

**ZARZĄDZANIE PORTEM MORSKIM JAKO PRZEDMIOT DZIAŁALNOŚCI  
GOSPODARCZEJ WYKONYWANEJ PRZEZ PRZEDSIĘBIORCĘ PUBLICZNEGO**

**SEAPORT MANAGEMENT AS A SUBJECT OF ECONOMIC ACTIVITY  
EXERCISED BY PUBLIC ENTREPRENEUR**

**Alicja Żukowska**

a.zukowska@amw.gdynia.pl

Akademia Marynarki Wojennej  
Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich  
Instytut Bezpieczeństwa Publicznego

**STRESZCZENIE**

*Artykuł ma na celu przedstawienie znaczenia portu morskiego dla gospodarki narodowej. Analizie poddano zasady wykonywania działalności gospodarczej przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Dokonano przeglądu zadań podmiotów zarządzających portami morskimi, w świetle obowiązujących unormowań prawnych. Analizie poddano także instrumenty prawne, którymi dysponuje podmiot zarządzający portami morskimi.*

**SUMMARY**

*The role of a seaport is pivotal for state economy. Author analyzed legal regulations on seaport management and described why and how state or self-government units exercise economic activity in the field of seaport management..*

*Słowa kluczowe: port morski, zarządzanie portem morskim, przedsiębiorca publiczny, transport morski*

*Key words: seaport, seaport management, public entrepreneur, marine transportation*

**WSTĘP**

Państwo w stosunkach gospodarczych nie pozostaje biernym obserwatorem. Podejmuje ono działalność gospodarczą w sferach o istotnym znaczeniu. Jedną z nich jest transport morski, a dokładnie funkcjonowanie portu morskiego. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie unormowań prawnych regulujących zarządzanie portem morskim, uwzględniając jego rolę w gospodarce narodowej.

**1. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA WYKONYWANA PRZEZ PODMIOTY  
PUBLICZNE**

Przepisy ustawy Prawo Przedsiębiorców (Dz. U. 2018 poz. 646) stanowią, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Jedną z form bezpośredniego udziału państwa w gospodarce jest podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w charakterze

właściciela środków produkcji, jako przedsiębiorca publiczny. Stanowi to następstwo potrzeb życia zbiorowego i związane jest z wyłączeniem określonych rodzajów dóbr z wolnego obrotu gospodarczego i poddaniem ich specjalnym uregulowaniom. (Kosikowski, 284). Państwo występuje w tej formie aktywności jako Skarb Państwa, czyli konstrukcja osoby prawnej, stworzona na potrzeby uczestnictwa państwa w obrocie gospodarczym.

Zarówno państwo, jak i samorząd terytorialny w celu realizacji zadań publicznych mogą prowadzić działalność gospodarczą na podobnych zasadach oraz w formach organizacyjnych właściwych dla podmiotów zaliczanych do sektora prywatnego. Problem sprowadza się do kwestii pogodzenia władztwa państwa z uczestnictwem w rynkowych procesach opartych o reguły konkurencji i oznaczenia granic dopuszczalnej aktywności, ze szczególnym uwzględnieniem działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej o charakterze *stricte* komercyjnym. Skarb Państwa oraz samorząd terytorialny bardzo często wypełniają lukę w sferach gospodarczych, które nie są atrakcyjne z punktu widzenia prywatnych przedsiębiorców. W innym wypadku dana sfera działalności, czy zakres usług nie byłby realizowany w ogóle lub nie w niewystarczającym zakresie. Działalność użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że przedsiębiorstwo musi faktycznie być zobowiązane do świadczenia usług realizujących zbiorowe potrzeby. Niepodzielność techniczna i niecelowość wymiany wymaga odrębnej organizacji ich zaspokajania. Działalność taka oparta jest na bazie majątku publicznego. Bardzo istotne jest to, że nie ma ona ekwiwalentnego charakteru, co nie wyklucza jednak odpłatności za usługi. Działalność użyteczności publicznej, co stanowi wyraz realizacji służebnej roli, nie jest też nastawiona na osiągnięcie zysku, co nie tylko nie wyklucza jego osiągnięcia, ale także nie zwalnia z obowiązku prowadzenia aktywności w oparciu o zasady racjonalności gospodarowania (Kosikowski, 296).

Skarb państwa i jednostki samorządu terytorialnego wykonują działalność gospodarczą za pośrednictwem innych podmiotów wyposażonych w osobowość prawną, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjnej lub przedsiębiorstwa państwowego (Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, (t. jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 1384, ze zm.). Legalna definicja pojęcia „przedsiębiorcy publicznego” zawarta jest w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411, z późn. zm.), zgodnie z którym przez przedsiębiorcę publicznego rozumie się „każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą,

bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty”. Art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t. jedn. Dz. U. 2017 poz. 1055), które dopuszczają komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

Przedsiębiorstwem państwowym użyteczności publicznej są tylko te przedsiębiorstwa państwowe, którym organ założycielski nadała taki status, określając jednocześnie zakres oraz warunki na jakich podmioty te świadczą usługi na rzecz ludności (Kosikowski, 295).

## **2. PORT MORSKI JAKO PRZEDMIOT DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ – PODSTAWY PRAWNE**

Wzrosło znaczenie lądowo-morskich łańcuchów transportowych, a w szczególności portów morskich funkcjonujących na styku lądu i morza, co powoduje, że działalność w nich prowadzona jest bardzo złożona i różnorodna.

Funkcjonowanie portów morskich i nimi zarządzanie oparte jest przede wszystkim ustawy:

- z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (t. jedn. Dz. U. 2017 poz. 1933), dalej powoływana jako ustawa portowa;
- z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (t. jedn. Dz. U. 2018 poz. 435);
- z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz. U. 2002 nr 166 poz. 1361 ze zm.);
- z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. 2018 poz. 1210).

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

Państwowy system zarządzania portami morskimi obowiązywał do roku 1989 w czasie funkcjonowania w Polsce gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Natomiast zarządy portów były wielozakładowymi przedsiębiorstwami państwowymi, do których zadań należało zarządzanie terenami i infrastrukturą portową, jak również świadczenie usług techniczno-wykonawczych (Dąbrowski, s. 39).

Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 roku (t. jedn. Dz. U. z 2013 poz. 1384 ze zm.) stworzyła warunki do rozpoczęcia procesu przemian własnościowych i strukturalnych także w polskich portach morskich (Dąbrowski, s. 40-42). Prywatyzacja została przeprowadzona poprzez przekształcenie tzw. metodą pośrednią, tj. najpierw przedsiębiorstwo państwowe przekształcono w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a następnie akcje należące do Skarbu Państwa zostały zbyte osobom trzecim. Przy czym w wyniku przekształcenia własnościowego spółek akcyjnych zmieniła się postawa prawna działania, natomiast nie zmienił się zakres działalności. Spółka portowa przestała działać w oparciu o ustawę z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych (t. jedn. Dz. U. 2017 poz. 2152), ale rozpoczęła działalność w oparciu o przepisy prawa handlowego.

Nowo powstałe spółki, na mocy ustawy były to spółki akcyjne związane przez Skarb Państwa i gminy, przejęły od przedsiębiorstw państwowych cały ich majątek; infrastrukturę oraz suprastrukturę, a także nieruchomości. Suprastruktura stała się ich własnością, natomiast nieruchomości i infrastruktura, na których prowadziły działalność, zostały im nieodpłatnie przekazane przez Skarb Państwa w wieczyste użytkowanie (Neider 2013, s. 76).

Art. 6 ust. 2 ustawy portowej stanowi także, że przedsiębiorstwo spółki ma charakter użyteczności publicznej, której celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, t.jedn. Dz. U. 2017 poz. 827.). Uzasadnia to szczególna troska państwa o nadzór nad ich funkcjonowaniem, choć nie brakuje głosów krytycznych w tym zakresie. W literaturze wskazuje się, że nie ma podstaw do nadaniu spółce portowej charakteru użyteczności publicznej, gdyż port morski nie służy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych (Młynarczyk 2014, s. 291).

Następnym krokiem było rozdzielenie funkcji zarządzania infrastrukturą portową od działalności eksploatacyjnej. W portach funkcjonują podmioty zarządzające (zarządy portów), którym przypisano następujące zadania:

- zarządzać gruntami i infrastrukturą portową;
- prognozować i programować rozwój portów;
- budować, modernizować i utrzymywać infrastrukturę portową;
- pozyskiwać nieruchomości na potrzeby rozwoju portów;
- świadczyć usługi związane z korzystaniem z infrastruktury portowej;

- umożliwić odbiór odpadów ze statków i ich przekazanie do odzysku lub unieszkodliwienia.

Od kwietnia 2017 r., na podmiot zarządzający portem nałożono obowiązek zapewnienia ochrony przeciwpożarowej od strony wody zarządzanych obiektów i terenów oraz statków i innych obiektów pływających znajdujących się na wodach portu, redy lub kotwiczowisku portu. Spółka portowa nie jest wyłącznie spółką zarządzającą lecz także spółką właścicielską. Spółka portowa jest właścicielem:

- lądowej części portu obejmującej grunty Skarbu Państwa wniesione do spółki jako aporty, zgodnie z art. 15 ustawy portowej;
- budynków i urządzeń wzniesionych na gruntach użytkowanych w wieczyste od Skarbu Państwa lub samorządu ( art. 235 § 1 k.c.);
- nieruchomości, względem których spółka portowa skorzystała z prawa pierwokupu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy portowej.

Za bieżącą działalność eksploatacyjną odpowiadają poszczególne podmioty funkcjonujące na terenach portów (J. Młynarczyk, 2014, s. 289).

W czasie trwania przekształceń własnościowych podmiotów zarządzających polskimi portami została uchwalona ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, która określiła możliwości prawne funkcjonowania portu morskiego, zasady jego organizacji oraz miejsce w systemie prawnym i gospodarczym. Szczególnie ważna jest forma prawno-organizacyjna podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi. Nie jest ona jednolita z uwagi na rozróżnienie przez ustawę portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz innych portów i przystani morskich. Ustawa wyróżniła dwie kategorie portów morskich: porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (enumeratywnie wskazując na porty w Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu) oraz inne porty i przystanie morskie (o znaczeniu regionalnym bądź lokalnym) (Pyć, Zużewicz—Wiewiórowska, s. 439–442).

Art. 2. pkt. 6 ustawy portowej stanowi, iż podmiotem zarządzającym jest, utworzony na podstawie ustawy, podmiot powołany do zarządzania portem lub przystanią morską, zaś pkt. 7 stanowi o jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa.

Jak wskazuje J. Młynarczyk „ważnym założeniem uchwalonej ww. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich było ustalenie relacji w zakresie zadań i odpowiedzialności wynikających z własności, zarządzania (władztwa) i użytkowania (eksploatacji)” (Młynarczyk 2002, s. 62). Celem omawianej regulacji miało być zapewnienie

równowagi pomiędzy interesami ogólnonarodowymi jak i lokalnych, a także interesami bezpośrednio zaangażowanych w portach morskich przedsiębiorstw gospodarki morskiej, prowadzących działalność gospodarczą związaną z funkcjonowaniem tych portów (Kruczlak, s. 189).

Charakter działalności podmiotu zarządzającego został uściślony w Rozdziale 3 zatytułowanym Zarządzanie portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Artykuł 6 ustawy o portach i przystaniach morskich, stanowiącym, iż utworzone na podstawie ww. ustawy spółki akcyjne zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej działają na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych (t. jedn. 2017, poz.1577) oraz że przedsiębiorstwa ww. spółek mają charakter użyteczności publicznej. W ustawie uwzględniono także zapewnienie udziału przedsiębiorców, działających na obszarze portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej możliwości współdecydowania o działalności spółki portowej, poprzez możliwość utworzenia rady interesantów portu, jako organu doradczego podmiotu zarządzającego portem.

Na podstawie treści art. 7 ust.1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich zakres przedmiotu działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego obejmuje:

- 1) zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową,
- 2) prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu,
- 3) budowę, rozbudowę, utrzymywanie i modernizację infrastruktury portowej,
- 4) pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu,
- 5) świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej,
- 6) zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania.

Ustawa portowa ogranicza jednak możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot zarządzający do trzech spośród sześciu wymienionych przedmiotów przedsiębiorstwa, a mianowicie: do zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową, świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej oraz do zapewnienia dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków.

Forma prawno-organizacyjna zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi, uzależniona jest od decyzji gminy, pod warunkiem, że nieruchomości gruntowe, na których jest położony port lub przystań morska, stanowią mienie komunalne. Ich budowa,

modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich finansowane są ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w ustawie budżetowej.

W razie niepowołania podmiotu zarządzającego portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniamiorskimi, zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego wykonują, w zakresie określonym w ustawie, dyrektor właściwego urzędu morskiego oraz gmina.

### **3. FUNKCJE PORTÓW MORSKICH Z PUNKTU WIDZENIA GOSPODARKI NARODOWEJ**

Porty morskie, dzięki którym możliwe są wzajemne połączenia między rynkami krajowymi, a w ujęciu szerszym – połączenie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej z rynkami całego świata. Do najważniejszych obiektów infrastrukturalnych w sektorze transportu morskiego zaliczana jest szeroko rozumiana infrastruktura portowa. Finansowanie jej budowy i rozbudowy odbywa się bardzo często z wykorzystaniem środków publicznych, jako że należy to do podstawowych zadań państwa. Ponadto, jest wyrazem troski o własność publiczną (Neider 2008, s. 114-119).

Znaczenie działalności gospodarczej portów morskich wychodzi daleko poza ich granice. Porty zajmują także ważne miejsce w zintegrowanych morsko-ładowych łańcuchach transportowych, jak również w międzynarodowych łańcuchach dostaw. (Tubielewicz, Forkiewicz, 3/12).

Działalność gospodarcza portów realizowana w ramach ich funkcji transportowej, przemysłowej, handlowej i logistycznej, jak również regionalnej. Zakres aktywności gospodarczej kompleksów portowo-przemysłowych, która obejmuje:

- działalność przeładunkowo-składową i magazynową, głównie w zakresie obsługi ładunków handlu zagranicznego i statków transportowych;
- obsługę ruchu pasażersko-turystycznego, w tym morskiej żeglugi promowej i turystycznej;
- obsługę morskich sportów wodnych i żeglarstwa rekreacyjnego (np. porty jachtowe);
- działalność przemysłową, a zwłaszcza przemysłu okrętowego (w tym budowy i remontu statków oraz kooperacja), rybołówstwa morskiego oraz przemysłu przetwórczego, w tym rafineryjnego i chemicznego;
- usługi dystrybucyjno-logistyczne, w tym świadczone przez portowe centra logistyczne, zwłaszcza współpracujące z terminalami kontenerowymi;

- usługi handlowe i techniczne związane m.in. z usługami świadczonymi na rzecz statków morskich (np. usługi holownicze i portowe, warsztaty techniczne) i obrotów towarowych oraz usługi transportu lądowego (kolejowego i drogowego);
- usługi ochrony obiektów portowych i przemysłowych oraz ratownictwa morskiego;
- działalność instytucji administracji portowej, świadczących usługi na rzecz obrotu portowo-morskiego i żeglugi oraz ruchu pasażerskiego. (Tubielewicz, Forkiewicz, 3/12).

Budowanie i utrzymywanie portów morskich wiąże się z realizacją istotnych funkcji, które podzielić można na trzy grupy. Do pierwszej zaliczymy działania w zakresie ruchu statków i odpraw granicznych, celnych i fitosanitarnych statków i ładunków. Do drugiej, działania związane z realizacją umów najmu i dzierżaw na obszarach portowych, a do trzeciej związane z przepisami sanitarnymi, przeciwpożarowymi, ochroną środowiska i zezwoleniami lub koncesjami na określoną działalność.

Porty morskie w Polsce są przejściami granicznymi jak również granicami unijnego obszaru celnego i fitosanitarnego. Dlatego też wejściu statku do portu z ładunkiem towarzyszy szereg prawnych procedur związanych z odprawą graniczną statków i załóg oraz odprawą celną, podatkową i fitosanitarną ładunków (Montwiłł, s. 861).

W drugiej dekadzie XXI wieku państwo znacznie bardziej zaangażowało się w proces modernizacji portów morskich. Krokiem we właściwym kierunku było przyjęcie przez państwo „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” - pierwszego dokumentem ściśle poświęconego problematyce rozwoju portów morskich, który w dużej mierze wiązał się z aplikowaniem o środki unijne na realizację projektów inwestycyjnych. Proces inwestycyjny ma być kontynuowany na podstawie „Programu rozwoju portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)” (Nowaczyk, s. 188).

#### **4. PODSUMOWANIE**

Nie ma wątpliwości co do tego jak istotną rolę dla funkcjonowania gospodarki narodowej, ale także samego państwa odgrywają porty morskie. Funkcjonowanie portów morskich nierozdzielnie wiąże się z ingerencją państwa w procesy gospodarcze. Wynika to ze struktury własnościowej, a także samej specyfiki portu morskiego. Forma i zakres działań państwa w przedmiotowym zakresie uległa ewolucji, wynikającej ze zmiany ustroju a także członkostwa Polski w ramach Unii Europejskiej.

Ustawodawca stworzył w tym celu instrumentarium prawne, z jednej strony zabezpieczające interesy państwa, z drugiej strony mające na celu usprawnienie zarządzania



portami. Mowa tu o spółce portowej. Ustawa portowa, w wyniku nowelizacji implementuje przepisy prawa Unii Europejskiej związane z realizacją swobód rynku wewnętrznego i działań państw członkowskich w tym zakresie.

Status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej gwarantuje płynność finansową. Z jednej strony stanowi to zabezpieczenie dla ciągłości funkcjonowania, z drugiej jednak strony może pojawić się ryzyko odchodzenia od zasad racjonalności w gospodarowaniu mieniem spółek portowych.

## LITERATURA

- Dąbrowski, J. (2014). *Proces kształtowania systemu zarządzania portami morskimi w Polsce*. Porty morskie i żegluga w systemach transportowych. Gdańsk: Instytut Transportu i Handlu Morskiego Uniwersytetu Gdańskiego InfoGlobMar.
- Kosikowski, C. (2010). *Prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Kruczlak, K. (1996). *Przekształcenia własnościowe w gospodarce morskiej*. Gdańsk.
- Młynarczyk, J. (2002). *Prawo morskie*. Gdańsk.
- Młynarczyk, J. (2014). *Ze studiów nad prawnym modelem zarządzania polskimi portami morskimi*, Gdańskie Studia Prawnicze, t.XXXII.
- Montwiłł, A. (2011). *Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjnosługowej w polskich portach morskich*. Analiza stanu. Rozwiązania modelowe, Logistyka 5/2011.
- Neider, J. (2008). *Polskie porty morskie*. Gdańsk.
- Neider, J. (2013). *Rozwój polskich portów morskich*. Gdańsk.
- Nowaczyk, P. (2017). *Zakres ingerencji państwa w rozwój sektora portowego w Polsce*. Zeszyt Naukowy Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, 156/2017.
- Pyć, D., Zużewicz—Wiewiórowska, I., (2013). *Leksykon prawa morskiego 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Tubielewicz, A., Forkiewicz, M., (2011). *Porty morskie jako element infrastruktury krytycznej łańcucha dostaw*. Logistyka 2/2011.