

JANINA CIECHANOWICZ-McLEAN

OCHRONA ŚRODOWISKA MORSKIEGO W PASIE NADBRZEŻNYM

Artykuł ma charakter prawno-administracyjny i dotyczy ochrony wybrzeża morskiego.

Zarządzanie środowiskiem w morskim pasie nadbrzeżnym dokonuje się poprzez działalność urzędu morskiego, który za ten teren odpowiada z mocy prawa. Urząd morski jest odpowiedzialny za ochronę brzegu morskiego. W badanym przypadku klifu w Jastrzębiej Górze nie można wykluczyć, że do zawalenia budowli doszło w wyniku warunków zewnętrznych – zaniechania ze strony administracji, jak i sił natury. Sprawa nie jest zatem jednoznacznie przesądzona i wymaga odpowiednich studiów technicznych i administracyjnoprawnych.

Obszary przybrzeżne mają duże znaczenie ekonomiczne i ekologiczne dla wszystkich państw nadmorskich w świecie. Obszary te, a w szczególności strefa przybrzeżna, wymagają zintegrowanego, międzysektorowego planowania i zarządzania, w celu zapewnienia im zrównoważonego rozwoju – ekorozwoju.

Specyfika obszarów przybrzeżnych wynika stąd, że różne działania prowadzone na lądzie wpływają negatywnie na środowisko morskie. Istnieje też relacja odwrotna: środowisko morskie oddziałuje również na środowisko lądowe. Obecnie żyjemy w okresie transgresji Bałtyku, a więc polskie brzegi morskie generalnie „cofają się”. Dla ochrony lądu przed aktywnością morza nie wystarczają już tak proste zabezpieczenia, jak drewniane falochrony, głazy i kamienie ustawiane w celu rozbijania fal. Również działalność człowieka na morzu prowadzi do zniszczeń środowiska w strefie brzegowej. Dla przykładu zanieczyszczenia pochodzące z oczyszczenia zęz tankowców lub wycieków powstających w czasie wypadków morskich, mogą mieć poważny wpływ na strefę lądową. Działalność portów i stoczni przyczynia się również do zanieczyszczenia wód morskich.

W świetle zasygnalizowanej specyfiki środowiska w strefie brzegowej wynika jednoznacznie, że brak zrozumienia współzależności pomiędzy lądową a morską częścią brzegu, a w konsekwencji brak skoordynowanego zarządzania, ogranicza możliwość wprowadzenia ekorozwoju w tej strefie. Jednym z istotnych instrumentów zarządzania jest prawo ochrony środowiska.

1. POJĘCIE STREFY NADBRZEŻNEJ

Przepisy prawa nie określają dokładnie pojęcia strefy brzegowej. Przyjmuje się, że strefa brzegowa obejmuje obszar bezpośrednio przylegający do brzegu morskiego. W rozumieniu prawa chodzi tu o pas nadbrzeżny określany w ustawie z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹. Pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego przebiegający wzdłuż wybrzeża morskiego. W skład pasa nadbrzeżnego wchodzi:

- 1) pas techniczny, stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska,
- 2) pas ochrony, obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1993 roku w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego², szczegółowo określa, co wchodzi w skład pasa nadbrzeżnego: pas techniczny i pas ochronny. Poniżej zacytowano fragmenty tego rozporządzenia.

„§ 1. Pas nadbrzeżny przebiega wzdłuż wybrzeża morskiego oraz morskich wód wewnętrznych również w granicach administracyjnych gmin nadmorskich, z wyłączeniem terenów leżących w granicach portów i przystani morskich, określonych w odrębnych przepisach.

§ 2. W skład pasa nadbrzeżnego wchodzi:

1/ pas techniczny obejmujący:

a/ na brzegach wydmych: przedwydmę /plażę/, ochronny wał wydmy i pas terenu za wałem wydmy o szerokości do 200 m;

b/ na brzegach klifowych: podnóże klifu, stok klifowy i pas terenu o szerokości do 100 m, licząc od górnej krawędzi stoku;

c/ na brzegach zalewowych: pas terenu od linii brzegu do odwodnego podnóża wałów przeciwpowodziowych lub o szerokości do 200 m;

2/ pas ochronny o szerokości do 2000 m, stanowiący naturalną rezerwę pasa technicznego, będący obszarem, na którym działalność ogólnogospodarcza człowieka podlega określonym w ustawach ograniczeniom, wynikającym z potrzeb utrzymania brzegu morskiego i wytworzenia ekosystemu nadmorskiego.

W szczególnych przypadkach, gdy jest to uzasadnione warunkami lokalnymi, szerokość pasa technicznego i pasa ochronnego może być większa od określonej w ust. 1.

W przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego, jego funkcję przejmuje pas ochronny, na powierzchni odpowiadającej lokalnym potrzebom, do czasu wytyczenia nowego pasa technicznego w myśl § 2. ust. 1 pkt. 1.

§ 3. Właściwy terytorialnie urząd morski wytycza w terenie granice pasa technicznego po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek

¹Dz.U. Nr 32, poz. 131.

²Dz.U. Nr 50, poz. 228.

organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii właściwych organów wojskowych.

Przebieg granic pasa technicznego w terenie wyznaczają graniczniki i linie je łączące.

Granice pasa ochronnego określają metodą opisu topograficznego na mapie rejonowe organy administracji rządowej w porozumieniu z dyrektorami urzędów morskich i z właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – z właściwymi organami wojskowymi”.

Pozwolenia wodnoprawne i decyzje w sprawach budownictwa, zmiany w zalesieniu, zadrzewieniu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także opracowanie i realizacja planów zagospodarowania przestrzennego w pasie ochronnym, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Natomiast wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa technicznego, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego są zatwierdzane przez organy administracji morskiej, w uzgodnieniu z gminami nadmorskimi.

Reasumując, gminy nadmorskie muszą z woli prawa współdziałać z organami administracji morskiej nie tylko w kwestii szerokości pasa technicznego i ochronnego, ale również co do sposobu ich zagospodarowania i ochrony środowiska na tym obszarze³.

2. REGULACJE PRAWNE Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA W PASIE NADBRZEŻNYM

Strefa brzegowa znajduje się na obszarze gmin nadmorskich. Przepisy prawa w Polsce nie różnicują gmin w zależności od ich charakteru geograficzno-przyrodniczego na gminy górskie, nadmorskie, wiejskie czy miejskie. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym⁴. Zadania własne gminy obejmują między innymi sprawy z zakresu planowania przestrzennego i ochrony środowiska. Jednak gmina nie zawsze może o nich decydować. Rozstrzygają to przepisy prawa materialnego, w tym w szczególności przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska⁵, oraz ustawy „kompetencyjnej”⁶.

³J. Ciechanowicz, *Ochrona środowiska przed zanieczyszczeniami na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuletyn Proekologiczny, Gdańsk 1992, nr 6, s. 9–11.

⁴Tekst jednolity, Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, z późniejszymi zmianami.

⁵Dz.U., Nr 62, poz. 627.

⁶Ustawa z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198, z późniejszymi zmianami).

Panuje powszechne przekonanie, że kompetencje organów gminy w ochronie środowiska nie są rozległe. Organy gminy nie mają na przykład niemal żadnych kompetencji w tak istotnych dziedzinach ochrony środowiska, jakimi są ochrona wód i powietrza przed zanieczyszczeniem, nie wydają najważniejszych decyzji reglamentacyjnych, nie mogą wstrzymać działalności zagrażającej środowisku⁷. Najistotniejsze uprawnienia gmin ograniczają się do miejscowego planowania przestrzennego, ochrony zieleni, ochrony przed odpadami komunalnymi, czy też niektórych zagadnień z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Szczegółowe kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska wynikają z następujących ustaw:

1. Ustawa Prawo ochrony środowiska.
2. Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody⁸.
3. Ustawa z dnia 12 września 1991 roku o lasach⁹.
4. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰.
5. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne¹¹.
6. Ustawa z dnia 13 października 1995 roku – Prawo łowieckie¹².
7. Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³.

Nie wdając się w szczegółową analizę kompetencji gminy w zakresie ochrony środowiska wynikających z wyżej wymienionych ustaw, należy stwierdzić, że ustawodawca przekazał gminom pewną, niewielką ilość zadań o znaczeniu *stricte* lokalnym, zasadnicze zaś upoważnienia decyzyjne pozostawiono w gestii administracji rządowej. Uzasadnić należy to tym, iż obszar gminy jest jednostką o stosunkowo małej powierzchni i o niewielkich możliwościach ekonomicznych, by organy gminy same mogły decydować i wykonywać wszystkie zadania z zakresu ochrony środowiska w sposób zadowalający. W stosunku do gmin położonych w strefie brzegowej potrzebna jest jednolita państwowa polityka morska i środowiskowa, realizowana w całym pasie (524 km) polskiego wybrzeża. Charakter zagrożeń ekologicznych w strefie brzegowej wskazuje na konieczność rozwiązywania tych problemów przede

⁷K. Górka, B. Poskrobko, W. Kadecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 190; J. Ciechanowicz, *Kompetencje samorządu w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, nr 2, s. 99; J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997.

⁸Dz.U. Nr 114, poz. 492, z późniejszymi zmianami.

⁹Dz.U. Nr 101, poz. 444, z późniejszymi zmianami.

¹⁰Dz.U. Nr 16, poz. 78.

¹¹Dz.U. Nr 115, poz. 1229, z późniejszymi zmianami.

¹²Dz.U. Nr 147, poz. 713, z późniejszymi zmianami.

¹³Dz.U. Nr 132, poz. 621, z późniejszymi zmianami.

wszystkim przez organy rządowej administracji ogólnej oraz specjalnej, a także naczelne organy państwa.

3. KIERUNKI ROZWOJU REGULACJI PRAWNYCH W PASIE NADBRZEŻNYM

W strefie brzegowej dominują problemy związane z zanieczyszczeniem wód śródlądowych, przybrzeżnych, a także problemy wynikające z braku zabezpieczenia linii brzegowej i ładu przestrzennego. W tej sytuacji koniecznością stała się nowelizacja ustawy prawo wodne. Ustawa ta zawiera takie rozwiązania, które mogą przyczynić się do poprawy czystości wód na obszarach gmin przybrzeżnych¹⁴. Reprezentuje ona podejście ekosystemowe. Jest to szeroko rozumiane podejście do zarządzania zasobami wodnymi, przyjmujące jako jednostkę zlewnię – dorzecze lub strefę wododziałową. Prawo wodne wprowadza istotne zmiany i nowe rozwiązania m.in. w zakresie własności wód, zasad i warunków korzystania z wód. Przyjęcie takich rozwiązań zarządzania gospodarką wodną, z uwzględnieniem podziału hydrograficznego kraju, jest zbieżne z postanowieniami nowej konwencji helsińskiej z 1992 roku o ochronie środowiska morskiego Morza Bałtyckiego¹⁵.

Konwencja helsińska z 1992 roku stosuje się także do wód śródlądowych, bowiem obszarem swojego działania obejmuje całe zlewnisko Morza Bałtyckiego. Konwencja ta w sposób kompleksowy reguluje zasady ochrony środowiska Morza Bałtyckiego, obejmując zagadnienia związane z ochroną wód, atmosfery i powierzchni ziemi¹⁶. Kładzie duży nacisk na podejmowanie środków zaradczych w odniesieniu do potencjalnych substancji mogących zanieczyszczać morze, wykorzystanie Najlepszej Dostępnej Technologii i Najlepszej Praktyki Ekologicznej, w celu eliminacji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł punktowych i rozproszonych oraz zasady „zanieczyszczający płaci za zanieczyszczenia”. Nowa Konwencja wprowadza również procedurę sporządzania ocen oddziaływania na środowisko dla planowanej działalności mogącej wywierać ujemny wpływ na środowisko. Ponadto postanowienia konwencji nakładają obowiązek prowadzenia kontroli emisji zanieczyszczeń do wody i powietrza. Jako jeden z ważkich instrumentów ochrony środowiska,

¹⁴J. Szachułowicz, *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003.

¹⁵Tekst konwencji: *Convention on the Protection of Marine Environment of Baltic Sea Area*, 1974, 1992, HELCOM 1993. Polska ratyfikowała tę konwencję (Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 346).

¹⁶J. Ciechanowicz, *Ochrona środowiska morskiego Bałtyku w świetle nowej konwencji helsińskiej z 1992 roku* [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie*. Księga pamiątkowa dla uczczenia Profesora Mariana Iwanjko, Kraków 1996, s. 219–228; D. Pyć, *Prawna ochrona Morza Bałtyckiego*, Prawo Morskie 1999, t. XI, Taxi. 89.

wprowadzono zapis gwarantujący społeczeństwu szeroki dostęp do informacji o wynikach badań kontrolnych, sprawdzających zgodność z normami jakości wody i warunków wydawania zezwoleń na wprowadzenie zanieczyszczeń. Nowa konwencja nie ogranicza się tylko do problematyki ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami, ale również włącza do swoich postanowień obowiązek ochrony walorów przyrodniczych ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz zachowania różnorodności gatunków zasiedlających je.

Ta ostatnia problematyka jest przedmiotem regulacji Konwencji o różnorodności biologicznej uchwalonej 5 czerwca 1992 roku podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”¹⁷. Konwencja ta uważana jest za przełomową w dziedzinie ochrony przyrody, gdyż preferuje zintegrowaną, całościową ochronę przyrody, a nie ochronę jej poszczególnych elementów. Przepisy konwencji obejmują ochronę różnorodności gatunkowej, genetycznej oraz ochronę różnorodności ekosystemów i biocenoz. Polska ratyfikowała tę konwencję i obecnie musi dokonać jej implementacji w prawie krajowym¹⁸.

Porównanie celów ustawy o ochronie przyrody z celami tej konwencji pozwala stwierdzić, że cele konwencji idą znacznie dalej. Obejmują one nie tylko restytucję i utrzymanie różnorodności biologicznej, ale nakazują również umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych. Państwa są zobowiązane do ochrony *in situ* – w warunkach naturalnych i do ochrony *ex situ* – w warunkach poza naturalnym siedliskiem. Dostęp do zasobów genetycznych jest najtrudniejszym zagadnieniem regulowanym przez konwencję. Zagadnienie to jest przedmiotem regulacji ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Ratyfikacja przez Polskę Konwencji o różnorodności biologicznej przyczyni się do ochrony środowiska w strefie brzegowej. Nadmienić należy, że konwencję tę ratyfikowało ponad 150 państw, w tym również państwa Wspólnoty Europejskiej. W tej grupie państw są wszystkie państwa nadbałtyckie. Przygotowują się one do inwentaryzacji swoich zasobów przyrodniczych i identyfikacji ich zagrożeń. W związku z tym w najbliższym czasie w regionie Bałtyku będą zidentyfikowane typowe i unikalne ekosystemy oraz gatunki roślin i zwierząt¹⁹. Przygotowuje się kompleksowe plany ochrony przyrody, szczególnie w strefie przybrzeżnej. Jest to zbieżne również z celami konwencji helsińskiej z 1992 roku.

¹⁷ *Konwencja o różnorodności biologicznej*, pod. red. S. Wajdy i J. Żurka, Warszawa 1995, s. 5; Dz.U. z 1995 r., Nr 118, poz. 565.

¹⁸ J. Ciechanowicz, *Ratyfikacja Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 roku w świetle harmonizacji polskiego ustawodawstwa z wymogami Unii Europejskiej*. Referat wygłoszony na II Konwencji Ogólnopolskiej *Polska w Unii Europejskiej: Perspektywy Zagrożenia, Warunki*. Toruń, 19-20 listopada 1996.

¹⁹ M. Kulik, *The Convention on Biological Diversity: A chance that should not be missed* WWF Baltic Bulletin, 1995, nr 1, s. 38-43; M. Kulvik, *Recommendations on strategy and follow up*. WWF Baltic Bulletin, 1995, nr 1, s. 41; *Morskie obszary chronione w Polsce*, pod. red. Brodeckiego, Gdynia 1997.

4. OCENA STANU FAKTYCZNEGO

Zgodnie z jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego, każde państwo, które zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe winno wprowadzić do swego ustawodawstwa zmiany konieczne dla zapewnienia wykonania tych zobowiązań. Fakt ten stwarza obowiązek polskiego ustawodawcy do nowelizacji obowiązujących przepisów prawnych.

W odniesieniu do interesujących nas zagadnień ochrony środowiska w strefie nadbrzeżnej, żaden inny akt prawnomiędzynarodowy nie wprowadza tak szczegółowych regulacji jak konwencja helsińska. Nie czyni tego ani Konwencja o prawie morza z 1982 roku²⁰ ani też Deklaracja: Globalny Program Działań – Agenda 21 uchwalona w Rio de Janeiro w 1992 roku²¹. Ta ostatnia podkreśla wagę wprowadzania zintegrowanego zarządzania oraz zasad ekorozwoju na terenach strefy przybrzeżnej i obszarach nadmorskich.

W prawie polskim nie należy tworzyć specjalnych regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska w strefie brzegowej. Należy jedynie implementować postanowienia Konwencji helsińskiej do prawa wewnętrznego²².

W odniesieniu do innego ważnego zagadnienia w ochronie środowiska, a mianowicie planowania przestrzennego, stwierdzić należy, że ustawa z 25 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normuje tę problematykę właściwie²³. Planowanie przestrzenne ma szczególne znaczenie wśród instrumentów prawnych służących ochronie środowiska. Najważniejszą kwestią jest uzależnienie ważności planu od uwzględnienia w nim wymogów ochrony środowiska oraz ochrony przyrody. Wspomniana ustawa stanowi w tym względzie, że ustalenia planów ochrony są wiążące przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Etap drugi zagospodarowania przestrzennego obejmuje konkretyzację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, poprzez wydawanie decyzji administracyjnych. W tym stanie prawnym, jeżeli zgodnie z wolą ustawodawcy uwzględni się ekorozwój jako podstawę tych działań, problemy ochrony środowiska w gminach nadmorskich znajdują właściwe przełożenie prawne. Podporządkowanie ekorozwojowi gospodarki terenami na tych obszarach, w szczególności w pasie

²⁰L. Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 33–47.

²¹Dokumenty Końcowe Konwencji Narodów Zjednoczonych, *Środowisko i Rozwój*, Rio de Janeiro, 3-4 czerwca 1992, Warszawa 1993.

²²J. Ciechanowicz, *The Helsinki Conventions 1974 and 1992. Implementation in Poland*, Referat wygłoszony na konferencji międzynarodowej *Toxic Reduction Programmes in the North Sea and Baltic Sea: A Comparative Perspective on Two Regional Marine Environment Protection Regimes in Northern Europe*, 14-15 February 1997, Vrije Universiteit Brussel, Belgium.

²³Dz.U. Nr 80, poz. 717.

przybrzeżnym, traktować należy jako jedną z podstawowych zasad postępowania w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagwarantuje to uwzględnienie nadmorskiej specyfiki tych obszarów w tworzeniu ładu przestrzennego.

Podsumowując, z obowiązującego stanu prawnego jak i z projektów jego nowelizacji wynika, że dla strefy brzegowej nie ma potrzeby tworzenia szczególnych reżimów ochronnych poprzez odrębne regulacje prawne. Wystarczy jedynie w pełni skutecznie stosować obowiązujące prawo, w tym Konwencję helsińską z 1992 roku o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego, gdyż zawiera ona przepisy o podwyższonych standardach ochronnych w strefie brzegowej.

5. DZIAŁANIA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ŚWIETLE ZOBOWIĄZAŃ POLSKI WYNIKAJĄCYCH Z POSTANOWIEŃ ZAWARTYCH W PLANIE DZIAŁAŃ SZCZYTU ZIEMI W JOHANESBURGU

Szczególna rola we wdrażaniu problematyki dotyczącej ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi, jako podstawy rozwoju ekonomicznego i społecznego, przypada Ministrowi Środowiska (razem z Ministrem Skarbu Państwa). Ten obszerny temat obejmuje zarówno ochronę przed zanieczyszczeniem wód powierzchniowych i podziemnych oraz ekosystemów wodnych, jak i ustanowienie do 2025 r. programów zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi i oszczędzania wody. Wiele uwagi w tych działaniach poświęcono ochronie Bałtyku przed zanieczyszczeniami z ładu, powietrza i morza oraz ochronie linii brzegowej. Organy administracji rządowej razem z samorządami obszarów przybrzeżnych mają opracować i wdrożyć strategie zintegrowanego zarządzania terenami przybrzeżnymi oraz przybrzeżnymi strefami morza, uwzględniające ochronę ekosystemów walorów biologicznych tych terenów i stref. Przykładem takiej planowanej kooperacji jest art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego *Program ochrony brzegów morskich* (Dz.U. Nr 67, poz. 621) stanowiący o tym, że program ten realizowany jest przez dyrektorów urzędów morskich, w uzgodnieniu z organami stanowiącymi gmin, na obszarze których znajduje się brzeg morski. Przykładem mogą być takie gminy, jak: Hel, Jastamia-Kuźnica, Kuźnica-Chałupy, Władysławowo-Jastrzębia Góra, Karwia. W ramach tego programu podejmuje się zadania obejmujące swoim zakresem przedsięwzięcia, mające na celu zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskiem erozji, które dotyczą:

- 1) budowy, rozbudowy i utrzymania systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwania uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegu morskiego;

- 2) zapewnienia stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobiegania zanikowi plaż;
- 3) monitorowania brzegów morskich, a także czynności, prace i badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego, mające na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegu morskiego.

Program wdrożeń przewiduje wiele działań mających przeciwdziałać nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska, które są powodowane przez ekstremalne warunki pogodowe i klimatyczne, np. powodzie, susze, pożary lasów i torfowisk, awarie przemysłowe. Także Minister Środowiska odpowiada za działania mające przeciwdziałać zmianom klimatu oraz rozpowszechnianiu technologii służącej ograniczaniu: emisji do atmosfery gazów cieplarnianych, substancji zubożającej warstwę ozonową, zanieczyszczeń powodujących kwaśne deszcze i choroby dróg oddechowych, a także, trwałych związków organicznych i metali ciężkich. Niewątpliwie zadania te nie będą trudne do wdrażania, gdyż po uchwaleniu ustawy z 26 marca 2001 r. o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową (Dz.U. Nr 52, poz. 537 z późniejszymi zmianami) i wydaniu do niej szeregu aktów wykonawczych, wystarczy monitorowanie i kontrola działań z tego zakresu. Ustawa ta jest regulacją, która na właściwym poziomie prawnym implementuje rozwiązania międzynarodowe związane z substancjami przyczyniającymi się do niszczenia warstwy ozonowej do prawa krajowego. Ze względu na zakres wymagań wynikających z Konwencji wiedeńskiej o ochronie warstwy ozonowej oraz Protokołu Montrealskiego wprowadzającego kontrolę i emisje substancji niszczących warstwę ozonową (Polska ratyfikowała oba te dokumenty), konieczne było oparcie ustawy na systemie zakazów i ograniczeń dotyczących produkcji i obrotu oraz wykorzystywania substancji zubożających warstwę ozonową.

W polskim programie wdrażania postanowień z Johannesburga, zwracając uwagę zapisy dotyczące rozwoju i wdrażania planowania przestrzennego, przede wszystkim pod kątem ochrony gleb, krajobrazu, różnorodności biologicznej, ochrony wód i terenów podmokłych i retencji terenowej (pkt. 3.14). Podobnie też w innym punkcie (3.19) mówi się o ochronie wrażliwych ekosystemów górskich i nadbrzeżnych morskich poprzez właściwe planowanie przestrzenne. Realizacji tych zamierzeń sprzyja uchwalenie nowej ustawy z dnia 25 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów. Na szczeblu krajowym Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych ma obowiązek sporządzić i przedłożyć Radzie Ministrów koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja ta powinna uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze,

kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach ustaw i rozporządzeń. Określa ona uwarunkowania, cele kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia.

6. SYTUACJA KLIFU W JASTRZĘBIEJ GÓRZE A OCHRONA ŚRODOWISKA W PASIE NADBRZEŻNYM

W kwietniu 2001 r. obsunęła się do morza wschodnia część klifu w Jastrzębiej Górze, jego fragment o szerokości 80 m. Klif od 10 lat chroniony jest za pomocą urządzeń gabionowych, tj. kamieni w stalowych siatkach, które ułożone u podnóża stoku miały zapobiegać jego osuwaniu się. Gabiony nie sprawdziły się, gdyż nie chroniły łądu przed jego rozmiękczeniem ze strony morza. Specjaliści nie mają jednoznacznej opinii na temat gabionów. Niektórzy uważają, że należało wybudować betonową opaskę wzdłuż brzegu. Klifowi zagrażają też wody opadowe oraz nie uporządkowana gospodarka wodami gruntowymi na jego obszarze. Stożące na stoku budynki mieszkalne grożą zawaleniem, jak np. dom państwa Studzińskich. Urząd Morski w Gdyni uważa, że w obecnych uwarunkowaniach przyrodniczych i geodezyjnych trudno będzie prowadzić prace ochronne, z uwagi na stałe zagrożenie klifu. Działanie wody powoduje osuwanie się klifu, zagrażające infrastrukturze i osiedlom ludzkim. W publikacjach prasowych wymienia się kilka budynków szczególnie zagrożonych²⁴.

Zarywający się klif ma być zabezpieczony przed postępującym osuwaniem się do morza. Decyzje dotyczące rozpoczęcia przygotowań do prac umacniających urwisty brzeg podjął Urząd Morski w Gdyni. Największe obawy budzi niedostatek pieniędzy. Skoro na proces niszczenia klifu w tym miejscu wpływ mają wody gruntowe, a nie tylko działanie morza, to ochrona jego leży w gestii władz samorządowych. Gmina Władysławowo podjęła pewne działania, np. likwidację szamb i drenaży powierzchniowych. Prace te jednak nie zatrzymały procesu osuwania klifu. W planie zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławowo, teren na którym stoi *Willa Becka* jest uznany za strefę zagrożenia, gdzie nie należy odtwarzać i rozwijać budowy trwale związanej z łądem.

W zaistniałej sytuacji rodzą się pytania, kto zawinił: ludzie, administracja, czy siły przyrody. Poszukując na nie odpowiedzi poczynić należy parę ustaleń.

1. Budynek *Willa Becka* wraz z gruntem p. Studzińscy nabyli w 1997 r., a pozwolenie na remont budowlany wydał w 1999 r. burmistrz Gminy Władysławowo, bez zgody Urzędu Morskiego.

²⁴Zob. Dziennik Bałtycki z 23.IV.2002 r., z 4.VI.2002, z 22.VIII.2002 r.

2. Według rozporządzenia Rady Ministrów z 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego, właściwy terytorialnie urząd morski wytycza w terenie granice pasa technicznego, po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin (§ 3, ust. 1) a granice pasa ochronnego określają rejonowe organy administracji rządowej w porozumieniu z dyrekcjami urzędów morskich i właściwymi radami gminy (§ 3 ust. 2). Zachodzi zatem pytanie, dlaczego dopiero w listopadzie 1999 roku Urząd Morski w Gdyni wytyczył granice pasa technicznego na obszarze Jastrzębiej Góry i do tego czasu wszelkie pozwolenia budowlane wydawano bez zgody tego urzędu, pomimo tego, że prawo – ustawa o obszarach morskich z 1991 r. nałożyła na urzędy morskie taki obowiązek.
3. W 1984 r. Inspektor Nadzoru Budowlanego nakazał wyłączenie z eksploatacji budynku ośrodka czasowego *Horyzont*, potocznie zwanego *Willą Becka*, którego właścicielami od 1997 są państwo Studzińscy. Czy to wyłączenie skutkowało na nowego nabywcę? Co na to Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego?
4. Czy chronić klif w całości, czy we fragmentach, np. wybrane nieruchomości jak ośrodek wypoczynkowy Ministerstwa Finansów, czy *Willę Becka*? Jaka jest w tym względnie praktyka Urzędu Morskiego w Gdyni? Czy opracowany jest program ochrony brzegu morskiego w tym rejonie?
5. Czy można ochronić klif jednocześnie od strony czynników morskich i lądowych. Czy można to zrobić za wszelką cenę, wbrew siłom przyrody, mając na uwadze wypoczynkowy charakter Jastrzębiej Góry, będący zarazem źródłem utrzymania miejscowej ludności. Czy stosować wobec tego obszaru tylko zasadę ochrony środowiska, czy też zrównoważonego rozwoju?
6. Z punktu widzenia interesu podmiotu gospodarującego na obszarze specjalnym, obszary te możemy podzielić na:
 - obszary specjalne, wyłączające określone uprawnienia właścicielskie,
 - obszary specjalne, ścieśniające określone uprawnienia właścicielskie,
 - obszary specjalne, ściśle precyzujące sposób wykonywania uprawnień właścicielskich.

Za obszar specjalny, na którym wyłączone są określone uprawnienia właściciela nieruchomości uznać należy obszar pasa technicznego położonego w pasie nadbrzeżnym. Jest to zgodne z art. 36 ust. 1, pkt. 1 ustawy o obszarach morskich, gdzie stanowi się, że pas techniczny to obszar przeznaczony do utrzymywania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska i do innych celów wykorzystywany może być jedynie za zgodą urzędu morskiego, który zarazem określa warunki takiego wykorzystania. W praktyce obszar ten służyć powinien wyłącznie, bądź przede wszystkim, do wykonywania w jego granicach robót zabezpieczających, takich jak

wznoszenie watów wydmowych, urządzeń oczyszczających, czy budowli hydrotechnicznych²⁵.

Obszarem specjalnym ścieśniającym uprawnienia właściciela, czy użytkownika nieruchomości, stanowi pas ochronny pasa nadbrzeżnego. Zgodnie z § 2, ust. 1, pkt. 2 rozporządzenia z 1993 r., na obszarze pasa ochronnego działalność ogólnogospodarcza człowieka podlega określonym w ustawach ograniczeniom, wynikającym z potrzeb utrzymania brzegu morskiego i wytworzenia ekosystemu nadmorskiego. Klif jest częścią brzegu morskiego. Wymóg uzgodnienia z dyrektorem urzędu morskiego obejmuje pozwolenie wodnoprawne i decyzje w sprawach budownictwa, zmian w zalesieniu, zadrzewienia, a także opracowywania i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego w pasie ochronnym.

KONKLUZJA

Zarządzanie środowiskiem w morskim pasie nadbrzeżnym dokonuje się poprzez działalność urzędu morskiego, który za ten teren odpowiada z mocy prawa. Urząd morski jest odpowiedzialny za ochronę brzegu morskiego. W analizowanym wypadku klifu w Jastrzębiej Górze nie można wykluczyć, że do zawalenia budowli doszło w wyniku warunków zewnętrznych – zaniechania ze strony administracji, jak i sił natury. Sprawa nie jest zatem jednoznacznie przesądzona i wymaga odpowiednich studiów technicznych, i administracyjnoprawnych.

PROTECTING THE MARINE ENVIRONMENT IN THE COASTAL AREA (Summary)

The character of this article is legal-administrative, and it deals with the protection of the coastal area.

The management of the coastal environment is executed by the Maritime Office, which is legally responsible for these areas. The Maritime Office is responsible for the protection of the seashore. In the case study of the cliff which collapsed in Jastrzębia Góra, it cannot be ruled out that the collapse of the structure was caused by a combination of administrative negligence and forces of nature. Therefore, the conclusion in this case is not forgone and requires proper technical, administrative and legal study.

²⁵ J. Stochlak, *Kompetencje organów gminy w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 233.

Wydawca:
Fundacja Rozwoju Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni

Skład, druk i oprawa:
Dział Wydawnictw Akademii Morskiej, 81-225 Gdynia, ul. Morska 81-87