

MAGDALENA ADAMOWICZ

PRZYSZŁOŚĆ REGULACJI PROBLEMATYKI PORTÓW MORSKICH

W artykule poruszono problematykę unormowania statusu prawnego portów morskich w Polsce. Przedstawiono historię prac nad Ustawą z dnia 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich. Omówiono projekt nowelizacji tej ustawy przygotowany przez Związek Miast i Gmin Morskich. Nowemu projektowi przyświeca idea, aby o formie organizacyjno-prawnej zarządzania portami oraz przystaniamiorskimi decydowały gminy.

WPROWADZENIE

Ponad dwadzieścia lat minęło od rozpoczęcia procesu przekształceń ekonomicznych i organizacyjno-prawnych w sferze eksploatacji i zarządzania polskich portów morskich. Najwyższy czas, aby się jej przyjrzeć. Mimo że ustawa była niezbędna i oczekiwana, to jednak – wbrew intencjom i projektom zapisów autorów ustawy – wprowadzone przez ustawodawcę zmiany nie wpłynęły korzystnie na rozwój polskiej gospodarki morskiej w oczekiwany sposób. Podstawowym bowiem elementem kształtującym poziom konkurencyjności portów jest ukształtowanie efektywnego systemu zarządzania portamiorskimi.

Ustawa z 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich¹, zwana na potrzeby niniejszego opracowania ustawą portową, obowiązująca od niemal 16 lat, niebawem osiągnie pełnoletność, ale czy można mówić o jej dojrzałości? Ustawa ta wraz z Ustawą z 21.03.1991 r. o obszarach morskich i administracji morskiej² uznawane są za fundament funkcjonowania polskiej gospodarki morskiej,

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179.

² Tekst jednolity Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502.

ale czy się sprawdziła? Mimo kilku nowelizacji ustawa portowa³ nie zmieniła się, tak aby dorównać i odpowiadać istotnie zmienionej polskiej i światowej gospodarce, ekonomii i sytuacji geopolitycznej. Ustawa portowa w momencie jej tworzenia, czyli w połowie lat 90., wprowadzała nowy ład i nowe rozwiązania i odpowiadała ówczesnym zapotrzebowaniom społeczno-gospodarczym. Jednak dziś, w mocno zmienionej rzeczywistości ekonomicznej i geopolitycznej, wynikającej chociażby z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, z możliwości pozyskania funduszy infrastrukturalnych, które potrzebne są na modernizację portów i inwestycje w infrastrukturę portową, istnieje pilna potrzeba zasadniczej reformy systemu portowego. Aktualnie obowiązująca ustawa portowa nie dostrzega pozytywnej przemiany i marginalizuje znaczenie samorządu terytorialnego, zarówno gminnego, jak i wojewódzkiego, na rzecz Skarbu Państwa.

1. SYTUACJA PORTÓW MORSKICH PO ROKU 1989

Zanim w Polsce dokonały się przemiany demokratyczne (w 1989 r.), panował utrwalony od lat 50. ubiegłego stulecia model zarządzania i struktura organizacyjno-prawna portów morskich wzorowana na modelu byłego Związku Radzieckiego, opartego na systemie nakazowo-rozdzielczym⁴. Nie sprzyjało to rozwojowi działalności gospodarczej, a przeciwnie – wobec braku obiektywnych kryteriów oceny ekonomicznej i monopolizacji nastąpiła jej stagnacja, co dało początek kryzysowi społeczno-gospodarczemu lat 70. i 80.⁵. Zorientowana jednostronnie wymiana handlowa na tzw. kraje byłego bloku socjalistycznego należące do RWPG⁶ uniemożliwiała pełną działalność przedsiębiorstw gospodarki morskiej – działalność na rynku ogólnoświatowym opartą na zasadach wolnego rynku i silnej konkurencji. W wyniku przeobrażeń systemowych i demokratycznych wyborów w latach 1989–1990 rozpoczął się proces reform gospodarczych oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego i samorządności gmin. Funkcjonujące wówczas przedsiębiorstwa portowe uznano za anachroniczne i nieprzystające do

³ Ważniejsze zmiany do ustawy o portach i przystaniach morskich dokonane zostały w następujących ustawach: Ustawie z 18.06.1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (Dz.U. Nr 62, poz. 685), Ustawie z 6.09.2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1197), Ustawie z 23.11.2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2004 r., Nr 169, poz. 1766) oraz Ustawie z 16.12.2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 281, poz. 2782), która to zmiana m.in. wprowadza do ustawy maksymalne opłaty portowe (wcześniej było to regulowane w rozporządzeniach ministra infrastruktury o wysokości opłat portowych).

⁴ Szerzej o działalności portów w tym okresie: W. Andruskiewicz, *Ustawa o portach i przystaniach morskich wymaga nowelizacji*, Czas Morza 2012, nr 1(50), s. 6.

⁵ Por. K. Kruczałak, *Przekształcenie własnościowe w gospodarce morskiej – wprowadzenie*, [w:] *Przekształcenie własnościowe w gospodarce morskiej*, red. K. Kruczałak, Sopot 1997, s. 11–13.

⁶ Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) – organizacja międzynarodowa krajów bloku wschodniego koordynująca procesy ich integracji gospodarczej. Działała w okresie od 25.01.1949 r. do 28.06.1991 r.

przemian w kierunku gospodarki rynkowej. Przedsiębiorstwa te przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, w ramach których utworzono spółki pracownicze, oddając im obiekty i urządzenia w najem lub dzierżawę. Funkcjonujące spółki w portach zajmowały się głównie działalnością eksploatacyjną, a nie zarządzaniem. Stan taki unaocnił potrzebę powołania jednego podmiotu – gospodarza, który zarządzałby całym portem i koordynował jego rozwój⁷. Urzędujący minister transportu i gospodarki morskiej powołał w 1992 r. zespół do przygotowania projektu ustawy o zarządzaniu portami⁸. Gminy nadmorskie odrzuciły ten projekt ustawy ze względu na postanowienia, które eliminowały możliwość pełnego korzystania przez gminy z przysługującej im podmiotowości, z kreowania samodzielnej polityki gospodarczej w tak ważnych dla gmin obszarach. Przedstawiciele gmin nadmorskich składali w sejmie i senacie protesty i propozycje zmian zapisów⁹, jednak nie udało się wyłączyć terenów portowych spod przyporządkowania Skarbowi Państwa. W aktywne uczestnictwo nad projektem ustawy zaangażował się Związek Miast i Gmin Morskich, postulując m.in.:

- objęcie uregulowaniami wszystkich portów morskich i przystani, a nie tylko czterech największych;
- dopuszczenie komunalnej własności terenów portowych;
- zagwarantowanie prawa gmin do decydowania o formie zarządzania małymi portami i współzarządzania dużymi portami;
- oddzielenie funkcji eksploatacyjnej od zarządzania portami;
- powołanie zarządów portów¹⁰.

W trakcie prac legislacyjnych projekt ustawy został zmieniony i wypaczono w nim niektóre pierwotne założenia autorów projektu¹¹.

2. USTAWA O PORTACH I PRYZYSTANIACH MORSKICH 1996 R.

W 1996 r. Sejm przyjął nową ustawę, dokonując jednak w ostatniej chwili wielu zmian. Niestety, część proponowanych w ustawie rozwiązań została skrytykowana przez ekspertów morskich jako oderwana od realiów ekonomicznych

⁷ Por. K. Kruczałak, *Przekształcenie własnościowe w gospodarce...*, *op.cit.*, s. 18–19.

⁸ Współautorem projektu i przewodniczącym zespołu był Kazimierz Kruczałak – zob. K. Kruczałak, *Podstawowe założenia ustawy o portach morskich*, Biuletyn Związku Miast i Gmin Morskich 1994, nr 3, s. 18.

⁹ *Ustawa o portach i przystaniach morskich – analiza europejskich systemów zarządzania portami w świetle doświadczeń polskiej gospodarki*, materiał przygotowany przez Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2012, s. 4, dostępny pod adresem: www.zmig.org.pl.

¹⁰ Zarząd Miast i Gmin Morskich zlecił opracowanie nowej ustawy również K. Kruczałakowi. Stała się ona podstawą projektów resortowych opracowanych w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego.

¹¹ Por. A. Szumanski, *Specyfika prawna spółek portowych*, Prawo Morskie 2000, t. XIV, s. 29.

i prawnych portów morskich¹². Nie udało się jednak wyłączyć terenów portowych spod przyporządkowania Skarbowi Państwa. W późniejszych latach środowiska związane z gospodarką morską wyrażały własne stanowisko określające przyczyny utrudniające wdrożenie nowej ustawy, biorąc jednocześnie udział w dyskusjach nad rządowym projektem jej nowelizacji (sejmowa podkomisja morska). Podczas debat parlamentarnych, dzięki udziałowi ZMiGM, udało się „przeforsować” stanowisko samorządów w niektórych punktach, jednak nie wszystkie ich postulaty zostały wtedy zrozumiane. Samorządy od początku miały przeświadczenie o mankamentach nowej wówczas ustawy portowej i przez kolejne lata prowadziły prace nad wdrożeniem niezbędnych zmian.

Nadmorskie środowiska samorządowe zwracały wielokrotnie uwagę na konieczność przywrócenia naturalnej symbiozy między miastami a portami, w której to funkcjonowały od wieków¹³. Pojawiła się potrzeba, aby przyspieszać procesy inwestycyjne, rozwój i modernizację portów oraz dopasować obowiązujące regulacje do prawa unijnego¹⁴.

Niektóre wytyczne ustawy portowej do dziś nie zostały do końca wykonane, gdyż nie zrealizowano postulatu rozdzielenia sfer eksploatacji i zarządzania. Mimo upływu kilkunastu lat nie sprywatyzowano wszystkich spółek eksploatacyjnych¹⁵. Jednak obiektywnie należy stwierdzić, że pewne założenia ustawy

¹² Por. M.H. Kozłowski, *Problemy prawne obrotu portowo-morskiego*, [w:] *Morskie prawo gospodarcze*, Gdynia 1999, s. 17; A. Szumański, *Specyfika prawna spółek portowych...*, *op.cit.*, s. 29; Z. Godecki, *Porty morskie – krytycznie o ustawodawcy*, *Prawo Morskie* 2000, t. XIV, s. 31–37; P. Lewandowski, *Funkcjonowanie ustawy o portach i przystaniach morskich w kontekście stosunków prawnych podmiotu zarządzającego i podmiotów gospodarczych*, *Prawo Morskie* 2001, t. XV, s. 91–103.

¹³ Por. Z. Brodecki, *Rozwój żeglugi i portów morskich*, *Prawo Morskie* 1999, t. XII, s. 7–17. O aktywnych działaniach samorządów oraz ZMiGM świadczą liczne konferencje, sympozja i seminaria na temat sytuacji portów i potrzeby wprowadzenia nowej regulacji, organizowane przez te własne podmioty. W wyniku tej aktywności powstały analizy eksperckie oraz publikacje w kwartalniku ZMiGM „Czas Morza”, a także materiały pokonferencyjne. Wymienić należy najnowsze, gdyż niemalże w każdym „Czasie Morza” są poruszane zagadnienia związane z portami i przystaniami morskimi: W. Andruszkiewicz, *Ustawa o portach i przystaniach morskich wymaga nowelizacji*, *Czas Morza* 2012, nr 1(50), s. 6–10; A. Bojanowski, *Więcej samorządu w polskich portach*, *Czas Morza* 2012, nr 1(50), s. 4–5; A. Bojanowski, *Nowa ustawa szansą dla miast i portów*, *Czas Morza* 2011, nr 4(49), s. 11–12; G. Walczukiewicz, *Sieć małych portów w Polsce*, *Czas Morza* 2011, nr 4(49), s. 12–13. Dostępne także pod adresem: <http://zmigm.org.pl>.

¹⁴ O potrzebie zmiany w portach pisano już przed uzyskaniem przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, zob. Z. Brodecki, *Porty morskie w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *Prawo w portach morskich*, Warszawa 1998, s. 126–139; Z. Brodecki, *Porty morskie w świetle prawa europejskiej integracji*, *Studia Europejskie* Gdynia 2001, t. 9, s. 79–120; Z. Brodecki, M. Drobysz, *Wolność w prawie europejskiej integracji gospodarczej – studium gospodarki morskiej*, *Prawo Morskie* 2002, t. XVI, s. 13–27 oraz K. Misztal, *Wymogi Unii Europejskiej wobec portów morskich i generalna ocena polskich przygotowań dostosowawczych*, [w:] *Żegluga i porty morskie w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, XVI Sejmik Morski, Szczecin 2001, s. 253–265.

¹⁵ M. Borkowski, *Gdyniński terminal masowy sprzedany oraz Do upadłego*, *Namiary Na Morze I Handel* 2011, nr 17, s. 5 i 14. Dopiero w 2011r. udało się po wielu próbach sprywatyzować Bałtycką Bazę Masową Sp. z o.o. oraz WUŻ Przedsiębiorstwo Usług Żeglugowych i Portowych Gdynia Sp. z o.o. Ciągle na prywatyzację czekają Bałtycki Terminal Drobnicowy Gdynia Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwo Portowe SIEC Sp. z o.o., źródło: www.port.gdynia.pl (Biuletyn Informacji Publicznej).

portowej zostały zrealizowane¹⁶. Utworzono spółki akcyjne użyteczności publicznej¹⁷, które mają m.in. zarządzać nieruchomościami i infrastrukturą portową, prognozować budowę i rozbudowę infrastruktury portowej, planować rozwój infrastruktury portowej czy też pozyskiwać grunty na potrzeby portu. Kolejnym zrealizowanym postulatem było pojawienie się konkurencji międzyportowej i wewnątrzportowej.

Na uwagę zasługuje także jeden z praktycznych aspektów dotyczących funkcjonowania ustawy portowej w zakresie struktury własności portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Ustawa portowa w art. 30 c zastrzega, aby w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej Skarb Państwa zachował co najmniej 51% sumy głosów służących całemu kapitałowi, po zrealizowaniu przez pracowników prawa do nieodpłatnego nabycia akcji. Ustawa nie zastrzegła natomiast minimalnego udziału gmin w kapitale spółki zarządzającej portem, co spowodowało na przestrzeni lat, że ich udział w stosunkach własnościowych jest wręcz znikomy. W Zarządzie Portu Morskiego Gdynia gmina Gdynia ma tylko 0,04%, w Zarządzie Portu Morskiego Gdańsk gmina Gdańsk ma tylko 2,8%, a Zarządzie Portu Morskiego Szczecin-Świnoujście gmina Szczecin ma 0,155% i gmina Świnoujście również ma 0,155 %¹⁸. Szczegółowo strukturę własnościową przedstawiono w tabeli.

Struktura właścicielska w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – czerwiec 2012

Właściciel	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk	Zarząd Morskiego Portu Gdynia	Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście
Skarb Państwa	85,71%	99,483%	86,05%
Gmina	2,08%	0,044%	Szczecin 0,155% Świnoujście 0,155%
Inne podmioty	12,21%	0,473%	13,64%

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej: Zarząd Morskiego Portu Gdańsk, Zarząd Morskiego Portu Gdynia, Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście, czerwiec 2012 r.

¹⁶ Por. M. Pluciński, *Transformacja sfer eksploatacji i zarządzania portami morskimi w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Problemy Transportu i Logistyki 2010, nr 628/13, s. 331–333.

¹⁷ Krytycznie o przyznaniu spółce portowej statusu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, uznając zapis ustawy jako tzw. normę pustą, wypowiedział się A. Szumański, *Specyfika prawna spółek portowych...*, *op.cit.*, s. 29.

¹⁸ Udział w stosunkach właścicielskich gmin autorka przedstawiała na posiedzeniu Komisji Prawa Morskiego Polskiej Akademii Nauk w Gdańsku w maju 2012 r., wywołując dyskusję i zdziwienie członków tak małym udziałem gmin.

3. KIERUNKI ZMIAN ZAPROPONOWANE PRZEZ SAMORZĄDY

Znaczenie dużych portów morskich dla gmin i województw nie tylko nadmorskich, ale także dla gospodarki narodowej we współczesnej sytuacji ekonomicznej jest trudne do przecenienia. W wyniku przeobrażeń systemowych i kryzysu gospodarczego ostatnich lat sektor portowy pozostaje liczącym się podmiotem gospodarki Pomorza i Pomorza Zachodniego, dostarczając regionom nadmorskim wielu impulsów rozwojowych. Stąd model zarządzania portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ma istotne znaczenie z punktu widzenia gospodarki państwa i regionu.

Należy podkreślić, że zarówno gminy, jak i regiony realizują wiele przedsięwzięć związanych z gospodarką morską i w ich żywotnym interesie leży rozwój portów. O ile rolą gmin jest prowadzenie – szczególnie istotnej z punktu widzenia portów – gospodarki przestrzennej, o tyle regiony przygotowują strategie rozwojowe i je wdrażają za pośrednictwem instrumentów podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej, pobudzania przedsiębiorczości i innowacyjności w regionie. Dlatego przeniesienie własności od Skarbu Państwa na poziom samorządu terytorialnego, zarówno gminnego, jak i wojewódzkiego wydaje się być rozwiązaniem naturalnym i sprzyjającym prawidłowemu rozwojowi i funkcjonowaniu portów¹⁹.

Samorządy gmin nadmorskich zaproponowały kierunki przyszłych zmian. Główny nacisk położono na to, aby zarządy portów były jedynym regulatorem zasad gospodarowania gruntami portowymi, by rozwój portów pozostał w gestii samorządów. Wysunięto także postulaty w stosunku do państwa, które powinno zadbać o infrastrukturę dostępu do portów od strony morza i lądu oraz zapewnić odpowiednie warunki formalnoprawne do prawidłowego funkcjonowania portów. Pojawiały się także inne projekty zmian ustawy, jednak brakowało między interesariuszami zgody i determinacji, aby osiągnąć cel²⁰.

¹⁹ W. Szczurek podkreśla znaczenie tej kwestii, zob. W. Szczurek, *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*, Gdańsk 2002, s. 125–133; podobnie S. Szwanowski, *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Gdańsk 2000, s. 179; *idem*, *Stan i uwarunkowania aktywizacji oraz rozwoju małych portów morskich*, [w:] *Małe porty szansą dla rozwoju gmin*, red. D. Waldziński, Gdańsk 1996, s. 77–78.

²⁰ Między innymi tzw. resortowy projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich z 2003 r., który został skrytykowany przez Radę Legislacyjną – sugerując jego „przepracowanie” lub „rezygnację” z niego, zob. M. Kępiński, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich. Opinia Rady Legislacyjnej*, Przegląd Legislacyjny 2003, nr 6, s. 63–67. Były także opracowania Stowarzyszenia Ekspertów Morskich ze Szczecina *Projekt podstawowych zapisów do ustawy o portach morskich, śródlądowych, rybackich i rekreacyjnych*, Szczecin 2008 oraz opracowanie W. Wacławika-Narbutta, *Zarządzanie gminną własnością portową przez publiczno-prywatną spółkę giełdową*, Gdynia 2007. Oba opracowania znajdują się na stronie Stowarzyszenia Ekspertów Morskich www.mea.szczecin.pl/artykuly. Koncepcje te nie zyskały szerszego poparcia środowiska morskiego, zarówno na poziomie samorządu, jak i właściwego resortu.

W 2010 r. ZMiGM zintensyfikował prace związane z nowelizacją ustawy portowej poprzez organizację konferencji, prowadzenie debat oraz integrację środowisk samorządowych, portowych i eksperckich. Zrealizowano projekt pn. *Transfer wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie zarządzania portamiorskimi w celu wypracowania optymalnego modelu dla Trójmiasta*, w którego ramach dokonano analizy efektów implementacji zdecentralizowanego modelu organizacji zarządzania portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej²¹. Konkluzją analizy było stwierdzenie, że ustawa o portach i przystaniach morskich wskazuje na nieprzystosowanie do europejskich standardów i trendów w budowaniu nowoczesnych struktur zarządczych portów. Mimo jej długiego obowiązywania nie pobudziła ona polskiej gospodarki morskiej w oczekiwany sposób.

W ramach projektu odbyły się także wizyty studyjne w porcie Le Havre (Francja), Hamburgu i Bremerhaven (Niemcy) oraz Antwerpii i Rotterdamie (Holandia). Decentralizacja zarządzania portami stała się obecnie naturalnym procesem dla niemal wszystkich portów w Europie. Najlepszym przykładem wydaje się być francuski Le Havre, w którym po wielu dekadach zdecydowano się wdrożyć system zdecentralizowany, oparty na wspólnej odpowiedzialności samorządu i władzy centralnej w zakresie gospodarki portowej. Związek zorganizował również międzynarodową konferencję pn. *Modele zarządzania portamiorskimi w Polsce i Europie*. Efektem tych przedsięwzięć, a także prac specjalnie powołanego zespołu²², był przygotowany przez ZMiGM projekt nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich.

4. PROJEKT USTAWY O PORTACH MORSKICH

Koncepcja tego projektu opiera się m.in. na następujących założeniach:

- regulacje ustawy dotyczyć powinny zarówno dużych portów (określanych obecnie nazwą „porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”), jak i pozostałych portów morskich i przystani;
- komunalizacja nieruchomości położonych w granicach portów i przystani, co oznacza, że własność gruntów należących do Skarbu Państwa przeszłaby na rzecz właściwej miejscowo gminy;
- komunalizacja infrastruktury portowej oraz możliwość pozostawienia, jako własności Skarbu Państwa, infrastruktury zapewniającej dostęp do portów

²¹ M. Matczak, B. Ołdakowski, J. Kalinowski, D. Kaszubowski, *Analiza efektów implementacji zdecentralizowanego modelu organizacji zarządzania portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w Polsce*, przygotowana na zlecenie ZMiGM Acta Forum Sp. z o.o., Gdańsk 2010. Dokument dostępny pod adresem: <http://zmigm.org.pl>.

²² W skład zespołu powołanego przez ZMiGM do spraw nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich weszli: prof. T. Bąkowski, prof. Z. Brodecki i prof. J. Młynarczyk.

i przystani morskich. Finansowanie rozbudowy i utrzymanie infrastruktury mogłoby odbywać się również przy udziale podmiotów prywatnych;

- decentralizacja procesu zarządzania portami poprzez przejęcie kapitałowe spółek od Skarbu Państwa przez nadmorskie samorządy lokalne²³.

Opracowany projekt zmian stanowi spójną, całościową koncepcję optymalnego zarządzania portami morskimi z punktu widzenia samorządów nadmorskich. Analiza procesów zmian zachodzących w sferze administracyjno-zarządczej europejskich portów wyraźnie dowodzi, że zmiany te mają na celu przystosowanie portów do nowych działań, związanych ze stymulowaniem wzrostu efektywności ekonomicznej. Inaczej mówiąc – zarządzanie portem morskim w Unii Europejskiej w coraz większym stopniu ukierunkowane jest na podnoszenie jego efektywności ekonomicznej. Dlatego podmioty zarządzające portami morskimi w Europie przejmują wiele zadań i działań tradycyjnie przyporządkowanych dotąd sferze administracyjno-zarządczej, zyskując coraz większą autonomię²⁴. Towarzyszy temu odejście władz państwowych i miejskich od bezpośredniego zarządzania portami. Podmioty zarządzające portami morskimi w Europie coraz częściej są właścicielami nieruchomości gruntowych i infrastruktury portowej, odpowiadając za jej budowę, modernizację i utrzymanie. Takie rozwiązanie zwiększa wartość majątkową i ekonomiczną podmiotu zarządzającego, pozwalając mu na prowadzenie szeregu inwestycji portowych ze środków własnych, publicznych i prywatnych, zabezpieczonych własnym majątkiem. Jednocześnie europejskie porty morskie są kluczowymi elementami systemów transportowych oraz aktywności gospodarczej regionów i państw, dlatego ich strategie rozwoju muszą być kompatybilne ze strategiami rozwoju miast, regionów i państw, w których funkcjonują.

Nowemu projektowi przyświeca idea, aby o formie organizacyjno-prawnej zarządzania portami oraz przystaniami morskimi decydowała gmina, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których położony jest port lub przystań morska, stanowią mienie komunalne.

Założeniem nowelizacji ustawy jest stworzenie możliwości komunalizacji portów i przystani morskich, z uwzględnieniem portów o podstawowym znaczeniu dla państwa, oraz przeniesienie kompetencji decyzyjnych ze szczebla centralnego na poziom lokalny i regionalny. Przeniesienie kompetencji decy-

²³ Zob. A. B o j a n o w s k i, *Nowa ustawa szansą dla miast i portów*, [w:] *Ustawa o portach i przystaniach morskich – analiza europejskich systemów zarządzania portami w świetle doświadczeń polskiej gospodarki*, materiał przygotowany przez Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2012, s. 4; dostępny pod adresem: www.zmigm.org.pl.

²⁴ A.S. G r z e l a k o w s k i, *Systemy zarządzania portami morskimi w krajach basenu Morza Bałtyckiego. Rodzaje, ocena ich efektywności i kierunki ewolucji*, [w:] *Europa Bałtycka regionem współpracy i integracji*, XIX Sejmik Morski, red. T. P a l m o w s k i i M. P a c u k, Gdańsk-Kopenhaga 2003, s. 73–90; W. W a c ł a w i k - N a r b u t t, *Zarządzanie portami w krajach UE (w tym państwach skandynawskich)*, [w:] *Europa Bałtycka regionem współpracy i integracji*, XIX Sejmik Morski, red. T. P a l m o w s k i i M. P a c u k, Gdańsk-Kopenhaga 2003, s. 73–90; P. V e r h o e v e n, *Zmiany w miastach portowych*, Inforegio-Panorama 2007, wrzesień, nr 23, s. 7, www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/panorama/pdf/.

zyjnych na szczebel lokalny wpłynie na poprawę efektywności działania ze względu na „skrócenie obiegu” podejmowanych decyzji oraz na bliskość do morza i portu. Koncepcja spółki samorządowej oparta jest na nieodpłatnym przekazaniu gminie lub gminie i właściwemu samorządowi województwa po co najmniej 34% akcji lub udziałów każdej ze stron²⁵. Wspólny większościowy układ sił gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego, mającym łącznie 68% akcji albo udziałów, podejmowanie decyzji, w tym szczególnie o charakterze inwestycyjnym.

W omawianym projekcie wskazano, że porty morskie, stanowiąc główny element lokalnego i regionalnego systemu transportowego, w sposób naturalny powinny wpisywać się w plany rozwojowe samorządów. Porty zlokalizowane historycznie w centrach miast ze względu na zmiany w aglomeracji, na niedostatek terenów inwestycyjnych i na uwarunkowania środowiskowe przenoszą się na tereny peryferyjne, opuszczając atrakcyjne tereny w centrach. Zjawisko to wywołało zaniepokojenie niektórych członków Komisji Prawa Morskiego jako tendencja negatywna i niezgodna z pierwotną ideą budowniczych portów. Tendencje takie są bardzo popularne w innych krajach Europy Zachodniej, ale każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie²⁶.

Obecnie nie istnieje formalny mechanizm koordynacji strategicznych planów rozwojowych na poziomie miast, regionów i portów. Warto się zatem odwołać do znanego z zachodnioeuropejskiej praktyki modelu związanego z utworzeniem formalnego ciała kolegialnego, które zajęłoby się tworzeniem strategii rozwojowej dla portów. Brakuje jasno sformułowanych rozwiązań prawnych w zakresie efektywnego zarządzania gruntami. Zarządy portów są użytkownikami wieczystymi gruntów należących do Skarbu Państwa i nie ma możliwości sprzedaży gruntów, a długoletnia dzierżawa wymaga zgody odpowiedniego ministra²⁷.

Postulowane przeniesienie ośrodka decyzyjnego z poziomu centralnego na lokalny usprawni i przyspieszy realizację projektów inwestycyjnych w portach, jednocześnie nie pozbawiając prawa własności nieruchomości na terenach portowych. Ważnym narzędziem koordynacji procesów rozwojowych na poziomie portu i miasta są plany zagospodarowania przestrzennego. Obecnie plany te – poprzez brak zgody na realizację inwestycji – mogą stanowić jedynie negatywne narzędzie kontroli kierunków rozwojowych portu. Udział przedstawicieli gmin, regionów oraz samego zarządu portu umożliwiłby efektywne przeprowadzanie procesów uzgadniania określonych zapisów.

Przyjęcie zdecentralizowanego modelu organizacji zarządzania portami pozwoliłoby także praktycznie uporać się z ciągle niezrealizowanym postulatem

²⁵ Zob. A. B o j a n o w s k i, *Nowa ustawa szansą dla miast i portów*, [w:] *Ustawa o portach i przystaniach morskich...*, *op.cit.*, s. 12–14, dostępny na stronie www.zmigm.org.pl.

²⁶ Przykładem są rewitalizowane dzielnice Hamburga, Bremy czy New Castle, zob. także P. V e r h o e v e n, *Zmiany w miastach...*, *op.cit.*, s. 7–8.

²⁷ Szerzej S. J a ś k i e w i c z - K a m i ń s k a, *Problemy i wyzwania polskiej polityki portowej w kontekście funkcjonowania głównych portów*, *Prawo Morskie* 2010, t. XXVI, s. 247 i nast.

oddzielenia sfery administracyjnej i eksploatacyjnej. Zgodnie z założeniami porty morskie powinny pozostać w roli *landlord*, koncentrując swoją działalność na zarządzaniu terenami i infrastrukturą portową, jednocześnie umożliwić zarządom aktywne poszukiwanie nowych sposobów na generowanie środków finansowych na utrzymanie i rozwój. I wreszcie warto podkreślić, że w modelu zdecentralizowanym port jest ważnym podmiotem stymulującym rozwój gospodarczy w swoim otoczeniu, co w konsekwencji znajduje odzwierciedlenie w strukturze dochodów budżetowych gmin i dochodów zarządów portów²⁸.

Komunalizacja portów i przeniesienie kompetencji decyzyjnych ze szczebla centralnego na poziom lokalny są zgodne z unijnymi zasadami pomocniczości i proporcjonalności, a w tym procesie ważną rolę odgrywa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Zaproponowany model z wiodącą rolą samorządu w zarządzaniu portami oraz umożliwieniem wsparcia finansowego dla inwestycji w infrastrukturę portową wzmocni rozwój i konkurencyjność portów. Wsparcie to będzie mogło mieć charakter bezpośredni i pośredni. Bezpośrednie wsparcie sprowadzi się do ustawowych możliwości finansowania inwestycji w infrastrukturę portową, a pośrednie będą dostępne dzięki możliwości dekapitalizowania spółki zarządzającej portem. Przeniesienie ośrodka decyzyjnego na niższy poziom władzy publicznej umożliwi efektywne wykorzystanie środków pomocowych w ramach funduszy Unii Europejskiej dostępnych na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Szczegółowe problemy finansowania infrastruktury portowej pozostają poza zakresem niniejszego opracowania²⁹.

Podstawowe argumenty przemawiające za nowelizacją ustawy portowej wynikają z istoty ustroju Unii Europejskiej, opierającej się na spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej wdrażanej przez państwa członkowskie zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Na tych założeniach opiera się m.in. tzw. hanzeatycki model organizacji i zarządzania portami, w tym w Hamburgu, Bremie, Rotterdamie czy Antwerpii, których kluczowy udział w rozwoju gospodarczym miast, regionów i państw stał się inspiracją dla autorów prezentowanych propozycji zmian legislacyjnych. Doświadczenia te

²⁸ Na temat obrotów polskich portów i ich wpływie na gospodarkę zob. M. Matczak, B. Ołdakowski, *Polskie porty morskie w 2011 roku – podsumowanie i perspektywy na przyszłość*, Gdańsk 2012 oraz *idem*, *Polskie porty morskie w 2010 roku – podsumowanie i perspektywy na przyszłość*, Gdańsk 2012 – oba dokumenty dostępne na stronie www.actia.consulting.pl.

²⁹ Analizę dotyczącą publicznego finansowania infrastruktury portowej pod kątem dozwolonej lub niedozwolonej pomocy państwa przedstawił K. Ciupak, *Pomoc czy nie pomoc? Dylematy prawne przy ocenie publicznego finansowania infrastruktury portów morskich, czyli z dala od bezpieczniej przystani*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 2(1), s. 72–87. O finansowaniu inwestycji portowych także: M. Matczak, *Wpływ portowych inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej na funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw portowych*, [w:] *Finansowanie rozwoju transportu europejskiego*, red. E. Załoga, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2009, nr 32, s. 605 oraz M. Pluciński, *Zasady i źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w polskich portach morskich – stan obecny i kierunki ewolucji*, Logistyka 2011, nr 3, s. 2196–2204.

powinny być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o decentralizacji zarządzania w polskich portach i przystaniach morskich³⁰.

Powyższe argumenty samorządów przemawiają za:

- stworzeniem możliwości komunalizacji portów i przystani morskich, z uwzględnieniem portów o podstawowym znaczeniu dla państwa;
- przeniesieniem kompetencji decyzyjnych ze szczebla centralnego na poziom lokalny i regionalny przy uwzględnieniu wpływu państwa na ochronę portów morskich i obiektów portowych³¹ oraz ochronę infrastruktury krytycznej³²;
- wyborem właściwej formy prawno-organizacyjnej zarządzania portami i przystaniami morskimi, uznając za priorytet sprawność ich działania;
- stworzeniem możliwości przekazywania przez gminę nadmorską niektórych kompetencji do prowadzenia spraw należących do jej właściwości w obszarze portu lub przystani morskiej.

Projekt ZMiGM zmiany ustawy o portach i przystaniach morskich był prezentowany na posiedzeniu Komisji Prawa Morskiego Polskiej Akademii Nauk w Gdańsku w maju 2012 r. Został on skrytykowany przez członków komisji jako niewnoszący radykalnych zmian. Podniesiono między innymi, że niekorzystne jest utrzymywanie *numerus clausus* trzech portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Krytycznie odniesiono się do braku wskazania możliwości powoływania nowych, tzw. dużych, portów, które mogłyby powstać np. wskutek przekształcenia dotychczasowych portów przemysłowych lub podziału czy połączenia innych działających portów. Wskazano na brak trybu powoływania nowych spółek portowych. Jako podstawowy mankament projektu wymieniono kwestie ustawowego narzucania jednego modelu zarządzania i organizacji portu. Powinno się raczej stworzyć zasady działania i dopuścić różne koncepcje zarządzania w zależności od sytuacji i własnościowego udziału, tak jak to jest w innych krajach europejskich. Za antyrozwojowe dla spółek portowych uznano też ustawowe utrwalanie procentowego udziału poszczególnych właścicieli, w tym Skarbu Państwa. Na posiedzeniu padło także pytanie, czy zarządzanie jest głównym celem portowej spółki kapitałowej, czy powinno być zadaniem administracji? Postulowano, aby znaleźć takie rozwiązania organizacyjno-prawne, które uczyniłyby polskie porty konkurencyjnymi wobec innych europejskich i światowych portów.

W najbliższym czasie okaże się, czy polskie miasta portowe, władze samorządowe oraz ich projekt pilotowany przez ZMiGM uzyska zrozumienie władz rządowych dla zmiany ustawy i zwiększenia udziału gmin w stosunkach właścicielskich zarządów portów morskich, a także przesunięcia kompetencji decy-

³⁰ Podobne przekształcenia z sukcesem zostały wdrożone w przypadku prywatyzacji niektórych największych portów lotniczych, czego przykładem jest spółka zarządzająca portem lotniczym w Gdańsku, zob. M. Matczak, B. Ołdakowski, J. Kalinowski, D. Kaszubowski, *op.cit.*

³¹ Zgodnie z Ustawą z 4.09.2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. Nr 171, poz. 1055).

³² Zgodnie z Ustawą z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

zyjnych na samorządy. Jeśli tak się stanie, będzie to świadczyło o większym zrozumieniu przez rząd znaczenia portów morskich i ich rozwoju w gospodarce krajowej i międzynarodowej wymianie gospodarczej, a przede wszystkim w zmieniającym się systemie transportowym Polski, która buduje nowe sieci połączeń drogowych i autostrad.

MAGDALENA ADAMOWICZ

THE FUTURE OF SEA HARBOUR REGULATION (Summary)

The article examines the legal status of sea harbours in Poland. The author discusses drafting history of the current Act on Ports and Harbours (1996) and analyzes proposals for its amendment raised by the Sea Cities and Communes Union. The new draft centers on the notion that deciding on legal status of sea harbours should be entrusted to the local government.