



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 2394
Gdynia, 17 października 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o rozwoju portów morskich o podstawowym
znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz
o zmianie niektórych innych ustaw.**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Zbigniewa Boguckiego, Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki

USTAWA

z dnia 2025 r.

o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁾

W związku z wystąpieniem nowych wyzwań i zagrożeń w sferze bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego, w celu ochrony infrastruktury kluczowej dla obrony kraju położonej w granicach polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także w trosce o trwałe umocnienie tych portów jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, stanowi się, co następuje:

Art. 1. 1. Ustawa określa inwestycje o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796), zwane dalej „inwestycjami strategicznymi”.

2. Inwestycje strategiczne obejmują:

- 1) budowę głębokowodnego terminala kontenerowego w porcie zewnętrznym w Świnoujściu w terminie do dnia 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 dnia 31 grudnia 2026 r. oraz budowę nowego terminala zbożowego (agroportu) w Szczecinie w terminie do dnia 31 grudnia 2028 r.;
- 4) budowę Portu Zewnętrznego w Gdyni w terminie do dnia 1 lipca 2029 r.;
- 5) budowę Drogi Czerwonej w Gdyni w terminie do dnia 31 grudnia 2030 r.;
- 6) budowę pływającego terminala typu FSRU na Zatoce Gdańskiej w terminie do dnia 1 lipca 2028 r.;
- 7) budowę głębokowodnego stanowiska przeładunku paliw płynnych w porcie w Gdańsku w terminie do dnia 31 grudnia 2027 r.;

¹⁾ Niniejsza ustawa zmienia ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, ustawę z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych oraz ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

- 8) budowę terminala instalacyjnego T5 w porcie w Gdańsku w terminie do dnia 31 grudnia 2026 roku;
- 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.

3. „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, 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), zwany dalej „Programem”, uzupełnia się o inwestycje strategiczne.

Art. 2. Inwestycje strategiczne stanowią cele publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, 1222, 1717 i 1881 oraz z 2025 r. poz. 1077 i 1080).

Art. 3. 1. Właściwy podmiot zarządzający portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej koordynuje przebieg realizacji danej inwestycji strategicznej, a w szczególności:

- 1) opracowuje harmonogram przygotowania i realizacji inwestycji strategicznej;
- 2) monitoruje wykonywanie zadań zgodnie z harmonogramem realizacji inwestycji strategicznej;
- 3) monitoruje realizację inwestycji strategicznej oraz rekomenduje działania usprawniające proces jej realizacji;
- 4) sporządza kwartalne raporty z realizacji danej inwestycji strategicznej oraz sprawozdania o postępie realizacji inwestycji strategicznej i przedkłada je ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej.

2. Kwartalne raporty z realizacji danej inwestycji strategicznej są przedkładane w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału kalendarzowego, a sprawozdania o postępie realizacji inwestycji strategicznej są przedkładane na każde żądanie ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej we wskazanym przez niego terminie.

3. Kwartalne raporty z realizacji danej inwestycji strategicznej obejmują w szczególności:

- 1) wskazanie działań, które zostały podjęte i zrealizowane oraz działań, które nie zostały zrealizowane w minionym okresie sprawozdawczym wraz z podaniem przyczyn braku ich realizacji, a także działań które powinny zostać podjęte

- w najbliższym okresie sprawozdawczym, w celu zapewnienia realizacji inwestycji strategicznej prowadzonej w danym porcie;
- 2) daty wszczęcia postępowań administracyjnych oraz terminy wynikające z ustaw dotyczące inwestycji strategicznej prowadzonej w danym porcie;
 - 3) przewidywany harmonogram realizacji inwestycji strategicznej prowadzonej w danym porcie wraz z informacją o stopniu jej realizacji przedstawioną zgodnie z metodyką wartości wypracowanej pozwalającą na kontrolę postępu realizacji projektów w wymiarze zakresu, kosztu i czasu (*Earned Value Management*).

4. Kwartalne raporty z realizacji inwestycji strategicznych podlegają publikacji na stronie internetowej właściwego podmiotu zarządzającego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w terminie przedłożenia ministrowi.

Art. 4. W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

„9) nabrzeże - budowlę morską tworzącą obudowę brzegu akwenu portu albo przystani morskiej, przeznaczoną do postoju i przeładunku jednostek pływających, do celów komunikacyjnych, spacerowych, pasażerskich, przemysłu stoczniowego albo do składowania ładunków, o szerokości nie mniejszej niż 4 metry.”;

2) w art. 3 po ust. 2c dodaje się ust. 2d w brzmieniu:

„2d. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w treści decyzji, o której mowa w ust. 1, może określić dodatkowy warunek dotyczący konieczności zbycia przez podmiot, o którym mowa w ust. 2, określonej części mienia lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego oraz termin spełnienia warunku.”;

3) w art. 3b:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w treści decyzji, o której mowa w ust. 1, może określić dodatkowy warunek dotyczący w szczególności konieczności zbycia przez podmiot, o którym mowa w ust. 3, określonej części mienia lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego oraz termin spełnienia warunku.”;

b) dodaje się ust. 10 w brzmieniu:

„10. W przypadku uzyskania statusu podmiotu dominującego, o którym mowa w ust. 1, z naruszeniem ust. 1 albo pomimo odmowy udzielenia zgody na uzyskanie statusu podmiotu dominującego, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się, że umowa użytkowania

wieczystego jest wykonywana przez podmiot, w stosunku do którego uzyskano status podmiotu dominującego, z naruszeniem prawa, a właściwy organ żąda rozwiązania prawa użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 i 1172) w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach portów i przystani morskich. Przepisy art. 33 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, 1222, 1717 i 1881 oraz z 2025 r. poz. 1077 i 1080) stosuje się odpowiednio.”;

4) w art. 3d w ust. 6 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326 i 1285)”;

5) w art. 4 w ust. 7 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2023 r. poz. 344 i 1113)”;

6) w art. 4b:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Podmiot zarządzający może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części, położonych w granicach portu lub przystani morskiej, przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, w przypadku gdy dla inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 2025 r. o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U....) wydana została prawomocna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r. poz. 527 i 680) a w liniach rozgraniczających teren tej inwestycji znajdują się nieruchomości lub ich części, które są niezbędne do przygotowanie i realizacji inwestycji. Przepisy art. 33 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przepisy ust. 1 i 1a stosuje się odpowiednio do prawa użytkowania wieczystego nabytego w inny sposób niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.”,

c) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli dla inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 2025 r. o rozwoju portów morskich o podstawowym

znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U....) wydana została prawomocna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w liniach rozgraniczających teren tej inwestycji znajdują się nieruchomości lub ich części stanowiące nadbrzeże, podmiot zarządzający może wystąpić z wnioskiem o wywłaszczenie tych nieruchomości lub ich części w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1852 oraz z 2025 r. poz. 409) w art. 1 w ust. 4 w pkt 2 w lit. a po wyrazach „w art. 2 pkt 4” dodaje się wyrazy „i 9”.

Art. 6. W ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025 r. poz. 825, 1014 i 1080) w art. 630 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. W zakresie nieruchomości położonych na terenie portu morskiego o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej decyzję, o której mowa w ust. 1, wydaje właściwy dyrektor urzędu morskiego, z zastrzeżeniem, że podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku jest również podmiot zarządzający tym portem.”.

Art. 7. 1. Rada Ministrów, w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, dokona zmian w „Programie rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, zgodnych z niniejszą ustawą.

2. Rada Ministrów dokona przeglądu postanowień innych rządowych programów infrastrukturalnych oraz zapewni ich dostosowanie do zmienionego Programu nie później niż w terminie jego przyjęcia.

Art. 8. W terminie 30 dni od dnia przyjęcia przez Radę Ministrów zmienionego Programu minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przedstawia Sejmowi pisemne sprawozdanie, w którym zawarte zostaną w szczególności:

- 1) aktualny stan realizacji inwestycji strategicznych zawartych w zmienionym Programie;
- 2) aktualny harmonogram realizacji inwestycji strategicznych zawartych w zmienionym Programie;
- 3) informacja o zagrożeniach dla realizacji zmienionego Programu wraz z propozycją przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Art. 9. 1. Rada Ministrów przedkłada Sejmowi sprawozdanie z realizacji zmienionego Programu za rok poprzedni w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku.

2. Pierwsze sprawozdanie z realizacji zmienionego Programu Rada Ministrów przedkłada Sejmowi za rok 2026.

3. W przypadku wystąpienia okoliczności zagrażających terminowej realizacji inwestycji strategicznych zawartych w zmienionym Programie minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w terminie 30 dni od dnia ich wystąpienia, przedstawia Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowi pisemną informację w tej sprawie wraz z podjętymi i proponowanymi działaniami naprawczymi.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Przedłożony projekt ustawy stanowi kolejną realizację wyrażonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeszcze jako kandydata na najwyższy urząd w Państwie w trakcie kampanii prezydenckiej, potrzeby zintensyfikowania rozwoju gospodarczego naszego Państwa.

Polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu są kluczowymi biegunami wzrostu gospodarczego Polski. Celem projektu ustawy jest trwale umocnienie tych portów jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Porty morskie są kluczowym elementem infrastruktury transportowej. Transport morski odpowiada za zdecydowaną większość międzynarodowego przewozu towarów. Przeładunki w polskich portach od wielu lat dynamicznie rosną, niestety rok 2024 był pierwszym od wielu lat, w którym spadły w stosunku do roku poprzedniego. Według szacunków ekspertów porty generują obecnie około 230 tys. miejsc pracy oraz około 60 mld złotych wpływów do polskiego budżetu. Rozwój polskiej gospodarki pozostaje więc w ścisłym związku z rozwojem portów, w szczególności tych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Wzrost gospodarczy powoduje wykładniczy wzrost przeładunków w portach, a rozwój portów stymuluje wzrost gospodarczy. Dalszy dynamiczny rozwój najważniejszych polskich portów wymaga podjęcia szeregu przedsięwzięć inwestycyjnych pozwalających na dalsze zwiększanie potencjału gospodarczego Państwa.

Transport morski pełni również podstawową rolę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Uniezależnienie się od dostaw surowców energetycznych z Rosji byłoby niemożliwe bez terminali takich jak gazoport w Świnoujściu czy naftoport w Gdańsku. Należy również pamiętać, że kryzys wywołany paniką na rynku węgla w roku 2022 udało się zażegnać dzięki importowi węgla drogą morską.

Nie ulega ponadto wątpliwości, że w dobie zbrodniczej napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, Polska znalazła się w nowej złożonej sytuacji geopolitycznej. Pierwszy raz po 1989 r. doszło do sytuacji, w której regularna wojna toczona jest na terytorium naszego sąsiada. Polska jako kraj graniczący z Ukrainą odgrywa istotną rolę jako państwo przerzutowe dla sprzętu wojskowego wysyłanego na front drogą morską, między innymi ze Stanów Zjednoczonych Ameryki i Wielkiej Brytanii. Porty morskie pełnią zaś funkcję hubów przeładunkowych sprzętu wojskowego.

Z powyższych względów konieczne staje się wprowadzenie nowych rozwiązań, które pozwolą organom władzy publicznej na sprawniejsze kontrolowanie działań podejmowanych przez właścicieli i użytkowników wieczystych terenów przybrzeżnych, a zwłaszcza tych terenów, które położone są w granicach administracyjnych portów morskich.

Regulacje przewidziane w projekcie ustawy mają na celu:

- wskazanie inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, o które uzupełniony zostanie „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, 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”;
- realizację zobowiązań nałożonych na rząd przez Komisję Służb Specjalnych w dezyderacie nr 1 z dnia 7 marca 2024 roku oraz dezyderacie nr 2 z dnia 11 kwietnia 2024 roku;
- ochronę kapitału zainwestowanego w portach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- zapewnienie bezpieczeństwa infrastruktury kluczowej dla obrony kraju i mającej przysłużyć się realizacji zobowiązań sojusznicznych wynikających z członkostwa w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego oraz służącej do niesienia pomocy Ukrainie w odparciu zbrodniczej agresji rosyjskiej;
- zwiększenie kontroli nad użytkowaniem nieruchomości położonych w granicach portów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy przyczynią się również do usprawnienia w przyszłości przebiegu realizacji procesu inwestycyjnego związanego z realizacją inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

II. Opis proponowanych zmian

Ustawa określa inwestycje o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796). Zgodnie z projektowaną ustawą inwestycje strategiczne obejmują:

- 1) budowę głębokowodnego terminala kontenerowego w porcie zewnętrznym w Świnoujściu w terminie do dnia 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 dnia 31 grudnia 2026 r. oraz budowę nowego terminala zbożowego (agroportu) w Szczecinie w terminie do dnia 31 grudnia 2028 r.;
- 4) budowę Portu Zewnętrznego w Gdyni w terminie do dnia 1 lipca 2029 r.;
- 5) budowę Drogi Czerwonej w Gdyni w terminie do dnia 31 grudnia 2030 r.;
- 6) budowę pływającego terminala typu FSRU na Zatoce Gdańskiej w terminie do dnia 1 lipca 2028 r.;
- 7) budowę głębokowodnego stanowiska przeładunku paliw płynnych w porcie w Gdańsku w terminie do dnia 31 grudnia 2027 r.;
- 8) budowę terminala instalacyjnego T5 w porcie w Gdańsku w terminie do dnia 31 grudnia 2026 roku;
- 9) budowę nowego alternatywnego dojazdu kolejowego do portu w Gdańsku wraz z nowym mostem przez Martwą Wisłę.

Zgodnie z ustawą o określone w projekcie inwestycje zostanie uzupełniony „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, 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). Zgodnie z art. 7 projektowanej ustawy Rada Ministrów, w terminie 9 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, dokona zmian w „Programie rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” uzupełniając go o wskazane inwestycje strategiczne. Rada Ministrów będzie również obowiązana do dokonania przeglądu postanowień innych programów infrastrukturalnych w celu ich dostosowania do zmienionego Programu wraz z datą jego przyjęcia. Rada Ministrów dokonując zmian w „Programie rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” zgodnych z projektowaną ustawą będzie mogła

jednocześnie uzupełnić ten program o inne inwestycje, które będą niezbędne dla dynamicznego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Projektowany art. 2 statuuje określone inwestycje strategiczne jako cele publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nadanie tym inwestycjom takiego statusu ma na celu ułatwienie przeprowadzania procesów inwestycyjnych związanych z ich realizacją. Normatywnym źródłem pojęcia celów publicznych jest art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, według którego wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja RP nie zawiera jednak definicji celów publicznych, jak również nie określa wprost kryteriów ich uznawania. Cele publiczne stanowiące kryterium dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do własności mogą być określone tylko w ustawie. Ustawowa konieczność ustalenia celów publicznych znajduje przy tym zakotwiczenie nie tylko w art. 31 ust. 3 i w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ale także w konstytucyjnej formule państwa prawnego oraz w samej treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Określony w projekcie ustawy katalog celów publicznych może zatem zostać wykorzystany do uzasadnienia dopuszczalności wyłączenia praw przysługujących do nieruchomości objętych procesem inwestycyjnym w zakresie realizacji inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Projektowany art. 3 określa kompetencje podmiotu zarządzającego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w zakresie koordynacji przebiegu realizacji danej inwestycji strategicznej. Do jego kompetencji należeć będzie w szczególności:

- 1) opracowanie harmonogramu przygotowania i realizacji inwestycji strategicznej;
- 2) monitorowanie wykonywania zadań zgodnie z harmonogramem realizacji inwestycji strategicznej;
- 3) monitorowanie realizacji inwestycji strategicznej oraz rekomendowanie działań usprawniających proces jej realizacji;
- 4) sporządzanie kwartalnych raportów z realizacji danej inwestycji strategicznej oraz sprawozdania o postępie realizacji inwestycji strategicznej.

Dodatkowo projekt ustawy stanowi, że kwortalne raporty z realizacji danej inwestycji strategicznej będą przedkładane w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału kalendarzowego, a sprawozdania o postępie realizacji inwestycji strategicznej na każde żądanie ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej we wskazanym przez niego terminie. Projekt określa również zawartość kwartalnych raporty z realizacji danej inwestycji strategicznej, a także przesądza, że będą one podlegać publikacji na stronie internetowej

właściwego podmiotu zarządzającego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w terminie przedłożenia go ministrowi.

Projekt ustawy wprowadza zmiany do ustawy o portach i przystaniach morskich, których celem jest dostosowanie obowiązujących przepisów dotyczących funkcjonowania portów, a zwłaszcza własności nieruchomości położonych w granicach portów do współczesnych potrzeb gospodarczych, wymogów bezpieczeństwa oraz standardów Unii Europejskiej. Obecnie obowiązująca regulacja nie odpowiada w pełni na wyzwania związane z dynamicznym rozwojem sektora transportu morskiego, wzrostem znaczenia portów jako kluczowych elementów krajowej i międzynarodowej infrastruktury logistycznej i obronnej. Sytuacja majątkowa w granicach administracyjnych portów nie jest jednorodna i utrudnia zarządzanie portami morskim niepozwalając na skuteczne wykorzystywanie infrastruktury w sytuacjach wymagających zarządzania kryzysowego, co było szczególnie widoczne w przypadku kryzysu energetycznego. Obecny model zarządzania portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej opiera się na funkcjonowaniu państwowych spółek prawa handlowego będących zarządami portów. Spółki są właścicielami gruntów i infrastruktury na terenie portów, zazwyczaj oddawanych w długoletnie dzierżawy operatorom terminali prowadzącym działalność przeładunkową. Zarządy portów w swojej działalności kierują się zasadami ogólnymi prawa handlowego, aczkolwiek mają również szereg specyficznych uprawnień wynikających z ustawy o portach morskich na przykład prawo pierwokupu nieruchomości znajdujących się w granicach administracyjnych portu. Zarządy czerpią przychody z dzierżaw terenów portowych, opłat portowych oraz świadczenia usług na rzecz terminali np. dostarczania mediów. W założeniu nie są spółkami dywidendowymi, a zgromadzone środki reinwestują w rozwój infrastruktury portowej. Praktyka nie zawsze odpowiada zarysowanemu wyżej modelowi. W wyniku historycznych przekształceń własnościowych, również na sąsiadujących z portami terenach stoczniowych, niekiedy występuje niespójność pomiędzy terenami leżącymi w administracyjnych granicach portów, terenami będącymi własnością spółek zarządzających portami oraz terenami na których faktycznie prowadzona jest działalność przeładunkowa. Prowadzi to do nieefektywności działań zarządów portów, które znaczącą część swoich uprawnień czerpią ze stosunku własności wobec infrastruktury portowej a sytuacja prawna, a co za tym idzie np. struktura kosztów konkurencyjnych przedsiębiorstw przeładunkowych nie jest równa i może budzić zastrzeżenia co do zachowania zasad uczciwej konkurencji. W ostatnich latach obserwować możemy również próby wyłączenia części terenów portowych z działalności przeładunkowej i przeznaczania ich na inne cele np. zabudowę mieszkaniową.

W związku z powyższym projektowana ustawa wprowadza zmiany do ustawy o portach i przystaniach morskich dodając m.in. definicję nabrzeża, zgodnie z którą będzie stanowić go budowla morska tworząca obudowę brzegu akwenu portu albo przystani morskiej, przeznaczona do postoju i przeładunku jednostek pływających, do celów komunikacyjnych, spacerowych, pasażerskich, przemysłu stoczniowego albo do składowania ładunków, o szerokości nie mniejszej niż 4 metry. Ponadto, w zakresie art. 3 ustawy o portach morskich i przystaniach morskich, w zakresie postępowania administracyjnego o udzielenie zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do dokonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich, projekt ustawy proponuje uzupełnienie warunków, które mogą być zawarte przez ministra w treści decyzji administracyjnej w postaci możliwości zastrzeżenia warunku konieczności zbycia przez wnioskodawcę określonej części mienia lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego lub zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego wraz z terminem spełnienia warunku. Tego rodzaju rozwiązanie pozwoli w większym stopniu na zapewnieniu celu tego postępowania administracyjnego.

W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie uzyskania statusu podmiotu dominującego proponuje się wprowadzenie wyraźnego rozwiązania, zgodnie z którym minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w treści decyzji administracyjnej może określić dodatkowy warunek dotyczący w szczególności konieczności zbycia przez podmiot występujący o zgodę na uzyskanie statusu podmiotu dominującego albo zmiany celu gospodarczego użytkowania wieczystego. Tego rodzaju rozwiązanie pozwoli w większym stopniu na zapewnieniu celu tego postępowania administracyjnego.

Projekt ustawy przewiduje również wprowadzenie w art. 3b zmienianej ustawy o portach i przystaniach morskich dodatkowego rozwiązania w zakresie skutków uzyskania statusu podmiotu dominującego z naruszeniem art. 3b ust. 1 lub pomimo odmowy udzielenia zgody na uzyskanie statusu podmiotu dominującego. Obok rozwiązań obowiązujących na gruncie ust. 6-8, projekt ustawy przewiduje przyjęcie rozwiązania, że w takiej sytuacji przyjmuje się, że w razie uzyskania statusu podmiotu dominującego z naruszeniem przepisów ustawy umowa użytkowania wieczystego jest wykonywana przez podmiot, w stosunku do którego uzyskano status podmiotu dominującego, z naruszeniem prawa, a właściwy organ żąda rozwiązania prawa użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do

art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach portów i przystani morskich. Rozwiązanie nastąpi na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu i z zapewnieniem kontroli instancyjnej.

Jednocześnie do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego w sytuacji powyżej wskazanej zastosowanie znajdują przepisy art. 33 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 33 ust. 2 powołanej ustawy w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje. Natomiast stosownie do art. 33 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami w razie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie zwraca się sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego. Opłaty podlegają waloryzacji. Maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy.

Zmiana art. 4b ustawy o portach i przystaniach morskich polega na dodaniu kolejnej przesłanki umożliwiającej wystąpienie przez podmiot zarządzający do sądu z żądaniem rozwiązania umowy użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części, położonych w granicach portu lub przystani morskiej, przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, w przypadku gdy dla inwestycji, o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, wydana została prawomocna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w liniach rozgraniczających teren tej inwestycji znajdują się nieruchomości lub ich części, które są niezbędne do przygotowanie i realizacji inwestycji.

Wystąpienie z żądaniem rozwiązania umowy użytkowania wieczystego warunkowane jest zatem istnieniem w obrocie prawnym prawomocnej decyzji celu publicznego, o której mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która obejmuje nieruchomości lub ich części które są niezbędne do przygotowanie i realizacji inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Rozwiązanie umowy ustanowienia użytkowania wieczystego jest przymusowym sposobem przedterminowego zakończenia takiej umowy, chociaż wskazać należy, że zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny art. 240 Kodeksu cywilnego dotyczy również sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w inny sposób niż na podstawie umowy (np. w drodze decyzji administracyjnej, czy też na podstawie wyroku sądu).

Kolejnym przepisem, który daje podstawę do rozwiązania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego jest art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. Należy zaznaczyć, iż co do zasady z ww. przepisów, jak również z dodawanego przepisu zawartego w projekcie ustawy wynika uprawnienie właściciela gruntu do żądania rozwiązania umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego poprzez sąd, nie zaś do złożenia jednostronnego oświadczenia woli o rozwiązaniu takiego stosunku prawnego. Użytkownik wieczysty będzie miał zatem zapewnioną ochronę w ramach przysługujących gwarancji procesowych, gdzie niezależny sąd zbada zasadność rozwiązania prawa użytkowania wieczystego.

Skutkiem rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu, na który została ona zawarta jest obowiązek zwrotu sumy opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego, z tym zastrzeżeniem, że maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy. Opłaty te podlegają waloryzacji.

Z momentem wygaśnięcia wieczystego użytkowania na skutek rozwiązania wygasa także związane z tym prawem prawo własności budynków i innych urządzeń wniesionych na nieruchomości gruntowej. Tym samym właścicielem tych budynków i urządzeń staje się z mocy prawa właściciel nieruchomości gruntowej. Użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego (względnie nabyte) budynki i urządzenia. Zasadą jest, że wynagrodzenie to powinno odpowiadać wartości budynków i urządzeń. Należy jednak wskazać, że art. 239 § 2 pkt 4 Kodeksu cywilnego przewiduje, że umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste powinna określać wynagrodzenie należne użytkownikowi wieczystemu za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

W dodawanym ust. 3 zmienianego art. 4b ustawy o portach i przystaniach morskich przewidziano możliwość wystąpienia przez podmiot zarządzający z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości lub ich części stanowiących nadbrzeże, w przypadku kiedy tereny, na których się znajdują te nieruchomości zostały objęte inwestycją o strategicznym znaczeniu dla rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, dla której została wydana prawomocna decyzja celu publicznego, o której mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wniosek o wywłaszczenie jest procedowany w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Projektowany przepis wskazuje podmiot właściwy do wystąpienia z wnioskiem o wywłaszczenie.

Z ustawowej deklaracji zawartej w art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika, że przepisy o wywłaszczaniu, a więc i samą instytucję wywłaszczenia, stosuje się jedynie wtedy, jeżeli określona nieruchomość przeznaczona została na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo dla określonej nieruchomości wydana została decyzja o ustaleniu na niej lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Tryb wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego stanowi *lex specialis* wobec ogólnie obowiązujących uregulowań art. 36 i 37 KPA w zakresie braku załatwienia sprawy przez organ administracji w terminie przewidzianym ustawą. Jeżeli uprawniony do tego organ nie wyda w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Po bezskutecznym upływie tego terminu organ wyższego stopnia wymierzy takiemu organowi w drodze postanowienia karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Przewidziana w art. 5 nowelizacja ustawy o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych ma na celu doprecyzowanie, że w ramach inwestycji w zakresie budowy portu zewnętrznego, które stanowią – roboty budowlane związane z przygotowaniem i realizacją budowy, przebudowy, remontu, montażu lub rozbiórki portu zewnętrznego, obejmujące m. in. infrastrukturę portową mieszczą się również nadbrzeża. Pozwoli to na zastosowanie uproszczonej procedury przyspieszającej prace związane z przygotowaniem do realizacji inwestycji w zakresie budowy portów zewnętrznych.

Projekt ustawy w art. 6 wprowadza również zmianę w art. 630 ustawy o obronie Ojczyzny precyzując w dodawanym przepisie, że w zakresie nieruchomości położonych na terenie portu morskiego o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym

planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, wydaje właściwy dyrektor urzędu morskiego, z zastrzeżeniem, że podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku jest również podmiot zarządzający tym portem.

W zakresie „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, który zgodnie z projektem ustawy zostanie uzupełniony o określone w ustawie inwestycje strategiczne, projekt przewiduje, że w terminie 30 dni od dnia przyjęcia przez Radę Ministrów zmienionego Programu minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przedstawi Sejmowi pisemne sprawozdanie, w którym zawarte zostaną w szczególności:

- 1) aktualny stan realizacji inwestycji strategicznych zawartych w zmienionym Programie;
- 2) aktualny harmonogram realizacji inwestycji strategicznych zawartych w zmienionym Programie;
- 3) informacja o zagrożeniach dla realizacji zmienionego Programu wraz z propozycją przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Zgodnie z art. 9 projektu ustawy Rada Ministrów będzie przedkładać Sejmowi sprawozdanie z realizacji zmienionego Programu za rok poprzedni w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku. Zakłada się w projekcie, że pierwsze sprawozdanie z realizacji zmienionego Programu Rada Ministrów przedłoży Sejmowi za rok 2026. W przypadku wystąpienia okoliczności zagrażających terminowej realizacji inwestycji strategicznych zawartych w zmienionym Programie minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w terminie 30 dni od dnia ich wystąpienia, będzie zaś przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowi pisemną informację w tej sprawie wraz z podjętymi i proponowanymi działaniami naprawczymi.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Skutki społeczne, finansowe i gospodarcze wprowadzenia ustawy

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych zagwarantowanych w ustawie skutkować będzie dalszym dynamicznym wzrostem przeładunków w polskich portach, tworzeniem nowych miejsc pracy, zwiększaniem atrakcyjności inwestycyjnej Polski oraz potencjału strategicznego odstraszenia a co za tym idzie bezpieczeństwa narodowego. Ich dokładna wielkość jest niemożliwa do oszacowania, ale biorąc pod uwagę obecną skalę pozytywnych zjawisk gospodarczych indukowanych przez działalność portów morskich możemy mówić o korzyściach w skali dziesiątek miliardów.

W zakresie prawnym projekt ustawy przewiduje najdalej idące skutki w zakresie wypowiedzenia umów użytkowania wieczystego. Uzasadnieniem jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa poprzez kontrolę na urządzeniami infrastruktury krytycznej oraz realizacji zmieniającego „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”. Projekt ustawy przyczyni się również do uporządkowania stosunków właścicielskich w portach i realizacji umów zgodnie z obowiązującymi przepisami. Projekt ustawy nie będzie pociągał skutków finansowych dla budżetu państwa.

Przewidziane w projektowanej ustawie nowe kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej pozwolą zapobiec niekontrolowanemu przejściu infrastruktury portowej przez nowy podmiot, który nie był stroną umowy użytkowania wieczystego, a który w trakcie jej wykonywania faktycznie objął kierownictwo nad użytkownikiem wieczystym. Pozwoli to w przyszłości uniknąć sytuacji, w których strategiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski obszary będą mogły zostać przekazane innemu podmiotowi bez zgody ministra oraz zabezpieczy ważne interesy kraju poprzez usankcjonowanie uzyskania statusu podmiotu dominującego z naruszeniem przepisów prawa.

IV. Źródła finansowania

Projekt ustawy nie pociąga za sobą dodatkowego obciążenia budżetu państwa względem obciążeń przyjętych na podstawie wiążących ustaw i uchwał Rady Ministrów.

V. Konsultacje społeczne

Przedkładany projekt ustawy nie był poddany konsultacjom społecznym.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowane przepisy są zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru. Przepisy projektu ustawy są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i tym samym nie wykraczają poza to, co niezbędne.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).



SZEF
KANCELARII PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Zbigniew Bogucki

BPU.15.13.2025.AF

Warszawa, dnia 19 marca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu

w odpowiedzi na przesłaną prośbę o przedłożenie uzupełnienia uzasadnienia do wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w zakresie wynikającym z wymogu określonego w art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 34 ust. 2 pkt 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczącym przedstawienia przewidywanych skutków finansowych wykonania ustawy, działając jako umocowany przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w pracach nad projektem ustawy przedstawiam co następuje.

Przepis art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki jej wykonania. Z kolei art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu przewiduje, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do projektowanej ustawy oszacowanie kosztów jej wykonania jest obiektywnie utrudnione, a w istotnym zakresie zasadniczo niemożliwe do precyzyjnego ustalenia na etapie prac legislacyjnych. Większość okoliczności realnie kosztotwórczych, w tym przede wszystkim przypadki rozwiązania użytkownika wieczystego za odszkodowaniem, zależy bowiem od zdarzeń przyszłych i niepewnych, których wystąpienie, zakres oraz moment nie mogą być obecnie przewidziane. Dotyczy to w szczególności sytuacji związanych ze zmianą podmiotu dominującego w podmiocie realizującym przeładunki portowo-morskie bez uzyskania wymaganych notyfikacji i zgód. Nie jest zatem możliwe ustalenie, czy i w jakim zakresie przesłanki te zaktualizują się po wejściu ustawy w życie, ani też określenie momentu ich

ewentualnego wystąpienia, co miałyby bezpośredni wpływ na wysokość potencjalnych świadczeń odszkodowawczych, w tym wartość nieruchomości według cen aktualnych na dzień ich ustalania. Jedyną okolicznością, którą można obecnie uznać za względnie pewną z punktu widzenia potencjalnych skutków finansowych projektowanej regulacji, jest wyłączenie z obrotu i przejęcie na rzecz Skarbu Państwa gruntów należących bezpośrednio do nabrzeży portowych, w zakresie odpowiadającym pasowi o głębokości 4 metrów. Także w tym zakresie należy jednak wskazać, że obecnie przytłaczająca większość takich nabrzeży należy do spółek Skarbu Państwa – zarządów portów morskich – a zatem w praktyce nie będzie podlegać wyłączeniu ani generować kosztów odszkodowawczych.

Jednocześnie należy podkreślić, że długość nabrzeży wykorzystywanych do faktycznej działalności przeładunkowej, a pozostających własnością podmiotów trzecich, nie była dotychczas ewidencjonowana. Jej określenie oraz kwantyfikacja będą możliwe dopiero w wyniku czynności i analiz, które rozpoczną się po wejściu ustawy w życie. Dodatkowo obszary nabrzeży pozostających w aktywnej działalności portowej od wielu lat nie były przedmiotem transakcji kupna i sprzedaży, co uniemożliwia oparcie szacunków na wiarygodnych i bezpośrednio porównywalnych danych rynkowych. Za miarodajny wzorzec nie mogą zostać uznane transakcje dotyczące nabrzeży, których istotą było wyłączenie z działalności portowej i przeznaczenie na inne cele, zwłaszcza gdy dotyczyły one portów nieposiadających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej albo obiektów o parametrach technicznych nieporównywalnych z nabrzeżami objętymi zakresem projektowanej ustawy.

W konsekwencji szacunek skutków finansowych projektowanej regulacji może mieć wyłącznie charakter orientacyjny i musi opierać się na przyjęciu szeregu założeń szacunkowych. Dla potrzeb takiego oszacowania przyjęto:

- długość nabrzeży mogących potencjalnie podlegać wyłączeniu na poziomie **1000 metrów**, co odpowiada w przybliżeniu dwóm terminalom średniej wielkości,
- szerokość pasa gruntu podlegającego objęciu regulacją na poziomie **4 metrów**,
- szacunkową wartość gruntu na poziomie **500 zł za 1 m²**, przyjętą przez analogię do nieruchomości o najlepszym przeznaczeniu logistyczno-magazynowo-przeładunkowym,
- oraz **100% rezerwę kosztową**, z uwagi na wielość czynników niepewnych oraz znaczny margines błędu towarzyszący takiej kalkulacji.

Przy przyjęciu powyższych założeń orientacyjny maksymalny koszt wykonania ustawy w tym zakresie można oszacować według następującego wzoru:

$$1000 \text{ m} \times 4 \text{ m} \times 500 \text{ zł/m}^2 \times 2 = 4\,000\,000 \text{ zł.}$$

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że wskazana kwota ma charakter wyłącznie szacunkowy, pomocniczy i ostrożnościowy. Nie stanowi prognozy kosztów pewnych ani bezpośrednio przewidywanych, lecz orientacyjny pułap oparty na założeniach przyjętych wyłącznie na potrzeby wypełnienia obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu.

W związku z tym wskazuję, że przewidywane skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy, przy uwzględnieniu obecnie dostępnych danych oraz niepewności co do zakresu i momentu wystąpienia zdarzeń kosztotwórczych, należy określić jako niemożliwe do precyzyjnego ustalenia, przy czym ich orientacyjny poziom w zakresie dotyczącym przejęcia gruntów bezpośrednio związanych z nabrzeżami portowymi można oszacować na kwotę około 4 000 000 zł.

Przewidywane
Agnieszka Bogucka



Warszawa, dnia 04 listopada 2025 r.

1001-1.0280.367.2025

dot. SPS-III.020.339.5.2025

RPW/37820/2025 – 1P



EZD RP KS

(BPW – III)

Data rejestracji: 2025 – 11 – 14

Data wpływu: 2025 – 11 – 14

Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 października 2025 r., dotyczące prezydenckiego projektu ustawy o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii o tym projekcie, normującym problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. GZ. SPS-III.020.339.5.2025

Data wpływu 17. XI. 25v.



KRAJOWA IZBA GOSPODARCZA

Komitet Gospodarki Morskiej

Gdynia, Warszawa, 25.11.2025 r.

Dot. Projektu ustawy o rozwoju portów morskich
o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej
oraz zmianie niektórych innych ustaw

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.339.10.2025

Data wpływu 27. XI. 25r.

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Potrzeba zintensyfikowania rozwoju gospodarczego Polski, która leży u podstaw „Projektu ustawy o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz zmianie niektórych innych ustaw” (dalej Projekt, projekt ustawy) przedłożonego przez Pana Prezydenta zasługuje na aprobatę. Należy zgodzić się z tezą zawartą w Projekcie, że porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) są kluczowymi biegunami wzrostu gospodarczego Polski. Jako cel Projektu wskazuje się „trwałe umocnienie tych portów jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego”. O ile te cele zasługują na uznanie, to już realizowanie tego rodzaju założeń przy pomocy specustawy o przedłożonej treści budzi poważne wątpliwości zarówno natury prawnej i faktycznej. Przedstawiony w nim szereg propozycji wymaga doprecyzowania, nie tylko aby zapewnić ich spójność z obowiązującym porządkiem prawnym, ale też z praktyczną wykonalnością przepisów. W związku z tym jako Komitet ds. Gospodarki Morskiej przy Krajowej Izbie Gospodarczej we współpracy z Krajową Izbą Gospodarki Morskiej poniżej prezentujemy uwagi i komentarze do regulacji proponowanych w ww. Projekcie.

Projekt ustawy można podzielić na trzy zasadnicze części: pierwszą – dotyczącą inwestycji infrastrukturalnych realizowanych lub planowanych (I); drugą – dotyczącą nałożenia nowych obowiązków na podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (dalej podmioty zarządzające portami) (II); oraz trzecią – dotyczącą regulacji instytucji użytkowania wieczystego w granicach portów morskich i innych praw związanych z własnością i innymi prawami majątkowymi (III).

Krajowa Izba Gospodarcza

ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa, tel.: +48 (22) 630 96 00, e-mail: kig@kig.pl, www.kig.pl

Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego
KRS: 000121136, REGON: 006210187, NIP: 526 000 17 08

I. Inwestycje infrastrukturalne realizowane i planowane

Pierwsza część, w której wskazane są inwestycje portowe, nazwane w Projekcie „inwestycjami strategicznymi” (art. 1 ust. 1), obejmuje 9 nazwanych inwestycji (art.1 ust 2. pkt 1-9) oraz inne „nienazwane” „niezbędne do dynamicznego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” (art.1 ust 2. pkt 10).

W wyżej wymienionych artykułach Projekt, obok wskazania inwestycji strategicznych, wprowadza również terminy ich realizacji. Są one niezwykle ambitne i branża portowa oraz kontrahenci polskich portów morskich przyjęliby bardzo pozytywnie fakt ukończenia ich w wskazanym w Projekcie czasie. Niestety z wielu powodów, w tym również formalnoprawnych i technologicznych, realizacja tych inwestycji wydaje się niemożliwa w przedstawionych terminach.

Należy zaznaczyć, że niektóre z wymienionych inwestycji są obecnie w różnej fazie realizacji. W niektórych przypadkach, są na etapie początkowym a prace nad nimi lub dyskusje trwają prawie 20 lat – czego przykładem jest „Droga Czerwona” w Gdyni¹. W art. 1 ust. 2 pkt 5 Projektodawca wskazuje koniec 2030 r. jako datę ukończenia tej inwestycji. Jednakże zgodnie z projektem i harmonogramem prac przedstawionym w 2023 r. przez Mosty Katowice sp. z o.o. i GDDKiA, pierwszy z trzech etapów tej inwestycji miałby się zakończyć w 2032 r. W Projekcie podano datę 31 grudnia 2030 r. – i sądząc po zapisie - odnosi się ona do całości inwestycji.

Wskazany termin zakończenia budowy „Drogi Czerwonej” budzi również wątpliwość co do harmonogramu prac i kolejność realizacji inwestycji. W Projekcie czytamy, że budowa Portu Zewnętrznego w Gdyni powinna się zakończyć do 1 lipca 2029 r. (art. 1 ust. 2 pkt 4) – co oznacza, że realizacja tej inwestycji nie jest skorelowana w taki sposób by infrastruktura drogowa (tj. Droga Czerwona) powstała wcześniej niż terminale portowe, które mają być przez nią obsługiwane. Brak „Drogi Czerwonej” spowoduje powstanie ryzyka opóźnień logistycznych i ograniczenia efektywności funkcjonowania portu, a także wzbudzi wątpliwości potencjalnych inwestorów zainteresowanych inwestycjami w Port Zewnętrzny w związku z brakiem zapewnienia odpowiedniego dostępu do Portu.

Także z technologicznego punktu widzenia wskazane terminy budzą wątpliwości. Realizacja projektów budowy nowej infrastruktury portowej w wyniku „załadowania” bądź to w porcie Gdynia (dot. art. 1 ust. 2 pkt 4 Projektu), bądź w porcie w Świnoujściu (dot. art. 1 ust. 2 pkt 1 Projektu), wymaga okresu 30 miesięcy dla odpowiedniego osadzenia i zagęszczenia materiału, przed realizacją prac konstrukcyjnych przy budowie nabrzeży i nawierzchni betonowych. Do tego trzeba jeszcze dodać czas potrzebny na projektowanie wraz z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń. Natomiast z formalnego punktu widzenia, postępowania na wyłonienie partnerów prywatnych, którzy tego typu projekty mieliby zrealizować własnym kosztem, a następnie wybudowaną infrastrukturę eksploatować – nie zostały zakończone. Postępowanie prowadzone w formule partnerstwa publiczno-prywatnego dla budowy Portu Zewnętrznego w Gdyni nie zostało jeszcze

¹ „Droga Czerwona” to zwyczajowo przyjęta nazwa inwestycji drogowej w Gdyni, która ma połączyć gdyński port z siecią dróg krajowych, w tym z trasą ekspresową S6, a docelowo z S7 i A. Droga ta jest nie tylko niezbędna do bezpiecznego funkcjonowania Portu Gdynia, ale też dla jego dalszego rozwoju.

zakończone, zaś Strony Umowy Przedwstępnej (tj. ZMPSiŚ SA oraz Konsorcjum) zwolniły się z obowiązku podpisania Umowy Przyrzeczonej.

Obok wątpliwości co do terminów realizacji oraz kolejności realizowanych inwestycji uzasadnione pytania budzi także otwarty katalog „nienazwanych” inwestycji (art. 1 ust. 2 pkt 10). Projekt umożliwia – bez wskazania jakiegokolwiek formalnego mechanizmu lub kryteriów – zastosowanie zawartych w nim regulacji do bardzo szerokiego kręgu inwestycji, co w kontekście potencjalnych istotnych konsekwencji takiego podejścia mogłoby prowadzić np. do dowolnego uznania danej inwestycji za cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (*vide*: art. 2 projektu ustawy). Zaznaczyć w tym miejscu wypada, że wspomniany art. 2 Projektu stanowi częściowe powtórzenie istniejącego już w porządku prawnym art. 3 Ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych.

- Program rozwoju polskich portów morskich do 2030

W art. 1 ust. 3 Projektu, Projektodawca odwołuje się do „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 r.” (dalej Program) postulując wpisanie wymienionych wcześniej inwestycji do tego Programu. Warto jednak zauważyć, że Program ten został ogłoszony w 2019 r. (przyjęty Uchwałą nr 100 Rady Ministrów 17.09.2019 r.) i nie był od tego czasu aktualizowany, oraz nie obejmuje zmian, jakie wystąpiły w gospodarce kraju i na świecie w związku z pandemią COVID19, wojną na Ukrainie, fluktuacjami o charakterze geopolitycznym lub innymi zmianami, jak np. wynikającymi z KPO.

Należy też zauważyć, że obowiązujący Program jest już za półmetkiem okresu swojego obowiązywania, a jego rola w systemie dokumentów strategicznych powinna zostać ponownie określona. Koordynacja prac nad nowym dokumentem strategicznym branży portowej w Polsce powinna odbywać się na poziomie rządowym, z zapewnieniem spójności z krajowymi dokumentami strategicznymi i dotyczącymi rozwoju, takimi jak Strategia Rozwoju Polski. Dlatego wydaje się zasadne, aby przed aktualizacją Programu lub stworzeniem nowego zawierającego strategiczne inwestycje portowe i terminy ich realizacji przeprowadzono audyt lub odpowiednie analizy.

Przypominamy, że ostatni audyt Najwyższej Izby Kontroli dot. inwestycji portowych *„Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2018–2021*, został opublikowany w 2022 r. (KIN.430.001.2022 Nr ewid. 64/2022/P/21/028/KIN).

Ponadto, w odniesieniu do Programu Projekt zakłada zobowiązanie Rady Ministrów do zmiany ww. uchwały Nr 100 w terminie 9 miesięcy od wejścia w życie projektowanej ustawy. Jednakże należy tu zwrócić uwagę na pewien aspekt formalno-prawny i kompetencyjny. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów, a nie dotyczą osób fizycznych i prawnych. „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” jest narzędziem realizacji polityki państwa a prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP należy do Rady Ministrów a nie do władzy ustawodawczej.

Art. 1 ust. 3 i art. 7 projektowanej ustawy, który ma rozszerzyć Program, zdaje się naruszać swobodę Rady Ministrów przy przyjmowaniu tego rodzaju dokumentów, o której mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, albowiem zgodnie z jej art. 19 ust. 2 „*Program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały*”. Na gruncie analizowanego art. 1 ust. 3 Projektu powstaje także kolejna wątpliwość wynikająca z zaznaczonego powyżej otwartego katalogu inwestycji strategicznych z art. 1 ust. 2 pkt 10. Taka konstrukcja doprowadziłaby do samowolnego i niekontrolowanego rozszerzania programów, o których mowa w w/w przepisie i uchwale RM. W świetle powyższego zmiany ww. uchwały może dokonać organ, który akt przyjął, to jest Rada Ministrów. Przyjęcie projektowanej ustawy w zakresie uregulowanym ww. uchwałą Rady Ministrów może spowodować, że w tym zakresie Program jako uchwała Rady Ministrów stanie się bezcelowy, ponieważ ustawa ureguluje dane kwestie ze skutkiem dla wszystkich podmiotów prawa (ustawa jako źródło prawa powszechnie obowiązujące), a nie tylko w stosunkach z jednostkami organizacyjnymi podległymi Radzie Ministrów.

II. Obowiązki podmiotów zarządzających portami

Jak wskazano powyżej, Projekt ustawy nie przewiduje podziału na inwestycje planowane i już realizowane, a to ma konsekwencje nie tylko w świetle budzących wątpliwości terminów i kolejności realizacji poszczególnych inwestycji. Brak tego podziału w związku art. 3 Projektu skutkuje tym, że pomija się fakt, że część z inwestycji strategicznych wskazanych w projektowanej ustawie jest już realizowana, i to przez inne - autonomiczne - podmioty prawne niż podmioty zarządzające portami. Konsekwencją tego jest utrudnienie, jeśli nie całkowite uniemożliwienie, wypełnienia nakładanych przez Projekt obowiązków koordynacji i sprawozdawczości przez podmioty zarządzające portami.

Podmiot zarządzający portem, należy to wyraźnie podkreślić, co do zasady nie posiada żadnej prawnej ani faktycznej możliwości wpływania na sposób, jakość, tempo realizacji inwestycji realizowanych czy planowanych przez inne, autonomiczne podmioty prawne.

Jako pierwszy przykład, w świetle art. 1 ust. 2 pkt 3 projektowanej ustawy, należy wskazać, że terminal zbożowy, o którym mowa w tym przepisie, znajduje się na wstępnym etapie realizacji (wykonanie studium wykonalności) przez Port Gdański Eksploatacja S.A. z siedzibą w Gdańsku, a jego istotny etap uzależniony jest od zakończenia remontu Nabrzeża Wiślanego, który rozpoczął się w lipcu 2025 r. Jako kolejny przykład, analogicznie w świetle art. 1 ust. 2 pkt 6 projektowanej ustawy, należy wskazać Terminal FSRU umiejscowiony na Zatoce Gdańskiej, którą to inwestycję prowadzi i nadzoruje Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. z siedzibą w Gdańsku, na którego działalność, i tym samym na inwestycję, Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA jako podmiot zarządzający portem nie ma formalno-prawnego wpływu.

Podobnie w świetle art. 1 ust. 2 pkt 7 Projektu, który dotyczy Rozbudowy Terminalu Naftoport i Nabrzeża Północnego Portu Gdańsk. Inwestycja ta jest realizowana

wspólnie przez Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA oraz Przedsiębiorstwo Przeladunku Paliw Płynnych Naftoport sp. z o. o. z siedzibą w Gdańsku na podstawie umowy o współpracy z dnia 24.10.2024 r. Stosowne uchwały w sprawie wyrażenia zgód na zawarcie umów z podmiotami - wykonawcami, wybranymi w postępowaniach zakupowych przeprowadzonych w trybie konkurencyjnym otwartym, zgodnie z w/w umową o współpracy, zostały podjęte przez Zarząd ZMPG S.A. w dniu 18 września 2025 r. Analogicznie należy też wskazać, w świetle art. 1 ust. 2 pkt 8 Projektu, że budowę terminala instalacyjnego T5 realizuje spółka Istrana Sp. z o. o. z siedzibą w Gdańsku.

Natomiast jeśli chodzi o art. 1 ust. 2. pkt 4 i 5 Projektu, to Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA może sprawozdawać w zakresie Portu Zewnętrznego, ale już nie z realizacji Drogi Czerwonej, która jest projektowana i będzie realizowana przez Gdańską Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Co więcej, należy zauważyć, że art. 3 Projektu w obecnym brzmieniu powiela działania, które są już rutynowo realizowane przez podmioty zarządzające portami. W celu nadania przepisom wartości dodanej należałoby przewidzieć odniesienie do źródeł finansowania inwestycji strategicznych oraz harmonogramów ich realizacji, z możliwością określenia beneficjentów środków publicznych. Jednocześnie wskazane byłoby doprecyzowanie relacji pomiędzy podmiotami zarządzającymi portami a administracją rządową w zakresie raportowania i nadzoru nad projektami. Proponowany w art. 3 ust. 4 obowiązek publikacji cyklicznych raportów na stronach internetowych portów może okazać się niekorzystny dla prowadzonych inwestycji. Zdarzenia w projektach mogą mieć wartość gospodarczą dla inwestorów i ich ujawnienie mogłoby negatywnie wpływać na pozycję konkurencyjną portów. Wskazane byłoby raczej ograniczenie zakresu publikacji do informacji bardziej o charakterze ogólnym.

Ponadto wskazanie w ustawie konkretnej metodyki zarządzania i monitorowania postępów w realizacji projektów, abstrahując od wad i zalet poszczególnych metodyk, jest zbyt daleko idącym działaniem jak na poziom ustawowy. Zaproponowana w Projekcie metodyka EVM (*Earned Value Method*) może nie być najwłaściwszą do monitorowania wszystkich wskazanych w konsultowanej ustawie projektów, a także może dawać mylne wrażenie w fazach przygotowawczej i projektowania. O ile ujednoczenie metodyk zarządzania projektami na szczeblu centralnym miałyby zaletę w postaci uproszczenia monitoringu realizacji Programu (czy jego ew. następcy) przez organy władzy, o tyle obecnie monitoring ten odbywa się w ustrukturyzowanej tabelarycznej formie (z uwzględnieniem aspektów kosztowych), co pozwala na weryfikację osiągania kolejnych kamieni milowych projektów. W naszej opinii działania ustawodawcy powinny być ukierunkowane na ograniczenie obciążenia administracyjnego aparatu władzy, w tym spółek Skarbu Państwa.

III. Kwestie dot. własności i praw majątkowych.

Jednym z celów projektowanej ustawy, jak czytamy w jego Uzasadnieniu, „jest dostosowanie obowiązujących przepisów dotyczących funkcjonowania portów, a zwłaszcza własności nieruchomości położonych w granicach portów do

współczesnych potrzeb gospodarczych, wymogów bezpieczeństwa oraz standardów Unii Europejskiej”.

Niezrozumiałe jest odniesienie do współczesnych potrzeb gospodarczych. Regulując tak wrażliwą materię, jaką jest własność i prawa majątkowe, należy w naszej opinii bardzo ostrożnie i w sposób możliwie jak najprecyzyjniej podejść do tematu, co niestety nie znalazło odzwierciedlenia w Projekcie.

W Projekcie brak jest słownika pojęć lub definicji legalnych (np. portu zewnętrznego, terminala głębokowodnego, itd.), co może doprowadzić do wątpliwości interpretacyjnych i trudności w stosowaniu omawianego aktu prawnego, tym bardziej w świetle prawno-technicznego zróżnicowania przedmiotu tej jednej regulacji, która ma dotyczyć różnych inwestycji: hydrotechnicznych, kolejowych, i drogowych. Trudności interpretacyjne dodatkowo potęguje nieprecyzyjność i niekonsekwentność pojęć używanych w ustawie, z których część pisana jest wielką literą, za przykład wskazując choćby wątpliwe następujące zwroty „uruchomienie terminala zbożowego (...)”, raz „Port Zewnętrzny w Gdyni” i zaraz później „port zewnętrzny w Świnoujściu”, raz „port w Gdańsku” innym razem „port morski” itp.

Wyjątkiem jest wprowadzona, a właściwie zaktualizowana, definicja nabrzeża (art. 4 ust. 1). Jakkolwiek definicja ta zdaje się być zbędna, gdyż nabrzeża mieszczą się w definicji infrastruktury portowej² uregulowanej w Ustawie o portach i przystaniach morskich. Sprecyzowanie elementów infrastruktury portowej wynika też wprost z innych aktów prawnych – Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 2334), w którym wymieniono elementy takiej infrastruktury uwzględniając nabrzeża. Proponowane rozwiązanie zdaje się mieć charakter zawężony wyłącznie do osiągnięcia celu wynikającego z proponowanego art. 4c ust. 3 Ustawy o portach i przystaniach morskich tj. wyłączenia nieruchomości zajętych pod nabrzeże. Prowadzi to do nieuprawnionego i nieuzasadnionego poszerzenia katalogu przesłanek umożliwiających pozbawienie praw nabytych przez określoną grupę podmiotów – użytkowników wieczystych nieruchomości zlokalizowanych w granicach portów morskich. Wskazać należy, że aktualnie obowiązujące regulacje prawne – art. 240 kodeksu cywilnego³, a także art. 4b Ustawy o portach i przystaniach morskich⁴, są wystarczające dla zagwarantowania wymogów bezpieczeństwa i standardów Unii Europejskiej. Każde rozwiązanie rozszerzające katalog podstaw pozbawienia własności czy prawa użytkowania wieczystego wprowadza w istocie odwrotny od zamierzonego przez Projektodawcę skutek, niezależnie od poważnych wątpliwości natury konstytucyjnej. W tym miejscu należy się zastanowić czy proponowane zmiany nie naruszają zasady ochrony szeroko rozumianej własności opisanej w art. 64 w zw. z art. 21 Konstytucji RP oraz zasady

² Art. 2 pkt. 4) infrastrukturze portowej - rozumie się przez to znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5;

³ Art. 240 Umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń.

⁴ Art. 4b 1. Podmiot zarządzający może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części, położonych w granicach portu lub przystani morskiej, przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509 i 2459), w przypadku gdy użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z umową.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do prawa użytkowania wieczystego nabytego w inny sposób niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

zapisanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP., a także innych praw związanych z własnością i prawem do niej.

Wspomniany art. 4 Projektu, w tym w szczególności nowy ustęp 1a art. 4b ustawy o portach i przystaniach morskich, przyznaje podmiotom zarządzającym portami prawo żądania rozwiązania umów użytkowania wieczystego lub wywłaszczenia nieruchomości. Tak daleko idące uprawnienia, jak zaznaczono powyżej, mogą rodzić istotne ryzyka konstytucyjne, związane z ochroną praw majątkowych i zasadą proporcjonalności. W praktyce mogłoby to prowadzić do znacznych roszczeń odszkodowawczych wobec portów oraz sporów kompetencyjnych pomiędzy zarządami i organami administracji.

Wydaje się, że uprawnienia wywłaszczające powinny przysługiwać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Z zasady, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wywłaszczenie może nastąpić wyłącznie: na cele publiczne, za słusznym odszkodowaniem, na podstawie decyzji administracyjnej. Uprawnienie to zatem spoczywa na organie administracji publicznej. Specustawy inwestycyjne, takie jak ustawa o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych, ustawa drogowa, kolejowa, lotniskowa, energetyczna, przesyłowa dla CPK i in. dają moc wywłaszczeniową np. decyzji lokalizacyjnej wydawanej dla inwestycji, upraszczając jednocześnie procedury wymagane do zrealizowania przez inwestora. Organem wydającym decyzję jest zazwyczaj Wojewoda. Warto zaznaczyć, że tego typu rozwiązania, zgodne z porządkiem przyjętym w innych specustawach, przewidziano również w ustawie o portach zewnętrznych. Zaproponowany w Projekcie zapis dający zarządom portów uprawnienie do żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego może być ryzykowny zarówno z punktu widzenia zarządów portów, jak również Skarbu Państwa.

Proponowana w art. 4 ust. 2d możliwość wprowadzania przez ministra warunków dotyczących zbycia mienia lub zmiany celu użytkowania wieczystego budzi ryzyko niepewności prawnej dla przedsiębiorców i inwestorów. Nieprecyzyjne określenie przesłanek zniechęci potencjalnych partnerów gospodarczych do współpracy z portami, co w dłuższej perspektywie osłabia ich konkurencyjność.

Wprowadzenie proponowanych zmian może pozbawić lub zobowiązać podmioty nimi objęte do rozporządzenia częścią nabytego zgodnie z prawem majątku, a to stanowi nieproporcjonalny ciężar wobec oczekiwanych korzyści czy celów. Tym bardziej, jak wskazano wyżej, może być osiągnięte bez tak drastycznych rozwiązań.

Proponowane regulacje dotyczące własności i praw z nią związanych w tym w szczególności w kwestii wywłaszczenia mogą negatywnie wpłynąć na prowadzenie działalności firm działających na terenach portowych czy spowodować spadek zaufania inwestorów. Należy przy tym mieć na uwadze, że inwestycje w portach są niezwykle wysokokosztowe i długoterminowe. Nie zapominajmy, że sukces polskich portów to przede wszystkim sukces prywatnych inwestorów - operatorów portowych. Nie zapominajmy również, że biznes portowy i morski to biznes globalny, i wszelkie działania, które mogą zniechęcić inwestorów do inwestowania w polskie porty, mogą być i będą wykorzystane przez konkurencję.

Kwestie bezpieczeństwa

W zakresie wymogów bezpieczeństwa wymienionych w Uzasadnieniu Projektu, należy się zastanowić, czy konieczne jest wprowadzenie kolejnych przepisów. Jednym z narzędzi, za pomocą którego można osiągnąć zakładane przez Projekt cele, może być wpisanie obiektu na listę infrastruktury krytycznej, co skutkuje zwiększeniem kontroli nad użytkowaniem nieruchomości położonych w granicach portów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Wydaje się, że cele Projektu można również osiągnąć dzięki regulacjom, które znajdują się w innych obowiązujących aktach prawnych jak np. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.), Ustawa o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025, poz. 825 z późn. zm.), czy Ustawa o krajowym systemie bezpieczeństwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1077 z późn. zm.).

Skutki budżetowe

Z uwagi na brak Oceny Skutków Regulacji (nie jest obligatoryjna w przypadku projektów prezydenckich) utrudnione jest przeprowadzenie analizy przewidywanych konsekwencji proponowanych przepisów, w szczególności, że Projekt reguluje wiele istotnych kwestii zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, praw własności i praw majątkowych, ale też odwołuje się do wielomiliardowych inwestycji infrastrukturalnych, gdzie nie zawsze jest dookreślony ich koszt. Co prawda o skutkach społecznych, finansowych i gospodarczych można przeczytać w pkt. III Uzasadnienia Projektu, jednak jest to treść skrótowa, o charakterze hasłowym.

W pkt. IV Uzasadnienia, można przeczytać, że „Projekt ustawy nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa względem przyjętych na podstawie wiążących ustaw i uchwał Rady Ministrów”. Trudno się z tym zgodzić. Po pierwsze w zakresie inwestycji strategicznych i ich kosztów.

Dobrym przykładem może tu być koszt wybudowania Drogi Czerwonej. W 2014 r. szacowany on był na ok. 800 mln zł. Pięć lat później projekt miał być zrealizowany za ok. 2 mld zł (zgodnie z zapisem w Ustawie o portach i przystaniach morskich” z 19 lipca 2019 r.). W art. 19 tej Ustawy zapisano 2 mld zł jako maksymalny limit nakładów z budżetu państwa na Drogę Czerwoną w latach 2020–2028.

Finansowanie Drogi Czerwonej rok po roku miało wyglądać jak poniżej:

2020 r. – 1,5 mln zł;
2021 r. – 5 mln zł;
2022 r. – 15 mln zł;
2023 r. – 1,5 mln zł;
2024 r. – 66 mln zł;
2025 r. – 265 mln zł;
2026 r. – 580 mln zł;
2027 r. – 760 mln zł;
2028 r. – 306 mln zł.

Z przedstawionego finansowania nie wydano z budżetu państwa do roku 2025 r. ani jednej złotówki. Według najnowszych doniesień prasowych budowa Drogi Czerwonej ma kosztować od 4-4,5 mld złotych. Nie wiadomo, czy to koszt ostateczny.

Po drugie, jak wspomniano wyżej, w zakresie prawnym Projekt przewiduje najdalej idące skutki w zakresie wypowiedzenia umów użytkowania wieczystego. Uzasadnieniem ma być konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa poprzez kontrolę na urządzeniach infrastruktury krytycznej. Projekt ustawy ma też przyczynić się do „uporządkowania stosunków właścicielskich w portach i realizacji umów zgodnie z obowiązującymi przepisami.” Skoro jednak projekt ustawy nie pociąga za sobą dodatkowego obciążenia budżetu państwa względem obciążeń przyjętych na podstawie wiążących ustaw i uchwał Rady Ministrów, to niejasne pozostaje, kto zapłaci za projektowaną interwencję państwa w stosunki prywatnoprawne, w tym w prawo własności i użytkowania wieczystego. Projektowana ustawa może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu naruszenia np. praw chronionych Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej.

Co więcej, w zakresie możliwych obciążeń budżetowych należy zwrócić uwagę, że nie jest również nadal jasny model biznesowy, według którego miałyby zostać zrealizowane projekty budowy nowej infrastruktury portowej. Np. w przypadku projektu głębokowodnego terminalu kontenerowego w Świnoujściu, według doniesień medialnych, w ostatnich zwolnienia się Stron Umowy Przedwstępnej z jej wykonania i zgodnie z deklaracjami Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA, to najprawdopodobniej Zarząd Portu weźmie na swoje barki budowę infrastruktury tego terminalu. Zatem projekt będzie wymagał zaangażowania znacznie większych środków publicznych, niż to do tej pory podawano do publicznej wiadomości. Do podobnej sytuacji może dojść w Gdyni, gdyż postępowanie na wyłonienie partnera prywatnego dla realizacji Portu Zewnętrznego znacząco się przedłuża, zaś brak wiążących decyzji dla finansowania i realizacji Drogi Czerwonej mogą również i to postępowanie narazić na zmianę modelu finansowania.

Biorąc powyższe pod uwagę trudno się zgodzić, że Projekt, nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa.

Konkluzja

Pomysł przyświecający propozycji Pana Prezydenta, w której zebrano najważniejsze – strategiczne inwestycje dla rozwoju polskich portów, wraz z wskazaniem terminów ich realizacji i koniecznością rozliczania się podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów, wydaje się interesujący i de facto zbieżny z postulatami kierowanymi do polskiego rządu przez branżę morską na przestrzeni ostatnich kilku lat. Niestety przy braku odpowiedniego audytu poziomu zaawansowania prac nad danymi projektami, braku rozeznania aktualnych kosztów realizacji poszczególnych inwestycji, czy w końcu braku zaktualizowanego rządowego Programu rozwoju portów polskich, w części inwestycyjnej Projekt nie wypełnia swego celu. Warto tu zauważyć, że projekt ustawy dotyczący zbliżonego katalogu inwestycji przygotowywało Ministerstwo Infrastruktury w II i III kw. 2025 r.

W zakresie bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę regulacje, które obowiązują i cel ten w głównej mierze realizują, wprowadzanie dodatkowych przepisów może być wątpliwe z punktu widzenia wolności gwarantowanych przez Konstytucję i mieć kontrproduktywny efekt gospodarczy - może zachwiać zaufaniem przedsiębiorców i inwestorów jeśli chodzi o działalność w portach i inwestowanie w nich.

Regulacje zawarte w Projekcie mogą się przyczynić do wystąpienia ryzyka nadmiernej ingerencji państwa w prawa majątkowe, dublowanie kompetencji administracyjnych oraz zbyt daleko idącą centralizację procesu inwestycyjnego. Biorąc pod uwagę dążenie do deregulacji i ograniczenia procesu „nadprodukcji” prawa, wydaje się uzasadnione ograniczenie liczby przepisów o charakterze operacyjnym (np. wskazujących konkretne terminy i lokalizacje), które bardziej odpowiadają randze dokumentów wykonawczych niż ustawie.

Z wyrazami szacunku

W imieniu Komitetu ds. Gospodarki
Morskiej przy KIG

Rafał Machowiak
Przewodniczący Komitetu, Sekretarz
Generalny Krajowej Izby Gospodarki
Morskiej

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Rafał Marek
Machowiak
Data: 2025.11.26 16:09:12 CET

Uwagi ZWRP do przedstawiony przez Prezydenta RP proj. ustawy - o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zm. nt. in. ustaw

Pan
Dariusz Salamończyk
Z-ca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,
w odpowiedzi na pismo z dnia z dnia 28 października br. w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy (RPW/34980/2025)- o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w załączeniu przekazuję uwagi Związku Województw RP do przedmiotowego projektu.

Z poważaniem
Rafał Cieślik
radca prawny
Dyrektor Biura ZWRP

.....
Związek Województw RP
ul. Świętojerska 5/7, 00-236 Warszawa
Phone +48 (22) 831 14 41, 505 598 667
www.polskieregiony.pl



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.339.8.2025

Data wpływu 14.11.25

UWAGI W RAMACH Opiniowania projektów aktów prawnych (Sejm, Senat, Prezydent)

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy- o rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw
Projekt z dnia	

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP
Organizacja samorządowa	Związek Województw RP

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 ust. 2.	Wprowadzenie źródeł finansowania inwestycji	Ustalenie szczegółowego katalogu inwestycji oraz wskazanie sztywnych terminów ich ukończenia jest rozwiązaniem zbyt restrykcyjnym i nieelastycznym w odniesieniu do rynkowych tendencji oraz realów cyklu przygotowawczego dużych inwestycji infrastrukturalnych. Ustawa nie przewiduje narzędzi finansowych ani organizacyjnych, które umożliwiłyby dotrzymanie tych terminów, a także nie określa źródeł finansowania ani zasad współfinansowania przez zarządzających portami.		
2.	Art. 3 ust 4.	Proponuje się rezygnację z obowiązku publikacji raportów online	Wymóg publikacji kwartalnych raportów dotyczących postępu inwestycji w portach jest		

			nieuzasadniony z perspektywy bezpieczeństwa strategicznych projektów portowych. Ujawianie publicznych danych na temat stanu zaawansowania tych inwestycji może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.		
3.	Art.4	Zapisy art. 4 w ustawie o przystaniach i portach morskich rozszerzenie kompetencji ministra odpowiedzialnego za gospodarkę morską, które daje mu możliwość ingerencji w strukturę majątkową portów – zbycie mienia lub zmiany użytkowania wieczystego.	Takie zapisy mogą wprowadzić ograniczenie samodzielności podmiotów portowych co może prowadzić do zmniejszenia efektywności zarządzania oraz ich działania i w konsekwencji zniechęcać do podejmowania innowacyjnych działań. Wspieranie autonomii portów jest kluczowe dla ich konkurencyjności na rynku międzynarodowym.		