi do koordynacji potencjalnie konkurujących ze sobą polityk sektorowych w takich dziedzinach, jak: energetyka, transport morski i rybołówstwo, ochrona środowiska, oraz mają na celu wzmocnienie zintegrowanego procesu decyzyjnego.

W tych państwach członkowskich UE, które rozwinęły już instrumenty morskiego planowania przestrzennego, ich realizacja pozostaje na poziomie krajowym i jest wykonywana przez organy tych państw lub agencje wykonawcze. Proces planowania podlega analizie użytkowania środowiska morskiego i jego zasobów, koniecznej do podejmowania decyzji⁶⁰. UE przejęła jedynie funkcję polegającą na usprawnieniu współpracy i opracowaniu wspólnego podejścia. W opinii Komisji Europejskiej dla procesu morskiego planowania przestrzennego korzystne byłoby istnienie jednego organu administracyjnego realizującego proces planowania. Do zadań tego organu należałoby udzielanie wyjaśnień co do zakresu odpowiedzialności i poziomu uprawnień (na poziomie krajowym lub regionalnym). Niekoniecznie oznacza to tworzenie nowego organu. W UE uznano, że cel ten można osiągnąć przez tzw. jedno okienko, oparte na istniejących strukturach zarządzania⁶¹.

Pomimo że działania prowadzone na lądzie mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio negatywny wpływ na polską strefę przybrzeżną i obszary morskie RP, w Polsce morskie planowanie przestrzenne koncentruje się głównie na działalności morskiej prowadzonej w obszarach przybrzeżnych i procesach zachodzących w pasie nadbrzeżnym. Zasadnicza zmiana powinna zatem polegać na zmianie wzorca i przejściu na kompleksowy, holistyczny model zarządzania polską przestrzenią lądowo-morską.

⁶⁰ Komunikat Komisji Europejskiej *Planowanie przestrzenne obszarów morskich w UE – osiągnięcia i perspektywy na przyszłość*, KOM (2010)771.

⁶¹KOM (2010)771.

DOROTA PYĆ

PRINCIPLES OF MARINE SPATIAL PLANNING AND INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT (Summary)

The article is devoted to the issues of principles that are important for the development of marine spatial planning (MSP) and integrated coastal zone management (ICZM). Marine spatial planning can be understood as a practical way to implement the principles of rational use of maritime areas in accordance with sustainable development based on stakeholders cooperation. The integrated coastal zone management function is integration of maritime sectors in order to remedy conflicts arising in the ocean space and also institutional conflicts.

The precautionary principle and the ecosystem approach determine the current framework for spatial planning in marine areas and regulate various human activities in the marine environment, taking into account the protection of marine and coastal ecosystems and biodiversity.

In order to achieve sustainable growth of maritime and coastal activities and the use of marine and coastal resources the European Union developed in 2013 a draft directive establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal zone management, as a specific remedy to the very slow implementation of the principles and instruments of maritime spatial planning and integrated coastal zone management by the Member States.