

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 26 listopada 2021 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich
Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Stanisława Gawłowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej

Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 poz. 2135 oraz z 2021 poz. 234 i 1718) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 36 dodaje się art. 36a–36d w brzmieniu:

„Art. 36a. 1. W celu zapewnienia bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym określa się minimalne poziomy bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz położenie granicznej linii ochrony niezbędnej dla utrzymania brzegu.

2. Minimalny poziom bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym określa się przez prawdopodobieństwo zdarzenia sztormu na tym obszarze.

3. Graniczną linię ochrony stanowi linia, poza którą nie dopuszcza się cofania linii przecięcia zwierciadła wody z lądem przy średnim poziomie morza z okresu ostatnich 10 lat.

4. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, wymagane dla utrzymania bezpieczeństwa brzegu minimalne poziomy bezpieczeństwa brzegu morskiego, położenie granicznej linii ochrony oraz odcinki linii brzegowej, dla których zostaną wyznaczone, mając na względzie zagospodarowanie wybrzeża oraz obszary podlegające ochronie zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

5. Zabrania się tworzenia obwodów łowieckich na obszarze pasa technicznego.

6. Zabrania się na obszarze pasa technicznego:

- 1) zaśmiecania i zanieczyszczania terenu;
- 2) bez zgody, o której mowa w art. 37 ust. 1:
 - a) rozpalania ogniska na plaży,
 - b) używania pojazdu silnikowego, pojazdu zaprzęgowego oraz motoroweru;
- 3) nie będąc do tego upoważnionym, przebywania na terenach (ogrodzonych lub oznakowanych) objętych pracami hydrotechnicznymi lub pomiarowymi,

zagrożonych erozją, pożarem i innymi zdarzeniami, w szczególności skażeniami, zanieczyszczeniami lub obecnością niebezpiecznych przedmiotów.

7. Pozwolenia wodnoprawne, wnoszenie lub niewnoszenie sprzeciwu od przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego, oceny wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

8. Plany i projekty związane z zagospodarowaniem morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego są zatwierdzane przez organy administracji morskiej w uzgodnieniu z właściwymi gminami nadmorskimi.

Art. 36b. 1. Pas techniczny może być wykorzystywany przez gminę, w granicach której się on znajduje, w celach rekreacyjnych, turystycznych, sportowych i kulturalnych, zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, w tym minimalnymi poziomami bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym.

2. Gmina, która zamierza wykorzystywać pas techniczny, jest obowiązana zawiadomić o tym właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego.

3. W zawiadomieniu określa się w szczególności:

- 1) rodzaj wykorzystywania pasa technicznego;
- 2) miejsce i okres wykorzystywania pasa technicznego;
- 3) opis sposobu wykorzystywania pasa technicznego;
- 4) jaki podmiot w imieniu gminy będzie wykorzystywał pas techniczny i na jakich warunkach.

4. Okres wskazany w zawiadomieniu nie może być dłuższy niż 10 lat dla danego rodzaju wykorzystania pasa technicznego.

5. W przypadku gdy zawiadomienie obejmuje działania, o których mowa w art. 36a ust. 6 pkt 2, przepisu tego nie stosuje się.

6. W przypadku gdy z zawiadomienia wynika, że podmiot, o którym mowa w ust. 3 pkt 4, będzie wykorzystywał pas techniczny na podstawie umowy najmu albo

dzierżawy art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) nie stosuje się.

7. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, wzór urzędowego formularza zawiadomienia oraz wykaz dokumentów, które należy dołączyć do zawiadomienia, mając na względzie potrzebę zapewnienia jednolitości zawiadomień, kompletności danych przekazywanych dyrektorowi urzędu morskiego oraz uproszczenia procedury.

8. Dyrektor urzędu morskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, może wyrazić, w drodze decyzji, sprzeciw co do rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystywania pasa technicznego, jeżeli:

- 1) wykorzystywanie mogłoby zagrozić bezpieczeństwu lub środowisku, w szczególności nie uwzględni minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym;
- 2) wykorzystywanie uniemożliwi albo znacznie utrudni realizację zadania objętego Programem ochrony brzegów morskich, ujętego w harmonogramie prac na dany rok, albo innej inwestycji służącej utrzymaniu brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, dotyczących pasa technicznego, objętego zawiadomieniem;
- 3) wykorzystywanie byłoby niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami.

9. Do wykorzystywania pasa technicznego można przystąpić, jeżeli dyrektor urzędu morskiego nie wniósł sprzeciwu w terminie, o którym mowa w ust. 8, albo wydano zaświadczenie, o którym mowa w ust. 10.

10. Przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 8, dyrektor urzędu morskiego może z urzędu albo na wniosek gminy wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wyrażenia sprzeciwu.

Art. 36c. Gmina wykorzystująca pas techniczny jest obowiązana do:

- 1) zapewnienia czystości i porządku na tym obszarze na zasadach określonych w ustawie 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 poz. 888 i 1648);
- 2) wykorzystywania pasa technicznego zgodnie z zawiadomieniem.

Art. 36d. 1. W przypadku wykorzystywania pasa technicznego przez gminę:

- 1) niezgodnie z przepisami lub zawiadomieniem, o którym mowa w art. 36a ust. 2,

2) w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub środowisku, w szczególności poprzez nieuwzględnianie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym

– dyrektor urzędu morskiego wydaje z urzędu decyzję o zakazie albo ograniczeniu wykorzystywania pasa technicznego.

2. Ograniczenie wykorzystywania pasa technicznego może dotyczyć rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystywania pasa technicznego.

3. Dyrektor urzędu morskiego wydaje z urzędu decyzję o zakazie albo ograniczeniu wykorzystywania pasa technicznego również w przypadku ujęcia w harmonogramie prac na dany rok zadania objętego Programem ochrony brzegów morskich albo planowanej w danym roku inwestycji, dotyczących wykorzystywanego pasa technicznego, jeżeli w związku z tym wykorzystywaniem, realizacja zadania albo inwestycji nie będzie możliwa albo będzie znacznie utrudniona.

4. Dyrektor urzędu morskiego może wydać decyzję o zakazie wykorzystywania pasa technicznego w przypadku naruszenia art. 36c pkt 1.

5. Dyrektor urzędu morskiego może nadać decyzjom, o którym mowa w ust. 1, 3 i 4, rygor natychmiastowej wykonalności.

2) w art. 37 uchyla się ust. 1a–1d oraz 2–4;

3) w art. 42 w ust. 2 dodaje się pkt 10b w brzmieniu:

„10b) nadzoru nad wykorzystywaniem pasa technicznego przez gminę;”;

4) po art. 50a dodaje się art. 50b i art. 50c w brzmieniu:

„Art. 50b. 1. W ramach nadzoru nad wykorzystywaniem pasa technicznego przez gminę, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 10b, dyrektor urzędu morskiego przeprowadza kontrole w celu ustalenia czy pas techniczny jest wykorzystywany zgodnie z zawiadomieniem, o którym mowa w art. 36b ust. 2.

2. Kontrolę, na podstawie upoważnienia dyrektora urzędu morskiego, przeprowadza pracownik tego urzędu.

3. Wykonujący kontrolę jest uprawniony do:

1) wstępu do obiektów usytuowanych w pasie technicznym, którego dotyczy zawiadomienie, o którym mowa w art. 36b ust. 2;

2) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;

- 3) utrwalania przebiegu i wyników oględzin za pomocą urządzeń służących do utrwalania obrazu lub dźwięku;
- 4) sporządzania niezbędnych dla celów kontroli kopii odpisów lub wyciągów z dokumentów;
- 5) przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli.

4. Jeżeli w toku kontroli konieczne jest przeprowadzenie czynności kontrolnych wymagających specjalistycznej wiedzy lub szczególnych umiejętności dyrektor urzędu morskiego może, z urzędu lub na wniosek pracownika wykonującego kontrolę, upoważnić do przeprowadzenia tych czynności osobę posiadającą tę wiedzę lub umiejętności.

5. Pracownik wykonujący kontrolę ma obowiązek niezwłocznego poinformowania dyrektora urzędu morskiego o stwierdzeniu naruszenia wymogów bezpieczeństwa i ochrony środowiska, w tym minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym.

Art. 50c. 1. Z przeprowadzonej kontroli pracownik sporządza protokół, zawierający w szczególności opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości wraz z określeniem terminu ich usunięcia.

2. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli zamieszcza się w wystąpieniu pokontrolnym, który przekazuje się gminie.

3. W sprawach przeprowadzania kontroli, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).”.

Art. 2. 1. Postępowania w sprawie wykorzystania pasa technicznego do celu innego niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1, których stroną jest gmina, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się.

2. Decyzje w sprawie wykorzystania pasa technicznego do celu innego niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1, których stroną jest gmina, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc na okres, na jaki zostały wydane.

Art. 3. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1d ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów

wykonawczych wydanych na podstawie art. 36a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem ustawy jest zapewnienie gminom nadmorskim znajdującym się w obszarze pasa nadbrzeżnego szerszego wpływu na sposób gospodarowania pasem technicznym, w obrębie którego znajdują się plaże. W związku z tym niniejszy projekt stwarza podstawę prawną do wykorzystywania przez gminę pasa technicznego znajdującego się w granicach tej gminy, dla celów rekreacyjnych, turystycznych, sportowych oraz kulturalnych, z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa i ochrony środowiska. O zamiarze skorzystania z w/w uprawnienia gmina będzie obowiązana zawiadomić właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, który będzie mógł wyrazić – w drodze decyzji administracyjnej – sprzeciw co do rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystania pasa technicznego.

Projektowana regulacja, zwiększając wpływ organów gminy na wykorzystanie pasa technicznego, ma umożliwić efektywne gospodarowanie obszarem o szczególnych walorach turystycznych i krajoznawczych, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad służących ochronie wybrzeża morskiego.

2. Stan prawny

W obowiązującym stanie prawnym pas techniczny – stanowiący sferę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu – jest obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 poz. 2135 oraz z 2021 poz. 234), dalej „ustawa o obszarach morskich”). Pas techniczny wchodzący w skład pasa nadbrzeżnego, jest obszarem podlegającym administracji morskiej, którą stanowią: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej jako naczelny organ administracji morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich będący terenowymi organami administracji morskiej (art. 38 ustawy o obszarach morskich).

Na szczególnie charakter obszaru stanowiącego pas techniczny wskazuje także ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235). Zalicza ona do strategicznych zasobów naturalnych kraju między innymi wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym (przez który należy rozumieć zarówno pas techniczny jak i pas ochronny) i ich

naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy o obszarach morskich. Gospodarowanie tymi zasobami ma być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, zaś realizacja tego celu wymaga, aby właściwe organy administracji publicznej (w tym przypadku organy administracji morskiej) oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi, podejmowały działania zmierzające do utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych na tych obszarach.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich wykorzystywanie pasa technicznego w sposób inny, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrona środowiska, możliwe jest wyłącznie za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. Wniosek o wydanie zgody składa się wraz z wymaganymi do tego dokumentami na formularzu, stosownie do wzoru określonego rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 37 ust. 1g ustawy o obszarach morskich.

Niezależnie od powyższej regulacji, zgodnie z kolejnymi przepisami ustawy o obszarach morskich, na obszarze pasa technicznego zabrania się tworzenia obwodów łowieckich (art. 37 ust. 2), zaśmiecania i zanieczyszczania terenu (art. 37 ust. 2a pkt 1), bez uzyskania zgody – rozpalania ogniska na plaży oraz używania pojazdu silnikowego, pojazdu zaprzęgowego oraz motoroweru (art. 37 ust. 2a pkt 2 lit. a i b). Na obszarze tym zabrania się ponadto, nie będąc do tego upoważnionym, przebywania na terenach (ogrodzonych lub oznakowanych) objętych pracami hydrotechnicznymi lub pomiarowymi, zagrożonych erozją, pożarem i innymi zdarzeniami, w szczególności skażeniami, zanieczyszczeniami lub obecnością niebezpiecznych przedmiotów (art. 37 ust. 2a pkt 3).

Postępowania w sprawie wykorzystania pasa technicznego do celów rozpalania ogniska na plaży, używania pojazdu silnikowego, pojazdu zaprzęgowego lub motoroweru oraz przeprowadzenia imprez, uroczystości i ceremonii bez wznoszenia obiektów tymczasowych rozpoznawane są w trybie postępowania uproszczonego (dział II rozdział 14 Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej „Kpa”), przy czym, zgodnie z art. 37 ust. 1f ustawy o obszarach morskich, do postępowania tego nie znajdują zastosowania przepisy o milczącym załatwieniu sprawy (dział II rozdział 8a Kpa).

Ponadto, stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich, pozwolenia wodnoprawne, wnoszenie lub niewnoszenie sprzeciwu od przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego, oceny wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Przepis ten znajduje odzwierciedlenie w art. 11 pkt 5 lit. e oraz w art. 17 pkt 6 lit. b tiret piątym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, sporządzane przez właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, są uzgadniane z wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast położonych w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru objętego projektem planu – w zakresie wpływu jego ustaleń na zagospodarowanie pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani oraz zagospodarowanie przestrzenne gminy (art. 37e ust. 1 pkt 8 lit. a ustawy o obszarach morskich).

Dyrektor urzędu morskiego, w zakresie nieuregulowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi i portów morskich, może ustanawiać przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania oraz tworzyć i ogłaszać strefy czasowo zamknięte dla żeglugi i rybołówstwa, uprawiania sportów wodnych i nurkowych, znajdujące się w strefie odpowiedzialności terytorialnej danego urzędu i będące w granicach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (art. 48 ust. 1 ustawy o obszarach morskich). Przepis art. 57 tej ustawy uprawnia go także do nakładania kar pieniężnych między innymi za naruszenie w/w przepisów porządkowych.

Przywołane przepisy jednoznacznie wskazują, iż wiodącym organem decydującym o sposobie zagospodarowania pasa technicznego jest dyrektor urzędu morskiego. Udział organów samorządu gminnego jest znikomy i ogranicza się zasadniczo do wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania czystości w obrębie pasa technicznego (art. 3 ust. 1 i 2

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) oraz zapewnienia bezpieczeństwa na obszarach wodnych zgodnie z ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 350 z późn. zm.). Bez zgody właściwego terytorialnie dyrektora niemożliwe jest w praktyce prowadzenie na plaży żadnej zorganizowanej działalności służącej celom turystycznym, rekreacyjnym, sportowym czy kulturalnym.

Sposób gospodarowania pasem technicznym, oparty na restrykcyjnych regulacjach znacząco utrudniających korzystanie z pasa technicznego dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, skutkuje nieefektywnym wykorzystaniem potencjału gospodarczego (turystycznego, kulturalnego) polskiego wybrzeża. Zdaniem autorów projektu, bieżący stan prawny stanowi hamulec dla rozwoju polskiej turystyki nadmorskiej, a przez to – rozwoju całego regionu.

3. Projektowany stan prawny

W związku z dodaniem w dziale II w rozdziale 8 ustawy o obszarach morskich przepisów dotyczących wykorzystywania pasa technicznego przez gminy konieczne stało się przeniesienie części przepisów dotychczasowego art. 37 tej ustawy do nowego art. 36a. Dotyczy to przepisów, które będą wspólne dla regulacji odnoszących się do wykorzystywania pasa technicznego przez gminę oraz wykorzystywania pasa technicznego przez inny podmiot niż gmina na podstawie zgody, o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich. Zastosowany zabieg techniczno-legislacyjny pozwoli zachować porządek przepisów w strukturze rozdziału 8 i zapewni spójność regulacji tego rozdziału. Do dodawanego art. 36a przeniesiono regulacje zawarte dotychczas w art. 37 ust. 1a–1d oraz 2–4 (art. 1 pkt 2 noweli). Zmiana nie ma charakteru merytorycznego. Jej konsekwencją będzie jednak konieczność ponownego wydania rozporządzenia, określającego wymagane dla utrzymania bezpieczeństwa brzegu minimalne poziomy bezpieczeństwa brzegu morskiego, położenie granicznej linii ochrony oraz odcinki linii brzegowej, dla których zostaną wyznaczone. Jest to następstwem uchylecia dotychczasowego przepisu upoważniającego i przeniesienia go do nowego art. 36a ust. 4.

W dodawanym art. 36b ust. 1 proponuje się wprowadzenie rozwiązania, w myśl którego pas techniczny będzie mógł być wykorzystywany przez gminę, w granicach której się on znajduje, w celach rekreacyjnych, turystycznych, sportowych i kulturalnych, zgodnie

z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, w tym minimalnymi poziomami bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym (dodawany art. 36b ust. 1). Rozwiązanie to jest podstawowe (zasadnicze) dla realizacji celu założonego przez prawodawcę, tj. zapewnienia gminom nadmorskim znajdującym się w obszarze pasa nadbrzeżnego szerszego wpływu na sposób gospodarowania pasem technicznym. Aktualnie obowiązujące przepisy w zakresie wykorzystywania pasa technicznego traktują gminę tak jak każdy inny podmiot zamierzający wykorzystywać taki pas. Innymi słowy gmina może być wnioskodawcą wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich. Na gruncie obowiązujących przepisów gmina nie ma prawa rościć sobie żadnego prawa do korzystania z pasa technicznego. W związku z tym, proponuje się przyjęcie, jako zasady, że gmina ma prawo wykorzystywać pas techniczny, o ile będzie to czyniła w celach rekreacyjnych, turystycznych, sportowych i kulturalnych oraz przestrzegała wymogów bezpieczeństwa i ochrony środowiska (nie będzie podejmowała działań, które mogłyby skutkować pogorszeniem dobrostanu pasa technicznego i środowiska), a także uczyni zadość procedurze wynikającej z przepisów. Gmina nie będzie musiała uzyskiwać zgody właściwego dyrektora urzędu morskiego na wykorzystywanie pasa technicznego. Przyznawane gminie prawo można określić jako ekspektatywę sui generis prawa użytkowania.

W związku z tym, że – co do zasady – gmina nie jest właścicielem pasa technicznego oraz mając na względzie ustawowe obowiązki administracji morskiej dotyczące utrzymania brzegu morskiego, gmina, która będzie chciała wykorzystywać pas techniczny, będzie obowiązana zawiadomić o tym właściwego dyrektora urzędu morskiego (dodawany art. 36b ust. 2). Organ ten musi mieć wiedzę zarówno o wykorzystywaniu pasa, jak i o tym kto i w jaki sposób z niego korzysta.

W założeniu autorów projektu zawiadomienie ma być składane na formularzu, którego wzór zostanie określony w rozporządzeniu (dodawane art. 36b ust. 3 i 7). Chodzi o to, aby w procedurze zawiadamiania (sporządzania zawiadomienia) wykorzystać dotychczasowe doświadczenie gmin w zakresie sporządzania wniosków o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich. W zawiadomieniu gmina będzie obowiązana określić w szczególności: rodzaj wykorzystywania pasa technicznego, miejsce i okres wykorzystywania pasa technicznego, opis sposobu wykorzystywania pasa technicznego oraz wskazać, jaki podmiot

w jej imieniu będzie wykorzystywał pas techniczny i na jakich warunkach (o ile nie będzie tego czyniła sama gmina).

Proponuje się, aby okres wykorzystywania pasa technicznego wskazany w zawiadomieniu nie mógł być dłuższy niż 10 lat dla danego rodzaju wykorzystania pasa technicznego. Przy czym nic nie będzie stało na przeszkodzie, aby gmina ponawiała zawiadomienia dotyczące wykorzystania pasa w dany sposób albo zawiadamiała o kolejnych, innych niż dotychczasowe, rodzajach (sposobach) wykorzystywania w czasie gdy wykorzystuje już pas techniczny.

Jeżeli zawiadomienie będzie obejmowało działania, o których mowa w dodawanym art. 36a ust. 6 pkt 2, przepisu tego nie będzie się stosowało. Przepis ten statuuje zakaz rozpalania ogniska na plaży, a także używania pojazdu silnikowego, pojazdu zaprzęgowego oraz motoroweru bez zgody dyrektora urzędu morskiego. Konieczność uzyskiwania zgody w takich przypadkach byłaby nieracjonalna. Jeżeli rozpalanie ogniska bądź korzystanie z pojazdu mogłoby wpłynąć negatywnie na pas techniczny, dyrektor urzędu morskiego będzie mógł „zablokować” te rodzaje wykorzystania pasa technicznego w procedurze sprzeciwu.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11 i 234), w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, w razie sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości znajdującej się na obszarze pasa technicznego. W związku z tym, że pas techniczny w imieniu gminy będzie mógł wykorzystywać inny podmiot, w tym na podstawie umowy najmu albo dzierżawy, w sytuacji gdy ten fakt będzie wynikał z zawiadomienia nie jest zasadne, aby gmina dodatkowo musiała się porozumieć z dyrektorem urzędu morskiego w tej sprawie. Stąd też proponuje się w dodawanym art. 36b ust. 6 wyłączenie w takim przypadku stosowania art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Mając na względzie, że w celu realizacji zadań dyrektor urzędu morskiego musi mieć możliwość przeciwstawienia się określonemu wykorzystywaniu pasa technicznego przez gminę, jeżeli tego wykorzystywania nie da się pogodzić wymogami bezpieczeństwa lub ochrony środowiska, na mocy dodawanego art. 36b ust. 8 będzie miał on prawo – w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia – wyrażenia sprzeciwu co do rodzaju, miejsca,

okresu lub sposobu wykorzystywania pasa technicznego. Sprzeciw będzie wyrażany w drodze decyzji administracyjnej. Gmina będzie się mogła od niego odwołać do organu wyższego stopnia. Będzie on też podlegał weryfikacji sądowo-administracyjnej, w przypadku skierowania skargi na decyzję do sądu administracyjnego.

Wyrażenie sprzeciwu będzie możliwe w enumeratywnie wymienionych przypadkach. W myśl projektu sprzeciw będzie możliwy, jeżeli:

- 1) wykorzystywanie pasa technicznego mogłoby zagrozić bezpieczeństwu lub środowisku, w szczególności jeżeli nie będzie ono uwzględniało minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym;
- 2) wykorzystywanie pasa technicznego uniemożliwi albo znacznie utrudni realizację zadania objętego Programem ochrony brzegów morskich, ujętego w harmonogramie prac na dany rok, albo innej inwestycji służącej utrzymaniu brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, dotyczących pasa technicznego, objętego zawiadomieniem;
- 3) wykorzystywanie pasa technicznego byłoby niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami.

Formułując powyższy katalog przyjęto założenie, że wykorzystywanie pasa technicznego nie może uniemożliwiać albo utrudniać ochrony i utrzymania pasa technicznego w należyтым stanie, w szczególności stać na przeszkodzie inwestycjom z tym związanym. Nie może ono również „szkodzić” pasowi technicznemu i co oczywiste – musi być ono zgodne z prawem.

Do wykorzystywania pasa technicznego gmina będzie mogła przystąpić, o ile dyrektor urzędu morskiego nie wniesie sprzeciwu albo, jeśli wyda on zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłączy możliwość wyrażenia sprzeciwu.

Wykorzystywanie pasa technicznego będzie nie tylko prawem gminy. Będą się z tym wiązały określone w ustawie obowiązki. W myśl dodawanego art. 36c gmina wykorzystująca pas techniczny będzie obowiązana do:

- 1) zapewnienia czystości i porządku na tym obszarze na zasadach określonych w ustawie 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 poz. 888);
- 2) wykorzystywania pasa technicznego zgodnie z zawiadomieniem.

W przypadku naruszenia przez gminę ciążących na niej obowiązków będzie się ona musiała liczyć z konsekwencjami. Jak wynika z dodawanego art. 36d ust. 1, w przypadku wykorzystywania pasa technicznego przez gminę niezgodnie z przepisami (w sposób naruszający obowiązujące prawo) lub zawiadomieniem, dyrektor urzędu morskiego będzie obowiązany wydać z urzędu decyzję o zakazie albo ograniczeniu wykorzystywania pasa technicznego. Decyzję taką dyrektor urzędu morskiego będzie musiał wydać także w przypadku gdy wykorzystywanie pasa będzie zagrażało bezpieczeństwu lub środowisku (w szczególności nie będzie ono uwzględniało minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym). Wydanie decyzji o ograniczeniu wykorzystywania pasa technicznego nie będzie stało na przeszkodzie wydaniu w przyszłości decyzji o zakazie wykorzystywania pasa.

Decyzje o zakazie albo ograniczeniu wykorzystywania pasa technicznego będą wydawane z urzędu również w przypadku ujęcia w harmonogramie prac na dany rok zadania objętego Programem ochrony brzegów morskich albo planowanej w danym roku inwestycji, dotyczących wykorzystywanego pasa technicznego, jeżeli w związku z tym wykorzystywaniem, realizacja zadania albo inwestycji nie będzie możliwa albo będzie znacznie utrudniona (dodawany art. 36d ust. 3).

Ograniczenie wykorzystywania pasa technicznego będzie mogło dotyczyć rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystywania pasa technicznego. Treść decyzji będzie każdorazowo zależała od okoliczności.

W przypadku naruszenia przez gminę obowiązku wynikającego z dodawanego art. 36c pkt 1, dyrektor urzędu morskiego będzie mógł wydać decyzję o zakazie wykorzystywania pasa technicznego. Zdaniem projektodawców fakultatywność tego środka jest wystarczająca do zrealizowania celu regulacji. Automatyczne wydanie decyzji mogłoby być nieadekwatne do naruszenia. Dodawany art. 36d ust. 4 ma pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną. Wydaje się, że w przypadku stwierdzenia przez dyrektora urzędu morskiego faktu naruszenia przez gminę obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze wykorzystywanego pasa technicznego i poinformowania o tym gminy, ta świadoma potencjalnych konsekwencji prawnych wykona swój obowiązek.

W związku z tym, że bezpieczeństwo i ochrona środowiska są podstawowymi wartościami chronionymi przez ustawodawcę oraz mając na względzie, że zwłoka w powstrzymaniu się od korzystania z pasa technicznego albo ograniczeniu korzystania może

uniemożliwić należytą ochronę tych wartości, proponuje się, aby dyrektor urzędu morskiego mógł nadać decyzjom wydawanym na podstawie dodawanego art. 36d rygor natychmiastowej wykonalności.

Ustawa wprowadza nadzór organów administracji morskiej nad prawidłowością (zgodnością z prawem) wykorzystywania pasa technicznego przez gminę. W tym celu poszerzono treść przepisu kształtującego kompetencje tych organów (art. 42 ust. 2 ustawy o obszarach morskich) oraz dodano przepisy umożliwiające dyrektorowi urzędu morskiego przeprowadzenie kontroli w celu ustalenia, czy pas techniczny jest wykorzystywany zgodnie z zawiadomieniem.

Postępowanie kontrolne oparte zostało na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), stosowanych w odniesieniu do kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych. Przepisy te stosuje się również do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, stąd uznano, iż w oparciu o nie możliwe będzie dokonywanie kontroli legalności wykorzystywania pasa technicznego przez gminy. Przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej stanowią całościową regulację dotyczącą postępowania kontrolnego, wyznaczającą spójne ramy tego postępowania, stąd ich wykorzystanie dla potrzeb kontroli działalności gmin w pasie technicznym, z uwzględnieniem specyfiki kontrolowanego obszaru, jest pożądane. Należy podkreślić, że obowiązek poddania się kontroli będzie dotyczył gminy, która złożyła stosowne zawiadomienie, o którym mowa w dodawanym art. 36b ust. 3, jak również podmiotu, który w imieniu gminy wykorzystuje pas techniczny.

Kontrolę przeprowadzał będzie upoważniony przez dyrektora urzędu morskiego pracownik tego urzędu. Jeżeli natomiast w toku kontroli konieczne będzie przeprowadzenie czynności kontrolnych wymagających specjalistycznej wiedzy lub szczególnych umiejętności dyrektor urzędu morskiego będzie mógł, z urzędu lub na wniosek pracownika wykonującego kontrolę, upoważnić do przeprowadzenia tych czynności osobę posiadającą tę wiedzę lub umiejętności (dodawany art. 50b ust. 2 i 4).

Wykonujący kontrolę będzie uprawniony do: wstępu do obiektów usytuowanych w pasie technicznym, którego dotyczy zawiadomienie, o którym mowa w dodawanym

art. 36b ust. 2, żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego, utrwalania przebiegu i wyników oględzin za pomocą urządzeń służących do utrwalania obrazu lub dźwięku, sporządzania niezbędnych dla celów kontroli kopii odpisów lub wyciągów z dokumentów, przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli (dodawany art. 50b ust. 3).

Pracownik wykonujący kontrolę będzie miał obowiązek niezwłocznego poinformowania dyrektora urzędu morskiego o stwierdzeniu naruszenia wymogów bezpieczeństwa i ochrony środowiska, w tym minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym.

Z przeprowadzonej kontroli pracownik będzie obowiązany sporządzić protokół, zawierający w szczególności opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości wraz z określeniem terminu ich usunięcia. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli będą zamieszczane w wystąpieniu pokontrolnym, które zostanie przekazane gminie. Zgodnie z dodawanym art. 50c ust. 3, w sprawach przeprowadzania kontroli, nieuregulowanych ustawą będzie się stosowało odpowiednio przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

W art. 2 i art. 3 projektu uregulowano wpływ znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy w dotychczasowym brzmieniu. Na podstawie art. 2 postępowania w sprawie wykorzystania pasa technicznego do celu innego niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 zmienianej ustawy, których stroną jest gmina, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie noweli zostaną umorzone. W ocenie projektodawców kontynuowanie postępowań w sytuacji, gdy gminy będą mogły zawiadomić o zamiarze wykorzystywania pasa technicznego będzie niezasadne. Cel postępowania tj. uzyskanie możliwości wykorzystywania przez gminę pasa technicznego zostanie zrealizowany poprzez złożenie przez nią stosowanego zawiadomienia. Ponadto zdecydowano się utrzymać moc obowiązującą decyzji w sprawie wykorzystania pasa technicznego do celu innego niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 zmienianej ustawy, których stroną jest gmina, wydanych przed dniem wejścia w życie noweli, na okres, na jaki zostały wydane. Jeżeli gmina zechce wykorzystywać pas techniczny w innym celu niż wynikający z decyzji będzie obowiązana zgłosić taki zamiar. Wydane decyzje będą sukcesywnie wygasły.

W myśl art. 3 noweli przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1d zmienianej ustawy zachowają moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 36a ust. 4 dodawanego do zmienianej ustawy, nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Autorzy projektu mają nadzieję, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zdąży wydać rozporządzenia w okresie *vacatio legis* ustawy, a w następstwie, że zastosowanie art. 3 nie będzie konieczne. Przepis przejściowy czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe rozporządzenie stanowi zabezpieczenie na okoliczność, gdyby z jakichś przyczyn ministrowi nie udało się wydać nowych przepisów wykonawczych.

Mając na względzie, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego, wymóg zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis* ustawie, proponuje się, aby weszła ona w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. W ocenie autorów projektu, 3-miesięczny okres dostosowawczy będzie wystarczający zarówno dla gmin, jak i administracji morskiej na przygotowanie się do stosowania ustawy, a w przypadku ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na wydanie rozporządzeń.

4. Założenia podstawowych aktów wykonawczych

Projekt przewiduje wydanie dwóch rozporządzeń.

Rozporządzenie, które ma być wydane na podstawie art. 36a ust. 4 dodawanego do zmienianej ustawy zakresem regulacji i treścią ma odpowiadać dotychczasowemu rozporządzeniu ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego (Dz. U. poz. 2266). Wydanie nowego rozporządzenia wynika z przeniesienia dotychczasowej podstawy prawnej z art. 37 ust. 1d zmienianej ustawy do dodawanego do niej art. 36a. W związku z tym, że uchylenie dotychczasowej podstawy prawnej skutkować będzie utratą mocy przez przepisy wydane na jej podstawie, konieczne jest wydanie nowego rozporządzenia. Autorzy projektu nie przewidują zmian treści dotychczasowych przepisów wykonawczych.

Rozporządzenie, które ma być wydane na podstawie art. 36b ust. 7 dodawanego do zmienianej ustawy, ma określić wzór urzędowego formularza zawiadomienia o zamiarze wykorzystywania pasa technicznego oraz wykaz dokumentów, które należy dołączyć do tego zawiadomienia. Wydając rozporządzenie minister właściwy do spraw gospodarki morskiej

ma wziąć pod uwagę zapewnienia jednolitości zawiadomień, kompletności danych przekazywanych dyrektorowi urzędu morskiego oraz uproszczenia procedury. W założeniu autorów projektu wzór zawiadomienia ma być podobny do wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 zmienianej ustawy, określonego w rozporządzeniu ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2545). W ocenie projektodawców, skonstruowanie wzoru zawiadomienia analogicznie do wzoru wniosku ułatwi zarówno gminom, jak i urzędowi morskiemu procedowanie kwestii związanych z wykorzystywaniem pasa technicznego. Pozwoli to także wykorzystać z procedurze zawiadamiania dotychczasowe doświadczenia nabyte na gruncie dzisiaj obowiązujących przepisów. Zakłada się, że do zawiadomienia załączane będą co najmniej: dokument stwierdzający udzielenie pełnomocnictwa (w przypadku gdy za gminę będzie działał pełnomocnik), mapa pogładowa z naniesionym miejscem lokalizacji zamierzenia oraz projekt umowy, określającej warunki wykorzystania pasa technicznego (w przypadku gdy w imieniu gminy pas techniczny będzie wykonywał inny podmiot. Zakłada się również, że do zawiadomienia mogą być dołączane inne dokumenty, jeżeli zawiadomienie będzie dotyczyło realizacji przedsięwzięcia lub inwestycji powodujących zmianę zabudowy, zagospodarowania lub ukształtowania terenu.

Oba rozporządzenia powinny wejść w życie z dniem wejścia w życie przepisów upoważniających do ich wydania. Mają one charakter podstawowy. Bez ich wydania nie będzie możliwe zrealizowanie celu ustawy.

5. Skutki i wyniki konsultacji

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Stanisław Gawłowski</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Renata Bronowska, główny legislator, tel. 22 694 9560 Jakub Zabielski, główny legislator, tel. 22 694 9226</p> <p><u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 27 października 2021 r.</p> <p>Źródło: grupa senatorów</p> <p>Nr druku: 462, 462 S</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W obowiązującym stanie prawnym pas techniczny – stanowiący sferę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i łądu – jest obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Wykorzystywanie pasa technicznego w inny sposób możliwe jest wyłącznie za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. Wniosek o wydanie zgody składa się na formularzu, którego wzór określony został rozporządzeniem wydanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Do wniosku należy dołączyć wymagane dokumenty.

Bez zgody dyrektora urzędu morskiego organy samorządu gminnego nie mają możliwości prowadzenia na plaży żadnej zorganizowanej działalności służącej celom turystycznym, rekreacyjnym, sportowym czy kulturalnym, a ich udział w gospodarowaniu pasem technicznym ogranicza się zasadniczo do wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania czystości w obrębie pasa technicznego oraz zapewnienia bezpieczeństwa na obszarach wodnych.

Powyższe uregulowania znacząco utrudniają gminom nadmorskim korzystanie z pasa technicznego dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Skutkuje to nieefektywnym wykorzystaniem potencjału gospodarczego (turystycznego, kulturalnego) polskiego wybrzeża.

Brak trwałego tytułu prawnego do nieruchomości znajdujących się w pasie technicznym wyklucza prowadzenie przez gminy inwestycji długoterminowych, w perspektywie dziesięcioleci. Powyższe znajduje wyraz w niskiej jakościowo i estetycznie infrastrukturze handlowej i usługowej w miastach oraz w prawie całkowitym braku infrastruktury w gminach wiejskich. Bieżący stan prawny stanowi hamulec dla rozwoju polskiej turystyki nadmorskiej, a przez to – rozwoju całego regionu.¹

Do **Urzędu Morskiego w Szczecinie** (UM w Szczecinie) co roku wpływa **około 500 wniosków** o wydanie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (w 2018 r. – 521, w 2019 r. – 596, w 2020 r. – 473, w 2021 r. do 31.08 – 495). Ponad połowa powyższych wniosków dotyczy zgody na prowadzenie działalności sezonowej, pozostałe w większości wiążą się z realizacją inwestycji i potrzebą krótkotrwałego zajęcia pasa np. na imprezy i akcje promocyjne. Z przedłożonych informacji wynika również, że **około 95%** wydawanych przez UM w Szczecinie decyzji w zakresie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska jest **pozytywnych**; decyzje odmowne stanowią zaledwie kilka procent wszystkich decyzji w tym zakresie.²

Do **Urzędu Morskiego w Gdyni** (UM w Gdyni) rocznie wpływa **około 750 wniosków** o wydanie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (w 2018 r. – 752, w 2019 r. – 759, w 2020 r. – 736, w 2021 r. do 31.07 – 647). Większość wydawanych decyzji dotyczy zgody na powstanie stałych i tymczasowych obiektów budowlanych (około 40%) oraz zgody na używanie pojazdu silnikowego lub zaprzęgowego (37–47% w zależności od roku). Podobnie jak w przypadku UM w Szczecinie, **ponad 95% wydawanych przez UM w Gdyni decyzji jest pozytywnych** (95–98% w zależności od roku); decyzje odmowne stanowią zaledwie kilka procent wszystkich decyzji w tym zakresie i dotyczą głównie rozpalania ognisk na plaży lub wjazdu pojazdem silnikowym.³

¹ Marek Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie: możliwości wpływania przez gminy na sposób gospodarowania pasem technicznym wybrzeża (plażami)*, Kancelaria Senatu. Opinie i ekspertyzy (OE–332), Warszawa 2021

² Opracowano na podstawie danych statystycznych przekazanych przez Urząd Morski w Szczecinie.

³ Opracowano na podstawie danych statystycznych przekazanych przez Urząd Morski w Gdyni.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest stworzenie podstawy prawnej do wykorzystywania przez gminę pasa technicznego znajdującego się w granicach tej gminy, dla celów rekreacyjnych, turystycznych, sportowych oraz kulturalnych, z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa i ochrony środowiska. O zamiarze skorzystania z w/w uprawnienia gmina będzie obowiązana zawiadomić właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, który będzie mógł wyrazić – w drodze decyzji administracyjnej – sprzeciw co do rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystania pasa technicznego.

Oczekiwany efekt regulacji będzie zapewnienie gminom nadmorskim znajdującym się w obszarze pasa nadbrzeżnego szerszego wpływu na sposób gospodarowania pasem technicznym, w obrębie którego znajdują się plaże. Powyższe rozwiązanie umożliwi efektywne gospodarowanie obszarem o szczególnych walorach turystycznych i krajoznawczych, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad służących ochronie wybrzeża morskiego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Do problematyki m.in. obszarów przybrzeżnych oraz kontroli dynamiki linii brzegowej odwołuje się preambuła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich. Dyrektywa ma jednak zastosowanie do planowania przestrzennego obszarów, przy czym „obszary morskie” zdefiniowane są jako wody, dno morskie i skała macierzysta oraz wody przybrzeżne (zdefiniowane bliżej w innych dyrektywach), nie zaś do pasa technicznego.⁴ Dyrektywa ta ma jedynie pośredni wpływ na problematykę wykorzystania pasa technicznego przez gminy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy, w granicach których znajduje się pas techniczny	30	<i>Mapa Polski, Związek Powiatów Polskich</i>	<ul style="list-style-type: none">Możliwość wykorzystania pasa technicznego w celach rekreacyjnych, turystycznych, sportowych i kulturalnych – po uprzednim zawiadomieniu dyrektora urzędu morskiego.
Dyrektor urzędu morskiego	2	<i>Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich</i>	<ul style="list-style-type: none">Możliwość wyrażenia, w drodze decyzji, sprzeciwu co do rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystania pasa technicznego.Przeprowadzanie kontroli w celu ustalenia czy pas techniczny jest wykorzystywany zgodnie z zawiadomieniem.
Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej	1	Ustawa	<ul style="list-style-type: none">Obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru urzędowego formularza zawiadomienia o wykorzystaniu pasa technicznego oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do zawiadomienia.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy w dniu 17 sierpnia 2021 r. został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Infrastruktury, Ministrowi Klimatu i Środowiska, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewodzie Pomorskiemu, Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, Wojewodzie Zachodniopomorskiemu, Marszałkowi Województwa Pomorskiego, Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Fundacji Unia Metropolii Polskich, Radzie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Związkowi Miast i Gmin Morskich, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Lidze Morskiej i Rzeczej, Lidze Ochrony Przyrody, Fundacji EkoRozwoju, Fundacji Greenpeace Polska, Fundacji WWF Polska. W dniu 19 sierpnia 2021 r. projekt został przesłany również Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni oraz Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Szczecinie. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 1 września 2021 r.

⁴ *Ibidem*

Minister Infrastruktury poinformował, iż administracja morska co do zasady popiera uproszczenie procedur administracyjnych w zakresie wydawania decyzji dotyczących wykorzystania pasa technicznego. Jednak w opinii Ministra projekt ustawy nie pozwala na osiągnięcie założonego celu, jakim jest zapewnienie gminom nadmorskim szerszego wpływu na sposób gospodarowania pasem technicznym, w obrębie którego znajdują się plaże. Zdaniem Ministra obecny stan prawny nie hamuje rozwoju turystyki nadmorskiej ani rozwoju wybrzeża, ponieważ gminy mają możliwość szerokiego wpływu na sposób zagospodarowania plaż.

Zdaniem Ministra obszar objęty regulacją, tj. pas techniczny (oddany do wykorzystania gminie w celach rekreacyjnych, turystycznych, sportowych i kulturalnych), określony jest zbyt szeroko, bowiem w obszarze pasa technicznego znajdują się – poza plażą – także wydmy, lasy ochronne, parki narodowe i krajobrazowe, nieruchomości wykorzystywane na cele statutowe różnych organów administracji publicznej lub spółek (stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a oddane w trwałe zarząd, zarząd, wieczyste użytkowanie, dzierżawę, użyczenie itp.), jak również nieruchomości będące własnością innych instytucji, przedsiębiorstw oraz osób fizycznych. Rodzi to wątpliwości co do przyznania zbyt szerokich uprawnień zarówno gminom, jak i działającym w imieniu Skarbu Państwa dyrektorom urzędów morskich do zarządzania terenami, do których nie posiadają tytułu prawnego. Minister wyraził również zastrzeżenia co do maksymalnej długości okresu wykorzystania pasa technicznego przez gminę. Pas techniczny charakteryzuje się dużą zmiennością szerokości i ukształtowania powierzchni w krótkim czasie, spowodowaną bardzo dynamicznymi i trudnymi do przywidzenia procesami brzegowymi. W przekonaniu Ministra nie ma zatem możliwości, aby wydawać zgodę na zagospodarowanie pasa technicznego na okres 10 lat, nie wymagając potem corocznych uzgodnień.

Ponadto projekt ustawy nie zakłada jakiegokolwiek sezonowości zajęcia pasa technicznego, umożliwiającej odpowiedni do niego dostęp w miesiącach innych niż letnie, niezbędny dla wykonywania obowiązków administracji morskiej. Co więcej: projektowana instytucja sprzeciwu również nie zagwarantuje niezbędnego dostępu do pasa służbom administracji morskiej, bowiem dyrektorzy urzędów morskich nie są zaopatrzeni w narzędzia pozwalające im na niezwłoczne wymuszenie obowiązku usunięcia określonych obiektów w celu wykonania swoich zadań.

W opinii **Ministra Klimatu i Środowiska** nie jest właściwe wprowadzenie możliwości jedynie zawiadomiania właściwego dyrektora urzędu morskiego, a przy braku sprzeciwu w terminie 30 dni – możliwości realizacji planowanych inwestycji na obszarze pasa technicznego (czyli dopuszczenia tzw. milczącej zgody). Powierzenie tak szerokich kompetencji do zagospodarowania pasa technicznego gminie, która może nie posiadać wszystkich informacji koniecznych do jego prawidłowego wykorzystania, budzi wątpliwości.

Ponadto Minister Klimatu i Środowiska podkreślił, że w celu ochrony i zachowania walorów przyrodniczych, w szczególności siedlisk, czy też populacji chronionych gatunków, jak również krajobrazu, niemal cała długość polskiego wybrzeża objęta jest formami ochrony przyrody, o których mowa w ustawie o ochronie przyrody. Znakomita większość wybrzeża objęta jest ochroną w postaci obszarów Natura 2000. Niezależnie od faktu, czy obszar Natura 2000 został wyznaczony na obszarze obejmującym pas techniczny, czy też jedynie graniczy z pasem technicznym, ewentualne podejmowanie działań, które mogą (osobno lub w połączeniu z innymi działaniami) znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, jest zabronione.

Fundacja WWF Polska zwraca uwagę, iż presja człowieka na środowisko naturalne w obrębie pasa technicznego na polskim wybrzeżu jest bardzo duża i jest jednym z największych zagrożeń dla żyjących tam organizmów żywych czy występujących siedlisk przyrodniczych. Ponadto na znacznej większości przybrzeżnych polskich obszarów morskich ustanowione są morskie obszary chronione w formie sieci Natura 2000, mające na celu ochronę gatunków i siedlisk o kluczowym znaczeniu dla Unii Europejskiej. W opinii Fundacji WWF Polska gospodarowanie zasobami polskiego wybrzeża, w tym szczególnie pasa technicznego, powinno być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie całego społeczeństwa, co zdaniem Fundacji jest najlepiej kontrolowane przez właściwe, specjalistyczne organy administracji rządowej, w tym przypadku urzędy morskie. Urzędy morskie są też instytucją odpowiedzialną za zarządzanie morskimi obszarami Natura 2000.

Fundacja WWF Polska dodatkowo zwraca uwagę, że maksymalna długość okresu wykorzystania pasa technicznego przez gminę, która wedle projektowanych przepisów może zostać wskazana w zawiadomieniu kierowanym do dyrektora urzędu morskiego (10 lat), jest zbyt długa. Wybrzeże morza to dynamicznie zmieniający się ekosystem, na który wpływ ma wiele czynników, szczególnie pod wpływem postępującej zmiany klimatu czy wzrastającego negatywnego wpływu działalności człowieka. Do tej pory zwyczajowo urzędy morskie wydawały zgody na działalność w obrębie pasa technicznego

zazwyczaj na maksymalnie rok czasu.

Fundacja WWF Polska zaproponowała zmiany w projekcie, które – w jej ocenie – mają umożliwić urzędowi morskim odpowiednią ochronę przyrody znajdującej się w obrębie pasa technicznego przed nadmierną presją antropogeniczną, tj. wydłużenie terminu, w którym dyrektor urzędu morskiego może wyrazić, w drodze decyzji, sprzeciw co do rodzaju, miejsca, okresu lub sposobu wykorzystania pasa technicznego, z 30 dni na 60 dni; skrócenie maksymalnego okresu czasu wykorzystania pasa technicznego przez gminę, z 10 lat na 3 lata oraz dodatkowo dodanie do art. 36b ust. 1 ustawy „ochrony środowiska”, jako możliwego celu wykorzystania pasa technicznego przez gminę, co zwróci uwagę na możliwość prowadzenia np. działalności zarobkowej nawiązującej do ochrony środowiska (ekoturystyka, zajęcia przyrodnicze dla dzieci).

Wicemarszałek Województwo Zachodniopomorskiego poinformował, że nie wnosi zastrzeżeń do treści projektu.

Urząd Morski w Szczecinie oraz Urząd Morski w Gdyni przekazały informacje dotyczące liczby wniosków oraz decyzji wyrażających zgodę i odmownych na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Na posiedzeniu w dniu 27 października 2021 r. Komisja Infrastruktury, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Ustawodawcza przyjęły projekt bez poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania:													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego (jst). Pozytywny wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, opisany szerzej w pkt 7 OSR, pośrednio wpłynie na wzrost dochodów podatkowych budżetu państwa oraz budżetów jst.</p> <p>Wobec braku odpowiednich danych i informacji przedstawienie skutków regulacji w ujęciu pieniężnym nie jest możliwe.</p>												

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
	duże przedsiębiorstwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja umożliwi organizowanie na terenie pasa technicznego, w obrębie którego znajdują się plaże, działalności służącej celom turystycznym, rekreacyjnym, sportowym czy kulturalnym, co pozytywnie wpłynie zarówno na rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w szczególności w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, jaki i obywateli. Przyjęte rozwiązanie, wpływając na wzrost czynnika podażowego PKB, w długim okresie będzie miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Ponadto wzrost liczby podmiotów świadczących usługi na terenie plaż spowoduje również silniejszą konkurencję wśród przedsiębiorców.</p> <p>Możliwość łatwiejszego wykorzystywania przez gminy pasa technicznego do celów rekreacyjnych, turystycznych, sportowych oraz kulturalnych podniesienie atrakcyjność gmin</p>								

	<p>nadmorskich i prawdopodobnie przełoży się na wzrost ruchu turystycznego oraz wzrost zapotrzebowania m.in. na usługi noclegowe, gastronomiczne oraz inne atrakcje turystyczne w gminach nadmorskich.</p> <p>Ze względu na brak danych i publikacji, umożliwiających przyjęcie wiarygodnych parametrów i opracowanie odpowiedniego modelu ekonometrycznego, oszacowanie wpływu regulacji w ujęciu liczbowym nie jest możliwe.</p>
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na regionalny rynek pracy. Wzrost liczby podmiotów świadczących usługi na terenie plaż oraz zapotrzebowania na te usługi może przyczynić się do wzrostu poziomu zatrudnienia w gminach nadmorskich znajdujących się w obszarze pasa nadbrzeżnego.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na rozwój regionalny. Umożliwienie gminom prowadzenia na plaży zorganizowanej działalności służącej celom turystycznym, rekreacyjnym, sportowym czy kulturalnym, bez konieczności uzyskania zgody właściwego dyrektora urzędu morskigo, podniesie atrakcyjność regionów nadmorskich i pozytywnie wpłynie na ich gospodarkę.

Wpływ regulacji na środowisko naturalne powinien być neutralny, gdyż wykorzystywanie przez gminy pasa technicznego dla celów rekreacyjnych, turystycznych, sportowych oraz kulturalnych, powinno odbywać się z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Należy jednak zauważyć, że w wielu publikacjach i raportach dot. ochrony środowiska (m.in. Tomasz Łabuz, *Raport: Sposoby ochrony brzegów morskich i ich wpływ na środowisko przyrodnicze polskiego wybrzeża Bałtyku*, Fundacja WWF Polska, 2013) wskazuje się, że masowa turystyka i związana z nią nadmierna eksploracja terenów przyrodniczych (w tym m.in. potrzeba znajdowania nowych terenów pod inwestycje) prowadzi do powolnej degradacji środowiska naturalnego.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana regulacja powinna podlegać ewaluacji po 2–3 latach od jej wejścia w życie w zakresie analizy ilościowej i jakościowej wykorzystania pasa technicznego w gminach nadbrzeżnych do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a także wpływu tej działalności na rozwój gmin (m.in. w zakresie turystyki).

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak.