

ANDRZEJ SZUMAŃSKI

SPECYFIKA PRAWNA SPÓŁEK PORTOWYCH

I. WPROWADZENIE

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹ wprowadziła nowe pojęcie w polskim języku prawnym, a mianowicie – „podmiotu zarządzającego portem i przystanią morską”.

Pojęcie to zostało zdefiniowane przez ustawę w przepisie art. 2 pkt 6, gdzie przez „podmiot zarządzający” rozumie się „utworzony na podstawie niniejszej ustawy podmiot powołany do zarządzania portem lub przystanią morską”. Przedmiotowemu pojęciu podporządkowano też treść całej ustawy. Zgodnie bowiem z zasadami techniki prawodawczej² ustawa ta określiła w pierwszym przepisie swój zakres przedmiotowy, którym jest określenie „zasad tworzenia...” „organizacji i funkcjonowania” tychże podmiotów.

2. Wspomniana definicja normatywna nie wyjaśniła charakteru prawnego „podmiotu zarządzającego”, a raczej w sposób błędny metodologicznie określiła „nieznane przez nieznane” („podmiot zarządzający” to „podmiot powołany do zarządzania”). Charakter prawny analizowanego podmiotu został dopiero określony w dalszej części ustawy, lecz nie w sposób jednorodny. Ustawa uzależniła bowiem charakter prawny podmiotu zarządzającego od tego, czy mamy do czynienia z tzw. „portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” (art. 6-22) czy „innymi portami i przystaniami morskimi” (art. 23-25)³.

3. W pierwszym przypadku wskazano, że „podmiot zarządzający” jest:

- a. spółką akcyjną działającą na zasadach szczególnych (co w sposób niezbyt zręczny legislacyjny określono w art. 6 ust. 1 przez sformułowanie, że: „Utworzone na podstawie niniejszej ustawy spółki akcyjne zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej działają na podstawie przepisów Kodeksu handlowego, chyba że przepis stanowi inaczej”);
- b. przedsiębiorstwem użyteczności publicznej (art. 6 ust. 2 – „Przedsiębiorstwa spółek, o których mowa w ust. 1, mają charakter użyteczności publicznej”).

¹ Dz. U. 1997, nr 9, poz. 44, zm. nr 121, poz. 770; 1999, nr 62, poz. 658.

² Zob. zał. do uchwały Rady Ministrów z 5 XI 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. nr 44, poz. 310), zob. też S. W r o n k o w s k a, M. Z i e l i ń s k i, *Zasady techniki prawodawczej, komentarz*, Warszawa 1997.

³ Portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu (wynika to z definicji normatywnej zawartej w art. 2 pkt 3 ustawy),

Ponadto wspomniany podmiot:

- c. zawiera w sobie elementy typowe dla funduszu celowego (art. 9), a także
- d. posiada szereg innych elementów specyficznych, takich jak:
 - powołanie obok kodeksowych organów spółki akcyjnej nowego organu w postaci „rady interesantów portu” (art. 12),
 - prawo stanowienia opłat portowych (art. 8 w zw. z art. 25 ust. 2),
 - szczególnie dogodny reżim podatkowy (art. 11 i art. 28).

4. Z kolei w drugim przypadku przyjęto zasadę swobody wyboru formy organizacyjnej podmiotu zarządzającego, z tym że wybór przyznano gminie, jednakże tylko wtedy, jeżeli grunty, na których położony jest port lub przystań morska, stanowią mienie komunalne (art. 23 ust. 1). Redakcja wspomnianego przepisu wywołuje od razu wątpliwości prawne:

- a. po pierwsze, czy w przypadku, gdy wybór ten należy do gminy, będzie to wybór ograniczony, tj. w granicach określonych prawem komunalnym (zob. niżej pkt VII), czy też wybór nieograniczony;
- b. po drugie, kto dokona wyboru „formy organizacyjno-prawnej” podmiotu zarządzającego portem nie mającym podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej lub przystanią morską w sytuacji, gdy grunty, na których położony jest port lub przystań morska, nie stanowią mienia komunalnego.

5. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza specyfiki prawnej przede wszystkim podmiotów zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (art. 2 pkt 3), które wobec treści art. 6 ust. 1 ustawy można określić potocznie mianem „spółek portowych”. Położenie nacisku na te spółki wynika z koncepcji legislacyjnej przedmiotowej ustawy, która reguluje w zdecydowanej większości podmioty zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (art. 6-22), natomiast marginalnie traktuje inne porty i przystanie morskie (art. 23-25), chociaż i te ostatnie praktycznie mogą być tylko spółkami (zob. niżej pkt VII), stąd pojęcie „spółka portowa” również i do nich znajdzie zastosowanie. Próby pojęciowego rozgraniczania spółek związanych z portami morskimi bądź przystaniami nie mają żadnego sensu.

II. SPÓŁKA PORTOWA A „PODMIOT ZARZĄDZAJĄCY PORTEM LUB PRYZYSTANIĄ MORSKĄ”

1. Nadanie w przedmiotowej ustawie pojęciu „podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską” charakteru podstawowej konstrukcji prawnej, której mają być przyporządkowane rozwiązania normatywne szczegółowe, należy uznać za zabieg nietrafny i wprowadzający w błąd. Pomijając fakt wadliwej metodologicznie definicji podmiotu zarządzającego (art. 2 pkt 3, zob. wyżej pkt 1.) ustawa w znacznej części nie posługuje się tym pojęciem, gdyż jest ono wyparte przez pojęcie „spółki akcyjnej” (art. 13-22), co jest z kolei zabiegiem niekonsekwentnym legislacyjnie.

2. Konstrukcja pojęciowa podmiotu zarządzającego nie jest obca prawu polskiemu. Występuje ona na gruncie ustawy z 30 IV 1993 r. o narodowych funduszach in-

westycyjnych i ich prywatyzacji⁴ jako tzw. „firma zarządzająca”, która z mocy umowy o zarządzanie (art. 21-24 ustawy) zarządza majątkiem innego przedsiębiorcy, tj. narodowego funduszu inwestycyjnego, występującego w formie spółki akcyjnej (art. 3 ust. 1 ustawy). Tym samym do istoty konstrukcji pojęciowej podmiotu zarządzającego należy dualizm podmiotów prawa, tj. firmy zarządzającej oraz właściciela majątku zarządzanego, a ponadto oparcie relacji między tymi dwoma podmiotami na umowie, tzw. umowie o zarządzanie⁵. Ten sam model występuje w innym przykładzie normatywnym na gruncie prawa polskiego, jakim jest tzw. kontrakt menedżerski z zarządcą przedsiębiorstwa państwowego przewidziany przez przepisy art. 45a – 45d. ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁶.

3. Z kolei na gruncie omawianej ustawy okazuje się, że podmiot zarządzający oraz spółka portowa są pojęciami tożsamymi (art. 2 pkt 3, art. 6 ust. 1, art. 7-11). Ponadto, nie ma rozdzielania podmiotu zarządzającego od podmiotu właścicielskiego w przypadku portów morskich. Spółka portowa zarządza bowiem portem, co leży u podstaw jej powołania (art. 7 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1.). Jednakże zasadniczo jest ona właścicielem lądowej części portu, co wynika wprost z art. 15 i art. 24 ust. 1 ustawy, gdyż grunty Skarbu Państwa, nie oddane w użytkowanie wieczyste i położone w granicach portów, zostały wniesione tytułem aportu przez Skarb Państwa (reprezentowany przez wojewodów) do spółek portowych. To samo dotyczy infrastruktury portowej (art. 235 § 1 k.c.). Spółkom portowym (podmiotom zarządzającym portem) przysługuje nadto prawo pierwokupu przy sprzedaży czy przy przeniesieniu użytkowania wieczystego gruntów położonych w granicach portów lub przystani morskich czy też przysługuje ustawowe pierwszeństwo przy ich oddaniu w użytkowanie wieczyste (art. 4). Z kolei akweny stanowiące również część portu stanowią własność Skarbu Państwa, podobnie jak i infrastruktura zapewniająca dostęp do portów lub przystani morskich. Nie mogą być one również przedmiotem obrotu (art. 5 ust. 1).

Różnicowany charakter podmiotów posiadających tytuł własności do portu wynika z przyjęcia przez analizowaną ustawę definicji normatywnej o charakterze zbiorczym, w świetle której portem czy przystanią morską są: „akweny i grunty oraz związana z nimi infrastruktura portowa znajdująca się w granicach portu lub przystani morskiej”⁷.

4. W przypadku przyjęcia koncepcji (niemożliwej do obrony na gruncie przedmiotowej ustawy), że spółka portowa jest tylko spółką zarządzającą, a nie właścicielską, wykazane by zostało wyjście ustawy poza jej zakres przedmiotowy. Chodzi tu o przepisy rozdziału 2 pkt „Gospodarka gruntami w portach i przystaniach morskich” (art. 3-5), które odnoszą się do sfery właścicielskiej. Potwierdza to tezę, że odwołanie się przez ustawę do pojęcia „podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską” nie jest zabiegiem trafnym.

⁴ Dz. U. nr 44, poz. 202, zm. z 1994, nr 84, poz. 385 i 386; z 1997, nr 30, poz. 164, i nr 47, poz. 298.

⁵ Bliżej na ten temat zob. S. W ł o d y k a, *Strategiczne umowy przedsiębiorców*, Warszawa 2000, s. 157-172 oraz powołaną tam literaturę,

⁶ Tekst jednolity Dz. U. 1991, nr 18, poz. 80 z późn. zm.

⁷ Bliżej na temat pojęcia portu morskiego zob. M.H. K o z i Ń s k i, *Morskie prawo gospodarcze*, cz. 2, Gdynia 1999, s. 10-17.

III. SPÓŁKA PORTOWA JAKO SPECYFICZNA SPÓŁKA AKCYJNA

1. Spółkę akcyjną regulują przepisy art. 307-490 kodeksu handlowego. Oznacza to, że do spółki portowej, która jest spółką akcyjną, będzie się stosować wprost powołane wyżej przepisy kodeksu handlowego, chyba że ustawa o portach i przystaniach morskich stanowi inaczej (art. 6 ust. 1). Dlatego też odrębności zawarte w przedmiotowej ustawie należy traktować jako wyjątki, których z ich natury nie można interpretować w sposób rozszerzający.

2. Do wspomnianych szczególnych regulacji portowej spółki akcyjnej (o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej) należą:

- a. po pierwsze, jej normatywnie ustalony akcjonariat założycielski (art. 13 ust. 1-3), co nie zwalania od stosowania przepisów kodeksu handlowego o powstaniu spółki akcyjnej (art. 307-338 k.h.),
- b. po drugie, normatywnie ustalona siedziba i brzmienie firmy tych spółek (art. 13 ust. 1-3, i ust. 6),
- c. po trzecie, normatywnie ustalony przedmiot przedsiębiorstwa spółki (art. 7 ust. 1 w zw. z art. 309 § 1 k.h. i art. 330 pkt 1 k.h.) na zasadzie wyliczenia przykładowego, przy czym jedna z wymienionych tam kategorii ma charakter obowiązkowy (świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej),
- d. po czwarte, szczególnie charakter akcji Skarbu Państwa i gmin w spółkach portowych, gdyż akcje te są imienne i uprzywilejowane co do podziału masy likwidacyjnej (art. 13 ust. 4), a ich zbywalność jest ograniczona (art. 13 ust. 5),
- e. po piąte, szczególnie reżim wnoszenia wkładów w postaci obowiązku wniesienia ustawowo określonych wkładów, tj. aportów (art. 15 i art. 16 ust. 2),
- f. po szóste, szczególna regulacja organów portowej spółki akcyjnej w postaci normatywnego określenia składu rady nadzorczej (art. 19), kompetencji rady (art. 20), sposobu powoływania zarządu (art. 20),
- g. po siódme, statuty portowych spółek akcyjnych są zatwierdzane przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (art. 22).

3. Większość z tych szczególnych regulacji ogranicza zasadę wolności gospodarczej wyrażoną w art. 22 Konstytucji RP. Jednakże ograniczenia te można uznać za mieszczące się w granicach wyjątków przewidzianych przez Konstytucję, gdyż wynikają, po pierwsze, z regulacji ustawowej i, po drugie, wiążą się z ważnym interesem publicznym (porty o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej). Podobnie można też uzasadnić ograniczenie zbywalności akcji Skarbu Państwa (art. 12 ust. 5). Nie jest to bowiem naruszenie zasady zbywalności akcji wyrażonej w art. 348 § 1 k.h., lecz nakaz ustawodawcy do szczególnego adresata w zakresie rozporządzania akcjami, jakim jest Skarb Państwa.

4. Zastrzeżenia budzą natomiast te przepisy ustawy, które pozostają w kolizji podstawowymi konstrukcjami pojęciowymi prawa spółek, a więc normami ustrojowymi dla tej grupy organizacji gospodarczych, zawartymi w przepisach kodeksu handlowego.

Wątpliwości budzi potrzeba normatywnego określenia konkretnych wkładów wspólników do spółki i kreowanie ustawowego obowiązku wniesienia tych wkładów (art. 15 i art. 16 ust. 2). To samo dotyczy komunalizacji majątku państwowego w celu

jego wniesienia tytułem wkładu do portowej spółki akcyjnej (art. 16 ust. 1). Są to bowiem co najwyżej przepisy kompetencyjne, które jeżeli już mają mieć charakter normy prawnej, to powinny się znaleźć w przepisach przejściowych i końcowych ustawy. Nie mają one przecież charakteru ogólnego i abstrakcyjnego, a z pewnością nie stanowią *lex specialis* wobec przepisów kodeksu handlowego.

Niejasny jest też charakter tzw. uzgodnienia treści statutu portowych spółek akcyjnych z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej (art. 22), skoro kodeks handlowy posługuje się wyraźnie pojęciem „zatwierdzenia” statutu przez właściwą władzę (art. 331 § 1 pkt 5 k.h.). Z art. 22 ustawy nie wynika, czy chodzi tu o zatwierdzenie przez Ministra Transportu i Gospodarki tylko „pierwszego” statutu czy także jego późniejszych zmian.

W kategorii błędów merytorycznych ustawy należy traktować jej przepis art. 14., gdyż założyciele spółki nie pokrywają „swego” kapitału akcyjnego, lecz pokrywają objęte przez siebie akcje spółki lub jej kapitał akcyjny. To samo dotyczy wprowadzenia nowego pojęcia „przekazania” wkładu, do czego nawiązuje przepis art. 17 ustawy.

5. W kategoriach błędów legislacyjnych należy traktować występujące w ustawie nadregulacje. Nie ma bowiem powodu, aby ustawa przypominała, że kapitał akcyjny może być pokryty wkładami pieniężnymi i niepieniężnymi (art. 14) oraz jakie są organy spółki akcyjnej (art. 17), co jasno wynika z kodeksu handlowego (art. 311 § 2, art. 366-417 k.h.). Nadregulacja tradycyjnie wywołuje niepotrzebne problemy interpretacyjne. Wobec wyliczenia w art. 17 ustawy organów portowej spółki akcyjnej bez komisji rewizyjnej powstaje wątpliwość, czy wolą ustawodawcy było wykluczenie z tej spółki możliwości powołania przez walne zgromadzenie komisji rewizyjnej czy jest to zwykłe niedbalstwo legislacyjne.

IV. SPÓŁKA PORTOWA JAKO PRZEDSIĘBIORSTWO UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

1. Ustawa w przepisie art. 6 ust. 2 przyznaje portowej spółce akcyjnej, a ściśle jej przedsiębiorstwu, charakter przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Powstaje zasadnicze pytanie, jaki jest tego normatywny i praktyczny sens.

2. Kodeks handlowy przewiduje wprawdzie pojęcie spółki akcyjnej, „której przedsiębiorstwo ma znaczenie państwowe lub charakter użyteczności publicznej” w art. 310 § 1 k.h. Z przepisem tym nie wiążą się jednak dla spółki na gruncie obowiązującego ustawodawstwa żadne uprawnienia, lecz tylko obowiązki (zatwierdzenie statutu oraz jego zmian przez Ministra Gospodarki).

Status użyteczności publicznej ma natomiast istotne znaczenie dla przedsiębiorstw państwowych. Jeżeli przedsiębiorstwa te mają na celu „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności”, czyli są przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, to praktycznie nie są one nigdy narażone na ogłoszenie wobec nich upadłości. Z mocy bowiem art. 6 ust. 3 ustawy z 25 IX 1991 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁸ „organ założycielski ma obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użytecz-

⁸ Zob. przypis 6.

ności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności”.

3. Nadanie przedsiębiorstwu portowej spółki akcyjnej statusu użyteczności publicznej nie zmienia charakteru prawnego przedsiębiorcy ze spółki na przedsiębiorstwo. Nie ma tym samym podstaw do stosowania do portowej spółki akcyjnej przepisu art. 6 ust. 3 ustawy o p.p., chociaż przepis art. 3 prawa upadłościowego nie obejmuje swym zakresem portowych spółek akcyjnych jako przedsiębiorcy, wobec którego nie można ogłosić upadłości. Spółka ta nie jest organizacją utworzoną w drodze ustawy, skoro powstała w sposób przewidziany w art. 307-338 k.h. z uwzględnieniem przepisów przedmiotowej ustawy. Nie jest też objęta wykazem, o którym mowa w art. 3 § 2 i 3 pr. upadł. Akcje jej nie należą też w całości do Skarbu Państwa czy do gminy (por. art. 3 § 1 pr. upadł.). Należy zaznaczyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż nawet jednoosobowa spółka Skarbu Państwa będąca jednostką użyteczności publicznej (czyli skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe użyteczności publicznej) posiada zdolność upadłościową⁹.

4. W konsekwencji należy uznać, że przepis art. 6 ust. 2 jest normą pustą. Ustawa nie wykorzystwała też możliwości z art. 3 § 3 pr. upadł., aby wykluczyć upadłość portowej spółki akcyjnej jako tzw. „innego przedsiębiorcy, określonego w odrębnych przepisach, jeżeli właściwy organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa lub gminy zgłosił sprzeciw i złoży oświadczenie o przejściu zobowiązań dłużnika”.

V. SPÓŁKA PORTOWA JAKO FUNDUSZ CELOWY

1. Do próby kwalifikacji spółki portowej jako funduszu celowego skłania treść przepisu art. 9 ustawy. Jego konstrukcja nawiązuje do definicji tej kategorii pojęciowej, która znajduje się w art. 22 ustawy z 26 XI 1998 r. o finansach publicznych¹⁰. W świetle tego ostatniego przepisu „funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań”. Do konstrukcji normowania z jednej strony przychodów funduszu, z drugiej zaś przeznaczenia tych przychodów nawiązują znane w prawie polskim fundusze celowe, takie jak: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Gwarantowany Fundusz Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy¹¹.

⁹ Uch. SN z 22 XI 1996, II UZP 16/99 (OSN APiUS 1997, nr 12, poz. 221), której teza brzmi: „Jednoosobowa spółka akcyjna, będąca jednostką gospodarczą użyteczności publicznej, jest zobowiązana do opłacania składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. 1994, nr 1, poz. 1, ze zm.)”, zob. uzasadnienie.

¹⁰ Dz. U. nr 155, poz. 1014, zm. z 1999, nr 38, poz. 360 i nr 49, poz. 485, zob. C. K o s i k o w s k i, *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3, s. 3-19,

¹¹ Por. art. 52, 55 oraz 58 i 59 ustawy z 13 X 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887, z późn. zm.); art. 13 i 14 ustawy z 29 XII 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (zob. przypis 9); art. 55 i 57 ustawy z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity Dz. U. 1997, nr 25, poz. 128, z późn. zm.),

2. Przepis art. 9 ust. 1 ustawy wymieniając „źródła przychodów podmiotu zarządzającego” przewiduje w ich ramach m.in. opłaty portowe oraz opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy gruntów, obiektów, urządzeń i instalacji portowych (por. art. 3 ust. 2 pkt 2 a. i b. ustawy o fin.publ.).

Z kolei przepis art. 9 ust. 2 ustawy ogranicza wolność gospodarczą spółki portowej, gdyż w sposób zbliżony do funduszy celowych reguluje obowiązkowe przeznaczenie „przychodów z działalności podmiotu zarządzającego”, tj. „budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej, realizację innych zadań wynikających z przedmiotu jego działalności, pokrycie jego bieżących kosztów utrzymania”.

3. Za kwalifikacją spółek portowych jako funduszy celowych przemawia też możliwość otrzymania dotacji z budżetu państwa na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury portowej (art. 10 ust. 3 ustawy, art. 22 ust. 5 ustawy o fin.publ.).

Spółka portowa, podobnie jak fundusz celowy, posiada osobowość prawną (art. 6 ust. 1 ustawy, art. 22 ust. 2 ustawy o fin.publ.). Ponadto, wspomnianej kwalifikacji spółek portowych nie wyklucza zakaz tworzenia nowych funduszy celowych, tj. po dniu wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, skoro spółki portowe powstały przed dniem 1 I 1999 r.

4. Wydaje się jednak, że kwalifikacja spółki portowej jako jednostki sektora finansów publicznych wypacza istotę tej spółki, czyli przedsiębiorcy, tj. podmiotu prawa, który zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą. Nie bez znaczenia jest w powyższej kwestii istniejąca obecnie zasada katalogu zamkniętego jednostek sektora finansów publicznych (art. 17 ustawy o fin.publ.), który tworzą jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze.

VI. INNE SPECYFICZNE ELEMENTY PRAWNE SPÓŁKI PORTOWEJ

1. Istotnym elementem specyficznym spółki portowej jest możliwość powołania tzw. rady interesantów portu. Jest to organ doradczy spółki portowej (art. 12 ust. 1). Występuje on obok organów tej spółki przewidzianych przez kodeks handlowy, takich jak walne zgromadzenie, rada nadzorcza, zarząd. Prócz tego ustawa określa wzajemne związki tych organów. Mianowicie przewodniczący rady interesantów portu jest z mocy prawa członkiem rady nadzorczej spółki portowej.

2. Spółka portowa ma również prawo stanowienia opłat portowych (art. 8). Powstaje wątpliwość, czy jest to zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej czy też regulamin wydawany przez silniejszą stronę kontraktu w trybie art. 385 k.c., tj. przez spółkę portową wobec klientów portu. Za pierwszą kwalifikacją przemawia przepis art. 25 ust. 2 ustawy, gdyż w braku powstania spółki portowej opłaty portowe są stanowione i pobierane przez dyrektora urzędu morskiego, a więc organ administracji morskiej¹².

¹² Zob. art. 38 pkt 2 i art. 39 ustawy z 21 III 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. nr 32, poz. 131, zm. z 1994, nr 27, poz. 96; z 1995, nr 7, poz. 31 i nr 47, poz. 243; z 1996, nr 34, poz. 145; z 1997, nr 111, poz. 726); bliżej na temat administracji morskiej M.H. K o z i ñ s k i, [w:] *Prawo morskie*, pod red. J. Łopuskiego, t. II, Bydgoszcz 1998, s. 44-50.

3. Ustawa przewiduje dla spółek portowych korzystniejszy reżim podatkowy. Spółki te płać mniejszy podatek od nieruchomości (art. 11) oraz korzystają ze zwolnień w podatku dochodowym od osób prawnych (art. 28).

VII. ZAKRES DOPUSZCZALNOŚCI WYBORU FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNEJ DLA PORTÓW MORSKICH INNYCH NIŻ O PODSTAWOWYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI NARODOWEJ ORAZ DLA PRYZYSTANI MORSKICH

1. O wyborze formy organizacyjno-prawnej dla przystani morskiej oraz dla portu morskiego nieposiadającego znaczenia podstawowego dla gospodarki narodowej decyduje gmina, jeżeli grunty, na których jest położona przystań morska lub wspomniany port, stanowią mienie komunalne (art. 23 ust. 1).

2. Wybór ten nie ma charakteru nieograniczonego, gdyż gmina jest związana przepisami ustawy z 20 XII 1996 r. o gospodarce komunalnej¹³. W świetle art. 2 tej ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona w formie zakładu budżetowego albo spółki handlowej. Stąd należy wykluczyć dopuszczalność innych form. Dotyczy to także przypadku, gdy pojęcie „zarządzania” portami lub przystaniami morskimi, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, będzie interpretowane szeroko, a więc nie tylko jako nakaz powołania określonej struktury organizacyjnej, lecz także możliwość zawarcia umowy o zarządzanie.

3. Za teoretyczny należy uznać przypadek, kiedy spółkę portową, o której mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, będą tworzyć inne podmioty niż gmina, np. przedsiębiorcy prywatni. Wówczas wybór formy organizacyjno-prawnej portu będzie nieograniczony.

4. Przepis art. 23 ust. 2 ustawy odsyła do przepisów o spółkach portowych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Nie ma tam jednak odesłania do szczególnych wobec kodeksu handlowego przepisów ustawy dotyczących spółki portowej, z wyjątkiem tylko przedmiotu przedsiębiorstwa spółki. Oznacza to, że do spółek portowych nie mających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej będzie się stosować w sprawach ustroju spółki w zasadzie tylko przepisy kodeksu handlowego.

VIII. WNIOSKI

1. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich wprowadziła do polskiego systemu prawnego hybrydę prawną, będącą szczególną spółką akcyjną o cechach funduszu celowego, korzystającą też z szczególnego reżimu publicznoprawnego (zwolnienia podatkowe, prawo nakładania opłat portowych).

Błędem legislacyjnym jest powołanie kluczowej w założeniu ustawy konstrukcji pojęciowej „podmiotu zarządzającego”, która:

a. po pierwsze, odbiega od przyjętej w prawie polskim i praktyce światowej koncepcji odrębności tego podmiotu od spółki właścicielskiej oraz opiera relacje obu podmiotów (zarządzającego i właścicielskiego) na umowie o świadczenie, która nie

¹³ Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.

tworzy odrębnych struktur organizacyjnych (skoro podmiot zarządzający i spółka portowa – właściciel lądowej części portu, są pojęciami tożsamymi);

b. po drugie, nie zawsze jest powoływana w ustawie, a jej miejsce zajmuje często pojęcie „spółka” (w przepisach art. 13-22).

Podobnie nieporozumieniem legislacyjnym jest przyznanie spółce portowej statusu użyteczności publicznej, skoro w odniesieniu do spółek, na gruncie prawa polskiego, status ten nie niesie z sobą żadnych skutków prawnych. Tym samym przepis art. 6 ust. 2 ustawy jest normą pustą.

2. Nie ulega wątpliwości, że spółka portowa zasługuje na szczególny status prawny. Jej utworzenie i prowadzenie wymaga tak znacznych funduszy, które przekraczają możliwości prywatnego przedsiębiorcy. Wobec zaś znaczenia portów morskich dla gospodarki narodowej powyższe cele stają się zadaniem państwa. Jednakże, należy twierdzić, że powinno to dotyczyć tylko szczególnego statusu portów morskich na płaszczyźnie prawa publicznego (ulgi podatkowe, administracja zlecona, normy kompetencyjne dla organów administracji rządowej).

3. Za rozwiązanie wadliwe należy natomiast uznać podjętą w przedmiotowej ustawie próbę nadania spółkom portowym szczególnego statusu prywatno-prawnego. Za taką tezę przemawiają argumenty zarówno dotyczące całego systemu prawnego (skala makro), jak samych spółek portowych (skala mikro).

Nie jest właściwe z punktu widzenia bezpieczeństwa porządku prawnego (systemu prawa) oraz bezpieczeństwa obrotu gospodarczego tworzenie nowych szczególnych typów spółek. Zjawisko to niestety występuje w naszym ustawodawstwie (spółki jednoosobowe Skarbu Państwa, spółki sportowe, telekomunikacyjne, z udziałem zagranicznym), lecz spotyka się z krytyką w literaturze prawa spółek¹⁴. Jest ono co najwyżej uzasadnione tylko w przypadku spółek zarządzających pieniędzem powierzonym przez obywateli (banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne), do których spółka portowa nie należy. Tworzenie zaś reguł szczególnych z zakresu prawa spółek dla pewnej branży gospodarki (tutaj spółek portowych) rodzi tylko zbędne wątpliwości interpretacyjne. Ilustracją tej tezy może być powołany wyżej przykład (zob. pkt III), czy wobec treści art. 18 ustawy można powołać w portowej spółce akcyjnej komisję rewizyjną.

3. Przedmiotowa ustawa nie jest z pewnością ustawą dobrą. Odzwierciedla to też wadliwość polskiego systemu legislacyjnego, gdzie konieczność osiągnięcia określonych kompromisów politycznych, czy grup nacisku, powoduje, że pierwotna intencja autorów ustawy jest wypaczana, nie mówiąc o błędach merytorycznych i legislacyjnych.

Niezależnie od wad systemowych ustawy nie sprawdza się ona też w praktyce. Wobec istniejącego w rzeczywistości dualizmu zarządzania portami nastąpiło podmiotowe rozdzielenie funkcji zarządzania portem od funkcji eksploatacji¹⁵, co z pewnością nie jest trafne z punktu widzenia prakseologicznego.

¹⁴ Zob. S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Uzasadnienie do projektu ustawy – prawo spółek handlowych*, „Studia Prawnicze” 1999, nr 1-2, s. 173; A. Szumański, [w:] W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss, *Prawo spółek*, Bydgoszcz 1998, s. 366-368.

¹⁵ M.H. Kozłowski, *Morskie prawo gospodarcze...*, s. 17.

4. W konsekwencji uzasadniony jest wniosek, że ustawę z 20 grudnia 1996 o portach i przystaniach morskich należy poddać gruntownej nowelizacji, a najlepiej zastąpić zupełnie nową ustawą.

THE SPECIFIC CHARACTER OF THE LAW OF PORT COMPANIES

(S u m m a r y)

The law of 20 December 1996 relating to maritime ports and landing places introduced into the Polish legal system a specific kind of joint-stock company with the characteristics of an earmarked fund, subject to particular public legal provisions.

According to the author, it was a legislative mistake to create the notion (crucial to the law) of "a managing entity". To ascribe to the port company the status of a public utility was an example of complete legal incomprehension.

A port company should have exceptional legal status. To create and to run such a company requires substantial funds, exceeding the resources of a private entrepreneur. Because of the importance of seaports for the national economy, these tasks must devolve on the state.

The law of 20 December 1996 should be completely revised. Best of all, it should be replaced by a new law.