Minister
Infrastruktury

Znak pisma: DGMiZS-3.054.3.2026
Warszawa, 30 września 2026

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na oświadczenie senatorskie znak: BPS/043-64-1741/26 złożone przez senatora Kazimierza Kleinę, przedstawiam poniższe informacje.

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej definiuje w art. 36 ust. 2 pas nadbrzeżny, w skład którego wchodzą:

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

Do zadań statutowych urzędów morskich należy zapewnienie możliwości utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska poprzez m.in.: budowę, utrzymywanie i ochronę umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym, użytkowanie lasów będących własnością Skarbu Państwa położonych w pasie technicznym oraz nadzoru nad zapewnieniem ochrony przed powodzią od strony wód morskich w tym poprzez budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli hydrotechnicznych oraz umocnień brzegowych w pasie technicznym (art. 42 ust. 2 pkt 11, 11a, 11b ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

Głównym czynnikiem kształtującym brzeg morski w strefie brzegowej południowego Bałtyku, a więc w głównej mierze na polskim wybrzeżu, jest występowanie zjawiska tzw. prądu wzdłuż brzegowego, indukowanej falowaniem wywoływanym przez wiatry, w przeważającej sile wiejące z zachodu na wschód, rzeki piachu przemieszczającego się w toni wodnej wzdłuż wybrzeża, która ma kluczowe znaczenie dla definiowania procesów decydujących o charakterze danego odcinka brzegu, czy będzie on odcinkiem akumulacyjnym, czy tez erozyjnym. Wraz ze wzrostem liczby inwestycji w infrastrukturę portową i rozbudowę falochronów osłonowych wejść do portów morskich obserwujemy coraz większe deficyty materiału piaszczystego po wschodnich stronach budowli hydrotechnicznych, które zatrzymują wspomniana rzekę piachu po zachodniej stronie falochronów. Niedostatków tych nie da się w pełni zrekompensować poprzez sztuczne zasilania plaż, a naturalnym rezerwuarem piasku są istniejące wydmy oraz klify, które

Infolinia: +48 22 630 10 00
kancelaria@mi.gov.pl
www.gov.pl/web/infrastruktura

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

z uwagi na niedostatki materiału piaszczystego w podbrzeżu podlegają tym silniejszej erozji.

Wzmocnienie funkcji ochronnej pasa technicznego leży w interesie państwa oraz całego społeczeństwa. Unikalne walory przyrodnicze, takie jak chociażby areał siedliska wydmy szarej, istnieje w znacznej mierze dzięki działaniom z zakresu biologicznej i biotechnicznej budowy, odbudowy i utrwalania wydm realizowanej przez dyrektorów urzędów morskich w ramach ustawowej kompetencji polegającej na ochronie brzegów morskich.

Realizując czynną ochronę brzegów morskich dyrektorzy urzędów morskich realizują także inne cele, jak choćby ochrona siedlisk przyrodniczych, czy ochrona przed powodzią od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych.

W obszarze pasa nadbrzeżnego występuje duża presja inwestycyjna, na którą istotny wpływ ma stan własności gruntów.

Należy tu zwrócić również uwagę na specyficzne uwarunkowania np. obu mierzei – Mierzei Helskiej i Mierzei Wiślanej, które w całości są zlokalizowane w pasie nadbrzeżnym brzegu, gdzie nie jest możliwe ograniczenie rozwoju turystyki, poprzez całkowity zakaz budowy obiektów hotelowych i apartamentowców.

Ochrona krajobrazu to zadanie własne gmin i organów nadrzędnych, zaś za ochronę środowiska odpowiadają organy ochrony środowiska (m.in. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska).

Regulacje prawne stanowiące narzędzia do kształtowania ładu przestrzennego i wskazujące podmioty odpowiedzialne za kształtowanie tego ładu, w odniesieniu do obszaru pasa nadmorskiego, obejmują szereg ustaw i przepisów wykonawczych.

Na sposób zagospodarowania terenów nadmorskich, ich zabudowę i charakter mają wpływ władze samorządowe, organy ochrony środowiska, urzędy morskie, inwestorzy i mieszkańcy, a przede wszystkim władze państwowe określające przepisy dotyczące ochrony wybrzeża i środowiska. Za ład przestrzenny (w tym rodzaj i wielkość zabudowy) odpowiadają głównie gminy poprzez opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego.

Art. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, należy kierować się ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem, który zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, należy rozumieć jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Zgodnie z art. 1 pkt 2 oraz art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235), do strategicznych zasobów kraju zalicza się wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym, których gospodarowanie winno być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego.

Gminy są odpowiedzialne za planowanie przestrzenne na swoim terenie, za kreowanie zabudowy i funkcji terenów w granicach gminy, w tym w obszarze pasa nadbrzeżnego.

Każda gmina nadmorska przygotowuje plan ogólny, który zawiera m.in. strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne określające maksymalne wysokości budynków, intensywność zabudowy czy maksymalny udział powierzchni zabudowy. W oparciu o ten akt prawa powszechnie obowiązującego, sporządzane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i pozwolenia wodno-prawne, pozwolenia budowlane.

W myśl przepisów art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Dodatkowo, w myśl art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zależności od potrzeb ustala się linie zabudowy dla kondygnacji podziemnych.

Podobne ograniczenia powinny być określone również w decyzjach o warunkach zabudowy lub decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla obszarów, dla których nie ustanowiono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Od ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego generalnie zaczyna się proces planowania inwestycji, ponieważ na ich treści opierają się projektanci, właściciele działek itp. decydując się na daną formę inwestycji. Także kolejne organy, wydając decyzje muszą brać pod uwagę ustalenia zawarte w ww. dokumentach.

Kolejnym narzędziem, którego celem jest ochrona krajobrazu jest audyt krajobrazowy. Jest on przyjmowany w formie uchwały sejmiku województwa. Nie stanowi on aktu prawa miejscowego, ale zawiera wytyczne dla organów przy sporządzaniu np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zarząd Województwa uzgadnia projekty planów ogólnych gmin oraz planów miejscowych i weryfikuje ich zgodność z audytem krajobrazowym.

Część miejscowości nadmorskich jest w granicach parków krajobrazowych. Dla parków krajobrazowych opracowuje się plan ochrony, który m.in. określa cele ochrony danego parku, jak np. zachowanie historycznie zróżnicowanych typów przestrzennych wsi rybackich i rolniczych. Ww. dokument stanowi akt prawa miejscowego, który winien być uwzględniony na etapie projektu budowalnego danej inwestycji.

Parametry takie jak kubatura, wysokość, czy w szczególności intensywność zabudowy w miejscowościach nadmorskich mają niebagatelne znaczenie, nie tylko w odniesieniu do istniejącej architektury i krajobrazu, ale przede wszystkim dla zagadnień takich jak: odporność brzegów morskich na erozję, zmiana stosunków wodnych, powierzchnia retencyjna wód opadowych, obciążenie statyczne gruntu, redukcja areału siedlisk przyrodniczych, czy finalnie wzrost kosztów ponoszonych z budżetu państwa na ochronę

brzegów morskich. Wszystkie przywołane wyżej aspekty są ze sobą ściśle powiązane i analizując kwestie zagrożenia dla stabilności brzegów morskich nie możemy patrzeć jednostronnie, jedynie z perspektywy morskiej. Morze jest niezwykle silnym indykatorem procesów erozyjnych obserwowanych na lądowej części brzegu morskiego, ale nie jedynym. Istotną rolę w zachowaniu dobrej kondycji strefy brzegowej i jej odporności na czynniki stresogenne odgrywa czynnik ludzki, określany mianem antropopresji. Im silniejsza jest antropopresja, tym mniejsza jest naturalna zdolność ekosystemów nadmorskich do radzenia sobie z nasilającymi się procesami erozyjnymi, jak również zdolność do kompensacji poniesionych strat w środowisku.

Dyrektorzy urzędów morskich opiniując, czy uzgadniając dane inwestycje na poszczególnych etapach ich planowania działają w ramach ściśle określonych kompetencji ustawowych (głownie ochrona brzegu). Kwestie takie jak ochrona krajobrazu, przyrody (poza wąskim wycinkiem dotyczącym roślinności stanowiącej element ochrony brzegu), czy dostosowanie nowych inwestycji do istniejącej architektury pozostają poza właściwością administracji morskiej.

Obecnie obowiązujące przepisy nie umożliwiają administracji morskiej wprowadzania ograniczeń w zakresie możliwości zabudowy (parametrów, odległości, odsunięcia zabudowy od granicy pasa technicznego, zarówno w części podziemnej jak i nadziemnej) na obszarze pasa ochronnego.

Administracja morska może oddziaływać na zagospodarowanie pasa nadbrzeżnego przede wszystkim poprzez:

a) Plany miejscowe

Zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej organ administracji morskiej ma możliwość uczestnictwa w procedurach planistycznych, na etapie uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczących pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani.

Należy tu zwrócić uwagę, że ustawą z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw wykluczyła dyrektora urzędu morskiego z możliwości uzgadniania planów ogólnych gmin. Obecnie dyrektor urzędu morskiego jedynie opiniuje plany ogólne gmin, tym samym gminy nie muszą wprowadzać do planu ogólnego negatywnych uwag z opinii organu administracji morskiej, w tym dotyczących obszarów w bezpośrednim sąsiedztwie linii brzegu morskiego. Należy nadmienić, że zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 20 ust. 1) plan miejscowy musi być zgodny z ustaleniami planu ogólnego. Tym samym, powyższy przepis ogranicza dyrektorom urzędów morskich egzekwowania uwag z opinii do planu ogólnego na etapie uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

b) Zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celu innego niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska

Procedura wskazana jest w art. 37 ust. 1 ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Na jej podstawie pas techniczny może być

wykorzystywany do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 (tj. inny niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska), za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. Organ wydając przedmiotową decyzję, analizuje uwarunkowania terenu objętego inwestycją, m.in. dokonując wizji terenu. Uwzględnia m.in. rodzaj i zakres planowanej inwestycji (powierzchnię zabudowy, powierzchnię biologicznie czynną, parametry zabudowy w tym ilość kondygnacji nadziemnych i podziemnych). Analizowana jest sytuacja planistyczna, tj. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. z 2022 r. poz. 2368), reguluje, że do ww. wniosku w przypadku braku planu miejscowego, należy przedłożyć kopię wydanej decyzji o warunkach zabudowy (lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Jednocześnie ww. rozporządzenie nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia wraz z wnioskiem (dla stałych obiektów budowlanych) m.in. projekt budowlany w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych (dla obiektów dla których wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie robót budowlanych), projekt zagospodarowania działki (dla których wymagane jest zgłoszenie, wyniki badań geotechnicznych lub badań stateczności (jeżeli przedsięwzięcie lub inwestycja są planowane na klifie lub wydmie lub stan brzegu morskiego wymaga takich badań). Na podstawie ww. dokumentów, po ich analizie (przy uwzględnieniu również innych uwarunkowań), dyrektor urzędu morskiego wydaje decyzję z warunkami, które należy spełnić lub odmawia wydania decyzji na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż ochronny. Wydając decyzję, dyrektor urzędu morskiego bierze również pod uwagę przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 września 2022 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego. Badając uwarunkowania, rodzaj i zakres danej inwestycji, urzędy morskie uwzględniają również, że pas techniczny zgodnie z ustawą – Prawo wodne (art. 16 pkt 34), stanowi obszar szczególnego zagrożenia powodzią. Organ dokonuje analizy opublikowanych map szczególnego zagrożenia powodzią i map ryzyka powodziowego. Ponadto rozpatrując złożony wniosek, weryfikuje się udostępnione przez Państwowy Instytut Geologiczny PIB zasoby w zakresie Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej, tj. miejsca lokalizacji osuwisk oraz obszarów zagrożonych ruchami masowymi. Biorąc pod uwagę złożoność uwarunkowań badanych/ branych pod uwagę w trakcie procedowania każdego wniosku przez urzędy morskie, należy wskazać, że każda sprawa (inwestycja) jest rozpatrywana przez organ indywidualnie.

c) Pozwolenie na budowę

Na etapie decyzji o pozwoleniu na budowę organowi architektoniczno-budowlanemu należy dołączyć wydaną przez dyrektora urzędu morskiego decyzję o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celu innego niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (o ile jest w nim zlokalizowana).

d) Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach

Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dyrektor urzędu morskiego jest organem opiniującym i uzgadniającym w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko tylko dla inwestycji zlokalizowanych na obszarach morskich. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć planowanych w pasie nadbrzeżnym, portach i przystaniach morskich są wydawane z pominięciem dyrektorów urzędów morskich.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Arkadiusz Marchewka

Sekretarz Stanu

Dokument podpisany elektronicznie.