

Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w polskich portach morskich. Analiza stanu. Rozwiązania modelowe.

Wstęp

Na układ funkcjonalny portu morskiego składają się: sferę administracyjno-zarządczą i eksploatacyjno-usługową. Tworzą one szereg powiązań niezbędnych do sprawnego realizowania procesów gospodarczych przebiegających w obszarze portu. Znaczna część tych powiązań jest efektem obowiązujących przepisów prawa nakładających na administrację państwa, podmioty zarządzające, użytkowników portów obowiązek realizowania procesów gospodarczych zgodnie z nimi. Pozostałe wynikają z organizacji funkcjonowania portu oraz powiązań cywilno-prawnych pomiędzy podmiotem zarządzającym a jego użytkownikami.

W materiale zaprezentowano powiązania sfer w ramach płaszczyzn aktywności portu: prawnej, inwestycyjnej i usługowo-produkcyjnej dokonując jednocześnie analizy powiązań i procedur realizacji procesów gospodarczych przebiegających w polskich portach morskich. Przeprowadzona analiza stała się podstawą określenia modelowego kształtu powiązań sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w polskich portach morskich wraz ze wskazaniem zmian prawnych niezbędnych do zastosowania rozwiązań optymalizujących procesy gospodarcze przebiegające w układzie przestrzenno-funkcjonalnym portu morskiego.

Z punktu widzenia załadowców, operatorów portowych, spedytorów optymalizacja procesów gospodarczych w przestrzeni portu morskiego pozwoli zarówno na poprawę ich efektywności jak i na poprawę konkurencyjności polskich portów morskich wzmacniając tym samym ich znaczenie w strukturze polskiego handlu zagranicznego oraz na bałtyckim rynku usług portowych.

Płaszczyzny aktywności portu morskiego

Aspekty funkcjonowania portów morskich można sprowadzić do trzech zbiorów, które przyjmują postać płaszczyzn aktywności portu wzajemnie od siebie zależnych i oddziałujących jedna na drugą. Pod pojęciem płaszczyzny należy rozumieć zbiór monotematycznych procesów porządkujących, umożliwiających i obrazujących funkcjonowanie portu morskiego. Trzema płaszczyznami aktywności portu są²:

1. Płaszczyzna prawna,
2. Płaszczyzna inwestycyjna,
3. Płaszczyzna usługowo-produkcyjna.

Analiza procesów zachodzących w portach morskich wskazuje, że każdy z nich jest realizowany w ramach którejś z trzech powyższych płaszczyzn. Tym samym każde działanie można przyporządkować do któregoś z tych zbiorów nazwanych płaszczyznami aktywności portu morskiego.

Płaszczyzna prawna jest to zbiór przepisów i działań regulujących wszelkie aspekty funkcjonowania portu morskiego, jego relacji wewnętrznych i relacji z otoczeniem.

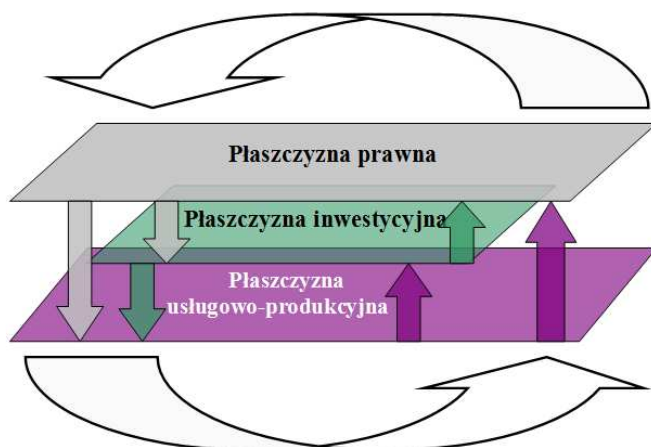
Płaszczyzna inwestycyjna jest to zbiór działań realizowanych w układzie przestrzenno-funkcjonalnym portu morskiego przez instytucje międzynarodowe, państwowe i miejskie oraz podmiot zarządzający jak również firmy funkcjonujące w sferze eksploatacyjno-usługowej związanych z aktywnością inwestycyjną.

Płaszczyzna usługowo-produkcyjna jest to zbiór działań firm funkcjonujących w porcie morskim w sferze eksploatacyjno-usługowej związanych bezpośrednio i pośrednio z obsługą pasażerów, ładunków, jednostek ładunkowych i środków transportu oraz przetworzeniem i produkcją dóbr.

¹ dr inż. Andrzej Montwiłł, Akademia Morska w Szczecinie

² A. Montwiłł: Model zarządzania polskimi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, Praca doktorska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008

Powyższe płaszczyzny tworzą przestrzeń społeczno-gospodarczą wykraczającą w swojej aktywności poza segment przestrzenny portu. Pierwotną płaszczyzną (nie dotyczy to tylko portów morskich) jest płaszczyzna prawna określająca ramy działań zarówno w płaszczyźnie inwestycyjnej, jak i płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej. Z kolei płaszczyzna inwestycyjna wyznacza techniczne możliwości działania portu morskiego w płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej. Zrozumiałym jest, że w przypadku zmian w płaszczyźnie prawnej, ulegają zmianie zasady działania bądź tylko w jednej, bądź obu pozostałych płaszczyznach. Oczywiście może zaistnieć oddziaływanie odwrotne.

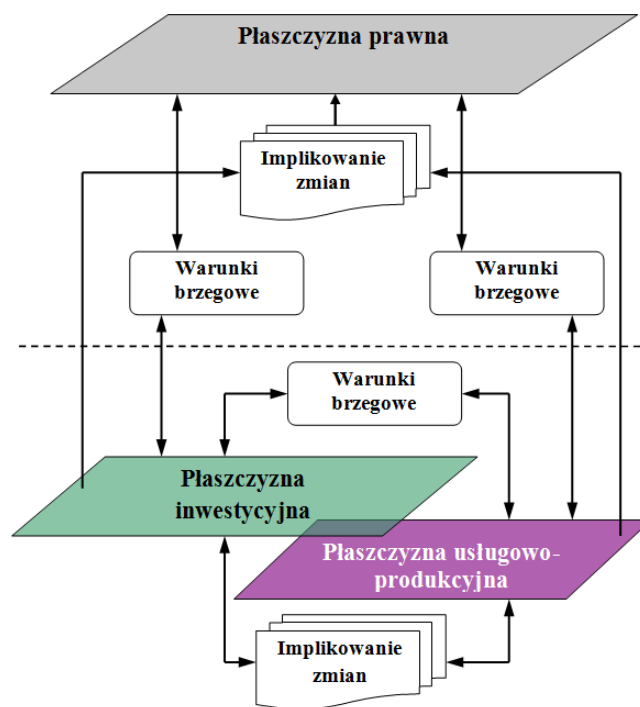


Rys. 1. Płaszczyzny aktywności portu morskiego i ich wzajemne schematyczne oddziaływanie
Źródło: opracowanie własne

Krytyczna ocena stanu prawnego wynikająca z negatywnych doświadczeń instytucji i firm działających w płaszczyznach inwestycyjnej lub usługowo-produkcyjnej może doprowadzić do zmian w prawnej sytuacji portu morskiego. Lata 1996-2005 w polskich portach to lata wielu zmian w każdej z płaszczyzn aktywności portu wywoływanych przez zmiany prawne, zmiany własnościowe i organizacyjne. Tym samym jakakolwiek zmiana w płaszczyźnie prawnej portu morskiego powoduje skokowe zmiany procesów realizowanych w płaszczyźnie inwestycyjnej oraz płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej. I odwrotnie, istotne zmiany w płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej prowadzą do zmian w sferze inwestycyjnej i prawnej.

Oczywistym jest również to, że istnieje wzajemne oddziaływanie płaszczyzn inwestycyjnej i usługowo-produkcyjnej. Oddziaływanie to może powodować zmiany powolne lub skokowe. Budowa przez podmiot zarządzający lub agendy państwa nowej infrastruktury pozwalającej na zainwestowanie w suprastrukturę portową firmie przeładunkowo-składowej prowadzić będzie do skokowej zmiany w płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej wy-

rażającej się istotnym wzrostem możliwości przeładunkowych lub składowych portu, a co za tym idzie wzrostem aktywności gospodarczej przedkładającej się na aspekty społeczne funkcjonowania portu.



Rys. 2. Schemat wzajemnego oddziaływania płaszczyzn aktywności portu morskiego
Źródło: opracowanie własne

Oddziaływanie powyższych płaszczyzn może powodować również zmiany powolne mające w wielu portach morskich charakter ciągły. Wywoływane są nowymi ofertami rynkowymi sfery eksploatacyjno-usługowej, która dostosowuje swoje możliwości do oczekiwań kontrahentów wprowadzając:

- nowoczesne i innowacyjne rozwiązania w technice obsługi ładunków, pasażerów, jednostek ładunkowych i środków transportu (płaszczyzna inwestycyjna),
- zmiany w organizacji świadczenia usług lub produkcji (płaszczyzna usługowo-produkcyjnej) przejawiające się dostosowaniem sposobu i zasad działania do wymogów kontrahentów portu.

W tabeli 1 zaprezentowano ramy odniesienia poszczególnych płaszczyzn aktywności na aktywność portu morskiego.

Tabela 1. Rola płaszczyzn aktywności portu morskiego.	
Płaszczyzna:	Ramy odniesienia
prawna	określa możliwości prawne funkcjonowania portu morskiego, zasady jego organizacji i miejsce w systemie prawnym i gospodarczym,
inwestycyjna	określa możliwości realizacji przez port morski usług na rzecz ładunków, środków transportu i ludzi oraz możliwości produkcji,
usługowo-produkcyjna	kreuje poziom aktywności gospodarczej portu morskiego, decydując o jego pozycji rynkowej,
Źródło: opracowanie własne	

Znaczenie portu morskiego na przedpolu i zapleczu jest proporcjonalne do jego obrotów i wachlarza usług w zakresie obsługi ładunków, środków transportu, jednostek ładunkowych i pasażerów a podstawowa rola przypada tu płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej. Jej aktywności rozstrzyga o pozycji rynkowej portu morskiego, co w dzisiejszej gospodarce europejskiej i światowej przekłada się na obroty finansowe decydujące o sile i znaczeniu każdej organizacji gospodarczej czy każdego grona gospodarczego. Zaprezentowane w tabeli 1 znaczenie poszczególnych płaszczyzn dla układu przestrzenno-funkcjonalnym portu wskazuje, że płaszczyzny prawna i inwestycyjna, szczególnie jeżeli chodzi o infrastrukturę portową, powinna umożliwiać rozwój sfery eksploatacyjno-usługowej. Analiza funkcjonowania portów morskich wskazuje, że podstawowy zakres działania sfery administracyjno-zarządczej mieści się w płaszczyznach prawnej i inwestycyjnej, a tylko w niewielkim zakresie usługowo-produkcyjnej.

Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w procesach portowych

Powiązania sfer na płaszczyźnie prawnej

Przedsiębiorstwa działające w sferze eksploatacyjno-usługowej portu morskiego w Polsce można podzielić na: przeładunkowe, operatorskie, spedycyjne, logistyczne, kontrolne i agencyjne. W sferze tej działają również przewoźnicy, różnego typu przedsiębiorstwa obsługi przeładowców, operatorów, przewoźników, firmy produkcyjne i przetwórcze oraz finansowe, ubezpieczeniowe i certyfikujące tworząc szereg powiązań organizacyjnych, opera-

cyjnych, technicznych i kapitałowych. Prowadząc różnorodną działalność wchodzi one w powiązania operacyjne i cywilno-prawne z jednostkami organizacyjnymi sfery administracyjno-zarządczej. Dzielimy na trzy podstawowe grupy. Do pierwszej zaliczymy powiązania w zakresie ruchu statków i odpraw granicznych, celnych i fitosanitarnych statków i ładunków. Do drugiej w zakresie umów najmu i dzierżaw na obszarach portowych a do trzeciej związane z przepisami sanitarnymi, przeciwpożarowymi, ochroną środowiska i zezwoleniami lub koncesjami na określoną działalność.

W tabeli 2 zaprezentowano powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej występujące w procesach dotyczących ruchu statków, odpraw granicznych, celnych i fitosanitarnych statku i ładunku.

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. W procesach tych różne agendy rządowe i podmiot zarządzający są odpowiedzialne za realizację określonych procedur mających na celu realizację obowiązującego porządku prawnego.

Zaprezentowane w tabeli 2 powiązania sfer obrazują wielość obowiązkowych odpraw granicznych, celnych i fitosanitarnych w polskich portach morskich. Odprawy te dokonywane są przez każdą z agend państwowych osobno co powoduje wydłużanie procesu odpraw ładunków w niektórych przypadkach nawet do kilku dni. Spedytorzy i przeładowcy zmuszeni są do poświęcania znacznej ilości czasu na ich organizację, dostarczanie dokumentów i obsługę pracowników agend państwowych dokonujących odpraw.

Obowiązujący w Polsce system poboru podatku VAT przy dokonywaniu odprawy ostatecznej importowej jest niekorzystny dla załadowców dokonujących importu przez polskie porty morskie. Dlatego też znaczne ilości ładunków polskiego handlu zagranicznego w imporcie są kierowane do Polski przez porty niemieckie, holenderskie czy belgijskie co wynika z innego, dużo bardziej korzystnego dla importerów, sposobu rozliczania podatku VAT przy dokonywaniu odprawy ostatecznej ładunku w tych państwach.

Organizacja odprawy celnej i fitosanitarnej ładunków w polskich portach morskich utrudnia i spowalnia procesy transportowe. W połączeniu z niekorzystnym, w porównaniu z innymi państwami unijnymi, sposobem poboru podatku VAT od ładunków importowanych prowadzi to do

Tabela 2. Powiązania sfer na płaszczyźnie prawnej w zakresie ruchu statków, odpraw granicznych i fitosanitarnych

Sfera administracyjno-zarządcza	Sfera eksploatacyjno-usługowa	Powiązania sfer w ramach poszczególnych procesów gospodarczych przebiegających w przestrzeni portu
Administracja morska	Agent statkowy Armator	<ul style="list-style-type: none"> – procedury prawne związane z zezwoleniem statku na wejście, pobyt i wyjście z portu, – zezwolenia na prace niebezpieczne w czasie pobytu handlowego statku w porcie.
Służba graniczna	Agent statkowy Armator	– odprawa graniczna statku i załogi po wejściu statku do portu i przed wyjściem z portu.
Urząd celny	Załadowca Spedytor	<ul style="list-style-type: none"> – odprawy celna ładunku. – rozliczenia podatkowe związane z międzynarodowym obrotem ładunków.
Służby fitosanitarne, każda osobno	Przeładowca Operator portowy Załadowca/Spedytor Armator	<ul style="list-style-type: none"> – odprawy fitosanitarne ładunku, – odprawy fitosanitarne przyborów ładunkowych.
Podmiot zarządzający	Agent statkowy Armator	<ul style="list-style-type: none"> – opłaty portowe zgodnie z Ustawą o portach i przystaniach morskich i taryfą portową. – odbiór zanieczyszczeń sanitarnych, śmieci i pozostałości ładunkowych zgodnie z Konwencją Helsińską i taryfą portową.

Źródło: opracowanie własne

obniżania konkurencyjności polskich portów morskich w stosunku do portów niemieckich, holenderskich i belgijskich.

W tabeli 3 przedstawiono drugą grupę powiązań sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w zakresie umów najmu i dzierżaw oraz związanych z tym innych działań stron.

morskich, gdzie w artykule 3 zapisano co następuje:³

1. „Zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, wymaga:

Tabela 3. Powiązania sfer na płaszczyźnie prawnej w zakresie umów najmu i dzierżaw na obszarach portowych

Sfera administracyjno-zarządcza	Sfera eksploatacyjno-usługowa	Powiązania sfer w ramach poszczególnych procesów gospodarczych przebiegających w przestrzeni portu
Ministerstwo Skarbu Państwa i podmiot zarządzający	Przeładowca Operator	– umowy dzierżawy nieruchomości gruntowych i infrastruktury portowej powyżej 10 a maksymalnie do 30 lat.
Podmiot zarządzający	Przeładowca Operator	<ul style="list-style-type: none"> – umowy dzierżawy nieruchomości gruntowych i infrastruktury portowej do 10 lat, – umowy na dostawę mediów i odbiór ścieków¹, – ochrona terenów portowych i obiektów portowych zgodnie z kodeksem ISPS¹.
	Spedytor Agent statkowy Firma kontrolna Przewoźnik lądowy i śródlądowy Firmy obsługi statków i innych użytkowników portu	<ul style="list-style-type: none"> – umowy najmu pomieszczeń, budynków i nieruchomości, – umowy na dostawę mediów i odbiór ścieków.² – ochrona terenów portowych i obiektów portowych zgodnie z kodeksem ISPS.³

Źródło: opracowanie własne

Procedury w zakresie zawierania umów dzierżawy nieruchomości portowych stosowane przez podmioty zarządzające polskimi portami morskimi uwzględniają zapisy ustaw o finansach publicznych i ustawy o portach i przystaniach

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o portach i przystaniach morskich, tekst jedn. Dz.U.2004 Nr 281 poz. 2782, opr. Kancelarii Sejmu

- 1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste,
- 2) oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem albo na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat
- nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich.
2. Wszczęcie postępowania o wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 1, następuje na wniosek podmiotu, który zamierza rozporządzić nieruchomością w zakresie posiadanego prawa.
3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, powinien określać:
 - 1) podmiot, na rzecz którego nastąpi rozporządzenie nieruchomością,
 - 2) przedmiot umowy, w sposób umożliwiający identyfikację nieruchomości,
 - 3) uzasadnienie zamierzonej czynności prawnej, w tym informację dotyczącą dotychczasowego i przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości.
4. Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, dołącza się:
 - 1) umowę przedwstępną,
 - 2) dokumenty potwierdzające tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości,
 - 3) opinię podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, dotyczącą przedmiotu umowy, o której mowa w pkt 1, w przypadku gdy wnioskodawcą jest inny podmiot niż podmiot zarządzający portem lub przystanią morską,
 - 4) inne dokumenty potwierdzające dane i informacje wynikające z wniosku.
5. W przypadku umów o oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem albo na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat dołączona do wniosku umowa przedwstępna powinna określać w szczególności zasady rozliczeń nakładów poniesionych na nieruchomość oraz warunki rozwiązania przyrzeczonej umowy przed upływem terminu, na który zostanie zawarta.
6. Odmowa udzielenia zgody, o której mowa w ust. 1, może nastąpić ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ze względu na inny ważny interes publiczny.
7. Umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1, są nieważne."

Obowiązek stosowania w procesach pozyskiwania dzierżawców na nieruchomości i infrastruk-

ture portową przepisów ustaw o finansach publicznych i ustawy o portach i przystaniach morskich powoduje, że procesy te są długotrwałe i trwają nawet kilkanaście miesięcy. Szczególnie ma to miejsce w przypadku dzierżaw powyżej 10 lat, a takie są regułą, kiedy przyszły dzierżawca planuje inwestycje na pozyskanych nieruchomościach portowych, gdzie wymagana jest zgoda Ministra Skarbu Państwa. Podobna sytuacja występuje również w przypadku kiedy na przygotowanie nieruchomości i infrastrukturę pod kątem jej wydzierżawia znaczne nakłady inwestycyjne poniósł podmiot zarządzający. Jest on zainteresowany wieloletnią dzierżawą bo taka umożliwi zwrot poniesionych nakładów inwestycyjnych.

Złożony i długotrwały proces pozyskiwania dzierżawców nieruchomości i infrastruktury portowej stosowany w polskich portach morskich nie jest korzystny dla ich rozwoju. Nakłada się na to brak transparentnych zasad określania przez podmioty zarządzające stawek dzierżawnych, które często są na poziomie stawek w portach zachodnioeuropejskich. W żadnym z polskich portów morskich nie sklasyfikowano nieruchomości portowych pod kątem ich wartości, dostępności od strony wody oraz zaplecza i preferencji dla potencjalnych dzierżawców gotowych rozwijać działalność zgodną ze strategią rozwoju portu.

Trzecia grupa powiązań sfer jest wynikiem obowiązujących w Polsce przepisów sanitarnych, przeciwpożarowych, ochrony środowiska oraz koncesji i zezwoleń na określoną działalność. Należy jednak podkreślić, że są to regulacje ogólnokrajowe i dotyczą wszystkich przedsiębiorstw działających w określonych branżach. Tym samym nie są wyjątkowymi czy swoistymi powiązaniem dotyczącymi tylko przedsiębiorstw portowych i nie wymagają analizy pod kątem wywierania wpływu na ich działalność przez różne organa administracji państwowej i nie wpływają na pogorszenie pozycji konkurencyjnej polskich portów morskich.

Powiązania sfer na płaszczyźnie inwestycyjnej

Płaszczyzna inwestycyjna to zbiór działań przekładający się na zdolność portu morskiego do realizacji usług na rzecz ładunków, jednostek ładunkowych, środków transportu i ludzi oraz na potencjał produkcyjny przemysłu portowego. Działania te realizowane w układzie przestrzenno-funkcjonalnym portu są sumą działań sfery administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej. Ich harmonijne działania ułatwiają przebieg procesów inwestycyjnych w sytuacji jedności celów podmiotów zarządzających polskimi portami morskimi i operatorów lub przeładowców portowych.

Najważniejsze w rozwoju przestrzennym i lokowaniu inwestycji akty prawne (ustawa o zago-

spodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane) z jednej strony podporządkowują inwestycje na terenie portów i jego akwenach ogólnie obowiązującym przepisom, z drugiej strony wprowadzają szczególne uregulowania zwłaszcza w kompetencjach organów administracji państwowej i samorządowej. Akty prawa w zakresie inwestycji są przepisami szczególnymi w stosunku do ustawy o obszarach morskich, która powierza kompetencje z zakresu administracji rządowej na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym urzędowi morskim. Oznacza to, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania obiektów lokalizowanych na gruntach w granicach portów morskich wydaje urząd gminy/miasta, decyzje o warunkach zabudowy na obszarach w kompetencji administracji morskiej (akwenach) – urzędy morskie, a pozwolenia na budowę – wojewoda. Wydawane decyzje są przez wymienione organy wzajemnie uzgadniane. W związku z tym, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wyłącza planowanie na obszarach morskich ze swych przepisów, a tym samym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie zawierają ustaleń funkcjonalnych dla tych wód, urzędy morskie wydają swoje decyzje, zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, w drodze rozprawy administracyjnej.

Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w różnych procesach inwestycyjnych realizowanych w segmencie przestrzennym portu morskiego, w zależności zaangażowania inwestycyjnego podmiotu zarządzającego i użytkowników portu można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa dotyczy powiązań powstających w procesach inwestycyjnych prowadzonych przez operatorów i przeładowców portowych będących dzierżawcami nieruchomości portowych i infrastruktury portowej gdzie podmiot zarządzający nie musi angażować się inwestycyjnie. W takim przypadku przeprowadzenie procesu inwestycyjnego przez operatora lub przeładowcę wymaga przejścia całej procedury obowiązującej w Polsce uzupełnionej zezwoleniami ze strony podmiotu zarządzającego jako wieczystego użytkownika gruntów oraz właściciela infrastruktury portowej i Urzędu Morskiego (o ile wymagają tego uregulowania ustawowe).

Reasumując, można stwierdzić, że proces inwestycyjny realizowany przez operatora czy przeładowcę portowego na terenach portowych, bez ingerencji w jego akweny, jest procesem realizowanym na zasadach ogólnokrajowych o ile zapisy umowy dzierżawy zawartej z podmiotem zarządzającym nie wprowadzają szczególnych regulacji w tym zakresie. W każdej umowie dzierżawy są zapisy obligujące dzierżawcę do uzyskania zezwolenia na inwestycję na nieruchomościach będących

we władaniu podmiotu zarządzającego. Nie mniej jednak w procesach inwestycyjnych realizowanych samodzielnie przez operatora lub przeładowcę portowego powiązania sfer ograniczają się do uzyskania zezwolenia ze strony podmiotu zarządzającego, a urzędu morskiego w przypadku kiedy inwestycja realizowana jest również na akwenach portowych.

Z druga grupą powiązań na płaszczyźnie inwestycyjnej portu morskiego mamy do czynienia w sytuacji kiedy zaangażowanie inwestycyjne występuje jednocześnie po stronie podmiotu zarządzającego i aktualnego lub przyszłego operatora portowego czy też przeładowcy. Powiązania te będą różne w zależności od tego czy partnerem w procesie inwestycyjnym podmiotu zarządzającego będzie aktualny dzierżawca zainteresowany lub nie zmianą czasu trwania umowy czy też potencjalny dzierżawca jako inwestor na obszarach inwestycyjnych podmiotu zarządzającego. Na rysunku nr 3 zaprezentowano różne sekwencje powiązań sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w procesach inwestycyjnych zależne od przedstawionych powyżej przypadków.

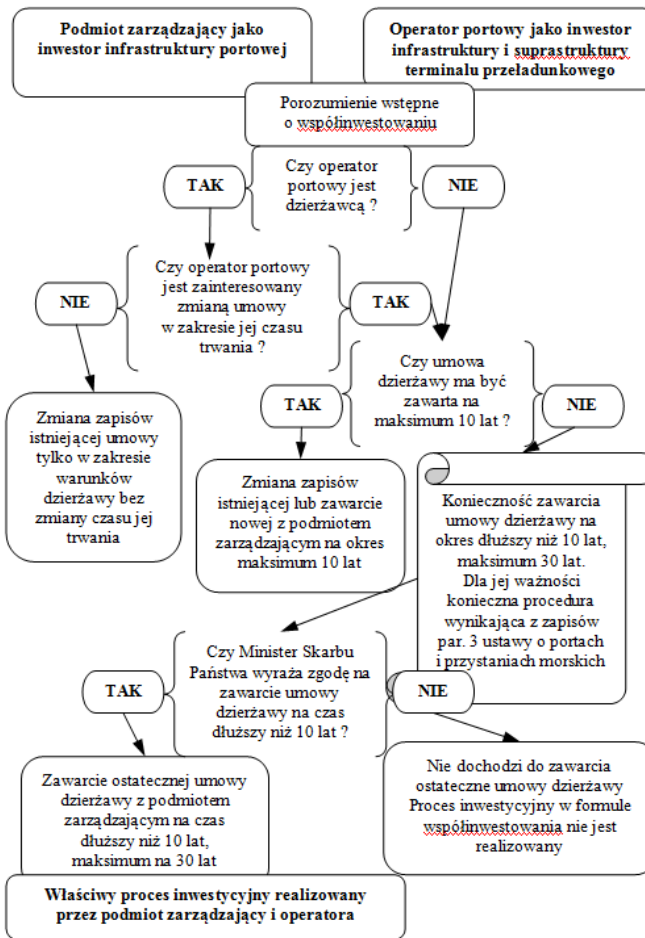
Obowiązujące w polskich portach morskich przepisy powodują, że procesy inwestycyjne, w których zaangażowanie kapitałowe zarówno ze strony podmiotu zarządzającego jak i obecnego lub przyszłego operatora czy przeładowcy, sięgające wielu milionów złotych są z reguły poprzedzone wielomiesięcznymi procedurami związanymi z zawarciem wieloletniej umowy dzierżawy.

Inwestycje portowe są inwestycjami kapitałochłonnymi o kilkudziesięcioletnim okresie zwrotu nakładów. Dlatego też większość umów dzierżawy podpisywanych przez operatorów czy przeładowców zainteresowanych budową terminali portowych zawieranych jest na czas powyżej 10 lat co wiąże się z wielomiesięcznymi procedurami poprzedzającymi właściwe wspóln inwestowanie przez zainteresowane strony a sama procedura jest traktowana jako element procesów inwestycyjnych.

Istotnym problemem procesów wspóln inwestowania w polskich portach morskich jest prawo Ministra Skarbu Państwa nie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy „...ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ze względu na inny ważny interes publiczny.”⁴ Enigmatyczność zapisów ustawowych powoduje, że każda potencjalna umowa dzierżawy związana z inwestowaniem w nowe zdolności przeładunkowe, składowe czy produkcyjne na obszarach portowych w Polsce może być zanegowana przez Ministra Skarbu Państwa. W ostatnich latach kilkakrot-

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o portach i przystaniach morskich, tekst jedn. Dz.U.2004 Nr 281 poz. 2782, opr. Kancelarii Sejmu, par. 3 ust. 6

nie doszło już do braku zgody skutkującej nie wejściem do polskich portów inwestorów chcących zwiększyć ich potencjał poprzez budowę nowych terminali lub modernizację istniejących.



Rys. 3. Powiązania sfer w procesach prowadzących do współinwestowania w obszarze portu morskiego w Polsce

Źródło: opracowanie własne

Powiązania sfer na płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej

Zapisy ustawy o portach i przystaniach morskich regulują zakres działania podmiotów zarządzających ustawiając je w roli landlorda, tj. podmiotu, który nie może prowadzić działalności eksploatacyjnej. W praktyce oznacza to ograniczenie zadań instytucji i organizacji sfery administracyjno-zarządczej do działań typowych dla niej. Z drugiej strony użytkownicy polskich portów morskich swoją aktywność koncentrują na działalności przypisanej sferze eksploatacyjno-usługowej. Tym samym w procesach portowych na płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej praktycznie brak jest powiązań obu sfer. Wyjątkiem w tym zakresie są rozwiązania organizacyjne i prawne związane z funkcjonowaniem terminalu promów morskich w Świnoujściu których efektem są powiązania cywilno-prawne podmiotu

zarządzającego na płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej z przedsiębiorstwami sfery eksploatacyjno-usługowej.

Baza Promów Morskich w Świnoujściu jest od roku 2001 własnością Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA. Zakup terminalu od Polskiej Żeglugi Bałtyckiej wiązał się z zaciągnięciem kredytu w wysokości 200 mln zł. Skala zobowiązań na rzecz banku kredytującego wymagała ze strony podmiotu zarządzającego takiego ułożenia przepływu środków finansowych od operatorów promów aby zminimalizować ryzyko nie wpływania ich na konto Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA. Mogło by to mieć miejsce gdyby terminal promowy został wydzierżawiony a dzierżawca zalegałby z opłatami z tego tytułu mimo wpływów od operatorów promów korzystających z bazy. Dlatego też, Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA, właściciel Bazy Promów Morskich w Świnoujściu, zawarł umowy na świadczenie usług bezpośrednio

z operatorami promów morskich a do wykonywania usług portowych na terminalu wynajął stworzoną w tym celu spółkę Terminal Promowy Świnoujście Sp. z o.o. Tym samym doszło do powstania powiązań na płaszczyźnie usługowo-produkcyjnej w postaci zawarcia stosownych umów cywilnoprawnych pomiędzy podmiotem zarządzającym a przewoźnikami promowymi z jednej strony i stevedorem portowym z drugiej strony. Rozwiązanie to jest wyjątkowym w przypadku polskich portów morskich aczkolwiek optymalnym dla omawianego przypadku.

Modelowe powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w procesach portowych

Charakterystyczne dla polskich portów morskich powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej są wypadkową obowiązujących przepisów prawa oraz organizacji ich segmentu funkcjonalnego. Analiza powiązań na płaszczyźnie prawnej wykazała, że zarówno przepisy prawa jak i organizacja pracy organów administracji państwowej negatywnie wpływają na pozycję konkurencyjną polskich portów morskich. Stan ten wymaga zmian w kierunku pozwalającym na zwiększenie znaczenia portów w systemie polskiego handlu zagranicznego i bałtyckim rynku usług transportowych. Zmiany te winny iść w kierunku upodobnienia polskiego prawa i procedur administracyjnych do obowiązujących w portach niemieckich. Odniesienie się do prawodawstwa niemieckiego i portów tego kraju to efekt oceny zachowań załadowców działających w polskim handlu zagranicznym uznających rozwiązania niemieckie za naj-

bardziej prorynkowe w efekcie czego porty w Hamburgu i Brementhaven oraz inne mniejsze obsługują rocznie kilkaset tysięcy ton ładunków kierowanych na polski rynek czy też eksportowanych z Polski. Tendencja ta nasiliła się od momentu uznania przez polskie organa podatkowe, że usługi portowe na rzecz ładunków nie są związane z usługami na rzecz armatorów a tym samym nie mogą być zwolnione z podatku VAT.

W tabeli 4 zaprezentowano modelowe powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w zakresie ruchu statków i odpraw granicznych i fitosanitarnych w polskich portach morskich. Wprowadzenia zaprezentowanych rozwiązań wymaga zmian prawnych i organizacyjnych związanych z:

- koordynacją ruchu jednostek pływających w polskich portach morskich,
- odprawami celnymi i fitosanitarnymi ładunków i przyborów ładunkowych,
- rozliczeniami podatkowymi ładunków importowanych przez polskie porty morskie.

Zmiany te poprawią pozycję konkurencyjną polskich portów morskich i pozwolą na zwiększenie ich obrotów o część ładunków polskiego handlu zagranicznego aktualnie przechodzących przez porty holenderskie i niemieckie.

1. Przeniesienia koordynacji ruchu jednostek pływających z urzędów morskich do podmiotów zarządzających portami polskimi portami.
2. Wprowadzenia zablokowanej odprawy celnej i fitosanitarnej realizowanej przez jednego pełnomocnego przedstawiciela działającego w imieniu właściwych administracji państwa.
3. Wprowadzenie wzorowanych na prawie niemieckim zasad podatkowych związanych z rozliczeniami podatku VAT w imporcie i eksporcie polskich ładunków handlu zagranicznego. Szczególnie dotyczy to terminów płatności podatku VAT przy wprowadzaniu towaru przez polskie porty morskie do obszaru Unii Europejskiej czy zniesienia obowiązkowych zabezpieczeń finansowych dla załadowców i spedytorów obsługujących ładunki w handlu zagranicznym.

Realizacja powyższych zmian prawnych usprawni procesy obsługi ładunków i statków w polskich portach morskich poprzez nadanie wymiaru ekonomicznego koordynacji ruchu jednostek pływających oraz przeprowadzanych odpraw celnych i fitosanitarnych ładunków.

Kolejnym obszarem działalności portowej, który wymaga zmiany przepisów prawa jest problematyka dzierżaw portowych. Aktualne rozwiązania powodują wydłużanie procedur związanych z

Tabela 4. Modelowe powiązania sfer na płaszczyźnie prawnej w zakresie ruchu statków, odpraw granicznych i fitosanitarnych		
Sfera administracyjno-zarządcza	Sfera eksploatacyjno-usługowa	Powiązania sfer w ramach poszczególnych procesów gospodarczych przebiegających w przestrzeni portu
Podmiot zarządzający	Agent statkowy Armator	<ul style="list-style-type: none"> – procedury prawne związane z zezwoleniem statku na wejście, pobyt i wyjście z portu, – zezwolenia na prace niebezpieczne w czasie pobytu handlowego statku w porcie, – opłaty portowe zgodnie z Ustawą o portach i przystaniach morskich i taryfą portową, – odbiór zanieczyszczeń sanitarnych, śmieci i pozostałości ładunkowych zgodnie z Konwencją Helsińską i taryfą portową.
Służba graniczna	Agent statkowy Armator	odprawa graniczna statku i załogi po wejściu statku do portu i przed wyjściem z portu.
Pełnomocny przedstawiciel: – urzędu celnego, – służb fitosanitarnych.	Załadowca Spedytor Przeładowca Operator portowy Armator	zablokowane odprawy: <ul style="list-style-type: none"> – celna ładunku, – fitosanitarne ładunku, – fitosanitarne przyborów ładunkowych.
Urząd celny	Załadowca Spedytor	rozliczenia podatkowe związane z międzynarodowym obrotem ładunków wg standardów obowiązujących w portach niemieckich

Źródło: opracowanie własne

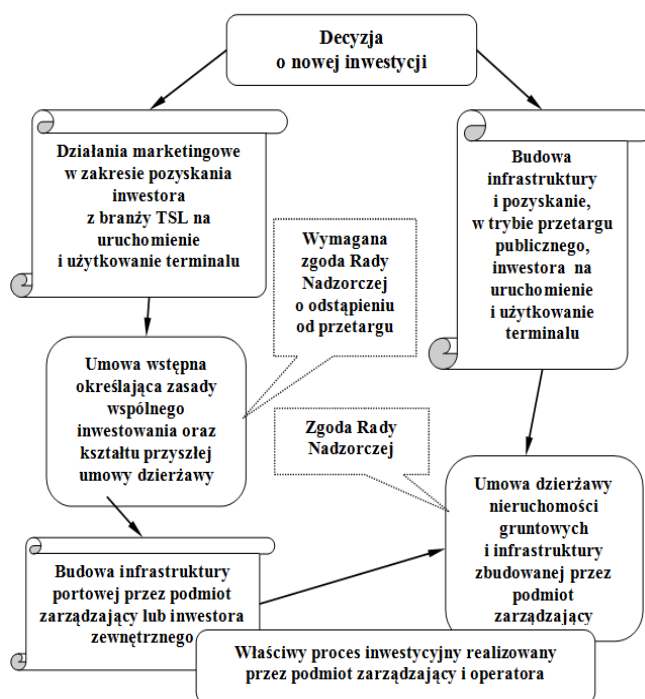
Zaprezentowane w tabeli 4 modelowe powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w zakresie ruchu statków i odpraw granicznych i fitosanitarnych w polskich portach morskich wymagają następujących zmian prawnych:

zawieraniem przez podmioty zarządzające wieloletnich umów dzierżawy do kilkunastu miesięcy. Zmiana tego stanu rzeczy wiąże się ze zmianą zapisów ustawy o portach i przystaniach morskich w dwóch zasadniczych kwestiach. Pierwsza dotyczy gospodarki nieruchomościami portowymi w grani-

cach portu morskiego w zakresie oddawania ich w wieloletnie użytkowanie, dzierżawy i najmy. Zmiana zapisów paragrafu 3 pozwoli zlikwidować konieczności uzyskiwania zgody ministra właściwego ds. skarbu państwa na powyższe dla okresów przekraczających 10 lat. Ingerencja ministra, i to właściwego do spraw gospodarki morskiej i transportu, winna się ograniczać do blokowania zgody na powyższe działania tylko w przypadku stwierdzenia, że takowa dzierżawa zagrożenia obronności i bezpieczeństwu państwa. Podmioty zarządzające powinny uzyskać pełną autonomię w zakresie gospodarki nieruchomościami portowymi przy zastrzeżeniu zakazu ich sprzedawania.

Druga zmiana usprawniająca proces pozyskiwania kolejnych dzierżawców nieruchomości portowych co wiąże się nierozdzielnie z inwestowaniem przez operatorów portowych w nowe terminale przeładunkowo-składowe) dotyczy wprowadzenia do ustawy o portach i przystaniach morskich zapisów stwierdzających, że podmioty zarządzające, jako powstałe na mocy ww. ustawy, nie podlegają zapisom ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych a tym samym nie są państwowymi osobami prawnymi i jako takie nie podlegają regulacjom wynikającym z ww. ustawy. Taki zapis zniesie obowiązek organizowania przez podmioty zarządzające przetargów na dzierżawę nieruchomości i infrastruktury portowej. Dzięki temu już na etapie analizy rynkowej możliwe będzie prowadzenie rozmów z potencjalnym dzierżawcą i inwestorem w terminal portowy na bazie przeprowadzonych przez podmiot zarządzający inwestycji w infrastrukturę portową.

Na rysunku 4 zaprezentowano modelową sekwencję działań podmiotu zarządzającego związaną z inwestowaniem i pozyskiwaniem współinwestorów celem zwiększania potencjału portu w zakresie możliwości realizacji przez port morski usług na rzecz ładunków, środków transportu i pasażerów. Autonomiczność podmiotu zarządzającego w zakresie gospodarki nieruchomościami portowymi znakomicie przyspieszy procesy dzierżaw i budowy nowych terminali portowych ograniczając powiązanie sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej do relacji pomiędzy nim a operatorem portowym funkcjonującym w porcie lub zamierzającym rozpocząć działalność poprzedzoną inwestycjami w infrastrukturę i suprastrukturę kolejnego terminalu portowego. Istotnym dla optymalności procesów rozwojowych portu morskiego jest również to, że wprowadzenie zmian w ustawie o portach i przystaniach morskich w omawianym zakresie zoptymalizuje procesy przygotowania inwestycji portowych z racji możliwości zawierania umów wstępnych z konkretnym operatorem i inwestowaniem w skali uznanej przez obie strony za najwłaściwszą z ekonomicznego punktu widzenia.



Rys. 4. Modelowa sekwencja działań podmiotu zarządzającego związaną z inwestowaniem i pozyskiwaniem współinwestorów w obszarze portu morskiego

Źródło: opracowanie własne

Wprowadzenie zmian prawnych i organizacyjnych w zakresie koordynacji ruchu jednostek pływających, odpraw celnych i fitosanitarnych ładunków, rozliczeń podatkowych importerów i eksporterów oraz autonomiczności podmiotów zarządzających w zakresie gospodarki nieruchomościami portowymi pozwoli na zmianę istniejących powiązań sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w kierunku zmniejszenia uciążliwości różnorodnych procedur administracyjnych i ich uproszczenia. Zwiększy to atrakcyjność transportową i inwestycyjną polskich portów morskich a tym samym poprawi ich pozycję konkurencyjną na europejskim rynku portowym.

Wnioski

1. Przeprowadzona analiza powiązań sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej wskazuje, że przepisy prawa stymulujące część tych powiązań wpływają negatywnie na pozycję konkurencyjną polskich portów morskich na europejskim rynku usług portowych.
2. Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w polskich portach morskich są wypadkową kształtu ich układu przestrzenno-funkcjonalnego, przepisów prawa obowiązujących w Polsce oraz sposobu działa-

nia administracji państwowej, która nie uwzględnia w stosowanych procedurach ich wpływu na ekonomiczne aspekty procesów gospodarczych w imporcie i eksporcie ładunków.

3. Przepisy prawne obowiązujące w Polsce w zakresie odpraw granicznych, celnych i fitosanitarnych ładunków utrudniają procesy gospodarcze w imporcie i eksporcie wpływając negatywnie na pozycję konkurencyjną polskich portów morskich na europejskim rynku usług składającą część załadowców do korzystania z portów konkurencyjnych w Niemczech, Belgii i Holandii.
4. Rozwiązania ustawowe w zakresie dzierżaw nieruchomości gruntowych w polskich portach morskich powodują, że pozyskiwanie przez podmioty zarządzające nowych wieloletnich dzierżawców jest procesem długotrwałym i skomplikowanym, poddanym de facto kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa merytorycznie nieprzygotowanego do tej roli.
5. Poprawa efektywności systemu powiązań sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w polskich portach morskich wymaga zmiany przepisów w zakresie odprawy granicznej, celnej i fitosanitarnej oraz przyjęcia przez jednostki administracyjne państwa zasady służebności w procesach transportowych ładunków polskiego handlu zagranicznego.
6. Poprawa pozycji konkurencyjnej polskich portów morskich w zakresie procesów inwestycyjnych wymaga zmiany ustawy o portach i przystaniach morskich nadającej podmiotom zarządzającym pełną autonomiczność w zakresie zawierania długoletnich umów dzierżawy z aktualnymi i potencjalnymi operatorami lub przeładowcami portowymi.

Streszczenie

Procesy gospodarcze przebiegające w układzie przestrzenno-funkcjonalnym portu morskiego można pogrupować zaliczając każdy z nich do jednej z trzech płaszczyzn aktywności portu: prawnej, inwestycyjnej i usługowo-produkcyjnej. W każdej z tych płaszczyzn występują powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej. Istniejące powiązania są wypadkową obowiązującego w Polsce prawa, organizacji funkcjonowania administracji państwowej oraz segmentu funkcjonalnego portu morskiego. Analiza powiązań dokonana w niniejszej publikacji wskazuje na konieczność zmian prawnych i organizacyjnych w powyższym zakresie pozwalających na wzmocnienie znaczenia polskich portów w polskim handlu zagranicznym

i poprawę ich pozycji konkurencyjnej na bałtyckim rynku usług transportowych.

Abstract

Economic processes occurring in the system space-functional sea port can be grouped in three planes port activity: legal, investment, and service and manufacturing. In each of these levels linking administrative and managerial sphere and operational and service sphere. Existing networks are an outcome of Polish law, organization and functioning of public administration segment of the functional seaport. Analysis of the relationship made in this publication indicates the need for legal and organizational changes in this regard to enable the strengthening of the importance of the Polish ports in Polish foreign trade and improve their competitive position on the Baltic transport market.

Literatura

1. Montwiłł A: *Model zarządzania polskimi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*, Praca doktorska, Szkoła Główna Handlowa, 2008
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o portach i przystaniach morskich, tekst jedn. Dz.U.2004 Nr 281 poz. 2782.