

PIOTR LEWANDOWSKI

FUNKCJONOWANIE USTAWY O PORTACH I PRYZYSTANIACH MORSKICH W KONTEKŚCIE STOSUNKÓW PRAWNYCH PODMIOTU ZARZĄDZAJĄCEGO I PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH

I. WSTĘP

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹ reguluje trzy grupy zagadnień:

1. zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie (rozdz. 1, 4 i 5),
2. gospodarkę gruntami w portach i przystaniach morskich (rozdz. 2).
3. zarządzanie portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (rozdz. 3).

O ile rozdział pierwszy ustawy ma charakter ustrojowy, określając przede wszystkim tryb tworzenia tzw. podmiotów zarządzających w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, o tyle dwa następne rozdziały stanowią podstawową regulację dla stosunków prawnych tak prawnorzeczowych, jak i zobowiązaniowych między podmiotem zarządzającym a podmiotami gospodarczymi.

Przepisy ustrojowe zawarte w art. 13-22 ustawy o portach i przystaniach morskich nadały podmiotom zarządzającym status spółek akcyjnych, przesądzając tym samym, co do zasady, o prywatnoprawnym charakterze tych podmiotów, które w swej działalności nie korzystają z przyswojonych organom administracji, tak ogólnej jak i specjalnej. Przepisy te jako *lex generalis* przesądzają również o charakterze stosunków prawnych pomiędzy podmiotem zarządzającym a podmiotami gospodarczymi, funkcjonującymi na terenie portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej². Wykluczyć zatem należy istnienie relacji subordynacyjnych, stanowiących kryterium delimitacji prawa publicznego i właściwych stosunkom administracyjnoprawnych³. Zasadne wydaje się natomiast uznanie, że relacje te mają charakter koordynacyjny, właściwy dla stosunków cywilnoprawnych, opierających się na zasadzie równorzędności stron stosunku prawnego⁴.

¹ Dz.U. 1997, nr 9, poz.44, zmiana ustawy Dz.U. 1997, nr 121, poz.770.

² Nie można jednak nie zauważyć niekonsekwencji ustawodawcy wynikającej z treści art. 25 ust. 1 i 2. Przepisy te przyznają, w przypadku niepowołania przez gminę podmiotu zarządzającego portem nie mającego podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej lub przystanią, uprawnienia zarządcze co do infrastruktury portowej oraz stanowienia i pobierania opłat portowych dyrektorowi właściwego urzędu morskiego, niewątpliwie organowi administracji morskiej.

³ J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1992, s. 129.

⁴ J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 129.

Przepisy zawarte w rozdziałach 2 i 3 ustawy, będące *lex specialis*, regulują stosunki prawne wynikające z gospodarki gruntami w portach i przystaniach morskich, a więc zagadnienia prawnorzeczowe, oraz zarządzanie portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej z wykorzystaniem instytucji prawa zobowiązaniowego⁵.

Wobec daleko posuniętych kontrowersji co do uprawnień podmiotu zarządzającego wobec podmiotów gospodarczych na płaszczyźnie obligacyjnej przedmiotem dalszej analizy będą przepisy rozdz. 3 ustawy, a w szczególności przepis art. 8, uprawniający podmiot zarządzający w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej „do stanowienia i pobierania opłat portowych”.

II. OPŁATY PORTOWE DE LEGE LATA

Ustawa nie formułuje definicji legalnej opłaty portowej. Zarówno art. 2, stanowiący tzw. słowniczek, jak i pozostałe przepisy ustawy nie pozwalają na dokonanie ustalenia, co ustawodawca rozumie pod *verba legis* „opłata portowa”. Jedynie przepis art. 9 ust. 1 zawiera sformułowanie, pozwalające na określenie opłat portowych jako źródła przychodów podmiotu zarządzającego. Jednocześnie zastosowanie wykładni *ad rubricam* umożliwi przyjęcie wniosku, że opłaty portowe mają charakter cywilnoprawny. Opłaty portowe zostały umieszczone w pkt. 2 ust. 1 art. 9 wśród innych źródeł przychodów, których cywilnoprawny charakter nie nasuwa żadnych wątpliwości⁶, mimo użycia przez ustawodawcę również w odniesieniu do nich terminu „opłata”.

⁵ Te zagadnienia w odniesieniu do innych portów i przystani morskich regulowane są w rozdz. 5 ustawy.

⁶ Wśród przychodów podmiotu zarządzającego przepis art. 9 ust. 1 wymienia m.in. opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na podstawie której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe oraz przychody z usług świadczonych przez podmiot zarządzający. Tym samym należy uznać, że umieszczone w pkt. 4 przepisu „wpływy z innych tytułów” muszą mieć również charakter cywilnoprawny. Uzyskiwanie środków publicznych uregulowane jest odrębnie w przepisie art. 10 ustawy, wskazującym budżet państwa jako źródło ich pochodzenia. Zarządzanie tymi środkami może być uznane za realizację zadań o charakterze publicznoprawnym, wprowadzającym wyjątek od zasady prywatnoprawnego charakteru podmiotu zarządzającego. Taka możliwość wynika z przepisu art. 6 ust. 1 ustawy, który stanowi, że podmiot zarządzający portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej działa w formie spółki akcyjnej na podstawie przepisów kodeksu handlowego, **chyba że ustawa stanowi inaczej** (podkreśl. moje – P.L.). Oznacza to możliwość ograniczenia działalności komercyjnej podmiotu zarządzającego ze względu na obowiązek realizacji innych zadań, natomiast nie może być uznane za nadanie podmiotowi zarządzającemu statusu publicznoprawnego. Osobnym zagadnieniem, nie mieszczącym się w zakresie tematycznym tego opracowania, jest kwestia, na ile działalność podmiotu zarządzającego w zakresie utrzymywania infrastruktury zapewniającej dostęp do portu, obejmującej również np. znaki nawigacyjne i inne urządzenia, obiekty i instalacje torów wodnych, zgodnie z przepisami zarządzenia ministra transportu i gospodarki morskiej z 17.09.1997 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (M.P. 1997, nr 63, poz. 613), wpływa na odpowiedzialność organów zapewniających utrzymanie świateł lub innych urządzeń nawigacyjnych. Wadliwe działania lub zaniechania tych organów stanowią przesłankę egzonerującą armatora statku z odpowiedzialności za szkody wyrządzone zanieczyszczeniem ze statków, zgodnie z przepisem art. 327 kodeksu morskiego.

Prawo polskie określa terminem „opłata” szczególny rodzaj świadczenia pieniężnego, pobieranego z reguły przez organ państwowy z tytułu określonej czynności dokonanej przez taki organ. Wydaje się, że jest to kategoria pojęciowa mieszcząca się pomiędzy podatkiem lub inną daniną publiczną a ceną lub wynagrodzeniem za towar lub usługę⁷. Na gruncie stosunków prawnomorskich terminem „opłata” posługuje się kodeks morski⁸. Przepis art. 68 wymienia m.in. opłaty tonażowe, latarniowe, portowe oraz opłaty pilotowe. Również przepis art. 151 § 2 pkt 1 wzmiankuje o opłatach i świadczeniach publicznych.

Żaden z powołanych przepisów nie zawiera definicji legalnej opłat. Natomiast można wyinterpretować z ich treści dyspozycję, z której wynika, że podmiotem obciążanym opłatami stosowanymi w portach jest albo statek, albo ładunek. Opłaty są zabezpieczone tzw. przywilejem na statku lub na ładunku, polegającym na przyznaniu wierzycielowi ustawowego prawa zastawu z pierwszeństwem przed innymi wierzytelnościami, nawet zabezpieczonymi zastawem wynikającym z umowy lub orzeczenia sądowego. Można zatem stwierdzić, że do uchwalenia ustawy o portach i przystaniach morskich regulacja kodeksowa dopuszcza stosowanie opłat jako świadczeń obciążających statek lub ładunek, stanowiąc ekwiwalentne świadczenie z tytułu korzystania z portu.

Kodeks morski funkcjonował w okresie, gdy port i jego urządzenia jako przedmiot stosunków prawnych stanowił własność państwową. Zarządy portów polskich zbliżyły się swoim charakterem do swoistych „organów państwowych”, stosując często w angielskich tłumaczeniach swojej nazwy wyraz *authority* (władza). Również opłaty za usługi portowe przybierały postać normatywny przez ustanawianie ich w formie zarządzenia resortowego ministra a obowiązek ich pobierania w określonej wysokości obciążał zarządy portu.

Obecna sytuacja faktyczna w portach jest diametralnie inna. Przede wszystkim zarządy portów są podmiotem prawa handlowego, nie można również wskazać na żadną normę prawną, która przekazywałaby im funkcje zlecone z zakresu administracji morskiej. Inna jest również struktura własności na obszarach portowych, głównie w odniesieniu do urzędów portowych. Funkcjonują obecnie w portach niezależne, kapitałowo i organizacyjnie, podmioty gospodarcze, które są właścicielami urzędów przeładunkowych usytuowanych na gruntach portowych⁹. Tym samym do dotychczasowego układu „port-statek-ładunek” wszedł nowy podmiot, a mianowicie – wła-

⁷ Z punktu widzenia prawa finansowego opłatę stanowią tę grupę danin publicznych, którą określa się jako tzw. obciążenia szczególne przeciwstawiane tzw. obciążeniom powszechnym (podatkom). Ich cechą delimitującą jest konkretno-indywidualny charakter.

⁸ W okresie przedwojennym obowiązywała ustawa z dnia 15.03.1934 r. o morskich opłatach portowych (Dz.U. 1934, nr 32, poz. 286), która enumeratywnie wymieniała rodzaje opłat portowych, wśród nich m.in. opłaty za wyjście i wejście statku, tzw. postojowe i przystaniowe, opłaty za czynności przeładunkowe. Podmiotowo opłaty te były pobierane w związku z usługami świadczonymi przez port od statku, tj. od armatora lub od ładunku, od frachtującego lub załadowcy.

⁹ Por. P. L e w a n d o w s k i, *Analiza stanu faktycznego i stanu prawnego budowy i eksploatacji obiektów w rejonie Portu Północnego przez Naftoport Sp. z o.o.*, [w:] *Polskie porty morskie a polityka transportowa kraju w warunkach gospodarki rynkowej*, Szczecin 1995.

ściciel urządzeń przeładunkowych. Cechą charakterystyczną nowego układu w portach jest dominacja stosunków typu koordynacyjnego, wyrażająca się istnieniem szeregu umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest przede wszystkim korzystanie z gruntów portowych.

Nowa ustawa o portach i przystaniach morskich spetryfikowała te stosunki faktyczne, które wytworzyły się w okresie przed jej uchwaleniem jako wyraz konieczności gospodarczej. Należy podkreślić, że podmioty gospodarcze działające na terenach portowych posługują się urządzeniami, stanowiącymi z reguły ich własność. Urządzenia te nie są trwale połączone z gruntem lub też spełniają przesłanki określone w dyspozycji normy z art. 49 k.c. Tak w jednym, jak i w drugim przypadku wyłączane jest działanie zasady *superficies solo cedit*. Z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zajmujące się świadczeniem usług przeładunkowych istotne jest zatem posiadanie tytułu do nieruchomości, na której usytuowane są urządzenia przeładunkowe. Uwzględniając treść dyspozycji art. 9 ust.1 ustawy o portach i przystaniach morskich można uznać, że ustawodawca przyjął konstrukcję umowy cywilnoprawnej, stanowiącej tytuł do użytkowania, najmu, dzierżawy lub innego odpłatnego korzystania z gruntów, obiektów, urządzeń i instalacji portowych. Konsekwencją takiego wyboru jest oczywiście przyjęcie zasady swobody umów oraz konieczność istnienia zgodnego oświadczenia woli ze strony obu podmiotów, zawierających umowę, przy czym poza sporem jest okoliczność, że obaj partnerzy są na płaszczyźnie prawnej równouprawnieni. Swoboda umów jest jednak ograniczona zapisem art. 5 ust.1 ustawy, który stwierdza, że wyłączona jest z obrotu infrastruktura zapewniająca dostęp do portów lub przystani morskich. W konsekwencji nie ma możliwości udostępnienia do korzystania na podstawie umowy cywilnoprawnej tych elementów infrastruktury portowej, które stanowią elementy infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich¹⁰.

Wykładnia logiczna przepisu art. 9 ustawy pozwala przyjąć, że zróżnicowano świadczenia na rzecz podmiotów zarządzających ze strony użytkowników portu. Z jednej strony ustawa wprowadza opłaty z tytułu nieżeglugowego korzystania z portu, a dokładniej – z nieruchomości gruntowych lub budynkowych, nazywając je opłatami „z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na mocy której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe”. Z kolei drugi rodzaj opłat, nazwany w art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich „opłatami portowymi”, dotyczy działalności żeglugowej, ciągnąc na statku i na ładunku¹¹. To zróżnicowanie opłat wynika również z podziału na

¹⁰ Ustawa przyjęła podział dychotomiczny na infrastrukturę portową i infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów i przystani morskich. Jednocześnie art. 5 ust. 2 zawiera kompetencję dla ministra transportu i gospodarki morskiej do określenia, w drodze zarządzenia, które obiekty, urządzenia i instalacje wchodzi w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (dla innych portów i dla przystani morskich taką kompetencję przyznano dyrektorowi właściwego urzędu morskiego). Minister wydał w tej materii zarządzenie z dnia 17.09.1997 r. (zob. wyżej przypis 6).

¹¹ Dodatkowym argumentem na rzecz zasadności takiego podziału jest analogia z ustawy, uwzględniająca treść przepisów art. 68 i 151 § 2 k.m., a także wykładnia historyczna przepisów ustawy z 15.03.1934 r. (zob. wyżej przypis 8).

infrastrukturę portową i infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu. Za korzystanie z infrastruktury portowej należą się opłaty z tytułu użytkowania, najmu etc., natomiast za korzystanie z infrastruktury zapewniającej dostęp do portu (wyłączonej z obrotu na podstawie art. 5 ust.1 ustawy o portach i przystaniach morskich) uiszcza się opłaty portowe. Zróznicowanie przedmiotowe wywołuje także konsekwencje podmiotowe. Do ponoszenia przedmiotowych opłat zobowiązani są, przez czynność prawną (umowa), użytkownicy infrastruktury portowej, natomiast podmioty korzystające z portu publicznego dla celów żeglugowych, również przez czynność prawną, która w praktyce portowej przybiera postać konkludentną (np. wejście do portu statku lub dostarczenie ładunku), obciążone są opłatami portowymi.

III. SPÓR O OPŁATY PORTOWE

Treść przepisu art. 8 w związku z art. 9 ust.1 ustawy o portach i przystaniach morskich pozwala na egzegezę normy prawnej na poziomie wykładni językowej. Norma ta może być sformułowana jako kompetencja do określania ekwiwalentu pieniężnego za korzystanie z infrastruktury zapewniającej dostęp do portów przez podmioty korzystające z portu publicznego dla celów żeglugowych. Brak takiego przepisu kompetencyjnego przy jednoczesnym istnieniu normatywnego wyłączenia z obrotu infrastruktury zapewniającej dostęp do portu zmuszałby do odwoływania się wyłącznie do dotychczasowej praktyki portowej lub zwyczaju. Zatem uprawnienie podmiotów zarządzających do stanowienia i pobierania opłat portowych, tak samo jak i do pobierania opłat z tytułu korzystania z infrastruktury portowej, jest poza dyskusją. Źródłem kontrowersji jest natomiast charakter prawny tego rodzaju uprawnienia i charakter prawny czynności organów spółki akcyjnej, jaką jest podmiot zarządzający. Samo stanowienie opłaty portowej następuje bez wątplenia przez uchwałę zarządu, co wynika z przepisów kodeksu handlowego oraz statutów podmiotów zarządzających. Ustawa o portach i przystaniach morskich wprowadza w przepisie art. 20 pkt 3 obowiązek opiniowania rodzajów i wysokości opłat portowych przez radę nadzorczą.

Zarząd spółki Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. podjął w trybie ustawowym uchwałę, która ustanowiła opłaty portowe, obciążające właścicieli urządzeń przeładunkowych¹². Przedmiotowa uchwała ustanawiała opłatę pobieraną za każdą tonę załadowanego na statek lub wyładowanego ze statku towaru (§ 2 uchwały). W swej treści uchwała zawiera również określenie podmiotów zobowiązanych do uiszczenia przedmiotowej opłaty, wskazując w § 3 właścicieli urządzeń przeładunkowych lub dzierżawców takich urządzeń, jeśli ich właścicielem jest ZMPG S.A. Następnie przesłał do zobowiązanych faktury vatowskie określając termin do ich zapłaty. Wobec odmowy zapłaty i zwrotu faktur ZMPG S.A. wystąpił z pozwem o zapłatę, poprzedzając to przedsądowym wezwaniem do zapłaty należności.

¹² Uchwała 74/99 z dnia 25.05.1999 r. w sprawie ustanowienia na obszarze Portu Gdańsk opłaty ładunkowej. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała wniosek Zarządu ZMPG S.A. z dnia 19.04.1999 r. co do ustanowienia przedmiotowej opłaty uchwałą nr 11/I/99 z dnia 23.04.99 r.

W swoim pozwie¹³ ZMPG S.A. podniósł, że norma art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich nadaje podmiotowi zarządzającemu portem szczególną, wyczerpującą kompetencję i umocowanie zarówno do stanowienia, jak i pobierania opłat portowych. Jedynym ograniczeniem dla tych uprawnień jest wynikający z przepisu art. 20 ustawy o portach i przystaniach morskich, obowiązek uprzedniego zaopiniowania rodzajów i wysokości opłat portowych przez Radę Nadzorczą. W dalszych wywodach ZMPG S.A. wyraził pogląd, że skoro ustawa w art. 8 wskazuje *expressis verbis*, że podmiot zarządzający portem jest uprawniony do stanowienia oraz pobierania opłat portowych, to oznacza to, że podmiot ten ma uprawnienie do samodzielnego ustalania następujących elementów danej opłaty portowej:

1. określenie opłaty portowej, jej rodzaju i wysokości stawek (zakres przedmiotowy),
2. określenie adresata nałożonego obowiązku (zakres podmiotowy),
3. określenie sposobu i trybu poboru należności (aspekt proceduralny).

W konkluzji ZMPG S.A. stwierdził, że jest on podmiotem uprawnionym do ustanawiania opłat portowych oraz wprowadzania nowych opłat portowych, w tym opłaty ładunkowej. Potwierdzeniem prawidłowości stanowiska ZMPG S.A. jest, w opinii samego ZMPG S.A., okoliczność, że zgodnie z regułami wykładni systemowej termin „opłaty portowe” traktować należy jako pojęcie zbiorcze, albowiem zarówno w przepisie art. 8 i 9 ustawy o portach i przystaniach morskich ustawodawca posługuje się liczbą mnogą „opłaty portowe”, a art. 20 ustawy stanowi wprost, że Rada Nadzorcza opiniować ma w szczególności rodzaje opłat portowych. Powodowy ZMPG S.A. wskazał na konieczność aprobaty dla jego działań również i z tego powodu, że gospodarując mieniem państwowym (w granicach nowo ustanowionych rozporządzeniem ministra transportu i gospodarki morskiej z dnia 23 listopada 1998 r. w sprawie ustalenia granicy od strony łądu portu morskiego w Gdańsku) o fundamentalnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, winien podejmować wszelkie decyzje gospodarcze z poszanowaniem reguł ekonomicznych, dążąc do realizacji swych ustawowo nakazanych zadań statutowych.

W kolejnym piśmie procesowym¹⁴ ZMPG S.A. określił opłaty portowe, stanowione i pobierane na podstawie art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich, jako opłaty *sui generis* o tak odmiernej naturze, „iż nie mogą być one w szczególności wprost utożsamiane ze świadczeniami cywilnoprawnymi”. I dalej w tym samym piśmie procesowym ZMPG S.A. wywodzi, że „ustawowe wyodrębnienie opłat portowych znajduje także uzasadnienie w publicznoprawnym usytuowaniu podmiotu zarządzającego portem morskim, a jednoznacznym potwierdzeniem ich publicznoprawnego aspektu jest ewentualna kompetencja do ich ustanawiania przez terenowy organ administracji morskiej – dyrektora urzędu morskiego (art. 25 ust. 2 ustawy)”. Zdaniem ZMPG S.A., należy podkreślić, że specyfika art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich polega na ukształtowaniu kompetencji do jednostronnego ustanawiania (także przez zakreślenie zobowiązanych podmiotów) i pobierania nowego jakościowo świadczenia opłat portowych, który to rodzaj należności wcześniej w teże

¹³ Sprawa z powództwa ZMPG S.A. przeciwko Port Północny Spółka z o.o., sygn. akt Sądu Okręgowego w Gdańsku IX GC 1819/99.

¹⁴ Pismo procesowe powoda z dnia 13.01.2000 r.

formule w ogóle nie istniał”. ZMPG S.A. nie wywodzi uprawnienia do ustanawiania opłat portowych z regulacji cywilnoprawnej, nie z faktu złożenia i przyjęcia oferty przez dwa niezależne i równorzędne podmioty, ale z jednostronnego działania znajdującego oparcie w precyzyjnym przepisie ustawy.

Równie szczególna jest, zdaniem ZMPG S.A., „pozycja samego ZMPG S.A.”. Wynika ona z okoliczności, „iż jest on podmiotem zarządzającym portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (art. 2 pkt 3).” Natomiast „cel działalności ZMPG S.A. – zarządzanie portem morskim w Gdańsku – nie może być traktowany jako działalność gospodarcza sensu stricto”. Przedmiotowa spółka „to *de facto* organizacja *non profit*, która powołana została nie tyle do przynoszenia zysków, ale w pierwszej kolejności do dbania o zachowanie jak najlepszych walorów portu, dążenia do jego rozwoju”.

„Powyższe okoliczności, tak w szczególności rola portu gdańskiego, do którego zarządzania powód został powołany, wskazują, iż faktycznie podmiot ten statuowany został jako swego rodzaju podmiot publiczny – zgodnie z nomenklaturą przyjętą w Unii Europejskiej tzw. operator publiczny posiadający szereg uprawnień o publicznoprawnym charakterze. Przyjęcie dla niego formuły spółki akcyjnej wynikało z faktu, iż w polskim systemie prawnym tylko ona może mieć za przedmiot swej działalności aktywność nie mającą celu zarobkowego, a powyższa cecha charakteryzuje zadania i cele, które w świetle ustawy przewidziano dla podmiotu zarządzającego portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”.

Publicznoprawny charakter znajduje także, zdaniem ZMPG S.A., „odzwierciedlenie w niespotykanych w polskim prawodawstwie regulacjach ustawy, zgodnie z którymi budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej mogą być dofinansowane ze środków budżetu państwa (art. 10 ust. 3) oraz że Skarbowi Państwa ustawowo przypisane zostało 51% głosów, służących całemu kapitałowi, bez względu na liczbę posiadanych akcji (art.13 ust. 5)”.

Z akt sprawy wynika, że powyższe wywody powoda są odpowiedzią na podniesiony przez pozwanego zarzut istnienia między ZMPG S.A. i Portem Północnym Spółka z o.o. stosunku prawnego opartego na umowie dzierżawy, na podstawie której pozwany świadczy na rzecz ZMPG S.A. czynsz dzierżawny¹⁵. Zdaniem pozwanego, art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich nie nadaje opłacie portowej charakteru daniny publicznej, gdyż nie zawiera ona elementów niezbędnych dla regulacji prawnej ustanowienia daniny publicznoprawnej, określonych w art. 217 Konstytucji RP, tj. adresatów, trybu pobierania, stawek oraz przysługujących zwolnień. Nadto ustawodawca nie udziela ZMPG S.A. uprawnień organu administracyjnego, a przeciwnie: wskazuje, że wynikają one jedynie ze stosowania przepisów kodeksu handlowego, cywilnego i innych przepisów o charakterze nieadministracyjnym. Powód nie wykonuje również żadnych funkcji zleconych z zakresu administracji państwowej. Ustawa o portach i przystaniach morskich w żadnym wypadku nie zmienia charakteru prawnego ZMPG S.A.

¹⁵ Odpowiedź na pozew o zapłatę z dnia 5.01.2000 r.

W dalszych wywodach pozwany podnosi, że na terenie portu stosowana jest taryfa opłat portowych stanowiąca ofertę skierowaną do szerokiej publiczności, przyjmowaną przez przystąpienie, przy czym ten rodzaj opłat z reguły obciąża statek w związku z korzystaniem z portu publicznego. Nowy rodzaj opłaty portowej – opłaty ładunkowej wraz z tabelą szczegółowych stawek, nie mieści się w pozycjach taryfowych. Co najwyżej można ją traktować jako ofertę skierowaną do podmiotów zainteresowanych, którą można przyjąć przez stosowne oświadczenie woli. Tak zawarta umowa jest wyłącznie umową cywilnoprawną. Do jej skutecznego zawarcia niezbędne jest jednak złożenie stosownego oświadczenia woli podmiotu przyjmującego warunki oferty. Skoro zatem brak jest po stronie pozwanego stosowanego oświadczenia przyjmującego warunki oferty, to nie można zasadnie twierdzić, że roszczenia o zapłatę nowej opłaty portowej – opłaty ładunkowej, opierającej się na treści uchwały wewnętrznego organu powodu, jest prawnie skuteczne.

Z pism procesowych stron wyraźnie wynika istota problemu opłat portowych. Niezależnie od oceny merytorycznej nie można nie zauważyć, że przyznanie takiego a nie innego charakteru prawnego opłacie skutkuje również na płaszczyźnie procesowej, co więcej: wyznacza treści żądania pozwanego co do orzeczenia sądu. W przypadku przyjęcia publicznoprawnego charakteru opłat portowych, tożsamesgo z daninami publicznymi szczególnymi lub powszechnymi, należy podnieść zarzut brak właściwości sądu powszechnego. Trudno bowiem uznać, że kwestia istnienia lub wysokości obciążeń o tego rodzaju charakterze stanowiła sprawę cywilną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W takiej sytuacji żądanie pozwanego powinno obejmować odrzucenie pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. Uznanie natomiast opłat portowych za cywilnoprawne świadczenie pozwala na dochodzenie roszczenia na drodze sądowej, a żądanie pozwanego powinno obejmować oddalenie powództwa z przyczyn merytorycznych wobec braku podstawy prawnej uzasadniającej żądanie powoda.

Z kolei powstaje pytanie, w jakim trybie należałoby prowadzić egzekucję w razie odmowy ich uiszczenia, jeśli przyjmując publicznoprawny charakter opłat portowych? Egzekucja administracyjna uregulowana jest w ustawie o egzekucji w administracji¹⁶, która w art. 2 enumeratywnie wymienia obowiązki podlegające egzekucji w trybie ustawy, przyznając jednocześnie Radzie Ministrów kompetencję do poddania egzekucji administracyjnej innych należności pieniężnych przypadających Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce administracyjnej. Jednoznacznie należy stwierdzić, że żadna z grup obowiązków objętych egzekucją administracyjną nie obejmuje swoim zakresem opłat stanowiących na podstawie art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich. W szczególności opłaty portowe nie podlegają przepisom ordynacji podatkowej¹⁷, która w art. 2 określa należności w pierwszej kolejności poddane egzekucji administracyjnej. Opłaty portowe nie są przede wszystkim należnościami ani budżetu, ani też jednostek samorządu terytorialnego. Zresztą sama ordynacja podatkowa w art. 2 § 4 wyłącza z zakresu przedmiotowego swojego stosowania świadczenia pie-

¹⁶ Ustawa z dnia 17.06.1991 r. (Dz.U. 1991, nr 36, poz. 161 z późniejszymi zmianami).

¹⁷ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. (Dz.U. 1997, nr 137, poz. 926 z późniejszymi zmianami).

niężne wynikające ze stosunków cywilnoprawnych oraz opłaty za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach. Należy również podkreślić, że brak jest przepisu szczególnego, na podstawie którego egzekucja opłat portowych prowadzona byłaby przez odpowiednio stosowane przepisy ustawy o egzekucji w administracji.

Można zatem zasadnie twierdzić, że przymusowe wykonanie obowiązku świadczenia z tytułu opłat portowych nie następuje w trybie przewidzianym dla należności publicznoprawnych. To z kolei pociąga za sobą konieczność przyjęcia, że opłaty te muszą mieć charakter cywilnoprawny. W przeciwnym razie ustalenie, że opłaty portowe nie mogą być egzekwowane na drodze administracyjnej, przy jednoczesnym wskazywaniu, że wyłączona jest w stosunku do nich droga sądowa, a tym samym egzekucja cywilnoprawna, oznaczałoby, że przedmiotowe opłaty są w ogóle nieegzekwowalne.

Aspekt procesowy i jego konsekwencje dla dochodzenia przedmiotowego roszczenia o zapłatę znalazły wyraz w kolejnym piśmie procesowym powoda¹⁸, w którym podniósł, że zawsze traktował opłaty portowe jako cywilnoprawne wynagrodzenie za korzystanie z infrastruktury portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – jako „ekwiwalent za korzystanie z mienia publicznego”. Jednak, mając na względzie specyfikę regulacji art. 8 ustawy o portach i przystaniach, powód wskazywał na „bardzo charakterystyczną pozycję ZMPG S.A. jako utworzonej ustawą spółki zarządzającej portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, której przedsiębiorstwo ma charakter użyteczności publicznej, i podnosił związaną z tym pewną odmienność (natury publicznoprawnej) określonych aspektów stanowienia i pobierania przedmiotowych opłat”. Zdaniem powoda, „regulacje dotyczące metody i procedury funkcjonowania opłat portowych nie mieszczą się w kodeksowej zasadzie swobody umów, gdyż zgodnie z art. 8 ustawy w procesie stanowienia opłat spółka zarządzająca portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ma prawo do jednostronnego określania elementów powyższych opłat”, obejmujących zakres przedmiotowy, podmiotowy i aspekt proceduralny. Przedstawiony przez powoda publiczny aspekt funkcjonowania opłat portowych nie przeczy jednak w żadnym wypadku, zdaniem ZMPG S.A., „ich cywilnoprawnej naturze, który w sposób najbardziej wyraźny przejawia się w ekwiwalentności tej należności.” Opłaty portowe są zatem formą wynagrodzenia za korzystanie z infrastruktury całego kompleksu portu morskiego. Zdaniem ZMPG S.A., „ustawodawca w sposób jednoznaczny dokonał rozróżnienia tych należności od innego typu wynagrodzenia – przysługującego z tytułu najmu (dzierżawy), które to wynagrodzenie przysługuje nie za korzystanie z infrastruktury portu morskiego jako określonej całości, ale za wyłączone korzystanie z określonego przedmiotu najmu (dzierżawy) – danej działki gruntu czy danych urządzeń portowych”.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku wydany 14 czerwca 2000 r. jednoznacznie ustalił bezzasadność roszczenia ZMPG S.A. oddalając powództwo o zapłatę. W uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził, że powód jest niewątpliwie utworzonym na podstawie ustawy podmiotem powołanym do zarządzania portem o podstawowym znacze-

¹⁸ Pismo procesowe powoda z dnia 20.04.2000 r.

niu dla gospodarki narodowej. Powód jest jednak także spółką akcyjną, a przepis art. 6 ustawy o portach i przystaniach morskich stanowi, że utworzone na podstawie przedmiotowej ustawy spółki akcyjne zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej działają na podstawie przepisów kodeksu handlowego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zarówno powód, jak i pozwany występują w obrocie gospodarczym w formie spółki kapitałowej. Fakt ten, zdaniem sądu, kształtuje i determinuje pomiędzy stronami odpowiednie zachowania prawne. Strony do czasu wystąpienia sporu zawarły szereg umów, które określają całokształt ich wzajemnych praw i obowiązków. Do nich należy również umowa z dnia 8 lipca 1993 r., określająca opłaty za korzystanie z infrastruktury portu. W tej sytuacji wprowadzenie dla pozwanego dodatkowego obciążenia za korzystanie z infrastruktury portu w postaci obowiązku uiszczania opłat ładunkowych odbyć się może jedynie w drodze zmiany dotychczasowej umowy lub zawarcie nowego porozumienia, w każdym przypadku powinna to być umowa wyrażająca zgodną wolę stron. W dalszych wywodach sąd podniósł, że uchwała Zarządu powoda z dnia 23 kwietnia 1999 r. i wystosowane na tej podstawie do pozwanego pismo z dnia 28 maja 1999 r. stanowić mogą jedynie ofertę, którą można przyjąć przez złożenie stosownego oświadczenia woli. Skoro pozwany nie wyraził zgody na warunki oferty, do zawarcia umowy nie doszło¹⁹. Brak jest zatem podstawy do obciążania pozwanego jednostronnie ustalonymi i naliczonymi opłatami.

W konkluzji swoich wywodów sąd wskazał, że ustawodawca nie udzielił powodowi w żadnym razie uprawnień organu administracyjnego. Zdaniem sądu trafne jest stanowisko pozwanego, że gdyby ustawodawca wyznaczył jakiemuś podmiotowi szczególne uprawnienia, musiałby też w ustawie wskazać precyzyjnie, na czym one polegają i w jaki sposób mogą być one realizowane. Nie wystarczy szczególna struktura organizacyjna i kapitałowa określonego podmiotu, aby mógł się on posługiwać metodami przypisanymi organom administracyjnym. Zakładając, że powód w istocie spełnia funkcje przedsiębiorstwa o charakterze użyteczności publicznej, nie można mu przypisać dodatkowych uprawnień i przywilejów ponad te, które wynikają wprost z przepisów prawa. Brak jest przepisu prawa, z którego wynikałaby norma uzasadniająca uprawnienie powoda do jednostronnego egzekwowania od pozwanego ustalonych zgodnie z przepisami prawa opłat ładunkowych bez uzyskania akceptacji pozwanego na wprowadzenie tego rodzaju nowych obciążeń.

IV. UWAGI

1. Sąd rozstrzygając przedmiotowy spór nie wyszedł poza rezultat wykładni językowej. Natomiast argumentacja ZMPG S.A. wskazuje na konieczność stosowania wykładni wyższego rzędu. Jak wywodzi to ZMPG S.A. w swoich pismach, konieczne jest wykorzystanie ustaleń uzyskiwanych za pomocą wykładni systemowej. W takiej sytuacji możliwe są dwa wyniki: albo opłata ma charakter cywilnoprawny, albo publicznoprawny. Wybór jednego z nich wymaga uwzględnienia systemowych reguł

¹⁹ Wynika to *a contrario* z przepisu art. 66 k.c.

interpretacyjnych z grupy dyrektyw odwołujących się do postulatów zupełności i niesprzeczności systemu prawa. Jeżeli z danego przepisu prawnego można wyinterpretować dwie normy, tzn. można ustalić dwie wersje znaczeniowe normy, a przyjęcie jednej z nich prowadzi do tego, że zrekonstruowana w jej wyniku norma okazuje się sprzeczna z normą uznaną za obowiązującą, to należy wybrać drugą z możliwych interpretacji. Norma ustalająca publicznoprawny charakter opłaty portowej jest niewątpliwie sprzeczna z art. 217 Konstytucji, zatem uwzględniając ten punkt widzenia należy uznać, że właściwą jest normą ustalająca cywilnoprawny charakter opłaty portowej. Taka norma nie jest sprzeczna z żadną obowiązującą normą, hierarchicznie równą lub wyższą.

2. Prawo polskie zna przypadek opłaty, która stosowana jest w stosunkach cywilnoprawnych mając charakter publicznoprawny. Jest to opłata za dostawy mediów energetycznych, regulowana prawem energetycznym. Wysokość opłat ustalana jest w formie taryfy przez dostawcę, przy czym taryfa podlega zatwierdzeniu przez prezesa URE, zgodnie z treścią art. 47.1 ustawy prawo energetyczne. Dodatkowo minister gospodarki w porozumieniu z ministrem finansów ustala w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasady rozliczeń (art. 46 ustawy). Taka regulacja nie pozostawia żadnych wątpliwości co do charakteru prawnej opłaty z tytułu dostaw mediów energetycznych.

3. Przyznanie podmiotowi prawa handlowego uprawnień publicznoprawnych tożsamy z uprawnieniami dyrektora urzędu morskiego wymaga co najmniej normy wyraźnie wynikającej z przepisu, a nie normy, którą trzeba wyinterpretowywać za pomocą wykładni systemowej. Należy podkreślić, że ustawa o portach i przystaniach morskich nie zawiera przepisu zmieniającego ustawę o obszarach morskich RP i organach administracji morskiej²⁰. Wykorzystywanie innych niż ustawowe organy administracji państwowej podmiotów występuje w administracji na podstawie tzw. funkcji zleconych, przy czym przyznanie takich funkcji musi wynikać *expressis verbis* z przepisu.

4. Ustawa różnicuje infrastrukturę w portach na infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu oraz infrastrukturę portową. Konsekwencją tego podziału jest również zróżnicowanie opłat: za korzystanie z infrastruktury portowej należą się opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy etc., natomiast za korzystanie z infrastruktury zapewniającej dostęp do portu (wyłączonej z obrotu na podstawie art. 5.1 ustawy) opłaty portowe. Kierowane do podmiotów gospodarczych działających w porcie z użyciem własnych urządzeń przeładunkowych żądanie uiszczenia obu tych opłat jest niezgodne z zasadą równości podmiotów gospodarczych oraz abstrahuje od faktu, że podmioty zajmujące się przeładunkami nie korzystają z infrastruktury zapewniającej dostęp do portu.

²⁰ Ustawa z dnia 21.03.1991 r. (Dz.U. 1991, nr 32, poz. 131).

5. Istotne jest określenie zakresu podmiotowego obowiązku świadczenia opłaty portowej. Uwzględnienie czynnika historycznego pozwala przyjąć, że opłaty portowe ciążyły na statku z związku z korzystaniem z portu. Również dotychczas stosowane przez port taryfy opłat portowych skierowane były do statku. Potwierdzeniem tej tezy jest przepis art. 68 pkt 1 kodeksu morskiego, który przyznaje, jako zabezpieczenie z tytułu należnych opłat tonażowych, latarniowych lub portowych, tzw. przywilej na statku w postaci ustawowego zastawu na statku. Taki kontekst historyczny, pozwalający na korzystanie z wykładni historycznej, skłania do wniosku, że zakres podmiotowy opłat portowych obejmuje statek, tj. armatorów korzystających z portu w celach żeglugowych.

6. Zastosowany w uchwale Zarządu ZMPG S.A. o wprowadzeniu opłat portowych system upustów o charakterze podmiotowym prowadzi do dyskryminującego traktowania niektórych podmiotów gospodarczych przez ZMPG S.A. Stanowi to naruszenie określonych prawem antymonopolowym reguł konkurencji i może stanowić podstawę do wystąpienia, na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów²¹, z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego przeciwko ZMPG S.A.

7. W sprawie występuje również aspekt prawnopodatkowy i księgowy. Ustawa o rachunkowości²² w art. 22 ust. 1 wymaga, aby dowód księgowy był rzetelny, to jest „zgodny z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą księguje”. Wystawienie faktur vatowskich na opłaty portowe, nakładanych na właścicieli urządzeń przeładunkowych, tego wymogu nie spełniają. Nie można ich zakwalifikować do rozliczenia jako zrealizowana sprzedaż towarów bądź zrealizowane świadczenie usług z tego powodu, że takiej sprzedaży nie było. Również zastosowanie stawki zerowej w przedmiotowych fakturach ZMPG S.A. jest niedopuszczalne. Ustawodawca w ustawie o podatku od towarów i usług²³ nie pozostawia dowolności interpretacyjnych co do stosowania różnych stawek podatkowych, wymieniając enumeratywnie w § 62 ust. 1 pkt 4 usługi portowe ze stawką preferencyjną zerową. Wszystko, co nie jest objęte dyspozycją tego przepisu, musi być każdorazowo obciążone stawką zasadniczą w wysokości 22%.

²¹ Ustawa z dnia 24.02.1990 r. (tekst jednolity Dz.U. 1999, nr 52, poz. 547).

²² Ustawa z dnia 29.09.1994 r. (Dz.U. 1994, nr 121, poz. 591 z późniejszymi zmianami).

²³ Ustawa z dnia 8.01.1993 r. (Dz.U. 1993, nr 11, poz. 50, z późniejszymi zmianami).

THE FUNCTIONING OF LEGISLATION RELATING TO PORTS
AND MARITIME LANDING STAGES IN THE CONTEXT OF THE LEGAL
RELATIONS OF THE MANAGING ENTITY AND BUSINESS ENTITIES

(S u m m a r y)

The author of the article considers that the legislation of 20 December 1996 relating to ports and maritime landing stages regulates three groups of issues. The first chapter of the legislation is structural; the two remaining chapters regulate legal relations. The article analyses the regulations contained in chapter three of the legislation, and especially art. 8 which entitles the entity managing ports of fundamental importance for the national economy “to fix and collect port charges.”

The article presents the course of the case between the Managing Board of the Port of Gdańsk S.A. and the Northern Port Sp. z o. o. The case was heard before the District Court in Gdańsk (Doc. Sig. IX GC 1819/99). The subject of the claim was the port charges levied on the owners of loading equipment.