



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

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 przyjąłoby 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 „załadownienia” 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 ureguje 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 Przeładunku 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 ujednolicenie metodyk zarządzania projektami na szczeblu centralnym miałoby 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 poszerzania 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.

² Art. 2 pkt. 4) infrastruktury 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.

64 w zw. z art. 21 Konstytucji RP oraz zasady 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