

ZBIGNIEW GODECKI

PORTY MORSKIE – KRYTYCZNIE O USTAWODAWCY

Powyższy tytuł przywołuje na myśl oczywiście ustawę o portach i przystaniach morskich¹, ale idzie nie tylko o tę ustawę. Dobrze jest jednak zacząć właśnie od niej, i to już od jej mylącej nazwy. Wbrew bowiem tej nazwie nie jest to ustawa o portach i przystaniach morskich, lecz – jak wyjaśnia jej art. 1 – określa ona tylko „zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie”, i to jeszcze z wyłączeniem portów wojennych.

1. Wprawdzie ustawa ta operuje pojęciem portu i pojęciem przystani, ale definiuje je łącznie jako „akweny i grunty...” i nie pozwala na odróżnienie jednego pojęcia od drugiego. Nie przesądza także, kto miałby decydować o tym, że konkretne „akweny i grunty” są portem, a nie przystanią (lub odwrotnie). Żadna też inna ustawa nie czyni różnicy między portem a przystanią. Stąd dla uproszczenia tekstu dalej w niektórych miejscach pomijam słowo „przystań”.

Z tak definiującego port i przystań („akweny i grunty”) przepisu art. 2 pkt 2 dowiadujemy się jeszcze tylko, że idzie o obszary „w granicach portu lub przystani morskiej”, co czyni z tej definicji czystą tautologię. Gwoli ścisłości należy jednak zauważyć, że art. 1 ust. 2 informuje, iż granice portów i przystani morskich określają odrębne przepisy. Dlaczego czynić to mają przepisy „odrębne”, a nie ta właśnie ustawa? Przecież z punktu widzenia jej celu, jakim jest „zarządzanie” portami i przystaniami morskimi, określenie granic tych obszarów (obszarów owego „zarządzania”) to jedna z ważniejszych spraw. A jeżeli już mają to być przepisy „odrębne”, to znaczy – które ?

Wydawać by się mogło, że pytanie powyższe nie ma sensu, skoro mamy, i to tylko jedną ustawę stanowiącą o określaniu granic portów i przystani morskich. Jest nią ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej². Rzecz tylko w tym, że w ustawie tej w kontekście jej przepisów mówiących o określaniu granic portów (przez właściwego ministra) i przystani (przez dyrektorów urzędów morskich) idzie li tylko o oznaczenie właściwości miejscowej tychże organów, działających jako organy administracji morskiej w rozumieniu tej ustawy, a nie o delimitację obszarów „zarządzania” przez tzw. podmioty zarządzające portami i przystaniami morskimi według tamtej ustawy.

Jeżeli traktować port morski jako (choć nie wyłącznie) obszar wodny i lądowy o pewnych granicach, którym ma zarządzać spółka prawa handlowego lub inny pod-

¹ Ustawa z 20.12.1996 r. (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 44).

² Ustawa z 21.03.1991 r. (Dz.U., nr 32, poz. 131).

miot (tak ustawa o portach), a zarazem ma to być obszar własności miejscowej tego czy innego organu administracji morskiej (tak ustawa o administracji morskiej), to aby w konkretnym przypadku do tego doszło, najpierw musi zaistnieć port z wyznaczonymi granicami i stworzonym podmiotem zarządzającym (albo, co na jedno wychodzi, odwrotnie: podmiot zarządzający z portem o wyznaczonych granicach) i dopiero taki właśnie obszar powinien stać się obszarem własności miejscowej danego organu administracji morskiej. Zaczynanie od określenia granicy portu na potrzeby własności miejscowej organów administracji morskiej, gdy nie ma jeszcze portu w rozumieniu ustawy o portach, byłoby absurdalne.

Ustawa o portach weszła w życie nie w próżni portowej, lecz w momencie istnienia już portów morskich o określonych po myśli ustawy o administracji morskiej granicach. Jeżeli granice te miałyby stać się „automatycznie” granicami portów z ustawy o portach dla jej stosowania, to oznaczać by to musiało, że utworzony na podstawie tej ustawy podmiot zarządzający którymkolwiek z tych portów władny byłby „zarządzać” wszystkimi „gruntami” w tych granicach (art. 7 i 25).

Co miałyby oznaczać owo „zarządzanie” w sytuacji, gdyby podmiotowi zarządzającemu nie służyły do tych gruntów żadne prawa? Taka sytuacja jest przecież możliwa, skoro art. 14 ustawy o portach dopuszcza utworzenie podmiotu zarządzającego w formie spółki akcyjnej z kapitałem pokrytym tylko wkładami pieniężnymi, a więc mogącego istnieć bez jakichkolwiek praw do gruntów portowych. Nie jest to czysta teoria, bo życie już przyniosło tego przykłady.

Tak więc określanie granic portów morskich to sprawa, która powinna być uregulowana przepisami o tworzeniu portów, a własność miejscowa organów administracji morskiej powinna być li tylko pochodną dokonanej w myśl tych przepisów delimitacji portowej. Przecież najpierw tworzy się np. miasto z określonymi granicami, a dopiero w tych granicach zawiera się własność miejscowa organów miejskich.

Wydawać by się mogło na tle sformułowania art. 1 ustawy o portach oraz przyjętego w niej podziału na „porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście – art. 2 oraz nagłówki rozdziałów 3 i 4) i „inne porty i przystanie morskie” (nagłówek rozdziału 5), że ustawa ta określa zasady tworzenia podmiotów zarządzających we wszystkich istniejących i mogących dopiero powstać portach i przystaniach morskich. Tymczasem art. 23 ust. 1 z tegoż rozdziału 5 stanowi, że o formie prawno-organizacyjnej zarządzania owymi „innymi” portami oraz przystaniamiorskimi decyduje gmina, jeżeli grunty, na których jest położony port lub przystań morska, stanowią mienie komunalne. A co z portem, jeżeli grunty, na których jest on położony, stanowią tylko w części mienie komunalne albo wcale nie stanowią takiego mienia? Ustawa o portach nie daje odpowiedzi na to pytanie. Stanowi ona tylko w art. 25 ust. 1, że w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego portem, o którym mowa w art. 23 ust. 1 (a więc tym „komunalnym”), w porcie takim „zarządza” dyrektor urzędu morskiego, ale nie portem jako całością, lecz jego infrastrukturą. Poza zasięgiem tego przepisu pozostają też porty inne niż „komunalne”. Ale też nie ma innej ustawy, która by mówiła o ich tworzeniu czy zarządzaniu nimi w rozumieniu takim, jakie owemu „zarządzaniu” przypisuje ustawa o portach. Znajdujemy w niej natomiast przepis końcowy, którego celem jest chyba

tylko ratowanie sytuacji wynikających z błędnych rozwiązań wprowadzonych jej przepisami zasadniczymi. Idzie mianowicie o art. 32.

Art. 32 został wprowadzony do projektu ustawy o portach w końcowej fazie jego opracowywania, bez szerszej konsultacji. Brzmi on: „Podmioty, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonują działalność gospodarczą w zakresie zarządzania portamiorskimi innymi niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, obowiązane są w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wystąpić z wnioskiem o koncesję”. Idzie tu o koncesję, o jakiej mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o działalności gospodarczej³, który to przepis wymaga koncesji między innymi dla wykonywania działalności gospodarczej w postaci „zarządzania portami i przystaniami morskimi innymi niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”.

W świetle zasady wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w ustawie o działalności gospodarczej i potwierdzonej później konstytucyjnie, zobowiązanie istniejącego podmiotu gospodarczego, który dotąd mógł działać bez koncesji, do wystąpienia z wnioskiem o koncesję, jest chyba nieporozumieniem. Ale idzie też o sprawę ważniejszą. Idzie mianowicie o to, że przepis ten dopuszcza istnienie i funkcjonowanie w jednym porcie wielu podmiotów „zarządzających”, np. podmiotu „komunalnego” utworzonego w myśl art. 23 albo dyrektora urzędu morskiego i podmiotu lub nawet podmiotów gospodarczych parających się „zarządzaniem” portem na mocy koncesji uzyskanej na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o działalności gospodarczej. Jak w takim porcie będzie odbywać się owo wielopodmiotowe „zarządzanie” nim? Samo to, że w praktyce może nie dojść do takiej sytuacji, wcale nie umniejsza niedoskonałości przepisów regulujących tę sprawę.

2. Zdefiniowanie portu jako „akwenów i gruntów” (art. 2), określenie przedmiotu działalności podmiotu zarządzającego sformułowaniem „zarządzanie gruntami” (art. 7) oraz art. 5 ust. 1 (w rozdziale 2 z nagłówkiem „Gospodarka gruntami...”) stanowiący, że własność „akwenów” portowych przysługuje Skarbowi Państwa, są sformułowaniami niepoprawnymi z prawnego punktu widzenia.

Słowo „akwen” wprawdzie pochodzi od łacińskiego *aqua* (czyli „woda”), ale jest słowem języka potocznego, używanym raczej na wzór słowa „obszar” czy „teren”, a nie jako synonim „wody” w sensie prawnym, czyli takim, jakie słowu temu nadaje ustawa – Prawo wodne⁴, kiedy w art. 1 stanowi, że „wody” stanowią własność Państwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Prawo wodne – stanowi jego art. 7 – stosuje się do wód śródlądowych i morskich wód wewnętrznych, natomiast w myśl art. 4 ustawy o administracji morskiej i obszarach morskich wody portowe są właśnie morskimi wodami wewnętrznymi. Pomijając już fakt, że w tym kontekście art. 5 ustawy o portach z jego stwierdzeniem, że własność akwenów portowych przysługuje Skarbowi Państwa, jest po prostu bezprzedmiotowy, należy skonstatować, że Prawo wodne to już trzecia, obok ustawy o portach i ustawy o administracji morskiej, ustawa regulująca status portów mor-

³ Ustawa z 23.12.1988 r. (Dz.U., nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z 24.10.1974 r. (Dz.U., nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

skich rozumianych jako „wody i grunty”. Idzie przede wszystkim o to, że grunty pokryte tymi wodami stanowią także własność Skarbu Państwa (art. 4 Prawa wodnego) i że Prawo wodne reguluje również sposób korzystania z tych wód i gruntów, a także z gruntów przylegających do tych wód, czyli z gruntów będących własnością podmiotu zarządzającego lub innych podmiotów.

Wreszcie jako czwartą taką ustawę należy wymienić ustawę o gospodarce nieruchomościami⁵, bo jej stosowania do nieruchomości portowych ustawa o portach nie wyłącza.

Oczywiście dochodzą tu jeszcze przepisy różnych innych ustaw, które – skoro już zdecydowano się na istnienie osobnej takiej ustawy – powinny się znaleźć w ustawie o portach morskich. Można również zasadnie pytać, czy ma sens istnienie takiej ustawy. Są przecież, jeżeli pozostać przy tym słowie, „porty” śródlądowe i lotnicze, a jednak nie istnieją osobne ustawy o tych portach.

3. Art. 8 ustawy o portach stanowi, że podmiot zarządzający portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jest uprawniony do „stanowienia i pobierania opłat portowych”, a opłaty te są – w myśl art. 8 – jednym ze źródeł przychodów tego podmiotu. Na podstawie art. 25 ust. 2 przepisy te mają odpowiednie zastosowanie do podmiotów zarządzających portami „komunalnymi”, a na podstawie art. 25 ust. 2 do ustanawiania i pobierania opłat portowych w portach „komunalnych”, w których nie powołano podmiotów zarządzających, powołani są dyrektorzy urzędów morskich. Ustanawianie i pobieranie „opłat portowych” to ustanawianie i pobieranie – czego? Ustawa ta ani żadna inna nie definiuje tego terminu.

Pewien z utworzonych na podstawie tej ustawy podmiotów zarządzających w liście skierowanym do przedsiębiorstwa pilotowego dał wyraz temu, iż uważa się na podstawie tegoż art. 8 za uprawnionego do ustanawiania także tzw. opłat pilotowych, pobieranych przez to i inne „prywatne” przedsiębiorstwa pilotowe. Czy rzeczywiście uprawnienie podmiotu zarządzającego do ustanawiania „opłat portowych” obejmuje także owe „opłaty pilotowe”?

Problem ten nie sprowadza się jednak tylko do opłat pilotowych (są jeszcze opłaty za usługi holownicze i inne). Został on dostrzeżony przy sporządzaniu projektu tej ustawy w 1994 r. przez prof. K. Kruczalaka na zlecenie Związku Miast i Gmin Morskich. W odnośnym przepisie tego projektu była mowa o „opłatach ogólnoportowych” i przykładowe wyliczenie „opłaty tonażowej, przystaniowej, pasażerskiej i ładunkowej”. Sformułowania tego nie przeniesiono jednak do ustawy uchwalonej, być może dlatego, że termin „opłaty ogólnoportowe” jest neologizmem z punktu widzenia języka prawnego i slangu portowego.

Tylko oderwane od reszty ustawy o portach odczytywanie wyrażenia „opłaty portowe” pozwala na taką jego wykładnię, wedle której mieszczą się w nim również wynagrodzenia za usługi pilotowe i inne, świadczone przez podmioty inne niż podmiot zarządzający. Z zestawienia bowiem art. 8 i 9 wynika, że uprawnienie do ustanawiania opłat portowych przez podmiot zarządzający ogranicza się tylko do tych opłat, których także pobieranie należy do tego podmiotu. Niezależnie od tego, jak-

⁵ Ustawa z 21.08.1997 r. (Dz.U., nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

kolwiek rozumieć wyrażenia „opłaty portowe”, podmiot zarządzający nie może ustanawiać opłat, które nie przypadają jemu. Podmiot zarządzający mógłby oczywiście ustanawiać także opłaty (a ściślej – wynagrodzenia) za usługi pilotowe i inne, ale tylko za tego rodzaju usługi przezeń świadczone, i to nie na podstawie art. 8 ustawy o portach, lecz na podstawie ustawy o cenach⁶.

Legislatorom znana była propozycja, aby owemu art. 8 nadać brzmienie w rodzaju: „Podmiot zarządzający ustanawia taryfę opłat za usługi portu oraz za świadczone przezeń usługi w porcie”. Zapis ten mógł wyeliminować wątpliwości, ale nie został wykorzystany. Natomiast pojawiła się wykładnia *contra legem*.

Inna natomiast kwestia, czy sprawa ustanawiania i pobierania opłat portowych (we właściwym znaczeniu terminu „opłaty portowe”, obejmującym tzw. opłaty tonażowe, pasażerskie, ładunkowe itp.) może być (w państwie konstytucyjnie „prawnym”) „skwitowana” tak lakonicznym przepisem, skoro kiedyś sprawa ta była przedmiotem regulacji osobną, odpowiednio szczegółową ustawą. Idzie mianowicie o ustawę z 1934 r. o morskich opłatach portowych⁷, wedle której opłaty te miały charakter publicznoprawny (*quasi-podatkowy*). *Nota bene*, na krótko przed uchwaleniem ustawy o portach w pewnym sporze sądowym doc. M. Chorzelski dowodził, że ustawa o opłatach portowych nadal obowiązuje, jako że żadna ustawa późniejsza *expressis verbis* jej nie uchyliła.

Problem opłat portowych to problem sam w sobie, któremu warto poświęcić większą uwagę.

Nie miejsce tu na rozważania, do kiedy przedwojenna ustawa o morskich opłatach portowych obowiązywała i czy obowiązywała jeszcze w momencie uchwalenia Kodeksu morskiego. Mowa tu o Kodeksie morskim, bo jest to chronologicznie następny po tej ustawie akt ustawowy z terminem „opłaty portowe”. Znajdujemy go w art. 74 (dawny art. 70) stanowiącym o możliwości tymczasowego zatrzymania statku w celu zabezpieczenia roszczenia należnego między innymi z tytułu właśnie „opłat portowych”. Znajdujemy go też w art. 68 (dawny art. 64), który mówi, że uprzywilejowanymi są między innymi wierzytelności z tytułu „opłat tonażowych, latarniowych lub portowych oraz innych opłat i świadczeń publicznych tego rodzaju”, a także „opłat pilotowych”. A więc w tym ustawowym ujęciu „opłaty pilotowe” nie są „opłatami portowymi”, a „opłaty portowe” – co ważniejsze – mają charakter opłat „publicznych”.

Powyższe sformułowania w art. 68 i 74 k.m. to nic innego, jak przeniesione żywcem z Konwencji brukselskiej z 1924 r. o przywilejach i hipotekach morskich sformułowania „le droits de tonnage, de phare ou de port et les autres taxes et impôts publics de mêmes espèces” oraz „droits de port”. Jako wierzyteli „opłat portowych”, w związku z którymi może nastąpić tymczasowe zatrzymanie statku, konwencja wskazuje „administrations des ports, docks, phares et voies navigables”, co w polskim tekście konwencji brzmi: „zarządom portów, doków, latarni morskich i dróg żeglownych”. Art. 74 k.m. takiego wskazania jednak nie zawiera. Kiedy tworzono Kodeks

⁶ Ustawa z 26.02.1982 r. (Dz.U. 1988, nr 27, poz. 195 z późn. zm.).

⁷ Dz.U. 1934, nr 32, poz. 286.

morski, wszystko było – mówiąc obrazowo – państwowe i taka rozbieżność jego przepisów z tą konwencją nie stwarzała żadnych problemów praktycznych. Obecnie jest inaczej i należałoby dokonać właściwej regulacji prawnej w odniesieniu do opłat portowych łącznie z odpowiednim znowelizowaniem wymienionych wyżej przepisów Kodeksu morskiego.

Powracając jeszcze do przedwojennej ustawy o morskich opłatach portowych warto zauważyć, że dokładnie je ona specyfikowała („za wejście i wyjście statku”, „za postój statku” itd.), wskazywała odpowiedniego ministra jako podmiot uprawniony do ustalania taryf oraz przewidywała – co bodaj najważniejsze w interesującym nas tu aspekcie, a czego ustawa o portach nie przewiduje – ściąganie zaległych opłat w postępowaniu przymusowym (obecnie jest to postępowanie egzekucyjne) w administracji.

Działalność portu morskiego, odpowiednio wyposażonego pod względem technicznym i posiadającego odpowiednio zorganizowany podmiot zarządzający, rodzi oczywiście odpowiednie koszty po stronie podmiotu zarządzającego i utrzymującego port na właściwym poziomie. To z kolei rodzi konieczność ustalania, uiszczania i pobierania odpowiednich opłat. Literatura fachowa określa je mianem „opłat za usługi (samego) portu”, a opłaty (wynagrodzenia) za usługi świadczone statkowi czy ładunkowi lub pasażerom w porcie (np. za usługi pilotowe) – mianem „opłat za usługi w porcie”. „Usługi portu” bywają nazywane usługami „biernymi”, gdyż niejako świadczone są przez sam fakt istnienia i utrzymywania w stanie sprawności infrastruktury portowej, natomiast „usługi w porcie” są wprawdzie uwarunkowane istnieniem portu, ale do ich świadczenia nie jest angażowana ani wartość użytkowa, ani wartość uprzedmiotowiona w infrastrukturze portowej. Stąd właśnie te pierwsze mają charakter „publicznoprawny”, te drugie zaś – „prywatnoprawny”.

Historycznie wszelkie opłaty portowe wywodzą się od opłat „za drogę wodną”, a te miały charakter opłat „fiskalnych”. Od dawna jednak traktuje się je jako „należności” za korzystanie z dróg wodnych. Jak twierdzi B. Kasprowicz, „to utrzymanie przemieszki fiskalnej w opłacie portowej nie zmienia jednak nic w istocie rzeczy: opłaty portowe począwszy od mniej więcej drugiej połowy XIV w. są w swej zasadniczej treści cenami za korzystanie z portu”⁸. Stąd tak „opłaty za usługi portu”, jak i „opłaty za usługi w porcie”, są w istocie rzeczy z ekonomicznego punktu widzenia cenami, ale to zaciera różnicę między nimi, jeżeli wszystkie nazywać zbiorczo „opłatami portowymi”. Jeżeli takie używanie tego wyrażenia w języku potocznym nie rodzi większych problemów, to jednak nie powinno występować w języku prawnym.

4. Powyższe uwagi nie wyczerpują tematu określonego tytułem artykułu. Nie sposób bowiem ramami jednego artykułu zamknąć wszystkie zagadnienia związane z działalnością portową, a jest ich wiele. Jednym z nich jest sprawa opłat za usługi pilotowe. Art. 220 §1 k.m. stanowi, że opłaty pilotowe oraz tryb ich pobierania określa taryfa. W ten sposób przepis ten odsyła do ustawy o cenach, a to oznacza, że opła-

⁸ B. Kasprowicz, *Ceny za usługi portu morskiego*, „Zeszyty Naukowe WSE w Sopocie”, seria B, nr 5, s. 8 (zob. także L. Kuźma, T. Szcepaniak, *Porty morskie. Gospodarka portowa w zarysie*, Gdańsk 1971, s. 342-368).

ta pilotowa jest ceną umowną i każdy świadczący taką usługę sam ustala taryfę. Nie sposób uznać za dobre przepisy, które dopuszczają istnienie w jednym porcie tyle taryf opłat za usługi pilotowe, ile jest w nim podmiotów świadczących te usługi, a może być ich wiele, działających na podstawie ustawy o działalności gospodarczej. Tak też z liczbą przedsiębiorstw pilotowych ma się sprawa obecnie, a tylko rozsądkowi prowadzących je pilotów (a nie ustawodawcy) należy zawdzięczać, że w jednym porcie stosują oni jedną taryfę opłat za swe usługi.

Wydawać by się mogło, że w tym zakresie idzie ku dobremu. Oto bowiem projektowane są nowe przepisy Kodeksu morskiego o pilotażu. Znajdujemy pośród nich przepis mówiący, że taryfę opłat za usługi pilotowe oraz tryb ich pobierania określi minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, tyle tylko że odnosi się to wyłącznie do tzw. pilotażu obowiązkowego. Obok niego Kodeks wprowadza tzw. pilotaż dobrowolny, ale milczy co do taryf za usługi w tym pilotażu. Pomijając już kwestię, czy aby do ustalania cen umownych potrzebne jest aż rozporządzenie ministra, ani też nie sugerując, że powinno ono dotyczyć także pilotażu dobrowolnego, można zakończyć pytaniem, czy w dalszym ciągu w jednym porcie, tyle że z ograniczeniem do pilotażu dobrowolnego, ma obowiązywać zasada „tyle taryf opłat pilotowych, ile przedsiębiorstw pilotowych” (oczywiście z dodatkiem jeszcze jednej, tej „ministerialnej” dla pilotażu obowiązkowego).

SEA PORTS – CRITICISM OF RECENT LEGISLATION

(S u m m a r y)

The author critically discusses the legislation relating to ports and landing areas of 20 December 1996. He writes that it permits the existence and functioning in one port of many “managing” entities.

Law relating to water is the third piece of legislation – along with those pieces relating to ports and to maritime administration – regulating the status of seaports, understood as “water and ground”. The fourth piece of legislation regulating this status is that relating to trade in real estate.

The author devotes a great deal of attention to payments made to ports. He also writes of payments for port services.