

BEOS-2350/25

Warszawa, 7 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III. 020. 339. 16. 2026

Data wpływu 08.04.2026r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o rozwoju portów morskich  
o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie  
niektórych innych ustaw  
(druk sejmowy nr 2394)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.  
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)  
sporządza się następującą opinię:

**I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca**

Na podstawie uzasadnienia projektu należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany, polega na braku rozwiązań, które pozwalałyby organom władzy publicznej na sprawniejsze kontrolowanie działań podejmowanych przez właścicieli i użytkowników wieczystych terenów przybrzeżnych, a zwłaszcza terenów, które są położone w granicach administracyjnych portów morskich. Wnioskodawca wskazuje, że obowiązujące regulacje nie odpowiadają w pełni na wyzwania związane z dynamicznym rozwojem sektora transportu morskiego oraz wzrostem znaczenia portów jako kluczowych elementów krajowej i międzynarodowej infrastruktury logistycznej i obronnej. Wskazuje także, że sytuacja majątkowa w granicach administracyjnych portów nie jest jednorodna i utrudnia zarządzanie portami morskimi, nie pozwalając na skuteczne wykorzystywanie infrastruktury w sytuacjach wymagających zarządzania kryzysowego, co było szczególnie widoczne w przypadku kryzysu energetycznego.

**II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę**

W art. 1 projektu określa się inwestycje strategiczne, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki

narodowej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>1</sup> (dalej: ustawa o portach), tj. portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Obejmują one:

- 1) budowę głębokowodnego terminala kontenerowego w porcie zewnętrznym w Świnoujściu w terminie do 1 lipca 2029 r.;
- 2) modernizację Odrzańskiej Drogi Wodnej jako śródlądowego zaplecza transportowego zespołu portów Szczecin-Świnoujście;
- 3) uruchomienie terminala zbożowego (agroportu) w Gdańsku w terminie do 31 grudnia 2026 r. oraz budowę nowego terminala zbożowego (agroportu) w Szczecinie w terminie do 31 grudnia 2028 r.;
- 4) budowę Portu Zewnętrznego w Gdyni w terminie do 1 lipca 2029 r.;
- 5) budowę Drogi Czerwonej w Gdyni w terminie do 31 grudnia 2030 r.;
- 6) budowę pływającego terminala typu FSRU na Zatoce Gdańskiej w terminie do 1 lipca 2028 r.;
- 7) budowę głębokowodnego stanowiska przeładunku paliw płynnych w porcie w Gdańsku w terminie do 31 grudnia 2027 r.;
- 8) budowę terminala instalacyjnego T5 w porcie w Gdańsku w terminie do 31 grudnia 2026 r.;
- 9) budowę nowego alternatywnego dojazdu kolejowego do portu w Gdańsku wraz z nowym mostem przez Martwą Wisłę;
- 10) inne inwestycje niezbędne dla dynamicznego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 projektu „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”<sup>2</sup> ma zostać uzupełniony o inwestycje strategiczne. Inwestycje strategiczne mają stanowić cele publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> (art. 2 projektu). Właściwy podmiot zarządzający portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ma koordynować przebieg realizacji danej inwestycji strategicznej oraz przygotowywać raporty kwartalne i sprawozdania dla ministra właściwego ds. gospodarki morskiej (art. 3 projektu).

W art. 4 projektu przewidziane są zmiany w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich. Dodawana jest definicja nadbrzeża (art. 4 pkt 1 projektu – dodawany pkt 9 w art. 2 ustawy). Minister właściwy ds. gospodarki morskiej będzie miał możliwość nałożenia dodatkowego warunku zbycia części mienia lub zmiany celu użytkowania wieczystego oraz spełnienia takiego warunku (art. 4 pkt 2 i pkt 3 lit. a projektu – dodawany ust. 2 w art. 3 i ust. 1a w art. 3b). Przewiduje się również wprowadzenie w art. 3b ustawy o portach dodatkowego rozwiązania w zakresie skutków uzyskania statusu podmiotu dominującego z naruszeniem art. 3b ust. 1 ustawy o portach lub pomimo odmowy udzielenia zgody na uzyskanie statusu podmiotu dominującego. W takiej sytuacji właściwy organ żądał będzie rozwiązania prawa użytkowania wieczystego przed upływem

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1796.

<sup>2</sup> Przyjęty uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M. P. poz. 1016).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach portów i przystani morskich (art. 4 pkt 3 lit. b projektu). Ponadto w ustawie o portach ma być przewidziana możliwość rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed terminem, w sytuacji gdy dana nieruchomość jest niezbędna dla realizacji inwestycji strategicznej, oraz możliwość wywłaszczenia terenów nadbrzeżnych, w przypadku gdy są one potrzebne pod inwestycję o znaczeniu strategicznym (art. 4 pkt 6 projektu – zmiany w art. 4b ustawy o portach).

Zmiana w ustawie z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych<sup>4</sup> ma na celu rozszerzenie zakresu ustawy o inwestycje dotyczące nabrzeży (art. 5 projektu).

Zmiana w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>5</sup> wprowadza zasadę, że decyzję o przeznaczeniu nieruchomości w porcie na cele obronne wydaje dyrektor urzędu morskiego, a wniosek może złożyć również zarząd portu (art. 6 projektu).

Projekt zawiera przepisy o charakterze przejściowym i dostosowującym (art. 7-9). Rada Ministrów będzie zobowiązana w ciągu 9 miesięcy do zaktualizowania „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 r.”. Minister gospodarki morskiej ma złożyć Sejmowi raport o stanie realizacji inwestycji w ciągu 30 dni od przyjęcia programu. Rada Ministrów corocznie (do 30 czerwca) ma przedkładać Sejmowi sprawozdanie z realizacji programu.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

### III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

W uzasadnieniu projektu nie zawarto informacji o rozważaniu alternatywnych rozwiązań.

### IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Z analizowanych dokumentów wynika, że w ostatnich latach obserwuje się wyraźny trend tworzenia wzmocnionych reżimów prawnych dotyczących kluczowych inwestycji w portach morskich, łączących elementy centralizacji własności i decyzyjności, specjalnych rozwiązań planistycznych i środowiskowych, a także zaostrożonych mechanizmów nadzoru nad infrastrukturą krytyczną i transakcjami mogącymi wywołać ryzyko dla bezpieczeństwa państwa.

Zgodnie z raportem Europejskiej Organizacji Portów Morskich (*European Sea Ports Organisation, ESPO*) „Trends in EU Ports’ Governance 2022”<sup>6</sup>, europejskie porty morskie pozostają zdominowane przez publiczny model własności, w którym

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1852, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 825, 1014 i 1080.

<sup>6</sup> Trends in EU Ports’ Governance 2022, <https://www.espo.be/media/ESPO%20Trends%20in%20EU%20ports%20governance%202022.pdf>.  
[wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 7 IV 2026 r.]

państwo lub samorząd utrzymują kontrolę właścicielską nad organami zarządzającymi. Organy te funkcjonują wprawdzie jako odrębne spółki prawa handlowego, podlegające standardom korporacyjnym, lecz ich autonomia jest ograniczona przez ramy prawne oraz nadrzędny interes publiczny definiowany przez właścicieli publicznych. Raport ESPO podkreśla, że porty działają w oparciu o szczególne akty prawne, które regulują ich zadania, strukturę zarządczą oraz tryb planowania inwestycji, a jednocześnie coraz wyraźniej włączają funkcje strategiczne, takie jak zabezpieczanie łańcuchów dostaw, realizację celów środowiskowych i utrzymywanie konkurencyjności gospodarczej. Jak wskazano w raporcie, duża część portów tworzy formalne plany rozwoju i realizuje polityki planistyczne oparte na specjalnych ustawach i regulacjach, co odzwierciedla rosnącą potrzebę koordynacji rozwoju infrastruktury strategicznej w obrębie struktur administracyjnych właściwych dla infrastruktury krytycznej. Równocześnie, jak podano w raporcie ESPO, utrzymanie publicznej własności gruntów portowych – zarówno poprzez ich bezpośredni zasób państwowy, jak i poprzez ustanawianie form dzierżawy lub koncesji – służy scalaniu przestrzeni, kontroli inwestycji, a także zapewnieniu możliwości reagowania na ryzyka związane z przejęciami lub zmianami właścicielskimi w podmiotach działających w portach.

W Belgii działania władz regionalnych Flandrii wpisują się w ten trend poprzez równoczesne wzmacnianie ram ochrony infrastruktury strategicznej oraz rozbudowę instrumentów ukierunkowanych na przyspieszenie i ułatwienie realizacji projektów inwestycyjnych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki. Jak podano we „Flamandzkiej strategii portowej” (*Vlaamse Havenstrategie*)<sup>7</sup>, rząd Flandrii określa porty jako kluczowy element bezpieczeństwa gospodarczego i zapowiada rozwój narzędzi służących lepszemu monitorowaniu oraz ograniczaniu ryzyk związanych z inwestycjami i przejęciami podmiotów działających w infrastrukturze portowej. W strategii wskazano, że rozwój portów wymaga z jednej strony intensyfikacji współpracy między administracją a portami, a z drugiej – precyzyjnych narzędzi ukierunkowanego pozyskiwania inwestycji, które wzmacniają możliwości adaptacyjne portów wobec transformacji energetycznej i cyfrowej. Flandria wdraża również narzędzia regulacyjne usprawniające procesy inwestycyjne. Jak przedstawiono we „Flamandzkiej strategii portowej” służyć ma temu m.in. reforma prawa środowiskowego zmierzająca do skrócenia procedur, redukcji obciążeń dokumentacyjnych oraz rozszerzenia możliwości nadawania projektom infrastrukturalnym odpowiedniego statusu, zapewniającego indywidualne prowadzenie postępowań i szybsze uzyskiwanie pozwoleń. W dokumencie wskazano również, że procedury odwoławcze powinny zostać zmodernizowane tak, aby zwiększyć skuteczność prawną i skrócić czas rozpatrywania spraw, co ma umożliwić płynne wdrażanie projektów strategicznych i minimalizować ryzyko opóźnień infrastrukturalnych w obszarze portów. Szczególne instrumenty stosowane są wobec projektów kluczowych nie tylko pod względem gospodarczym, ale również środowiskowym, co wiąże się z koncepcją określania dla każdego portu „społecznej i środowiskowej przestrzeni użytkowania” i uprzedniego definiowania dopuszczalnych oddziaływań, aby ograniczyć późniejsze spory projektowe.

<sup>7</sup> *Vlaamse Havenstrategie*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/49717>.

Również w Holandii rozwój portu Rotterdam – jako infrastruktury o znaczeniu krajowym – realizowany jest w oparciu o szczególny reżim inwestycyjny i planistyczny. Budowa nowego obszaru portowego Maasvlakte 2 została uznana za projekt niezbędny do utrzymania konkurencyjności państwa i została powiązana z równoległymi działaniami środowiskowymi oraz planistycznymi, obejmującymi m.in. pozyskanie gruntów, obowiązkową kompensację środowiskową oraz utworzenie nowych terenów przyrodniczych<sup>8</sup>. Realizacja projektu opierała się na zastosowaniu obowiązujących w Holandii instrumentów planistycznych i środowiskowych, w tym procedur wynikających z ustawy o ochronie przyrody oraz regulacji dotyczących ocen oddziaływania na środowisko oraz kompensacji przyrodniczej, a także na wykorzystaniu dostępnych państwu narzędzi w zakresie planowania przestrzennego i nabywania niezbędnych gruntów. Model zarządzania inwestycjami w porcie Rotterdam jest dodatkowo wzmocniony poprzez mechanizmy korporacyjne i właścicielskie. Jak wskazano w dokumencie „Connecting the world. Building tomorrow's sustainable port”<sup>9</sup>, port działa jako spółka akcyjna, której udziałowcami są gmina Rotterdam oraz państwo niderlandzkie. Decyzje inwestycyjne powyżej 50 mln euro wymagają zgody obu akcjonariuszy, co oznacza, że państwo i gmina sprawują kontrolę nad największymi projektami rozwojowymi w obszarze portu. Jak podano w tym samym źródle, gmina przekazała spółce grunty w formie wieczystej dzierżawy, zachowując jednocześnie prawo do jej rozwiązania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym w przypadku utraty przez grunt funkcji portowej. Mechanizm ten wzmacnia publiczną kontrolę nad przestrzenią portową, co jest zgodne z opisanym przez ESPO europejskim modelem utrzymywania publicznej własności terenów i tworzenia szczególnych ram ich zarządzania. Dodatkowo – jak wynika z raportu EPSO – struktura nadzoru korporacyjnego Portu Rotterdam została skonstruowana tak, aby łączyć wymogi komercyjnej efektywności z obowiązkiem realizacji interesu publicznego, w tym stabilności infrastruktury oraz zrównoważonego rozwoju.

## V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt przewiduje wyróżnienie określonych inwestycji jako inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy o portach, a więc portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu (art. 1 ust. 2 projektu). Wyróżnienie tego rodzaju inwestycji będzie miało daleko idące konsekwencje, ponieważ zgodnie z art. 2 projektu inwestycje tego rodzaju mają stanowić cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

<sup>8</sup> Rotterdam Mainport development, <https://www.government.nl/topics/maritime-transport-and-seaports/development-of-rotterdam-hub-port>.

<sup>9</sup> Connecting the world. Building tomorrow's sustainable port, [https://reporting.portofrotterdam.com/external/asset/download/project/f926250a-03f3-0000-1b19-7f2d2f946700/name/HbR\\_JV\\_2023\\_Jaarverslag.pdf](https://reporting.portofrotterdam.com/external/asset/download/project/f926250a-03f3-0000-1b19-7f2d2f946700/name/HbR_JV_2023_Jaarverslag.pdf).

nieruchomościami (dalej: u.g.n.)<sup>10</sup>. Przekłada się to na możliwość skorzystania przy realizacji tych inwestycji z instytucji przewidzianych w tej ustawie, w szczególności z instytucji wywłaszczenia nieruchomości uregulowanej w art. 112 u.g.n., ale również wpływa na przebieg procesu inwestycyjnego w ogólności. Warto zauważyć, że do pojęcia celu publicznego z u.g.n. nawiązuje pojęcie inwestycji celu publicznego z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup>, co ma szczególne znaczenie, ponieważ realizacja inwestycji celu publicznego przez podmiot publiczny lub prywatny odbywa się najczęściej na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Projekt przyznaje podmiotom zarządzającym wskazanymi wyżej portami, tzn. spółkom handlowym z dominującym udziałem Skarbu Państwa, utworzonym na podstawie art. 13 ustawy o portach, funkcję „koordynatora przebiegu realizacji” wskazanych w ustawie inwestycji strategicznych, który będzie zobowiązany do przedstawiania właściwemu ministrowi informacji o stanie realizacji tych inwestycji (art. 3 ust. 1 projektu). Zakłada się również, że minister, w sytuacji wystąpienia okoliczności zagrażających terminowej realizacji inwestycji strategicznych przewidzianych w zmienionym „Programie rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”<sup>12</sup> (dalej także jako: Program), będzie podejmował działania naprawcze (art. 9 ust. 3 projektu).

Na tym tle pojawiają się kluczowe pytania: jakie podmioty będą mogły realizować przedmiotowe inwestycje strategiczne, z jakich środków będą mogły korzystać podmioty zarządzające portami w celu prawidłowego wykonywania funkcji koordynatora oraz czy zostały wyposażone ustawą w wystarczające uprawnienia względem podmiotów uczestniczących w realizacji inwestycji. Powstaje też pytanie, czy dla zapewnienia realizacji inwestycji strategicznych właściwy minister został wyposażony w kompetencje do podejmowania działań naprawczych.

Zakres przedmiotowy inwestycji strategicznych, określony w art. 1 ust. 2 projektu, nie wskazuje, że inwestycje te będą realizowane wyłącznie przez podmioty zarządzające wskazanymi czterema portami. Jednocześnie z pozostałych przepisów projektu nie wynika, aby podmioty te zostały wyposażone w uprawnienia koordynacyjne wobec innych podmiotów, które miałyby realizować inwestycje strategiczne. W szczególności żadne szczególne uprawnienia względem innych podmiotów nie wynikają z art. 3 ust. 1 projektu, a zatem nie jest jasne, na jakiej podstawie koordynator będzie wydawał skuteczne rekomendacje usprawniające proces realizacji inwestycji. Podobnie nie przewiduje się dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej dodatkowych środków o charakterze naprawczym, które umożliwiłyby mu ingerencję w proces realizacji inwestycji strategicznych.

Projekt przewiduje dokonanie zmian w Programie poprzez uzupełnienie go o inwestycje strategiczne (art. 1 projektu). Rada Ministrów ma dziewięć miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy na wprowadzenie stosownych zmian do Programu (art. 7 ust. 1 projektu). Ponadto Rada Ministrów została zobowiązana do

<sup>10</sup> Dz. U. z 2026 r. poz. 399, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

<sup>12</sup> Załącznik do uchwały nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M. P. poz. 1016).

przeprowadzenia przeglądu postanowień innych rządowych programów infrastrukturalnych oraz zapewnienia ich dostosowania do zmienionego Programu (art. 7 ust. 2 projektu).

„Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” jest aktem politycznym Rady Ministrów przyjętym na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: u.z.p.p.r.)<sup>13</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.z.p.p.r. „politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych”. Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji strategii rozwoju (art. 15 ust. 1 in principio u.z.p.p.r.), do których zalicza się programy operacyjne oraz programy rozwoju (art. 15 ust. 4 u.z.p.p.r.). Mają one charakter wykonawczy wobec strategii i stanowią ich uszczegółowienie. Program określa działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym w nim systemem finansowania i realizacji<sup>14</sup>.

W związku z powyższym można zauważyć, że nie jest jasne, co oznacza uzupełnienie „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, o którym mowa w art. 1 ust. 3 projektu. Z kontekstu wynika jednak, że chodzi o zapewnienie w tym dokumencie realizacji inwestycji strategicznych, co potwierdza art. 8 projektu. Niemniej jednak wykonawczy charakter Programu, który przekłada się na jego szczegółową treść, wywołuje wątpliwości co do możliwości przyjęcia regulacji ustawowej nakazującej zmianę tego aktu politycznego pod kątem realizacji konkretnych projektów infrastrukturalnych. Zgodnie z art. 10 Konstytucji, Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą, a istotą tej władzy jest stanowienie wiążących norm postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. W polskim systemie prawnym przyjmuje się, że ustawa jako akt normatywny ma charakter generalny i abstrakcyjny, i w związku z tym zawiera normy adresowane do nieokreślonych imiennie podmiotów oraz znajduje zastosowanie w klasie powtarzających się sytuacji<sup>15</sup>. Zatem kazuistyczna treść ustawy może prowadzić do wejścia w obszar tzw. kompetencji materialnych władzy wykonawczej<sup>16</sup>. Dopuszcza się co prawda uchwalanie ustaw dotyczących działań jednostkowych, wydarzeń bądź realizacji określonych inwestycji, takich jak Centralny Port Komunikacyjny czy przedsięwzięcia infrastrukturalne związane z przygotowaniem turnieju Euro 2012. Regulacje tego rodzaju mają jednak charakter wyjątkowy,

<sup>13</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

<sup>14</sup> J. Jaśkiewicz [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2014, komentarz do art. 15, pkt 2.

<sup>15</sup> Zgodnie z § 11 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) nie należy zamieszczać w ustawie wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Jak wyjaśnia H. Izdebski „generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych umożliwia odróżnianie prawa od aktów stosowania prawa, które są zarazem indywidualne i konkretne” – H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 209.

<sup>16</sup> Każda z trzech władz – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza – dysponuje bowiem konstytucyjnie gwarantowanym minimum kompetencyjnym, którego naruszenie zagrażałoby istocie zasady podziału władzy. Zobacz wyrok TK z 24 II 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15, pkt 13.1.1 i 13.1.3 uzasadnienia prawnego. Treścią władzy (funkcji) wykonawczej – w rozumieniu przyjętym w polskiej doktrynie prawa i orzecznictwie – jest realizacja (urzeczywistnianie) zadań publicznych, obejmująca takie podfunkcje jak administrowanie, zarządzanie i rządzenie – P. Samecki [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 10, pkt. 10, ak. 2.

co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12, dotyczącym organizacji turnieju Euro 2012<sup>17</sup>.

Zasadniczo należy unikać wprowadzania do ustawy kazuistycznych postanowień dotyczących realizacji zdarzeń jednostkowych. Dodać można, że wątpliwości w tym zakresie wyrażano również w toku konsultacji społecznych, w ramach których pojawił się głos, że Prezydent próbuje przejąć kompetencje Rządu<sup>18</sup>.

Niejasny sposób ujęcia normy w art. 1 ust. 3 projektu, której adresatem ma być Rada Ministrów, może również budzić wątpliwości z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej, które wymagają, aby intencje prawodawcy zostały w ustawie wyrażone dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w niej norm, w tym przypadku dla Rady Ministrów (§ 6 Zasad techniki prawodawczej)<sup>19</sup>.

Katalog inwestycji strategicznych zawarty w art. 1 ust. 2 projektu ma w istocie charakter otwarty, ponieważ kończy się wskazaniem na „inne inwestycje niezbędne dla dynamicznego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” (art. 1 ust. 2 pkt 10). Określenie „niezbędne dla dynamicznego rozwoju portów” ma charakter nieostry. Posługiwanie się pojęciami nieostrymi nie stanowi błędu legislacyjnego i jest dopuszczalne na gruncie § 155 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej. Zwroty takie służą zapewnieniu pewnego luzu interpretacyjnego dla podmiotów stosujących prawo. Pojawia się jednak pytanie, kto będzie decydował o tym, czy mamy do czynienia z „inwestycjami niezbędnymi dla dynamicznego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”. Powstaje pytanie, czy decydować ma o tym wyłącznie Rada Ministrów w trybie określonym w art. 1 ust. 3 projektu, czy też inne podmioty.

Celowe byłoby też wskazanie przez prawodawcę kierunku interpretacji wyżej wskazanego nieostrego określenia, tak aby umożliwić obiektywizację oceny dokonywanej przez organy stosujące prawo, które stoją przed koniecznością uzasadniania swoich ocennych rozstrzygnięć<sup>20</sup>. Nie wydaje się, aby z projektu czy z ustawy o portach wynikały wystarczające wytyczne dla rozumienia tego określenia. W szczególności w aktach tych nie wskazano wprost funkcjonalności inwestycji ani funkcjonalności czterech wyróżnionych portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, które mają być rozwijane, a które mogłyby stanowić punkt odniesienia przy ocenie, że określone inwestycje są „niezbędne”. Przykładowo może zastanawiać, czy chodzi tu o te funkcjonalności portów, które na podstawie art. 2a ust. 2 ustawy o portach w związku z prawem unijnym mają rozwijać podmioty zarządzające portami, czy też o funkcjonalności, które zgodnie z treścią preambuły projektu miałyby zapewnić tym portom pozycję liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-

<sup>17</sup> Wyrok TK z 6 III 2013 r., sygn. akt Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25, pkt. 2 uzasadnienia prawnego  
<sup>18</sup> ID ankiety: 90721.

<sup>19</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

<sup>20</sup> M. Kokoszczyński [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, M. Kokoszczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, komentarz do § 155, pkt 4.

Wschodniej. Wylania się też pytanie, jaką rolę w ustalaniu niezbędności inwestycji dla rozwoju portów pełnią podmioty zarządzające portami morskimi w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

W związku z tym, że w art. 1 ust. 2 pkt 10 projektu pozostawiono otwarty katalog inwestycji strategicznych i nie doprecyzowano kryteriów ustalania tego rodzaju inwestycji, można zgłosić jeszcze jedną wątpliwość. Dotyczy ona tego, że inwestycje strategiczne wskazane w art. 1 ust. 2 projektu mają stanowić – zgodnie z art. 2 projektu – cele publiczne w rozumieniu u.g.n. W odniesieniu do celów publicznych w rozumieniu art. 6 u.g.n. formułuje się w orzecznictwie i literaturze wymóg, aby były one wyraźnie określone. W związku z tym wskazuje się na konieczność restrykcyjnego podejścia do celów publicznych określonych w odrębnych ustawach, tj. regulowanych poza u.g.n.<sup>21</sup>

W zakresie propozycji dodania ust. 2d w art. 3 oraz ust. 1a w art. 3b ustawy o portach (art. 4 pkt 2 i 3 lit. a projektu) zarzucić można, że nie wskazano przesłanek materialnoprawnych, które uzasadniałyby wprowadzenie przez ministra warunków dotyczących konieczności zbycia części mienia lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego.

W art. 3 ustawy o portach ograniczono swobodę dysponowania nieruchomościami położonymi w granicach portów i przystani morskich przez podmioty nimi dysponujące, jeżeli nieruchomości te stanowią własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską. Podobnie w art. 3b ustawy o portach wprowadzono ograniczenie dotyczące uzyskania, w wyniku dokonania różnych czynności prawnych, statusu podmiotu dominującego w stosunku do innego podmiotu. Projekt zakłada uzupełnienie tych regulacji poprzez dodanie ust. 2d w art. 3 i ust. 1a w art. 3b ustawy o portach, które dotyczą przyznania ministrowi możliwości określenia w decyzji dodatkowych warunków zbycia części mienia lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego.

Propozycje dodania ust. 2d w art. 3 i ust. 1a w art. 3b ustawy o portach powinny zostać gruntownie przemyślane, ponieważ mogą stanowić ograniczenie konstytucyjnych praw podmiotowych, w szczególności prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji, oraz wolności działalności gospodarczej wynikającej z art. 21 i art. 22 Konstytucji. Nawet w odniesieniu do publicznych podmiotów gospodarczych, którymi są podmioty zarządzające portami zgodnie z ustawą o portach, konieczne jest zachowanie ostrożności, ponieważ choć co do zasady takim podmiotom – jako wywodzącym się od państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – nie przysługują konstytucyjne prawa podmiotowe, to jednak wyjątkowo mogą one korzystać z ochrony nawiązującej do praw konstytucyjnych<sup>22</sup>. W przypadku zaś jednostek samorządu

<sup>21</sup> Uchwała SN z 17 VII 2003 r., sygn. akt III CZP 46/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 153; wyrok NSA w Krakowie z 10 X 2000 r., sygn. akt II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 186; postanowienie SN z 8 III 2023 r., sygn. akt I CSK 3100/22, LEX nr 3557884. Zob. też E. Klat-Górska [w:] L. Klat-Wertelecka, E. Klat-Górska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, komentarz do art. 6, pkt. 4, ak. 1.

<sup>22</sup> Zob. postanowienie TK z 22 III 2016 r., sygn. akt SK 35/14, OTK-A 2016, nr 3, pkt. 4.3. uzasadnienia prawnego.

terytorialnego – a w art. 3 ust. 1 in fine ustawy o portach mowa również o własności tego rodzaju jednostek – zauważyć można, że samodzielność działania oraz prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego podlegają także ochronie konstytucyjnej w związku z art. 165 i art. 192 ust. 2 Konstytucji<sup>23</sup>.

Dodać można, że celowe jest dokonanie oceny zaproponowanych regulacji ust. 2d w art. 3 oraz ust. 1a w art. 3b ustawy o portach pod kątem zachowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności regulacji. Konstytucyjna zasada proporcjonalności wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Z zasady tej wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę środków skutecznych, tj. takich, które mogą realnie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Jednocześnie środkami zgodnymi z zasadą proporcjonalności są jedynie te działania prawodawcy, które są niezbędne dla ochrony określonych wartości, a których celów nie da się zrealizować przy użyciu innych, mniej restrykcyjnych rozwiązań. Przesłanka niezbędności nakazuje sięganie po środki możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności zostaną ograniczone w wyniku ustanowienia danego uregulowania. Zasada proporcjonalności znajduje swój wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczącym konstytucyjnych wolności i praw, ale występuje również jako element zasady państwa prawnego z art. 2 Konstytucji<sup>24</sup>.

Właśnie ze względu na zasadę proporcjonalności postanowiono w art. 3 ust. 6 ustawy o portach, iż odmowa udzielenia zgody, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o portach, następuje wyłącznie w określonych okolicznościach. Wydaje się, że w podobny sposób powinny zostać uwarunkowane regulacje zawarte w projektowanych ust. 2d w art. 3 oraz ust. 1a w art. 3b ustawy o portach. W przeciwnym razie powstaje ryzyko, że nowe regulacje będą wykorzystywane instrumentalnie w celu faktycznego zablokowania dokonania czynności, mimo że brak będzie podstaw do ich zablokowania na podstawie bezpośrednio lub odpowiednio stosowanego art. 3 ust. 6 ustawy o portach.

W związku ze zmianą celu gospodarczego użytkowania wieczystego, o której mowa w propozycjach ust. 2d w art. 3 i ust. 1a w art. 3b ustawy o portach, można również zauważyć, że prawo użytkowania wieczystego jest – od strony jego treści – najbliższe prawu własności, a jego istotną cechą jest trwałość<sup>25</sup>. Użytkowanie wieczyste ma jednak charakter prawa celowego (*ius in re aliena*), ustanawianego dla realizacji określonego celu gospodarczego i podporządkowanego temu celowi, a niezrealizowanie tego celu może uzasadniać rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego<sup>26</sup>. Treść ustanowionego prawa użytkowania wieczystego oraz jego cel wynikają z umowy. Wobec tego postawienie warunku zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego stanowi bardzo daleką ingerencję w to prawo, tj. w prawo majątkowe podlegające co do zasady ochronie konstytucyjnej, i godzi w trwałość

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z 12 IV 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87, pkt VI.3, ak. 2 uzasadnienia prawnego.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 25 IX 2019 r., sygn. akt SK 31/16, OTK-A 2019, nr 53, pkt 5.3 uzasadnienia prawnego.

<sup>25</sup> Wyrok SN z 18 VI 2010 r., sygn. akt V CSK 414/09, OSNC-ZD 2011, nr 2, poz. 24, uzasadnienie prawne.

<sup>26</sup> Zob. np. wyrok SA w Lublinie z 16 X 2014 r., sygn. akt I ACa 426/14, LEX nr 1540917; wyrok SN z 18 VI 2014 r., sygn. akt V CSK 425/13, LEX nr 1504586.

prawa użytkowania wieczystego. Ponadto zmiana celu gospodarczego nie zależy jedynie od użytkownika wieczystego, ale wymaga zmiany umowy użytkowania wieczystego, a zatem projekt przewiduje regulacje, które uzależniają wydanie zgody ministra na dokonanie pewnych czynności przez dany podmiot od woli podmiotu trzeciego.

Ryzyko naruszenia trwałości prawa użytkowania wieczystego, systemowo konstruowanego jako prawa o bardzo trwałym charakterze, oraz ograniczenia ochrony praw majątkowych przewidzianej w art. 64 ust. 1 Konstytucji wiąże się również z propozycją dodania ust. 1a w art. 4b ustawy o portach (art. 4 pkt 6 lit. a projektu). Przepis ten dotyczy możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przez sąd na wniosek podmiotu zarządzającego portem w razie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Kwestia rozwiązania użytkowania wieczystego jest regulowana obecnie w dwóch ustawach. Stosownie do treści art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.)<sup>27</sup>, użytkowanie wieczyste może zostać rozwiązane przed upływem określonego terminu, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób „oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem określonym w umowie”. W przepisie tym wskazano również przykładową sytuację, która może prowadzić do wygaśnięcia stosunku użytkowania wieczystego, tj. niewzniesienie, wbrew postanowieniom umowy, określonych budynków lub urządzeń. Według art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – który na mocy ust. 4 stosuje się również do użytkowania wieczystego nabytego w inny sposób niż na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego – właściwy organ może żądać rozwiązania użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie, stosownie do art. 240 k.c., jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym celem, przy czym również w tym przypadku wskazano przykład niezabudowania gruntu w ustalonym terminie. Wynika z tego, że do rozwiązania użytkowania wieczystego przed upływem jego terminu zasadniczo niezbędne jest wystąpienie niewłaściwego korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego. Również w orzecznictwie sądowym rygorystycznie podchodzi się do kwestii wcześniejszego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, podkreślając, że konieczne jest zaistnienie „oczywistej” sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem, najlepiej w powiązaniu z niewłaściwym zachowaniem użytkownika wieczystego<sup>28</sup>.

Tymczasem zgodnie z treścią propozycji ust. 1a w art. 4b ustawy o portach podmiot zarządzający portem może zażądać wcześniejszego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w granicach portu lub przystani morskiej, jeżeli została wydana prawomocna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w liniach rozgraniczających teren tej inwestycji znajdują się nieruchomości objęte użytkowaniem wieczystym, które są niezbędne dla jej realizacji. Możliwość taka miałaby zatem dotyczyć nie sytuacji niewłaściwego korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, lecz sytuacji, w której

<sup>27</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1071.

<sup>28</sup> Wyrok SN z 18 VI 2010 r., sygn. akt V CSK 414/09, OSNC-ZD 2011, nr 2, poz. 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

podmiot – nawet niemający tytułu prawnego do terenu planowanej inwestycji – uzyskał decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Okoliczność ta miałaby uzasadniać rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przez sąd, na wniosek podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską. W gruncie rzeczy takie rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego daje efekt przymusowego pozbawienia prawa, zatem pojawia się wątpliwość, dlaczego mają znaleźć odpowiednie zastosowanie art. 33 ust. 2 i 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie przepisy rozdziału 4 działu III u.g.n. dotyczące wywłaszczania nieruchomości, które zapewniają najlepszą i najpełniejszą ochronę interesów osób pozbawianych praw majątkowych chronionych konstytucyjnie. Przypomnieć należy, że konstytucyjna ochrona przed wywłaszczeniem odnosi się do szerokiego pojęcia własności, które nie powinno być sprowadzane do jego cywilistycznego ujęcia, lecz jest bardziej zbliżone do ekonomicznego rozumienia własności<sup>29</sup>. Również z art. 112 u.g.n. wynika, że wywłaszczenie nieruchomości może dotyczyć prawa użytkowania wieczystego, a co więcej – zgodnie z art. 112 ust. 1 u.g.n. – może ono zostać dokonane również w stosunku do nieruchomości, dla których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ten element hipotezy normy jest tożsamy z tym, który przewiduje zaproponowany ust. 1a w art. 4b ustawy o portach.

Do instytucji wywłaszczenia odwołano się w propozycji dodania ust. 3 w art. 4b ustawy o portach, przewidując możliwość wystąpienia podmiotu zarządzającego portem z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości (art. 4 pkt 6 lit. c projektu). Jest to rozwiązanie odmienne od przewidzianego w u.g.n. Zgodnie z art. 115 ust. 1 u.g.n. wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, natomiast na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej organu wykonawczego. Inne podmioty mogą jedynie złożyć zawiadomienie w przedmiocie wywłaszczenia, które może spowodować wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego z urzędu. Odejście w projekcie od rozwiązania ogólnego, systemowego nie jest celowe. Wprowadzenie regulacji szczególnej może wywołać różnorodne wątpliwości, na przykład dotyczące tego, na rzecz kogo ma nastąpić wywłaszczenie. Obecnie nie budzi wątpliwości, że jeżeli do wywłaszczenia dochodzi w związku ze złożonym zawiadomieniem podmiotu zamierzającego realizować cel publiczny, to wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa<sup>30</sup>.

Na zakończenie należy zauważyć, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej poszczególne elementy ustawy muszą być zamieszczane w ściśle określonej kolejności, rozpoczynając od przepisów merytorycznych (ogólnych i szczegółowych), poprzez przepisy zmieniające oraz epizodyczne, a kończąc na przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych (§ 15 Zasad techniki prawodawczej). W związku z tym nie jest jasne, dlaczego przepisy zmieniające zostały zawarte w art. 4, 5 i 6, a po tych przepisach zamieszczono także przepisy

<sup>29</sup> Zob. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, komentarz do art. 21, pkt. 1 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>30</sup> E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, kom. do art. 115, pkt 1, ak. 1; P. Wojciechowski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, , Warszawa 2015, komentarz do art. 115, pkt 4.

merytoryczne w art. 9 projektu. Jeżeli chodzi o propozycje skreślenia oznaczeń Dzienników Ustaw w art. 3d ust. 6 oraz art. 4 ust. 7 (art. 4 pkt 4 i 5 projektu), to nie są one zgodne z § 158 ust. 1 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, wedle którego jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, to przy odesłaniu po raz pierwszy wskazuje się również rocznik i pozycję właściwego dziennika urzędowego.

2.

Opiniowany projekt dotyczy w pewnym zakresie materii normowanych w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), dotyczącego ochrony mienia. W szczególności, projekt rozszerza zakres przypadków, w których może dojść do wywłaszczenia nieruchomości. Ponadto projekt przewiduje rozwiązanie – w określonych sytuacjach – umów dotyczących wieczystego użytkowania nieruchomości. Rozwiązanie takie stanowi formę ingerencji w prawa majątkowe osób, które nabyły prawo użytkowania wieczystego. Prawo to podlega ochronie na gruncie wymienionego art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1. Zainteresowane osoby mogły układać swoje długoterminowe plany działania w zaufaniu, że obowiązujące unormowania prawne nie zostaną zmienione bez wystarczająco ważnego powodu. Na tym tle może nasuwać się pytanie, czy zaproponowane rozwiązania chronią we wszystkich przypadkach w dostatecznym stopniu słusze interesy zainteresowanych i czy nie wiążą się z nałożeniem na nich nieproporcjonalnych ciężarów. Z drugiej strony należy podkreślić, że orzecznictwo ETPC pozostawia państwom-stronom EKPC szeroki margines oceny w zakresie prowadzenia polityk gospodarczych i społecznych, dopuszczając przy tym daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe. Należy zatem uznać, że zaproponowane rozwiązania mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej państwom-stronom EKPC.

## **VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy**

### **A. Podmioty, na które wpływa projekt**

Projekt będzie oddziaływał na następujące podmioty:

1. osoby fizyczne – według danych GUS w 2024 r. ludność Polski liczyła 37,5 mln osób<sup>31</sup>; ponieważ projekt dotyczy infrastruktury strategicznej związanej z bezpieczeństwem państwa, bezpieczeństwem energetycznym, łańcuchami dostaw oraz funkcjonowaniem portów morskich, należy przyjąć, że regulacja będzie oddziaływać na całe społeczeństwo, a w sposób najbardziej bezpośredni na mieszkańców obszarów, na których mają być prowadzone inwestycje, w szczególności Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia, a także obszarów położonych wzdłuż Odrzańskiej Drogi Wodnej; w czterech głównych miastach objętych

<sup>31</sup> Polska w liczbach 2025, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska\\_w\\_liczbach\\_2025\\_v2.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf).

- bezpośrednim oddziaływaniem inwestycji mieszka łącznie ok. 1,15 mln osób;
2. podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – w szczególności podmioty zarządzające portami w Gdańsku, Gdyni oraz zespołem portów Szczecin-Świnoujście; projekt nakłada na nie obowiązki w zakresie koordynacji, monitorowania i raportowania realizacji inwestycji strategicznych;
  3. przedsiębiorcy sektora portowego, logistycznego, transportowego, budowlanego i energetycznego – w szczególności operatorzy terminali, przewoźnicy, firmy spedycyjne, przedsiębiorstwa budowlane, wykonawcy robót hydrotechnicznych, drogowych, kolejowych i instalacyjnych oraz podmioty obsługujące infrastrukturę przeładunkową i paliwową; z danych dotyczących portów wynika, że ich funkcjonowanie generuje ok. 230 tys. miejsc pracy, co pokazuje skalę znaczenia portów i ich otoczenia dla rynku pracy i gospodarki;
  4. odbiorcy energii oraz podmioty zależne od bezpieczeństwa dostaw gazu i paliw – w związku z uwzględnieniem w projekcie budowy terminala FSRU w Zatoce Gdańskiej oraz głębokowodnego stanowiska przeładunku paliw płynnych w Gdańsku projekt oddziałuje nie tylko na sektor morski, lecz także na gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa oraz infrastrukturę publiczną zależną od stabilnych dostaw energii;
  5. rolnicy oraz przedsiębiorcy sektora rolno-spożywczego – w szczególności w związku z planowanym uruchomieniem terminala zbożowego w Gdańsku oraz budową nowego terminala zbożowego w Szczecinie; projekt może pośrednio oddziaływać na znaczną część sektora rolnego poprzez zwiększenie możliwości eksportowych i przeładunkowych w zakresie zbóż i innych ładunków masowych;
  6. jednostki samorządu terytorialnego – w szczególności gminy objęte bezpośrednim oddziaływaniem inwestycji portowych oraz inwestycji towarzyszących, a także samorządy województw pomorskiego i zachodniopomorskiego; projekt będzie wpływał na nie w sferze ład przestrzennego, infrastruktury lokalnej, polityki transportowej oraz relacji z administracją rządową;
  7. organy administracji rządowej i administracji morskiej oraz sądy – w szczególności minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, Rada Ministrów, dyrektorzy urzędów morskich oraz organy uczestniczące w procedurach planistycznych, inwestycyjnych, środowiskowych i nieruchomościowych; nie można także wykluczyć wzrostu liczby sporów dotyczących decyzji lokalizacyjnych, środowiskowych, wywłaszczeń oraz zakresu uprawnień podmiotów zarządzających portami;
  8. właściciele nieruchomości, użytkownicy wieczysti oraz inne podmioty władające nieruchomościami na terenach portów i inwestycji towarzyszących – projekt będzie oddziałował na tę grupę szczególnie silnie, ponieważ przewiduje rozwiązania umożliwiające ingerencję w dotychczasowe prawa do nieruchomości, w tym rozwiązanie użytkowania

wieczystego oraz stosowanie instrumentów wyłączeniowych na potrzeby inwestycji strategicznych; liczebności tej grupy nie można wiarygodnie oszacować na podstawie zbiorczych danych publicznych, jednak z punktu widzenia społecznego jest to grupa istotna ze względu na wagę praw majątkowych oraz dolegliwość projektowanych rozwiązań.

#### B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowana ustawa tworzy szczególny reżim prawny dla inwestycji uznanych za strategiczne dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Z perspektywy społecznej oznacza to wzmocnienie ochrony interesu publicznego, rozumianego jako bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo energetyczne, sprawność łańcuchów dostaw oraz pozycję polskich portów w regionie Morza Bałtyckiego. Kierunek ten pozostaje zgodny z celem „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”<sup>32</sup>, którym jest trwale umocnienie polskich portów jako kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej.

Po stronie potencjalnych korzyści społecznych należy wskazać przede wszystkim poprawę bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych i paliw, zwiększenie odporności państwa na zakłócenia geopolityczne oraz stworzenie warunków do dalszego rozwoju rynku pracy w sektorach związanych z gospodarką morską, transportem, logistyką, budownictwem i energetyką. Szczególne znaczenie ma tu inwestycja FSRU w Zatoce Gdańskiej, która ma umożliwiać odbiór dużych ilości gazu. W wymiarze społecznym oznacza to wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz infrastruktury publicznej. Pozytywnie należy ocenić także działania zwiększające możliwości przeładunkowe w zakresie zbóż i innych ładunków masowych, ponieważ mogą one wspierać bezpieczeństwo żywnościowe, eksport oraz stabilność części sektora rolno-spożywczego.

Należy jednak zaznaczyć, że rozbudowa infrastruktury portowej, energetycznej i transportowej stanowi warunek konieczny, lecz niewystarczający dla trwałego rozwoju portów oraz pełnego osiągnięcia zakładanych efektów społeczno-gospodarczych. Skala rzeczywistych korzyści będzie zależała również od czynników pozostających poza samą regulacją, w tym od koniunktury gospodarczej, sytuacji międzynarodowej, bezpieczeństwa w regionie, kierunków handlu oraz konkurencji innych portów. Z tej perspektywy projekt zwiększa potencjał rozwojowy państwa, ale nie przesądza automatycznie o osiągnięciu wszystkich zakładanych efektów. Równoległa realizacja wielu dużych przedsięwzięć może zwiększać presję na finanse publiczne oraz ograniczać możliwość finansowania innych potrzeb publicznych.

Najważniejsze koszty społeczne projektu będą miały charakter lokalny. Wiąza się one z możliwością nasilenia konfliktów przestrzennych, wzrostem uciążliwości transportowych i środowiskowych oraz pogorszeniem warunków życia części mieszkańców. Rozbudowa portów, terminali oraz dojazdów drogowych i kolejowych

<sup>32</sup> Uchwała nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M.P. z 2019 r. poz. 1016).

może oznaczać zwiększenie hałasu, emisji zanieczyszczeń, intensyfikację ruchu ciężkiego transportu oraz dalszą presję na przestrzeń miejską i nadwodną. Są to koszty społeczne i zdrowotne, których nie można pomijać, zwłaszcza że dotyczą obszarów już silnie obciążonych funkcjami przemysłowo-logistycznymi.

Istotne ryzyka środowiskowe projektu wynikają z dużej skali i koncentracji inwestycji portowych, hydrotechnicznych, drogowych, kolejowych i energetycznych, realizowanych równolegle w kilku lokalizacjach o istotnym znaczeniu przyrodniczym i społecznym. Dotyczy to zwłaszcza możliwej ingerencji w ekosystemy wodne i przybrzeżne, wzrostu presji na obszary cenne przyrodniczo, nasilenia hałasu, emisji zanieczyszczeń oraz zwiększenia ruchu ciężkiego transportu. Z perspektywy społecznej szczególne znaczenie ma ryzyko oddziaływań skumulowanych, ponieważ równoległa realizacja wielu dużych inwestycji może skutkować większymi kosztami środowiskowymi i zdrowotnymi niż prowadzenie każdej z nich oddzielnie.

Istotny wymiar społeczny ma przewidziana w projekcie możliwość ingerencji w sferę praw majątkowych. Projekt nie tylko uznaje inwestycje strategiczne za cele publiczne, ale także przewiduje możliwość rozwiązania użytkowania wieczystego, nałożenia obowiązku zbycia części mienia oraz wywłaszczenia terenów nadbrzeżnych w przypadku ich niezbędności dla realizacji inwestycji strategicznej. Oznacza to zwiększenie zakresu prawnych instrumentów ingerencji w prawa rzeczowe, a tym samym wzrost ryzyka sporów, osłabienia poczucia pewności prawa oraz napięcia między interesem publicznym a ochroną praw jednostki.

Na tle rozwiązań przyjmowanych w innych państwach europejskich (np. w przywoływanych w pkt IV niniejszej opinii Belgii i Holandii) sam kierunek polegający na wzmacnianiu publicznej kontroli nad portami oraz tworzeniu szczególnych reżimów dla inwestycji strategicznych nie jest odosobniony. Z analiz porównawczych wynika jednak, że rozwiązaniom tego rodzaju towarzyszą zazwyczaj bardziej rozwinięte mechanizmy planistyczne, środowiskowe i kompensacyjne oraz większe znaczenie przypisuje się udziałowi władz lokalnych i społeczności lokalnych. Z perspektywy społecznej ma to istotne znaczenie, ponieważ pozwala wcześniej identyfikować koszty lokalne, ograniczać napięcia społeczne i wzmacniać legitymizację realizowanych przedsięwzięć. W tym kontekście projektowana ustawa wzmacnia wprowadzić zdolność państwa do realizacji inwestycji strategicznych, ale w mniejszym stopniu uwzględnia potrzebę realnej partycypacji lokalnej, selekcji i etapowania inwestycji oraz minimalizacji ich kosztów społecznych i środowiskowych.

Z punktu widzenia skutków społecznych znaczenie ma również to, że projekt ustawowo przesądza o strategicznym charakterze szeregu konkretnych inwestycji, jednocześnie pozostawiając możliwość objęcia tym reżimem także innych przedsięwzięć uznanych za niezbędne dla rozwoju portów. Rozwiązanie to zwiększa elastyczność działania państwa, ale zarazem osłabia przewidywalność zakresu przyszłej ingerencji oraz utrudnia pełną ocenę proporcjonalności ustawy na etapie jej uchwalania.

### C. Konsultacje społeczne

Na podstawie konsultacji społecznych projektu, w których wzięło udział 59 osób, można stwierdzić, że w ocenie proponowanych rozwiązań przeważały głosy poparcia. Wynik konsultacji ma jednak przede wszystkim charakter sygnałny, ponieważ wzięło w nich udział stosunkowo niewiele osób, uczestnicy wypowiadali się wyłącznie we własnym imieniu, a znaczna część uwag miała charakter ogólny i odnosiła się do zasadniczego kierunku projektu.

W przeważającej części głosy poparcia dla projektu koncentrowały się wokół znaczenia rozwoju portów dla gospodarki, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa energetycznego oraz konkurencyjności Polski<sup>33</sup>. W wypowiedziach tych akcentowano przede wszystkim potrzebę szybkiej realizacji inwestycji strategicznych, wzmocnienia publicznej kontroli nad infrastrukturą portową oraz stworzenia ram prawnych sprzyjających sprawnemu prowadzeniu przedsięwzięć o znaczeniu państwowym<sup>34</sup>. W części komentarzy podnoszono również potrzebę większego udziału polskich przedsiębiorstw w realizacji inwestycji oraz ochrony krajowego potencjału gospodarczego<sup>35</sup>.

Nieliczni przeciwnicy projektu zgłaszali natomiast sprzeciw wobec osłabiania znaczenia analiz środowiskowych<sup>36</sup>, a także podnosili konieczność zachowania równowagi między interesem publicznym a ochroną prawa własności, zwłaszcza w kontekście wywłaszczeń<sup>37</sup>. Zwracali także uwagę na ryzyko nadmiernej centralizacji oraz niewystarczającego uwzględnienia perspektywy lokalnej i samorządowej<sup>38</sup>. W części uwag pojawiały się także zastrzeżenia dotyczące niektórych konkretnych inwestycji, w szczególności modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej<sup>39</sup>.

## VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Polskie porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu przeładowują rocznie ok. 140 mln t ładunków<sup>40</sup>, generują znaczną liczbę miejsc pracy<sup>41</sup> i przyczyniają się w istotny sposób do wzrostu gospodarczego. Projektowana ustawa, zgodnie z oceną Wnioskodawcy, ma na celu przeciwdziałanie negatywnym trendom, takim jak odnotowany w 2024 r. pierwszy od wielu lat spadek przeładunków, poprzez nadanie priorytetu wybranym przedsięwzięciom infrastrukturalnym. Ustanowienie katalogu „inwestycji strategicznych”, które z mocy prawa mają stać się celami publicznymi, takich jak między innymi budowa głębokowodnego terminala kontenerowego w Świnoujściu, modernizacja

<sup>33</sup> ID ankiety: 88268, 88325, 88628, 90056, 90663, 91463, 91710, 91884, 92608.

<sup>34</sup> ID ankiety: 88333, 88628, 91463, 91710, 92579.

<sup>35</sup> ID ankiety: 88333, 88852.

<sup>36</sup> ID ankiety: 88599, 91255, 88318.

<sup>37</sup> ID ankiety: 88333.

<sup>38</sup> ID ankiety: 88333, 90721.

<sup>39</sup> ID ankiety: 88318.

<sup>40</sup> W 2023 r. było to 145 678 tys. t, w 2024 r. 136 649 tys. t (zob. Raport „Polskie porty morskie w 2024 roku. Podsumowanie i perspektywy na przyszłość”, Port Monitor, [https://riqp.pl/images/PolskiePorty\\_2024\\_luty%202025.pdf](https://riqp.pl/images/PolskiePorty_2024_luty%202025.pdf)).

<sup>41</sup> Jak wynika z uzasadnienia projektu około 230 tysięcy miejsc pracy.

Odrzańskiej Drogi Wodnej, uruchomienie agroportów w Gdańsku i Szczecinie oraz budowa Portu Zewnętrznego w Gdyni będzie miało wpływ na dynamikę procesów inwestycyjnych w bezpośredniej okolicy. Projektowane przepisy pozwolą na sprawniejsze przeprowadzanie procedur wywłaszczeniowych i administracyjnych, co w przypadku wielomiliardowych projektów, takich jak terminal FSRU na Zatoce Gdańskiej czy głębokowodne stanowisko przeładunku paliw, przełoży się na oszczędności czasu i kosztów oraz szybszy zwrot z zainwestowanego kapitału.

Projekt wprowadza zmiany w zakresie pewności prawa do nieruchomości. Zmiany te mogą być bardzo istotne dla przedsiębiorców operujących w granicach administracyjnych portów. Najpoważniejszym instrumentem ma być nowe uprawnienie zarządów portów do żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, jeżeli nieruchomość jest niezbędna do realizacji inwestycji strategicznej, a wydana została prawomocna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Choć przewidziano system odszkodowań za wzniesione budynki i naniesienia, dla sektora prywatnego będzie to oznaczać konieczność uwzględnienia w planach długoterminowych ryzyka przymusowego pozbawienia praw do gruntu. Dodatkowo minister właściwy do spraw gospodarki morskiej uzyska prawo do określania warunków zbycia mienia lub uzyskania statusu podmiotu dominującego, co ma zapobiegać niekontrolowanemu przejmowaniu infrastruktury przez podmioty trzecie lub wykorzystywaniu terenów portowych na cele niezwiązane z logistyką, np. zabudowę mieszkaniową. Przedsiębiorcy zostaną postawieni w sytuacji, gdzie sposób wykorzystania przez nich gruntów będzie pod nadzorem państwa, co ma przede wszystkim na celu ochronę interesu narodowego.

W zakresie obciążeń administracyjnych projekt wprowadza nowe obowiązki, dotyczące głównie podmioty zarządzające portami, ale pośrednio również ich kontrahentów, którzy będą zobowiązani do dostarczania na bieżąco szeregu informacji. Zarządy portów będą zobligowane do stosowania zaawansowanej metody wartości wypracowanej (ang. *Earned Value Management* – EVM) do monitorowania postępów prac oraz do publikowania kwartalnych raportów z realizacji inwestycji na swoich stronach internetowych. Ponadto zwiększenie transparentności procesu inwestycyjnego może być sygnałem profesjonalizacji zarządzania, co może przyciągnąć kapitał zagraniczny szukający bezpiecznych lokalizacji logistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej.

Przedłożony projekt będzie prowadził do silniejszej kontroli państwa nad strategicznymi zasobami portowymi. Dla gospodarki narodowej może to oznaczać przyspieszenie kluczowych projektów rozwojowych, a co za tym idzie, wpływ na rynek pracy. Projekt może bowiem oddziaływać korzystnie na przedsiębiorców budowlanych, wykonawców robót i branżę towarzyszącą poprzez zwiększenie popytu na usługi budowlane, instalacyjne, drogowe, kolejowe i hydrotechniczne. Korzyści te mogą objąć zarówno duże podmioty realizujące kontrakty infrastrukturalne, jak i szerokie grono podwykonawców. W perspektywie krótkoterminowej, kumulacja prac budowlanych o sztywnych terminach realizacji (np. budowa Drogi Czerwonej w Gdyni do 2030 r.) wygeneruje wysoki popyt na specjalistów przede wszystkim z branży hydrotechnicznej, budowlanej i transportowej. Jednakże, wobec utrzymujących się deficytów pracowników

w wyżej wymienionych branżach, nie można wykluczyć nasilenia konkurencji o pracowników, wzrostu presji płacowej oraz wzrostu kosztów realizacji inwestycji. Równoległa realizacja dużych przedsięwzięć może także zwiększać okresowy popyt na lokale dla pracowników kontraktowych i kadry inżynierskiej, a tym samym nasilać presję na lokalne rynki najmu mieszkań. W dłuższym horyzoncie czasowym, powstanie nowych terminali, w tym wyspecjalizowanych agroportów, stworzy trwałe miejsca pracy w sektorze logistyki, spedycji oraz kontroli jakości towarów masowych. Rozwój portów wraz z poprawą dróg komunikacyjnych (wodnych i lądowych) wpłynie na stabilizację zatrudnienia w sektorze transportowym w całym kraju<sup>42</sup>.

W trakcie konsultacji społecznych projektu udostępnionych na stronach Sejmu ankietowani wyrazili ogólne poparcie dla projektu, nie wskazali jednak istotnych informacji dotyczących skutków gospodarczych.

### **VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych**

Z przedłożonych przez Wnioskodawcę propozycji nowych rozwiązań oraz zmian legislacyjnych nie wynika bezpośrednio, iż mogą one wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie można jednak wykluczyć, iż realizacja zapisanych w projekcie ustawy tzw. inwestycji strategicznych nie pociągnie za sobą w przyszłości konieczności ich dofinansowania ze środków publicznych (np. dotacji celowych budżetu państwa). Obecnie nie jest jednak możliwe wskazanie konkretnych kwot ani perspektywy ich wydatkowania.

W przedstawionym uzupełnieniu do projektu Wnioskodawca wskazuje na potencjalne skutki finansowe, dotyczące ewentualnych kosztów wyłączenia przez Skarb Państwa części nabrzeży wymaganych do realizacji planowanych zadań. Szacuje się, iż powyższe koszty mogą wynieść około 4 mln zł, przy założeniu długości 1000m, szerokości 4m, ceny jednostkowej 500 zł za 1m<sup>2</sup> oraz 100%-owej rezerwie kosztowej. Można przyjąć, że koszty te będą obciążały wydatki budżetu państwa. Brak danych i ewidencji dotyczącej praw własnościowych obejmujących pasmo nabrzeża wykorzystywanego do działalności przeładunkowej powoduje, iż przeprowadzone obliczenia mają charakter wysoce szacunkowy i nie jest możliwe wskazanie obciążeń dla sektora finansów publicznych w długoterminowej perspektywie. Powyższe koszty będą bowiem zależały od wielu czynników, w tym bieżącej wyceny gruntów i/lub nieruchomości oraz pojedynczych decyzji inwestycyjnych.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

<sup>42</sup> A. Tubielewicz, M. Forkiewicz, „Porty morskie jako element infrastruktury krytycznej łańcucha dostaw”, Logistyka 2/2011, str. 567-578.

## **IX. Inne skutki projektowanej ustawy**

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

## **X. Zmiana obciążeń administracyjnych**

Wdrożenie projektu będzie wiązało się z obciążeniami administracyjnymi. W szczególności wynikają one 1) z konieczności dostosowania przez Radę Ministrów „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” 2) z realizacji funkcji koordynatora przebiegu realizacji danej inwestycji strategicznej przez podmioty zarządzające portami w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu 3) powierzenia nowych zadań ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej, w tym dostosowania celów gospodarczych użytkowania wieczystego w związku z proponowanymi przepisami art. 3 ust. 2d oraz art. 3b ust. 1a ustawy o portach.

Projekt będzie powodował dodatkowe obciążenia administracyjne po stronie organów administracji rządowej, administracji morskiej oraz podmiotów zarządzających portami. Wynika to z obowiązków koordynacyjnych, sprawozdawczych i nadzorczych przewidzianych w ustawie, a także z udziału tych podmiotów w postępowaniach planistycznych, środowiskowych i nieruchomościowych. Z perspektywy społecznej oznacza to zwiększenie kosztów organizacyjnych obsługi procesu inwestycyjnego oraz wzrost zapotrzebowania na odpowiednie zasoby kadrowe i instytucjonalne.

Projektowana regulacja wprowadza dodatkowe obciążenia administracyjne głównie dla podmiotów zarządzających portami, ale pośrednio również dla ich kontrahentów, którzy będą zobowiązani do dostarczania na bieżąco szeregu informacji umożliwiających przygotowanie raportów kwartalnych (art. 3 projektu).

Proponowana przez Wnioskodawcę zmiana ustawy może zatem wywołać dodatkowe obciążenia administracji związane z wdrożeniem zapisów projektu ustawy do odpowiednich programów rządowych i zmian legislacyjnych, jednak ich koszty są na tym etapie trudne do oszacowania.

## **XI. Konkluzje**

1. Skutki prawne: Projekt zmierza do ustanowienia katalogu inwestycji strategicznych dla czterech portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, nadając tym inwestycjom rangę celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ma to daleko idące konsekwencje, między innymi otwiera drogę do stosowania instytucji wywłaszczenia i wpływa na proces lokalizacji tych inwestycji.

Podmiotom zarządzającym wskazanymi portami przypisano funkcję koordynatorów inwestycji strategicznych, jednak projekt nie wyposaża tych podmiotów w środki prawne umożliwiające wykonywanie tej funkcji ani nie określa, kto będzie właściwym realizatorem inwestycji. Podobnie, nie sprecyzowano środków

naprawczych, z których ma korzystać minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w przypadku zagrożenia terminowej realizacji inwestycji strategicznych.

Należy również zauważyć, że katalog inwestycji strategicznych określony w projekcie ma w istocie charakter otwarty, skoro projekt posługuje się niedookreślonym pojęciem „niezbędności inwestycji”, nie precyzując organu właściwego do kwalifikacji inwestycji jako inwestycji o strategicznym znaczeniu, niezbędnych dla dynamicznego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, ani kryteriów ustalania tej niezbędności. Powoduje to istotną niejasność regulacyjną. Samo użycie określeń nieostrych jest przy tym dopuszczalne, ale ustawa powinna zawierać wytyczne, które pozwalałyby obiektywizować rozstrzygnięcia organów stosujących prawo.

Projekt przewiduje obowiązek uzupełnienia „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” o inwestycje strategiczne, co budzi wątpliwości, ponieważ ustawą nakazuje się zmianę aktu wykonawczego o charakterze operacyjno-wdrożeniowym w sposób kazuistyczny i nakierowany na konkretne przedsięwzięcia infrastrukturalne. Tego rodzaju ingerencja w sferę wykonywania państwowej władzy wykonawczej, odbiegająca od modelu generalno-abstrakcyjnej ustawy, zbliża projekt do ustaw szczególnych dotyczących działań jednostkowych, które w polskim porządku prawnym mają charakter wyjątku. Taki sposób regulacji osłabia zgodność projektu z konstytucyjnym modelem podziału władz i zarazem narusza wymagania poprawnej legislacji, ponieważ adresat normy ustawowej nie otrzymuje dostatecznie jasnej informacji, na czym dokładnie ma polegać nakazane „uzupełnienie” programu.

Najdalej idące wątpliwości dotyczą projektowanych zmian w ustawie o portach, zwłaszcza tych, które umożliwiałyby ministrowi nakładanie dodatkowych warunków zbycia mienia lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego oraz wcześniejsze rozwiązanie użytkowania wieczystego w związku z lokalizacją inwestycji celu publicznego. Regulacje te ingerują w sferę prawa własności, innych praw majątkowych i wolności działalności gospodarczej, a zarazem nie zawierają dostatecznie określonych materialnoprawnych przesłanek zastosowania. Zmiana celu użytkowania wieczystego oraz jego wcześniejsze rozwiązanie stanowią bowiem istotną ingerencję w trwałość prawa majątkowego, które co do zasady podlega ochronie na gruncie art. 64 Konstytucji. Wprowadzenie możliwości rozwiązywania użytkowania wieczystego z powodu lokalizacji inwestycji celu publicznego odbiega od systemowej konstrukcji tego prawa, w której przedterminowe wygaśnięcie użytkowania wieczystego z reguły wiąże się z niewłaściwym korzystaniem z nieruchomości przez użytkownika wieczystego.

Proponowana regulacja, przewidująca możliwość wcześniejszego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego w związku z uprawomocnieniem się decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego obejmującej nieruchomość oddaną w użytkowanie wieczyste, prowadzi w istocie do efektu wywłaszczeniowego bez zastosowania pełnych gwarancji proceduralnych przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Rodzi to istotne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. W zakresie instytucji wywłaszczenia propozycja umożliwienia podmiotowi zarządzającemu portem wystąpienia z wnioskiem o wywłaszczenie — zamiast złożenia jedynie zawiadomienia, które może spowodować wszczęcie

postępowania wyłączeniowego z urzędu przez właściwy organ państwa – odbiega od modelu systemowego i może wywołać problemy interpretacyjne.

Projekt zawiera ponadto uchybienia legislacyjne dotyczące kolejności przepisów i zasad odesłań do aktów normatywnych, sprzeczne z Zasadami techniki prawodawczej. Projekt generuje obciążenia administracyjne, ponieważ wymaga dostosowania programu rządowego, powierza nowe zadania podmiotom zarządzającym portami i ministrowi, lecz nie zapewnia zarazem przejrzystych podstaw kompetencyjnych ani spójnego mechanizmu wykonawczego. Korzystanie ze środków przewidzianych w projekcie może również wiązać się z koniecznością dostosowania celów gospodarczych użytkowania wieczystego do potrzeb realizacji inwestycji strategicznych, co także może przekładać się na dodatkowe obciążenia administracyjne.

Reasumując, projekt zmierza do przyspieszenia i uprzywilejowania inwestycji portowych, ale czyni to za pomocą instrumentów nie w pełni określonych i budzących wątpliwości konstytucyjne oraz systemowe.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane rozwiązania będą generowały pozytywne skutki społeczne w skali ogólnokrajowej, przede wszystkim poprzez wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego, stabilności dostaw oraz odporności państwa na zakłócenia zewnętrzne, a także poprzez tworzenie impulsów rozwojowych dla rynku pracy i sektorów powiązanych z gospodarką morską i logistyką.

Równocześnie najistotniejsze ryzyka koncentrować się będą lokalnie i obejmą pogorszenie warunków życia części mieszkańców obszarów portowych i transportowych, wzrost napięć społecznych i konfliktów przestrzennych, a także ryzyko ingerencji w prawa majątkowe. Dodatkowo kumulacja wielu inwestycji może prowadzić do nasilonych kosztów zdrowotnych i środowiskowych, przekraczających efekt pojedynczych przedsięwzięć.

Ostateczny bilans społeczny projektu będzie silnie zależny od sposobu jego wdrażania – w szczególności od skali realnej partycypacji społeczności lokalnych, skuteczności mechanizmów kompensacyjnych, zdolności do ograniczania skumulowanych oddziaływań środowiskowych i społecznych, a także od czynników zewnętrznych, w tym sytuacji gospodarczej i międzynarodowej.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji będzie się wiązało z przekształceniem inwestycji wymienionych w projekcie w cele publiczne, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, dzięki czemu ograniczone zostanie m.in. ryzyko opóźnień ich realizacji wynikających z procedur administracyjnych i sporów własnościowych. W przypadku wielomiliardowych inwestycji, takich jak głębokowodny terminal kontenerowy (termin ukończenia inwestycji do 1 lipca 2029 r.) czy terminal FSRU na Zatoce Gdańskiej (termin ukończenia inwestycji do 1 lipca 2028 r.), może się to przełożyć na realne oszczędności finansowe i szybszy zwrot z zainwestowanego kapitału.

4. Skutki finansowe: Przedstawiony do oceny projekt ustawy nie wskazuje wprost na możliwość zaistnienia skutków finansowych obciążających budżet państwa lub budżety lokalne. Należy jednak wskazać, iż realizacja zawartych w projekcie tzw. inwestycji strategicznych może w przyszłości wpłynąć na konieczność dofinansowania przez sektor finansów publicznych. W przedstawionym uzupełnieniu informacji finansowych do projektu Wnioskodawca oszacował wartość ewentualnych kosztów wyłączenia przez Skarb Państwa części nabrzeży od właścicieli prywatnych, które mogą potencjalnie obciążyć budżet państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: Z analizowanych dokumentów wynika, że w ostatnich latach obserwuje się wyraźny trend tworzenia wzmocnionych reżimów prawnych dotyczących kluczowych inwestycji w portach morskich, łączących elementy centralizacji własności i decyzyjności, specjalnych rozwiązań planistycznych i środowiskowych, a także zaostrzonych mechanizmów nadzoru nad infrastrukturą krytyczną i transakcjami mogącymi wywołać ryzyko dla bezpieczeństwa państwa.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*/podpisano elektronicznie/*