



Jerzy Młynarczyk

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego

ZE STUDIÓW NAD PRAWNYM MODELEM ZARZĄDZANIA POLSKIMI PORTAMI MORSKIMI

Prawne aspekty funkcjonowania polskich portów morskich wzbudzają od dawna żywe zainteresowanie doktryny, a także praktyki. Zaowocowało to znaczną liczbą wypowiedzi naukowych i publicystycznych¹, a także różnorodnych inicjatyw praktycznych, podejmowanych głównie przez Związek Miast i Gmin Morskich w Gdańsku oraz samorządy miast morskich i niektóre inne instytucje i stowarzyszenia². Niniejsze opracowanie nie jest w najmniejszym stopniu próbą podsumowania dotychczasowej wymiany poglądów. Służy ono raczej do wskazania najważniejszych stosunków społecznych związanych z organizacją i funkcjonowaniem portów i przystani morskich, prawnych środków oddziaływania na politykę portową, uniemożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów oraz określenie ich skutków prawnych. Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe ewentualnej nowej wersji przepisów portowych powinny być poddawane nieustannej ocenie kompetentnych podmiotów i środowisk.

Model zarządzania polskimi portami morskimi kreują przede wszystkim ustawy:
– z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich³,

¹ Por. M. Adamowicz, *Przyszłość regulacji problematyki portów morskich*, Prawo Morskie, t. XXVIII, Gdańsk 2012 i cytowana tam obszerna literatura oraz ponadto: K. Sulima-Chlasczak, *Przekształcenia strukturalno-własnościowe w polskich portach morskich*, [w:] *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, red. L. Kuźma, Gdańsk 2003, s. 275 i n.; A.S. Grzelakowski, *Formy i kierunki aktywizacji rozwoju małych portów morskich w UE*, [w:] *Dwa lata Polski Morskiej w Unii Europejskiej*, red. J. Kotowska i M. Pluciński, Świnoujście–Ystad 2006, s. 95 i n.; H. Klimek, J. Dąbrowski, *Europejska polityka portowa*, Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego, red. H. Klimek i O. Dębicka, Gdańsk 2011, s. 11 i n.; A. Ostrokólski, M. Łuczowska, *Znaczenie ochrony obiektów portowych i portów morskich dla bezpieczeństwa transportu i bezpieczeństwa morskiego państwa*, [w:] *Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2007, s.39 i n.; *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*, red. K. Misztal, Gdańsk 2010.

² Liczne seminaria, sympozja i konferencje organizowane przez Związek, poświęcone są problematyce portowej, przynosząc wiele materiałów i propozycji rozwiązań prawnych. Służą temu także publikacje w czasopiśmie „Czas Morza”.

³ Dz.U z 2010 r. Nr 33, poz. 179 (dalej: ustawa portowa).

- z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich⁴,
- z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków⁵,
- z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶.

Niektóre rozwiązania prawne dotyczące zarządzania portami morskimi znaleźć można także w innych aktach prawnych.

Rozważając problematykę zarządzania polskimi portami morskimi nie wolno tracić z pola widzenia propozycji rozwiązań prawnych diskutowanych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski⁷. Fiasko dotychczasowych prób ustanowienia wspólnej polityki portowej państw UE, mimo szeregu komunikatów, rezolucji i raportów, powoływania grup roboczych i innych ciał doradczych a nawet projektów dyrektyw Komisji Europejskiej (odrzuconych zresztą przez Parlament Europejski) sprawiło, iż przedmiotem zainteresowania polskiego legislatora mogą być – co najwyżej – ogólne sformułowania zawarte w niektórych dokumentach UE. Mowa tu w szczególności o komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie europejskiej polityki portowej z dnia 18 października 2007 r. i dokumencie uzupełniającym ten akt, a także opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego w sprawie Komunikatu Komisji dotyczącego europejskiej polityki portowej. Na uwagę zasługuje także opinia Komitetu regionów „Europejska polityka portowa” z kwietnia 2008 r.

Prawny model zarządzania portami morskimi powinien oczywiście uwzględniać założenia polskiej polityki portowej, której zarys znajdujemy przede wszystkim w dokumencie „Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do 2020 r.”, a także w uchwale nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.”. Priorytetowe kierunki tej polityki to:

- przedsięwzięcia inwestycyjne i modernizacyjne służące pracy portów,
- tworzenie warunków zachęcających partnerów zagranicznych do korzystania z usług portów polskich,
- uproszczenie procedur obrotu portowo- morskiego,
- zwiększenie obrotów naftowych,
- rozwój podmiotów ratowniczych dla zabezpieczenia portów i ich urządzeń,
- współpraca z rybołówstwem,
- integracja nadzoru ruchu morskiego,
- ochrona przed zagrożeniami terrorystycznymi i kryminalnymi,
- wdrożenie unijnych standardów w zakresie zarządzania i eksploatacji,

⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1055. Pewne regulacje nieobjęte niniejszą ustawą a obowiązujące w Polsce znajdujemy w Rozporządzeniu nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wzmożenia ochrony statków i obiektów portowych (Dz.Urz. UE L192 z 9 kwietnia 2004 r.).

⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 166, poz. 1361, ze zm.

⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741, ze zm.

⁷ Por. H. Klimek, J. Dąbrowski, *Europejska polityka portowa...*, s. 11–33.

- poprawa jakości usług portowych,
- wspieranie małych portów jako regionalnych ośrodków przedsiębiorczości,
- uporządkowanie spraw własnościowych i finansowania rozwoju infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów.

Analiza prawnych aspektów modelu zarządzania portami morskimi nasuwa w pierwszym rzędzie pytania o charakter prawny i właściwe zasady tworzenia, organizacji i funkcjonowania podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi z punktu widzenia sprawności i efektywności działania tych podmiotów. Szczególnie ważna wydaje się forma prawno-organizacyjna podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi.

W obecnym stanie prawnym forma ta nie jest jednolita z uwagi na rozróżnienie przez ustawę portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz innych portów i przystani morskich. Tak zatem portami o podstawowym znaczeniu zarządza spółka akcyjna poddana pod rząd kodeksu spółek handlowych z 2000 r. oraz ustawy portowej (spółka portowa). Bezpośrednie zastosowanie do funkcjonowania tego podmiotu znajdują przede wszystkim art. 11–21 oraz 301–490 kodeksu, a także normy ustawy portowej. Te ostatnie określają w sposób szczególny akcjonariat założycielski, siedzibę i firmę, przedmiot i charakter przedsiębiorstwa, charakter akcji Skarbu Państwa i gminy, prawo stanowienia opłat portowych, obowiązek wniesienia aportów, szczególny charakter niektórych organów oraz wpływ ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na treść statutu.

Z art. 6 ust. 2 ustawy portowej wynika, że przedstawicielstwo spółki portowej ma charakter użyteczności publicznej i że jest ona właścicielem:

- lądowej części portu obejmującej grunty Skarbu Państwa wniesione do spółki jako aporty, zgodnie z art. 15 ustawy portowej;
- nieruchomości, względem których spółka portowa skorzystała z prawa pierwokupu, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy portowej;
- budynków i urządzeń wzniesionych na gruntach użytkowanych w całości od Skarbu Państwa lub samorządu⁸.

W konsekwencji spółka portowa nie jest wyłącznie spółką zarządzającą, lecz także spółką właścicielską. Dodajmy, że przedmiotem działalności przedsiębiorstwa spółki portowej mogą być, obok czynności zarządczych, pewne postacie działalności gospodarczej: zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową, świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej oraz zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwienia⁹. W aktualnym ustroju spółki portowej można dopatrzeć się śladów uprawnień publicznoprawnych, np. możliwości zarządzania środkami budżetu państwa na budowę, modernizację

⁸ Por. art. 235 § 1 k.c.

⁹ Art. 7 ust.1 pkt 1,5,6, ustawy portowej.

i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów, będącej własnością Skarbu Państwa¹⁰.

Portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi położonymi na gruntach komunalnych zarządzają struktury organizacyjne powołane przez gminę. Z braku takiego powołania zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego przejmują organ administracji morskiej i gmina, zgodnie z podziałem określonym w art. 25 ustawy portowej.

Opisany wyżej stan prawny nasuwa szereg uwag i zastrzeżeń¹¹. Najpierw dotyczą one terminu „podmiot zarządzający”. Abstrahując od niefortunnej definicji zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy portowej stanowiącej, że podmiot zarządzający to „podmiot powołany do zarządzania portem lub przystanią morską” należy stwierdzić, że treść działań nazywanych „zarządzeniem” lub „zarządzeniem” nie została w prawie polskim określona w sposób uniwersalny. Wiele ustaw używa tych pojęć w różnorodnym kontekście, niejako na własny użytek. W najnowszej wersji ustawy o gospodarce nieruchomościami¹² znajdujemy np. pojęcie trwałego zarządu, będącego formą prawną władania nieruchomością przez określony podmiot, uprawniony do korzystania z przedmiotu zarządu w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu działalności zarządcy. Na temat pojęcia „zarządu” istnieje także wielu wypowiedzi naukowych w literaturze prawniczej prezentujących ciekawe, rozbieżne poglądy¹³.

Klasyczna struktura zarządu to zatem stosunek prawny między podmiotem zarządzającym i właścicielem majątku zarządzanego (lub inną osobą mającą jakieś prawa do tego majątku) powstały na gruncie umowy o zarządzanie. Upoważnienie do działania w cudzej sferze prawnej stawia nieuchronne pytanie o kompetencje właścicieli (lub innych uprawnionych, np. użytkowników wieczystych) zarządzanego majątku względem tej jego części, która została objęta zarządzeniem innego podmiotu. Na gruncie ustawy portowej nie jest to jasne. Inna wątpliwość dotyczy charakteru podmiotu zarządzającego. Wyraźnego rozstrzygnięcia ustawowego wymaga kwestia, czy podmiot zarządzający ma charakter prywatnoprawny czy też publicznoprawny, tj. dysponujący przymiotami organu administracji ogólnej bądź specjalnej lub, co najmniej, realizujący zadania zlecone o charakterze publicznoprawnym. Z całą pewnością spółka portowa nie należy do klasy państwowych osób prawnych, jako że jej mienie nie jest w całości

¹⁰ Art. 10 ust 1 ustawy portowej.

¹¹ Wiele z nich znajdujemy w piśmiennictwie prawniczym. Por np. A. Szumański, *Specyfika prawna spółek portowych*, Prawo Morskie, t. XIV, Gdańsk 2000; Z. Godecki, *Porty morskie – krytycznie o ustawodawcy*, Prawo Morskie, t. XIV, Gdańsk 2000; P. Lewandowski, *Funkcjonowanie ustawy o portach i przystaniach morskich w kontekście stosunków prawnych podmiotu zarządzającego i podmiotów gospodarczych*, Prawo Morskie, t. XV, Gdańsk 2001.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹³ Por. m.in. A. Kidyba, *Kilka uwag dotyczących statutu prawnego zarządcy przedsiębiorstwem*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, n. 4; A. Patulski, *Zatrudnianie i wynagradzanie kadry menadżerskiej*, Gdańsk 1997 s. 58–65; S. Rzonca, *Instytucja zarządu w prawie cywilnym a zarząd majątkiem wspólnym małżonków*, „Studia Cywilistyczne” 1981, nr XXXI, s. 93.

mieniem państwowym (por art. 1a ustawy z 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa)¹⁴.

W zamierzeniu autorów ustawy portowej na publicznoprawny charakter spółki portowej wskazywać miał charakter użyteczności publicznej przedsiębiorstwa tej spółki. Określenie „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej” w prawie polskim obejmuje wprawdzie prowadzenie odpłatnej, lecz nie ekwiwalentnej działalności gospodarczej (*non profit*) wymagającej zasilania finansowego ze środków publicznych, lecz służy zaspakajaniu potrzeb o charakterze zbiorowym w oparciu o bazę majątku publicznego (por. też art. 1 ust.2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej)¹⁵.

Do takich przedsiębiorstw zaliczamy zatem podmioty komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię ciepłą, gazową, elektryczną, podmioty inżynierii sanitarnej, podmioty zarządzające państwowymi zasobami lokalowymi, terenami leśnymi itp. Trudno uznać, że port morski służy zaspakajaniu potrzeb zbiorowych. Jeśli jednak autorom ustawy portowej, poprzez nadanie statusu użyteczności publicznej, chodziło o wykluczenie ewentualnej upadłości spółki portowej, to prawo upadłościowe zna znacznie skuteczniejsze instrumentarium służące temu celowi (por. art. 3 § 3 prawa upadłościowego). Dlatego, *de lege lata*, nie ulega wątpliwości prywatnoprawny charakter podmiotu zarządzającego, pozbawionego w istocie przymiotów organu administracji ogólnej i specjalnej. Temu podmiotowi nie nadano w istocie statusu podmiotu publicznoprawnego – nie otrzymał także funkcji zleconych z zakresu administracji morskiej. Należy zgodzić się z poglądem, że jest to przykład „hybrydalnej” spółki akcyjnej, o pewnych cechach funduszu celowego, korzystającej z niewielkiej liczby elementów reżimu publicznoprawnego, o których była już mowa¹⁶.

Moim zdaniem, w przyszłej wersji ustawy, podmiot zarządzający powinien zachować szczególny status prawny, jednakże w nieco innym ujęciu. Zarządca portu powinien mieć kompetencje w zakresie:

- wykorzystywania majątku portu zgodnie z wymogami gospodarki portowej, w szczególności umożliwienie korzystania z portu na zasadach niepowodujących dyskryminacji i nieograniczających uczciwej konkurencji;
- zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi i sprawności obsługi statku;
- zawierania umów o zarządzanie z właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości na terenie portu;
- zapewnienia ochrony środowiska na terenie portu;
- koordynacji działań służb państwowych na terenie portu (bezpieczeństwo żeglugi i portu, bezpieczeństwo sanitarne, organy celne, organy p.poż, radiokomunikacja, służby bhp, bezpieczeństwo paliwowe, ratownictwo);
- przeciwdziałania dezintegracji terenów portowych;

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

¹⁶ A. Szumański, *Specyfika prawna*, s. 28.

- utrzymania infrastruktury portowej w należyтым stanie;
- gromadzenia ewidencji danych dotyczących ładunków i pasażerów;
- decyzji w sprawie zamknięcia lub ograniczenia działalności eksploatacyjnej portu;
- zapewnienia działalności organów administracji morskiej;
- udostępniania użytkownikom informacji, także meteorologicznych.

Za istotny mankament obowiązującej ustawy portowej uważam narzucenie podmiotowi zarządzającemu portem o podstawowym znaczeniu obligatoryjnej formy spółki akcyjnej o ustawowo określonym akcjonariacie, a także pozostawienie wyboru formy organizacyjno-prawnej innych portów i przystani w ręku gminy, w granicach możliwości przewidzianych w ustawie o gospodarce komunalnej z 1996 r. Opowiadam się za stworzeniem w ustawie możliwości, by podmiotem zarządzającym wszystkich rodzajów portów i przystani morskich mógł być, w zależności od funkcji portu i jego znaczenia dla państwa (nie dla gospodarki narodowej !):

- organ administracji publicznej,
- państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna,
- spółka kapitałowa (akcyjna lub z o.o.),
- spółdzielnia.

Status podmiotu zarządzającego, zachowującego całkowitą odrębność od istniejących na terenie portu podmiotów właścicielskich choć połączonego z nimi umową o zarządzanie, uzależnić należy od łącznego spełnienia następujących wymogów:

- siedziba na terytorium RP,
- zarządzanie portami lub przystaniami jako podstawowy rodzaj działalności,
- odpowiedni standing finansowy gwarantujący wykonanie zadań w zakresie gospodarki portowej,
- brak uprawnień właścicielskich do nieruchomości gruntowych na terenie portu,
- niewykonywanie usług przewozu morskiego.

Istotną kwestią wydaje się to, czy zarządzanie portami lub przystaniami zaliczyć należy do działalności gospodarczej koncesjonowanej bądź regulowanej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wymóg uzyskania koncesji nie wydaje się uzasadniony, natomiast celowe wydaje się wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na zarządzanie portem, co sytuuje tę działalność w ramach działalności gospodarczej regulowanej, podlegającej wpisowi do stosownego rejestru.

Wymóg stosownej formy organizacyjno-prawnej nasuwa oczywiście konieczność analizy wielu szczegółowych kwestii. Można rozważać koncepcję przedsiębiorstwa publicznego, na które państwo oraz organy administracji państwowej będą miały bezpośrednio lub pośrednio decydujący wpływ. Znana jest także w praktyce europejskiej postać podmiotu świadczącego usługi w ogólnym

interesie gospodarczym (publicznym), co – w obliczu chwiejnego, jak dotąd, orzecznictwa europejskiego otworzyłoby lepszą drogę do pomocy publicznej. Przyjęcie sprawdzonej już w praktyce formy spółki kapitałowej wymagałoby oczywiście rozstrzygnięcia kwestii ewentualnego funkcjonowania w tym układzie spółki z udziałem zagranicznym lub jakichkolwiek podmiotów zależnych od spółki zagranicznej. Opowiadam się za ograniczeniem ustawowym takich możliwości, jeśli mogłyby wpłynąć na liczbę głosów, skład, decyzje i kontrolę organów zarządzających spółki, a także na dyspozycje majątkowe i prowadzoną działalność. Nowa wersja ustawy powinna ukształtować warunki zwiększające rolę samorządu lokalnego i regionalnego w zarządzaniu portami i przystaniami. W istocie, państwo zainteresowane jest funkcjonowaniem tylko niektórych portów, na terenie których funkcjonują obiekty, instalacje lub urządzenia wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej. Dla organów samorządu lokalnego lub regionalnego port (lub przystań) stanowić może istotny czynnik porządkujący relacje w zakresie planowania strategii rozwoju pomiędzy portem i gminą. Wiele terenów portowych to własność komunalna, co ułatwia właściwe ich wykorzystanie i ochronę przez dezintegracją, oczywiście z wyjątkiem sytuacji udostępniania terenów portowych innym podmiotom z zastrzeżeniem, że wszelkie trwałe formy zagospodarowania takich terenów możliwe są wyłącznie na cele związane z gospodarką portową. Istnienie komunalnego zarządcy portu mogłoby uprościć proces decyzyjny dotyczący gospodarki nieruchomościami, m.in. poprzez eliminację decyzji podejmowanych w tym względzie przez organy administracji centralnej. Komunalny zarządca portu będzie mógł łatwiej określić rolę użytkowników wieczystych gruntów i przeciwdziałać powstającym między nimi konfliktom interesów. Rozwiązanie takie będzie lepiej służyć harmonizacji zadań portów z lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego, podziałami geodezyjnymi itp.

Sumując, chodzi o to, by podmiot zarządzający portem, niezależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej, był na terenie portu jedynym podmiotem zarządzającym w oparciu o zawieranie z właścicielami gruntów i innych nieruchomości umowy o zarząd. Obecny stan praktycznej wielopodmiotowości zarządzania jest nie do zaakceptowania. W granicach administracyjnych portów uprawnienia zarządcze mają w rzeczywistości:

- spółka akcyjna, wywodząca swe kompetencje w tym względzie raczej z uprawnień właścicielskich;
- gmina;
- dyrektor urzędu morskiego (akwenu, oprzyrządowanie nawigacyjne itp.);
- państwowe jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, a zarządzające gruntami na podstawie art. 17 i 24 ust. 2 ustawy portowej;
- użytkownicy wieczystości terenów portowych;

- przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie na terenie portu działalności gospodarczej określonej w art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r.;
- właściciele położonej na terenie portu infrastruktury kolejowej i drogowej;
- właściciel urządzeń przeladunkowych.

Niewątpliwą barierą rozwoju portów jest wielopodmiotowa struktura własności gruntów, infrastruktury portowej, akwenów oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów zarówno od strony lądu jak i morza. Dotyczy to także różnych kategorii użytkowników wieczystych. W istocie, w aktualnym stanie prawnym podmiot zarządzający – jak wspominaliśmy – ma prawo własności jedynie na części gruntów i infrastruktury. Właścicielami istotnych elementów portu są Skarb Państwa, a nawet osoby fizyczne. Postulat ujednoczenia stosunków własnościowych w granicach administracyjnych portu, np. poprzez ustawowe „uwłaszczenie” gminy, połączone z przekształceniem użytkowania wieczystego na prawo własności, budzi szereg wątpliwości prawnych. Ustanowienie jednego właściciela zarządzanego majątku, połączonego czymś w rodzaju „kontraktu menedżerskiego” z podmiotem zarządzającym stawia pod znakiem zapytania celowość istnienia konstrukcji pojęciowej podmiotu zarządzającego.

Szczególnie skomplikowana sytuacja prawna powstaje w wyniku funkcjonowania w granicach administracyjnych portów niezależnych przedsiębiorców. Abstrahując od formy organizacyjno-prawnej tych podmiotów, niektóre z nich działają w ramach najszerszej pojmowanej gospodarki portowej. Można je nazwać niezależnymi kapitałowo i organizacyjnie podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą związaną z funkcjonowaniem portu. Dodajmy, że niektóre usługi świadczone przez te podmioty noszą, zgodnie z określeniami prawa europejskiego, cechy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (np. cumowanie). Są jednak i takie podmioty, których działalność nie mieści się w zakresie pojęcia gospodarki portowej (np. budowa i remonty statków). W wypowiedziach na ten temat podnosi się, że obecnie – z uwagi na prywatnoprawny charakter podmiotu zarządzającego (spółka akcyjna) – stosunki pomiędzy tym podmiotem a przedsiębiorcami nie mają charakteru subordynacyjnego, lecz raczej koordynacyjny, respektujący zasadę równorzędności stron. Wyjścia z tej sytuacji można poszukiwać na gruncie:

- nadania podmiotowi zarządzającemu statutu publicznoprawnego lub nałożenia nań większej liczby zadań o charakterze publicznoprawnym, np. poprzez ustawowe przelanie funkcji zleconych z zakresu administracji morskiej;
- posłużenia się cywilnoprawnym instrumentem swoistej umowy o zarządzanie zawieranej między podmiotem zarządzanym a każdym przedsiębiorcą.

Konstrukcja prawna takiej umowy byłaby całkowitą nowością w systemie prawa polskiego, które zna oczywiście konstrukcje związane z zarządem, np. w odniesieniu do zarządzania przedsiębiorstwem państwowym, zarządzania majątkiem narodowego funduszu inwestycyjnego, zarządem przedsiębiorstwa

komercjalizowanego i prywatyzowanego czy też zarządem nieruchomościami rolnymi. Żadne z tych ujęć nie jest przydatne dla problematyki portów. Przyjęcie swoistej koncepcji „umowy o zarząd” portem lub przystanią wymagałoby sformułowania umowy nienazwanej, o specyficznej treści i zakresie uprawnień i obowiązków stron. Umowa taka nie mogłaby oczywiście prowadzić do przejęcia uprawnień i obowiązków podmiotów zarządzanych przez podmiot zarządzający czy też do ograniczenia działalności organów podmiotu zarządzanego. Innymi słowy, zarządca nie obejmowałby prowadzenia całej działalności gospodarczej podmiotu zarządzanego, lecz zachowałby wpływ na niektóre tylko prawa i obowiązki wiążące się jedynie z działalnością portową. Umowa nie powodowałaby żadnych zmian w strukturze organizacyjno-prawnej podmiotu zarządzanego. Treść umowy mogłaby m.in. obejmować realizację przez strony obowiązku użyteczności publicznej, tj. zapewnienia funkcjonowania portu z zachowaniem określonych wymogów, których zarządzający nie spełniałby, kierując się jedynie interesem handlowym. Umowa mogłaby regulować kwestie planowania, organizacji usług portowych, planowania budżetu, zapewnienia zewnętrznych źródeł finansowania, koordynacje inwestycji, marketingu, doradztwa itp. Problem wymaga bardzo szczegółowej analizy i dyskusji w środowisku prawniczym.

Stosunek zarządcy portu do organów administracji morskiej zależy oczywiście od przyjętej formy organizacyjno-prawnej zarządcy. Niezbędny jest natomiast gruntowny przegląd aktów prawa miejscowego stanowionego przez terenowe organy administracji morskiej. Wiele z nich jest nieważnych z mocy samego prawa¹⁷.

Przepisy nowego prawa portowego (ustawy portowej oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych) winny służyć realizacji następujących celów:

- określeniu charakteru prawnego oraz właściwych zasad tworzenia organizacji i funkcjonowania podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi z punktu widzenia sprawności i efektywności działania tych podmiotów;
- przeniesieniu pewnych kompetencji decyzyjnych ze szczebla centralnego na poziom lokalny i regionalny przy uwzględnieniu wpływu państwa na funkcjonowanie obiektów, instalacji, urzędzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej na terenie portów i przystani morskich;
- stworzeniu możliwości komunalizacji portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- uregulowaniu problemów własnościowych, w szczególności sytuacji prawnej nieruchomości gruntowych, nieruchomości budynkowych i nieruchomości lokalowych a także innych obiektów i urzędzeń na terenie portu i przystani poprzez próbę likwidacji zjawiska wielopodmiotowości praw rzeczowych;

¹⁷ Sygnalizuje to Z. Godecki, *Legislacja morska miejscowa – krytycznie o ustawodawcy i administracji morskiej*, Gdańsk 2009.

- wyłączeniu portów i przystani z zasad pełnego obrotu wolnorynkowego z zachowaniem możliwości oddawania przez zarządcę portu, gruntów i infrastruktury w najem i dzierżawę, służącym realizacji gospodarki portowej;
- uregulowaniu problematyki pomocy publicznej dla portów i przystani;
- uregulowaniu reżimu opłat (taryf) portowych;
- uregulowaniu zasad ochrony środowiska w portach i przystaniach;
- określeniu stosunków wzajemnych między podmiotami zarządzającymi a organami władzy publicznej (administracji państwowej i samorządów) oraz użytkownikami infrastruktury portowej i innymi przedsiębiorcami działającymi na terenie portu;
- określeniu zasad współpracy portów z transportem drogowym, kolejowym i żeglugą śródlądową;
- określeniu standardów wykształcenia personelu portowego;
- określeniu standardów wyposażenia portowego;
- zapewnieniu konkurencyjności portów polskich;
- zapewnieniu zwiększenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i krajowych w portach i przystaniach;
- zapewnieniu uczestnictwa portów polskich w sieci europejskich przewozów multimodalnych (w ramach UE i z państwami trzecimi) oraz żegludze bliskiego zasięgu;
- zapewnieniu wolności i uczciwej konkurencji w sektorze portowym.

Jerzy Młynarczyk

STUDY ON THE LEGAL MODEL OF THE MANAGEMENT OF POLISH MARITIME PORTS

For a long time marine environmental lawyers have been discussing the legal aspects of the functioning of seaports. However, the article is not an attempt to sum this discussion up, but it focuses on two important issues that emerge on its background. These are the legal status of entities governing the Polish seaports of fundamental importance for the national economy and the complex structure of land ownership, port infrastructure, reservoirs and the infrastructure providing access to ports both from land and sea. The article also includes general comments on the possibility to use a specific agreement concerning the management of ports and proposals to be implemented in case of the substantial amendment of the port legal regulations in Poland