

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ - 41050-02

Nr ewid. 107/2003/02/160/LSZ

INFORMACJA

**o wynikach kontroli gospodarowania terenami i infrastrukturą portową
w portach morskich**

Szczecin

kwiecień

2003 r.

SPIS TREŚCI

1. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1.1 CHARAKTERYSTYKA KONTROLI	3
1.2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCEN KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.	5
1.3. WNIOSKI.....	11
2. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	13
2.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO W ZAKRESIE KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	13
2.2. UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNO – EKONOMICZNE KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	21
2.3. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI	26
2.3.1. Stan władania nieruchomościami gruntowymi i infrastrukturą portową w portach morskich..	26
2.3.2. Wydawanie zgody na obrót nieruchomościami gruntowymi w portach i przystaniach morskich oraz opiniowanie wniosków w tym zakresie.	29
2.3.3. Organizacja podmiotów zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.....	42
2.3.4. Zarządzanie portami nie zaliczonymi do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi.....	44
2.3.5. Opłaty portowe.....	53
3. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	58

1. CZĘŚĆ OGÓLNA

1.1 Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: P/02/160

Temat kontroli:

Gospodarowanie terenami i infrastruktura portową w portach morskich.

Cel i zakres kontroli:

Celem kontroli, przeprowadzonej z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, było zbadanie i dokonanie oceny realizacji przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego zadań związanych z gospodarowaniem terenami i infrastrukturą portową w portach morskich, zwłaszcza w sferze obrotu nieruchomościami gruntowymi w portach, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności tej działalności z założeniami o publicznym charakterze portów morskich przyjętymi w ustawie z 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹, zwanej dalej ustawą o portach.

Ocenie poddano w szczególności działalność:

- organów administracji rządowej (Ministra Skarbu Państwa, Ministra Infrastruktury (do października 2001 r. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej), dyrektorów urzędów morskich) w zakresie:
 - wyrażania zgody na przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, położonych w granicach portów i przystani morskich, a także opiniowania wniosków w tym zakresie,
 - sposobów postępowania w przypadkach przekształcania, prywatyzacji lub likwidacji przedsiębiorstw państwowych, na których gruntach znajdowała się infrastruktura portowa o charakterze publicznym,
 - inicjowania zmian w przepisach prawa w kierunku sprzyjającym uregulowaniu sytuacji podmiotowo-własnościowej w portach i przystaniach morskich w sposób odpowiadający ich publicznemu charakterowi i potrzebom rozwojowym.

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich – j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 10, poz. 967 ze zm.

- jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sposobu wykorzystania przez gminy uprawnień - uzyskanych na mocy ustawy o portach - do decydowania o sposobie zarządzania znajdującymi się na ich terenie portami, nie mającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej,
- podmiotów zarządzających portami w zakresie ich organizacji oraz wykonywania zadań ustawowych, dotyczących gospodarowania terenami i infrastrukturą portową oraz pobierania opłat portowych.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 27 czerwca do 7 listopada 2002 r. i objęła lata 1997 – I półrocze 2002. Podjęto ją w ramach realizacji priorytetowych kierunków działalności kontrolnej NIK na lata 2000 – 2002, obejmujących m.in. gospodarowanie majątkiem publicznym.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Szczecinie (jako jednostka koordynująca) we współpracy z Delegaturą w Gdańsku oraz z Departamentem Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK.

Kontrolą objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa, urzędy morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, 10 urzędów gmin (miast), zarządy morskich portów – spółek akcyjnych w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu oraz zarządy morskich portów komunalnych w Kołobrzegu i Darłowie. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawarty jest w załączniku nr 1 do Informacji.

W niniejszej Informacji wykorzystano także ustalenia przeprowadzonej w IV kwartale 2001 r. przez Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK kontroli Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministerstwo Infrastruktury) ².

Kontrolę przeprowadzono:

- w organach administracji morskiej - według kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,
- w organach samorządu gminnego oraz w portach komunalnych – według kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności,
- w spółkach akcyjnych zarządzających portami w Gdyni, Gdańsku oraz w Szczecinie i Świnoujściu - według kryteriów legalności i gospodarności.

² Kontrola Nr R/01/007 – „Wykonywanie zadań z zakresu administracji morskiej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej” (KKT/DTL – 41114-1//01) – kontrola rozpoznawcza, obejmująca lata 1999 – 3 kw. 2001.

1.2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności.

- 1. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że organy administracji rządowej, zwłaszcza Minister Transportu i Gospodarki Morskiej (od października 2001 r. Minister Infrastruktury), a także Minister Skarbu Państwa, nie zapewniły warunków dla pełnej realizacji założeń ustawy o portach, zwłaszcza dotyczących publicznego charakteru portów morskich.**

Utworzone na podstawie przepisów tej ustawy podmioty zarządzające portami gospodarują jedynie na części, a niejednokrotnie na niewielkich fragmentach terenów i infrastruktury portowej. Dotyczy to zarówno portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jak i portów nie zaliczonych do tej kategorii, czyli tzw. małych portów morskich.

Znaczna część terenów portowych znajduje się w użytkowaniu wiecznym podmiotów niepublicznych, w tym przedsiębiorców prywatnych i osób fizycznych. Pozostaje to w sprzeczności z podstawowymi założeniami ustawy, w myśl których cała infrastruktura portów morskich, jako składnik infrastruktury transportowej kraju, powinna mieć charakter użyteczności publicznej, tzn. być dostępna na jednakowych zasadach dla wszystkich jej użytkowników.

Stan taki nie stwarza także warunków do właściwej realizacji przez podmioty zarządzające portami ich podstawowych zadań, do których - myśl przepisów art. 7 ust. 1 ustawy należy m.in. prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu, budowa, rozbudowa, utrzymanie i modernizacja infrastruktury portowej. (str. 26 – 29)

- 2. W okresie obowiązywania ustawy o portach, tj. od sierpnia 1997r., dezintegracja zarządzania terenami portowymi uległa – wbrew założeniom tej ustawy - dalszemu pogłębieniu.**

Przyznane organom administracji rządowej – na podstawie art. 3 ustawy o portach - kompetencje w zakresie wyrażania zgody na obrót nieruchomościami gruntowymi położonymi w granicach portów morskich (Minister Skarbu Państwa) oraz opiniowania wniosków w tej mierze (Minister TiGM/Infrastruktury, a do listopada 2001 r. także dyrektorzy właściwych

urzędów morskich³) – wykonywane były przez te organy w sposób skutkujący zwiększaniem się liczby podmiotów niepublicznych posiadających prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, położonych w granicach portów morskich.

Na objętych kontrolą 197 spraw wydania przez Ministra Skarbu Państwa (w latach 1997 – 2002) decyzji w trybie art. 3 ustawy o portach - 86 decyzji, z tego 83 pozytywnych, dotyczyło przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych na rzecz podmiotów prywatnych, głównie spółek z o.o., a także na rzecz osób fizycznych. Decyzje te wydane zostały na wniosek różnych podmiotów gospodarczych – użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych w portach, względnie na wniosek syndyków lub likwidatorów przedsiębiorstw państwowych. Z wymienionych 86 decyzji - 21 dotyczyło nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a 65 – w pozostałych portach.

Decyzje negatywne Ministra Skarbu Państwa w omawianym zakresie miały charakter wyjątkowy, bowiem dotyczyły tylko 3 przypadków, negatywnie zaopiniowanych także przez Ministra TiGM/Infrastruktury. Pozostałe 83 decyzje (z 1 wyjątkiem) poparte były pozytywnymi opiniami dyrektorów właściwych urzędów morskich, względnie Ministra TiGM/Infrastruktury.

W świetle założeń ustawy o portach, wynikających z przepisów jej art. 2 pkt. 2 i 6, w myśl których utworzony na podstawie tej ustawy podmiot zarządzający portem powinien zarządzać wszystkimi terenami znajdującymi się w granicach portu i związaną z nimi infrastrukturą portową – wyrażanie zgody na przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w porcie na rzecz podmiotów niepublicznych, a także pozytywne opiniowanie wniosków w tej sprawie, należy ocenić negatywnie pod względem celowości.

Działania te skutkowały bowiem zwiększeniem liczby użytkowników wieczystych funkcjonujących w granicach portów, a w konsekwencji pogłębieniem niekorzystnej sytuacji podmiotowo-własnościowej w portach i jej dalszym skomplikowaniem.

³ Stosownie do przepisów art. 3 ustawy o portach i przystaniach, w brzmieniu zmienionym przepisami art. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – Dz. U. Nr 111, poz. 1197 – decyzje Ministra Skarbu Państwa w zakresie obrotu nieruchomościami portowymi w każdym przypadku wydawane są w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.

Oddalało to w efekcie możliwość wdrożenia w pełnym zakresie założeń o publicznym charakterze portów morskich.

Przyczyną tych działań – w świetle wyników kontroli – było m.in. nieokreślenie w przepisach art. 3 ustawy warunków, względnie kryteriów jakie powinny być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o zbycie lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, położonych w granicach portów lub przystani morskich.

W ocenie NIK stanowiło to lukę prawną, mogącą sprzyjać także działaniom o podłożu korupcyjnym, motywowanym m.in. znaczną atrakcyjnością terenów portowych pod względem gospodarczym.

Przysługujące podmiotom zarządzającym portami – na mocy przepisów art. 4 ustawy o portach i – prawo pierwokupu nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów morskich także nie spełniało – jak wynika z ustaleń kontroli - istotnej roli w integrowaniu zarządzania terenami portowymi. Podmioty zarządzające portami nie były bowiem zainteresowane wydatkowaniem znacznych środków na zakup nieruchomości gruntowych, które nie były im niezbędne w bieżącej działalności, względnie nie dysponowały one odpowiednimi środkami na ten cel; stwierdzono jedynie 3 przypadki skorzystania przez zarządy portów z tego prawa (str. 29 – 41)

3. Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Skarbu Państwa nie doprowadził dotychczas – w ramach wykonywanego nadzoru właścicielskiego nad spółkami akcyjnymi zarządzającymi portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – do zbycia przez te spółki posiadanych akcji i udziałów w spółkach eksploatacyjnych.

W myśl przepisów art. 3 ustawy z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich⁴ powinno to nastąpić do 31 grudnia 2003r. Jednak w wyniku nikłego zaawansowania przygotowań w tym kierunku Minister Skarbu Państwa wystąpił, w czerwcu 2002 r., do Ministra Infrastruktury o uwzględnienie w przygotowywanej, kolejnej nowelizacji wymienionej ustawy, propozycji przesunięcia powyższego terminu do 31 grudnia 2005 r. (w

⁴ Ustawa z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – Dz. U. Nr 62, poz.685.

Ministerstwie rozważano także całkowitą likwidację ustawowego terminu zbycia przez spółki zarządzające portami akcji i udziałów w spółkach eksploatacyjnych). Tym samym, Minister Skarbu Państwa nie doprowadził do spełniania przez przedsiębiorstwa spółek zarządzających wymienionymi portami wymogów wynikających z przepisów art. 6 ust. 2 ustawy o portach, nadających przedsiębiorstwom wymienionych spółek charakter użyteczności publicznej.

Skutkiem tego nie nastąpiło także ostateczne oddzielenie funkcji zarządzania portami od sfery eksploatacyjnej, co było jednym z podstawowych założeń ustawy.

Stan ten, w powiązaniu z pozostawianiem znacznej części terenów i infrastruktury portowej poza gestią podmiotów zarządzających portami, stanowi jednocześnie o niepełnym niedostosowaniu polskich portów do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, a w konsekwencji może być czynnikiem utrudniającym włączenie tych portów do transeuropejskiej sieci transportowej (str. 42 - 43).

4. Gminy – miasta portowe nie objęły dotychczas akcji w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w proporcjach określonych przepisami art. 13 ustawy o portach i przystaniach morskich (gminy miejskie Gdańsk i Gdynia miały objąć co najmniej po 34 % akcji, a Szczecin i Świnoujście – po 24,5 %).

Wiązało się to m.in. z nie wniesieniem przez gminy miejskie – co przewidywała ustawa – do wymienionych spółek, w formie aportu na pokrycie kapitału akcyjnego, nieruchomości gruntowych w portach, stanowiących własność tych gmin. Spowodowane to było m.in. przeciągającymi się, zwłaszcza w poprzednich latach, pracami (prowadzonymi przez właściwych wojewodów, gminy miejskie i zarządy portów), związanymi z inwentaryzacją i ustalaniem stanu prawnego nieruchomości gruntowych w portach oraz z wyceną majątku portów.

Pozostawanie nieruchomości gruntowych gmin poza gestią zarządów portów (spółek akcyjnych), utrudniało tym zarządom realizowanie ich ustawowych zadań, obejmujących m.in. programowanie rozwoju portu (43 - 44)

5. Pozostawanie nieruchomości gruntowych w portach morskich, niejednokrotnie zabudowanych podstawową infrastrukturą portową, w użytkowaniu wieczystym podmiotów niepublicznych było jedną z istotnych przyczyn ograniczonego

zainteresowania gmin nadmorskich korzystaniem z przyznanego tym gminom – przepisami art. 23 ustawy - prawa do decydowania o formie prawno - organizacyjnej zarządzania znajdującymi się na ich terenie portami, nie zaliczonymi do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Na 28 istniejących, tzw. małych portów – tylko 3 -ma z nich (Kołobrzeg, Darłowo i Elbląg) zarządzały podmioty utworzone przez gminy na podstawie przepisów ustawy.

Przyczyną tego było także nie dysponowanie przez gminy odpowiednimi środkami na utrzymanie infrastruktury portowej. Utworzenie przez gminę podmiotu zarządzającego portem wiązało się bowiem z obowiązkiem przejęcia odpowiedzialności za stan infrastruktury portowej, a w ramach tego, m.in. z obowiązkiem finansowania wysoko kapitałochłonnych remontów budowli hydrotechnicznych. Budowle te, pozostające dotychczas w zarządzie terenowych organów administracji morskiej (urzędów morskich) były niejednokrotnie, głównie z uwagi na niedostateczne nakłady budżetowe na ten cel, w stanie ograniczającym możliwość ich wykorzystania bez przeprowadzenia kosztownego remontu.

Jakkolwiek większość kontrolowanych gmin nadmorskich (7 na 10 objętych kontrolą) miało opracowane programy rozwoju portów i ich wykorzystania dla aktywizacji gospodarczej gmin-miast portowych, to – głównie z wymienionych przyczyn – programy te nie były w ogóle realizowane, lub były realizowane wycinkowo, w zakresie nie wymagającym większych nakładów finansowych i ograniczonym stanem podmiotowo – własnościowym terenów portowych.

Niektóre z kontrolowanych gmin wykorzystywały skomunalizowane, częściowo lub w całości, nieruchomości gruntowe w portach i przystaniach morskich jako źródło zasilenia budżetów gminnych, m.in. poprzez zbywanie tych nieruchomości, względnie poprzez ich wydzierżawianie i powierzanie zadania utrzymywania infrastruktury portowej dzierżawcom. Nie zawsze jednak konsekwentnie egzekwowano od dzierżawców wywiązywanie się z tego zadania.

Wymienione sposoby gospodarowania terenami i infrastrukturą portową skutkowały dalszą degradacją omawianych portów, ograniczającą możliwość ich odpowiedniego wykorzystania dla rozwoju gospodarczego gmin. (str. 44 – 50)

6. Utworzone przez gminy, na podstawie art. 23 ustawy o portach, podmioty zarządzające portami (ogółem funkcjonowały 3 takie podmioty, z których kontrolą objęto 2 - w Darłowie i Kołobrzegu) w różny sposób wykonywały ustawowe zadania w zakresie zarządzania infrastrukturą portową.

Zarząd Morskiego Portu Sp. z o.o. w Darłowie prawidłowo – w ocenie NIK – wykonywał funkcje i zadania podmiotu zarządzającego portem.

Negatywnie, pod względem gospodarności i rzetelności, oceniono działalność Zarządu Morskiego Portu Sp. z o.o. w Kołobrzegu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na przeznaczaniu większości środków finansowych na potrzeby związane z funkcjonowaniem Zarządu, pomimo pilnych potrzeb remontowych i modernizacyjnych infrastruktury portowej, w tym m.in. objętych zobowiązaniami umownymi z użytkownikami tej infrastruktury.

Negatywnie oceniono także prowadzoną przez Zarząd Portu politykę w zakresie udostępniania infrastruktury portowej, skutkującą m.in. zmonopolizowaniem dostępu do nabrzeży pasażerskich w porcie przez jednego dzierżawcę.

Obok potencjalnie niekorzystnego wpływu na jakość obsługi turystyki morskiej w Kołobrzegu, poprzez niedopuszczenie konkurencji, stanowiło to naruszenie obowiązującej zasady pełnej dostępności publicznej infrastruktury portowej dla wszystkich jej użytkowników na takich samych warunkach. (str. 50 -52)

7. Podnoszeniu operatywności zarządów portów nie sprzyjał przewlekły niejednokrotnie, przekraczający terminy określone przepisami art. 35 § 3 kpa, tryb wydawania decyzji Ministra Skarbu Państwa decyzji w sprawie wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości gruntowych w portach w najem lub dzierżawę. Udostępnianie terenów portowych poprzez ich oddawanie w najem, względnie w dzierżawę, stanowiło podstawową formę gospodarowania przez zarządy portów tymi terenami i jednocześnie było jednym z głównych źródeł przychodów na utrzymanie i rozwój infrastruktury portowej.

Na 33 zbadanych pod tym względem decyzji Ministra Skarbu, wydanych na wnioski zarządów portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tylko 8 decyzji wydanych było w terminie dwumiesięcznym lub krótszym, natomiast termin rozpatrywania pozostałych spraw wynosił najczęściej od 4 do 6 miesięcy.

Przyczyną opóźnień w wydawaniu przez Ministra Skarbu decyzji w trybie art. 3 ustawy o portach był m.in. długotrwały często cykl opiniowania wniosków w tym zakresie przez Ministra TiGM/Infrastruktury (str. 41 - 42)

8. Dyrektorzy urzędów morskich nierzetelnie realizowali przepisy art. 25 ust. 2 ustawy o portach w zakresie pobierania opłat portowych (stanowiących dochody budżetowe) w pozostających w ich zarządzie portach i przystaniach morskich. Stwierdzono m.in. przypadki nie pobierania obowiązujących opłat portowych, pobieranie tych opłat w zaniżonej wysokości, a także nie egzekwowanie terminowego ich pobierania. Łączne, stwierdzone uszczuplenia dochodów budżetu państwa z wymienionych tytułów wyniosły 46.664 zł. (str. 57)
9. W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w dochodach na ogólną kwotę 77.730 zł, w tym w dochodach budżetu państwa – 46.664 zł, w budżetach samorządowych – 29.451 zł, innych podmiotów – 1.615 zł. Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 54.907 zł, dotyczące dochodów budżetu państwa. Łącznie efekty finansowe kontroli wyniosły 132.637 zł. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie kwoty 132.637 zł, z tego do dnia 28 kwietnia 2003 r. odzyskano kwotę 62.771 zł. (str. 60-61)

1.3. Wnioski.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, zawarte zostały stosowne wnioski, których realizacja powinna przyczynić się do wyeliminowania wielu stwierdzonych nieprawidłowości w sferze działalności związanej z funkcjonowaniem portów morskich.

Ponadto, uwzględniając wyniki kontroli, niezbędnym jest – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - podjęcie przez:

1. Ministra Infrastruktury:

- działań zmierzających do wiążącego określenia merytorycznych kryteriów oraz warunków wykonywania przez podległy sobie aparat przepisów art. 3

ustawy o portach, w szczególności w zakresie przeniesienia własności, użytkowania wieczystego albo oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów morskich, w celu realizacji ustawowego założenia o publicznym charakterze portów morskich.

2. Ministra Skarbu Państwa, działań mających na celu:

- wdrożenie przedsięwzięć zmierzających do przyspieszenia przejmowania przez podmioty zarządzające portamiorskimi zarządu terenami portowymi, pozostającymi dotychczas – wbrew założeniom ustawy – w użytkowaniu wieczystym podmiotów niepublicznych, z rozważeniem wykorzystania w tym celu m.in. przepisów art. 4 ust. 4 ustawy o portach i przystaniach morskich lub przepisów art. 240 Kodeksu cywilnego, o ile zaistnieją okoliczności, o których mowa w tym przepisie,
- doprowadzenie do spełniania przez spółki akcyjne zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej wymogów ustawowych związanych z nadaniem przedsiębiorstwom tych spółek charakteru użyteczności publicznej oraz zakładających oddzielenie funkcji zarządzania portami od sfery eksploatacyjnej.

3. Ministra Infrastruktury oraz Ministra Skarbu Państwa przedsięwzięć:

- zapewniających dotrzymywanie terminów określonych w art. 35, w związku z art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego przy wydawaniu – na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich – odpowiednio: postanowień/opinii lub decyzji.

2. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

2.1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.

Podstawowym aktem prawnym, dotyczącym kontrolowanej działalności jest **ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich**⁵, która weszła w życie z dniem 6 sierpnia 1997 r. Ustawa - zgodnie z art. 1 - określa zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie.

Art. 2 definiuje niektóre pojęcia użyte w ustawie, i tak np:

- portem lub przystanią morską są w rozumieniu ustawy akweny i grunty oraz związana z nimi infrastruktura portowa, znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej (pkt 2),
- podmiot zarządzającym jest podmiot utworzony na podstawie omawianej ustawy, powołany do zarządzania portem lub przystanią morską (pkt 6).

Ustawa wyróżnia porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz inne porty i przystanie morskie.

Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

W zakresie gospodarki nieruchomościami gruntowymi w portach i przystaniach morskich omawiana ustawa określiła zasady szczególne w stosunku do ogólnie obowiązujących⁶.

W myśl przepisów art. 3, w brzmieniu obowiązującym do 5 listopada 2001 r., przeniesienie własności, użytkowania wieczystego lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy:

- położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej
- wymagało zgody Ministra Skarbu Państwa, wyrażonej w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej,

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44; zm. Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 62, poz. 685, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 111, poz. 1197.

⁶ Określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.).

- położonych w granicach pozostałych portów lub przystani morskich -wymagało zgody Ministra Skarbu Państwa, po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego urzędu morskiego.

Natomiast oddanie nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, położonych w granicach portu morskiego (niezależnie od statusu portu) w użytkowanie, dzierżawę lub najem na okres powyżej trzech lat - wymagało zgody Ministra Skarbu Państwa, po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego urzędu morskiego. Uzyskanie powyższych uzgodnień i opinii było warunkiem skutecznego ustanowienia lub przeniesienia prawa do nieruchomości gruntowej.

Zgodnie z treścią wymienionego art. 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 6 listopada 2001 r.⁷:

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

- przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste,
- oddanie w użytkowanie, dzierżawę lub najem na okres powyżej 10 lat - nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, położonych w granicach portów i przystani morskich.”

Podmiotowi zarządzającemu portem przysługiwało, stosownie do art. 4 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 5 listopada 2001 r.:

- prawo pierwokupu przy sprzedaży lub przeniesieniu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, położonych w granicach portów lub przystani morskich,
- prawo pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości.

Naruszenie wymienionych uprawnień podmiotu zarządzającego portem powodowało nieważność sprzedaży, oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste lub przeniesienia użytkowania wieczystego nieruchomości (art. 4 ust. 2 ustawy).

Na mocy przepisów art. 4 ust.2 znowelizowanej ustawy (obowiązujących od 6.11.2001 r.) prawo pierwokupu omawianych nieruchomości przysługuje także Skarbowi Państwa, jeżeli podmiot zarządzający portem nie skorzysta z tego prawa. Przepisami cyt. artykułu określono ponadto tryb wykonywania prawa pierwokupu oraz wskazano, że do

czynności o których mowa w ust. 1 – 5, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami.

Własność akwenów portowych, własność infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich (definicja tej infrastruktury jest zawarta w art. 2 pkt 5 omawianej ustawy) przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu (art. 5 ust. 1).

Obiekty, urządzenia i instalacje, wchodzące w skład ww. infrastruktury określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej⁸ (art. 5 ust. 2).

Obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do każdego portu innego niż określony w ust. 2 i do przystani morskich określa dyrektor właściwego urzędu w akcie prawa miejscowego (art. 5 ust. 3)

Przed wejściem w życie ustawy o portach i przystaniach morskich funkcję zarządzania portami morskimi, które ustawa ta uznała za porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, spełniały jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, (j.s.S.P.) utworzone na podstawie art. 5 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁹. Spółki te są wymienione w art. 2 pkt 7 ustawy o portach i przystaniach morskich.

Ustawa o portach i przystaniach morskich określiła, że do zarządzania wymienionymi portami tworzy się spółki akcyjne z udziałem Skarbu Państwa oraz gmin miejskich, odpowiednio: Gdynia, Gdańsk, Szczecin i Świnoujście. Spółki te działają na podstawie przepisów Kodeksu handlowego (obecnie Kodeksu spółek handlowych)¹⁰, a ich przedsiębiorstwa mają charakter użyteczności publicznej (art. 6 w związku z art. 13 ustawy).

Określone w art. 7 ust.1 zadania podmiotu zarządzającego portem (utworzonego na podstawie przepisów tej ustawy, a zatem również ww. spółek) sprowadzają się najogólniej do zarządzania terenami i infrastrukturą portową, utrzymania, modernizacji i rozwoju infrastruktury portowej oraz do odpłatnego udostępniania tej infrastruktury użytkownikom portu. Uzyskiwane z tego tytułu przychody mogą być przeznaczane wyłącznie na potrzeby związane z funkcjonowaniem i rozwojem portu (art. 9 ust. 2). Przedmiotem działalności

⁷ Zmiana wprowadzona przepisami art. 1 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 111, poz. 1197.

⁸ Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 17 września 1997 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (MP Nr 63, poz. 613).

⁹ Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem nie może być prowadzenie innej działalności gospodarczej (art. 7 ust. 2), a zatem także działalności o charakterze komercyjnym.

Zawarta w przepisie art. 2 pkt. 4 ustawy definicja infrastruktury portowej, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.¹¹, określała ją jako znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, znajdujące się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający” (zarząd portu)

Przepis art. 2 pkt. 4 znowelizowanej ustawy określał, że przez infrastrukturę portową rozumie się znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt. 5.

Akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury portowej określa:

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w drodze rozporządzenia, dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej,¹² (art. 5 ust. 2a)
- dyrektor właściwego urzędu morskiego, w akcie prawa miejscowego, dla każdego portu innego niż określony w ust. 2 i przystani morskich (art. 5 ust. 3 pkt. 2)

Przepisy art. 10 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 5 listopada 2001r., określały, że budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego portem. W znowelizowanej wersji tego przepisu obowiązki podmiotu zarządzającego portem zostały ograniczone do finansowanie budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymania akwenów portowych.

Stosownie do przepisu art. 10 ust. 3 ustawy wymienione zadania (w zakresie określonym w ust. 2) mogły być dofinansowywane ze środków budżetu państwa.

Przepisami art. 8 znowelizowanej ustawy (obowiązującymi od 6.11.2001 r.) określono rodzaje opłat, jakie mogą być pobierane przez podmiot zarządzający portem za użytkowanie infrastruktury portowej, oraz maksymalną wysokość tych opłat.

¹¹ Art. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 111, poz. 1197.

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29.11.2001 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej –Dz. U. Nr 148, poz. 1156.

W ust. 7 cyt. artykułu zawarta była delegacja dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat portowych, zróżnicowanych w zależności od ich rodzaju, typów i wielkości statków, czasu użytkowania infrastruktury portowej, wielkości i rodzaju ładunków oraz rodzaju ruchu pasażerskiego.

Wymieniona delegacja wykonana została rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 8 maja 2002 r. w sprawie wysokości opłat portowych¹³.

W myśl przepisów art. 13 ustawy o portach i przystaniach morskich, w spółkach akcyjnych zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej Skarb Państwa obejmuje co najmniej 51 % akcji, a gminy co najmniej po 34 % akcji. Wyjątek stanowi spółka o firmie „Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Spółka Akcyjna”, w której gminy Szczecin i Świnoujście obejmują po 24,5 % akcji.

W celu pokrycia kapitału akcyjnego, założyciele spółek mogą wносить zarówno wkłady niepieniężne (aporty) - w tym również prawo własności nieruchomości - jak i wkłady pieniężne (art. 14).

Przepisami art. 15 i 16 ustawy na wojewodów nałożone zostały określone obowiązki w zakresie dysponowania gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, i tak:

W myśl art. 15 właściwy wojewoda, na wniosek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, wniesie do spółek, o których mowa w art. 13 ust. 1-3, grunty Skarbu Państwa nie oddane w użytkowanie wieczyste i położone w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, celem pokrycia akcji tych spółek obejmowanych przez Skarb Państwa. Grunty, które nie zostaną wniesione do spółek, o których mowa w art. 13 ust. 1-3, właściwy wojewoda przekaze, w drodze umowy, nieodpłatnie tym spółkom do nieodpłatnego użytkowania.

Stosownie do przepisów art. 16:

1. Właściwy wojewoda przekaze, w drodze umowy, nieodpłatnie, na własność gminom, o których mowa w art. 13 ust. 1-3, na ich wniosek, grunty Skarbu Państwa nie oddane w użytkowanie wieczyste, położone w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jeżeli grunty stanowiące mienie komunalne, położone w granicach tych portów, nie wystarczają na uzupełnienie pokrycia, przewidzianego w art. 13 ust. 1-3, udziału gminy w kapitale akcyjnym spółki.

¹³ Dz. U. Nr 74, poz. 678.

2. Grunty otrzymane, w trybie ust. 1, gminy są obowiązane wnieść na pokrycie kapitału akcyjnego spółek, o których mowa w art. 13 ust. 1-3.

Przepisy omawianej ustawy, w wersji obowiązującej do lipca 1999 r., nie określały zasad, na jakich nastąpić ma połączenie zarządzających dotychczas portami j.s. S.P. ze spółkami akcyjnymi utworzonymi na podstawie tej ustawy.

Uregulowanie tego, m.in., zagadnienia miała na celu ustawa z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich¹⁴.

Stosownie do przepisów art. 30a znowelizowanej ustawy, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zobowiązany został do wniesienia o podjęcie przez walne zgromadzenia akcjonariuszy „starych” i „nowych” spółek uchwał – na podstawie art. 463 Kodeksu handlowego - o ich połączeniu, przy czym przejmującymi są spółki akcyjne, utworzone na podstawie przepisów art. 13 ust. 1 – 3 ustawy.

Ponieważ spółki przejmowane, tj. j.s.S.P., były podmiotami komercyjnymi i posiadały udziały w spółkach eksploatacyjnych (w myśl założeń ustawy przedsiębiorstwa spółek zarządzających portami mają charakter użyteczności publicznej) – przepisami art. 3 ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich zobowiązano spółki posiadające w dniu zarejestrowania połączenia udziały lub akcje w spółkach działających w sferze eksploatacji, do zbycia tych akcji (udziałów) do dnia 31 grudnia 2003 r.

Organizację spółek akcyjnych zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej określają przepisy art. 18-22 omawianej ustawy. Władzami spółek są: walne zgromadzenie, rada nadzorcza i zarząd. Art. 19 ustalił zasady powoływania i obligatoryjny skład rady nadzorczej. W radzie nadzorczej spółek, zarządzających portami w Gdańsku i Gdyni, zapewnione jest pełnienie funkcji przewodniczącego przez przedstawiciela gminy oraz udział przewodniczącego rady interesantów portu, jeżeli rada taka zostanie powołana. W spółce, zarządzającej portem Szczecin-Świnoujście, do rady nadzorczej wchodzi przedstawiciele Skarbu Państwa (wskazani przez Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej, powoływani przez Ministra TiGM), przedstawiciele gmin Szczecin i Świnoujście (sprawujący przemiennie funkcję przewodniczącego rady) oraz przewodniczący rad interesantów obu portów.

Do kompetencji rad nadzorczych omawianych spółek należy - poza funkcją opiniodawczą - powoływanie i odwoływanie zarządów spółek. Szczegółowe zasady

organizacji ww. spółek określają statuty uchwalane przez zgromadzenie wspólników, po uzgodnieniu ich treści z Ministrem TiGM.

Art. 12 ust. 1 przyznaje przedsiębiorcom, prowadzącym działalność na obszarze portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, prawo utworzenia rady interesantów portu, stanowiącej organ doradczy podmiotu zarządzającego.

Omawiana ustawa reguluje, w rozdziale 5, jedynie ogólne kwestie związane z zarządzaniem portami nie mającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej i przystaniami morskimi.

Zgodnie z art. 23 ust. 1, wybór formy prawno-organizacyjnej zarządzania tymi portami i przystaniami należy do gminy, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których jest położony port lub przystań, stanowią mienie komunalne.

Przyjęte rozwiązanie umożliwia gminom nadmorskim samodzielne zarządzanie portami, jak również przekazywanie ich w zarząd osobom fizycznym lub prawnym na podstawie zawartych kontraktów.

Do zarządzania ww. portami i przystaniami stosuje się odpowiednio niektóre przepisy, regulujące zarządzanie portami o podstawowym znaczeniu, a zwłaszcza przepisy art. 7-9, określające przedmiot działalności przedsiębiorstwa, źródła przychodów podmiotu zarządzającego i ich przeznaczenie.

Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury, zapewniającej dostęp do tych portów i przystani, są finansowane ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w ustawie budżetowej (art. 23 ust. 3.).

Właściwi wojewodowie zobowiązani są do nieodpłatnego przekazania gminom, na ich wniosek, w drodze umowy, prawa własności nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, nie oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych w granicach omawianych portów i przystani (art. 24 ust.1)

W przypadku nie powołania podmiotu zarządzającego portem nie mającym podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej lub przystanią morską – zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego przewidziane w art. 7, 8 i art. 11 należą do dyrektora właściwego urzędu morskiego (art. 25 ustawy o portach i przystaniach morskich).

¹⁴ Ustawa z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – Dz. U. Nr 62, poz.685.

Zasadnicze założenia ustawy o portach nawiązują do zasad polityki portowej Unii Europejskiej¹⁵.

Zgodnie z tymi zasadami porty morskie są częścią krajowej i europejskiej infrastruktury transportowej. Infrastruktura transportowa, w tym infrastruktura portów morskich, ma charakter użyteczności publicznej.

Planowanie i rozwój tej infrastruktury należy do obowiązków podejmowanych przez państwo w interesie publicznym, wyrażającym się pełną dostępnością omawianej infrastruktury dla wszystkich użytkowników na jednakowych warunkach.

Podmiot zarządzający portem administruje i zarządza infrastrukturą portową oraz zapewnia koordynację i kontrolę pracy wszystkich operatorów usług portowych świadczonych na terenach portowych. Podmiot ten powinien zapewnić swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej na zasadach przejrzystości, niedyskryminacji i bez względu do jakiego podmiotu określony obiekt tej infrastruktury należy.

Regulacje prawne, określające ustrój, kompetencje i terytorialny zakres działania organów administracji morskiej, są zawarte w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁶.

Zgodnie z powołaną ustawą, organami administracji morskiej są: Minister Infrastruktury (poprzednio Minister Transportu i Gospodarki Morskiej) i dyrektorzy urzędów morskich jako terenowe organy administracji morskiej (art. 38). Dyrektorzy urzędów morskich są powoływani i odwoływani przez Ministra Infrastruktury oraz podlegają temu Ministrowi (art. 39).

Do dnia 22 października 2001 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej był Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, który działał na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej¹⁷.

¹⁵ Zasady te wyrażone są m.in. w następujących dokumentach Komisji Europejskiej:

- „Pakiet Portowy” (Port Package COM (2001) 35 final),
- „Zielona Księga w sprawie Portów i Infrastruktury Morskiej (COM (1997) 678 Final „Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure”)
- Decyzja Nr 1692/96/EC w sprawie wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju Transeuropejskiej sieci transportowej – OJ L228, 9.9. 1996.

¹⁶ Dz.U. Nr 32, poz. 131 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 67, poz. 407 i z 1997 r. Nr 141, poz. 943.

Zgodnie z art. 2 tej ustawy Minister TiGM realizował politykę państwa w zakresie funkcjonowania i rozwoju transportu i gospodarki morskiej. Sprawy, należące w szczególności do zakresu działania ww. Ministra, określał art. 3 ustawy.

Z dniem 23 października 2001r. utworzone zostało – w drodze przekształcenia Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej - Ministerstwo Infrastruktury.¹⁸

2.2. Uwarunkowania organizacyjno – ekonomiczne kontrolowanej działalności.

Na polskim wybrzeżu Morza Bałtyckiego usytuowane są 32 porty morskie, w tym 4 porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: w Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu . Ponadto funkcjonują 23 przystanie morskie¹⁹.

Porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej odróżnia od pozostałych, tzw. małych portów oraz przystani morskich, zarówno skala przeładunków (koncentrują one ponad 90 % wszystkich obrotów portowych), jak również odmienne podstawy prawno – organizacyjne systemu zarządzania tymi portami.

Do 1990 r. porty morskie w Gdyni, Gdańsku oraz w Szczecinie i Świnoujściu były przedsiębiorstwami państwowymi o charakterze monopolistycznym, posiadającymi w swej gestii zarówno zarządzanie infrastrukturą portową²⁰ jak i prowadzenie działalności eksploatacyjnej (przeładunków).

Taki sposób zarządzania portami był zasadniczo odmienny od rozwiązań stosowanych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. W tych ostatnich bowiem funkcje w zakresie polityki portowej, obejmującej m.in. utrzymanie i rozwój infrastruktury technicznej portów, znajdują się w gestii organów publicznych (ministerstwa, władze municypalne, względnie powoływane przez nie zarządy portów). Źródłem finansowania celów polityki portowej są głównie opłaty pobierane od użytkowników portów, tj. zwłaszcza od firm przeładunkowych i armatorów.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20.10.2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury – Dz. U. Nr 122, poz. 1326.

¹⁹ Przepisy prawa nie definiują różnic pomiędzy przystanią morską a portem morskim. W literaturze fachowej przystań morską określaną jest jako obszar położony na styku lądu z wodą wyposażony w odpowiednie urządzenia do krótkotrwałego zawijania jednostek pływających, głównie pasażerskich i żeglarskich, a także rybackich. Charakteryzują się nieznaczną, jeszcze mniejszą niż w małych portach, skalą obsługi jednostek pływających.

²⁰ Obiekty i urządzenia hydrotechniczne (np. nabrzeża portowe), drogowe, kolejowe, służące ochronie środowiska oraz sieć instalacji inżynierskich.

Działalność eksploatacyjna (przeładunki, składowanie, usługi holownicze i inne), prowadzona jest natomiast przez liczne, konkurujące z sobą firmy przeładunkowe, głównie prywatne, dysponujące czynnikami suprastruktury portowej²¹.

Zmiany w systemie zarządzania dużymi portami polskimi, w kierunku jego dostosowania do warunków gospodarki rynkowej, zapoczątkowane zostały w 1991 r. poprzez przekształcenie państwowych przedsiębiorstw portowych w Gdyni, Gdańsku i Szczecinie - Świnoujściu w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Wstępną fazą demonopolizacji usług portowych było utworzenie następnie – na bazie dotychczasowej struktury wydziałowej przedsiębiorstw portowych – spółek prawa handlowego z o.o., tzw. pracowniczych, które przejęły działalność przeładunkową. Stanowiło to jednocześnie pierwszy etap oddzielania sfery eksploatacji (działalności przeładunkowej) od funkcji administrowania i zarządzania infrastrukturą portową.

Podstawę prawną do ostatecznego oddzielenia funkcji eksploatacyjnych od funkcji zarządzania infrastrukturą portową w omawianych portach stanowić miała ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich²².

Na podstawie przepisów tej ustawy do zarządzania portamiorskimi w Gdyni, Gdańsku oraz Szczecinie i Świnoujściu utworzone zostały, przez Skarb Państwa i gminy – miasta portowe, spółki akcyjne, których przedsiębiorstwa mają status użyteczności publicznej.

Porty nie mające podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej, tzw. małe porty oraz przystanie morskie do 1990 r. zarządzane były przez terenowe organy administracji morskiej – dyrektorów właściwych urzędów morskich, a nieruchomości gruntowe w tych portach stanowiły własność Skarbu Państwa. W następnych latach, na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych – nieruchomości gruntowe w wymienionych portach zostały częściowo skomunalizowane.

Ustawa o portach i przystaniach morskich z 1996 r. dała gminom możliwość decydowania o formie prawno – organizacyjnej zarządzania tymi portami, jeżeli grunty, na których położony jest port lub przystań morska stanowią mienie komunalne.

²¹ Obiekty i urządzenia służące bezpośrednio realizacji usług przeładunkowych (np. dźwigi portowe, terminale przeładunkowe, magazyny, transport samochodowy i tp.)

²² Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44 ze zm.

W okresie przed 1989 r. w granicach portów morskich funkcjonowały liczne podmioty gospodarcze, państwowe i spółdzielcze, mniej lub bardziej związane z obrotem portowym, które użytkowały znaczną część należących do Skarbu Państwa nieruchomości gruntowych w portach, niejednokrotnie wraz obiektami infrastruktury portowej.

Wprowadzane od 1990 r. zmiany o charakterze ustrojowym, zwłaszcza w sferze stosunków własnościowych, następowały w sytuacji nie określenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (wówczas Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej) pożądanego, dostosowanego do warunków gospodarki rynkowej, modelu funkcjonowania polskich portów morskich. Prace nad projektem ustawy o portach, jakkolwiek rozpoczęte już w 1991 r., trwały do 1996 r. Przyczyną opóźnień były m.in. rozbieżności stanowisk w niektórych zasadniczych kwestiach pomiędzy Ministerstwem TiGM, a innymi zainteresowanymi stronami, w tym samorządami gmin nadmorskich. Przyczynił się do tego także brak odpowiedniej współpracy przy opracowywaniu projektu ustawy pomiędzy Ministrem TiGM a Ministrem Przekształceń Własnościowych, wykonującym wobec portów uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa²³

Tymczasem w portach morskich, podporządkowanych ogólnie obowiązującym regulacjom prawnym, m.in. w zakresie gospodarki nieruchomościami oraz przekształceń własnościowych, następowały procesy pogłębiające i utrwalające niekorzystny stan wielopodmiotowości władania terenami portowymi, utrudniający zarządzanie portami i programowanie ich rozwoju.

Zasadnicze znaczenie w tym zakresie miały przepisy ustawy z 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁴, na mocy których państwowe osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa, posiadające poprzednio w zarządzie grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy – stały się użytkownikami wieczystymi tych gruntów, a niejednokrotnie również właścicielami obiektów infrastruktury portowej.

Dotyczyło to także licznych przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących w granicach portów morskich. Podlegały one w następnych latach upadłości, likwidacji lub prywatyzacji, a pozostające w ich użytkowaniu wieczystym grunty te stawały się niejednokrotnie przedmiotem obrotu.

²³ Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji zadań Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w zakresie funkcjonowania administracji i gospodarki morskiej – TŻŁ-41002 -94, sierpień 1994 r.

²⁴ Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm. (utraciła moc z dniem 1.01.1998 r.)

Jakkolwiek przepisy art. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁵ określały, że obrót gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub własność gminy, położonymi na obszarach portów morskich i morskich pasów nadbrzeżnych wymaga porozumienia z organem administracji rządowej właściwym w sprawach morskich, to – m.in. z uwagi na brak prawnie określonych założeń funkcjonowania portów morskich - wymóg ten nie stanowił w praktyce dostatecznej bariery dla postępującej dezintegracji zarządzania terenami portowymi.

Nadmienić należy, że Najwyższa Izba Kontroli już w 1994 r. sygnalizowała wynikające z tego zagrożenia dla prawidłowego wypełniania przez porty morskie swych funkcji i wskazywała na potrzebę ustawowego uregulowania zasad funkcjonowania portów morskich i zarządzania nimi²⁶.

Jednakże ustawa o portach, która ostatecznie weszła w życie z dniem 6 sierpnia 1997r. ., nie odniosła się do kwestii użytkowania wieczystego w portach, jako problemu wymagającego uregulowania.

Ponadto ustawa, pomimo ogólnych założeń o publicznym charakterze infrastruktury portowej, szczegółowymi regulacjami dopuściła możliwość dokonywania obrotu składnikami tej infrastruktury, zwłaszcza budowlami hydrotechnicznymi. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy z obrotu wyłączone zostały jedynie akweny portowe i infrastruktura zapewniająca dostęp do portów.

Faktycznie zatem ustawa usankcjonowała niejako dotychczasowy stan istniejący, co niewątpliwie odpowiadało przede wszystkim interesom użytkowników wieczystych w portach.

Znalazło to także swój wyraz w zapisach ustawy, ograniczających kompetencje zarządów portów w zakresie zarządzania infrastrukturą portową tylko do tej części wymienionej infrastruktury, która znajduje się na gruntach pozostających we władaniu zarządów portów (art. 2 pkt. 4 w związku z art. 7 ust. 1 i art. 23 ust. 2 ustawy).

Możliwości ewolucyjnej zmiany istniejącego stanu, w nieokreślonej przyszłości, miały stworzyć przepisy art. 4 ustawy, przyznające zarządom portów prawo pierwokupu nieruchomości gruntowych w portach.

Zapobieganie dezintegracji władania terenami portowymi miały także na celu przyznane właściwym organom administracji rządowej kompetencje w zakresie

²⁵ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – j.t. Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm (utraciła moc z dniem 1.01.1998 r.)

²⁶ Patrz przypis nr 23.

wydawania zgody na obrót nieruchomościami gruntowymi położonymi w granicach portów i przystani morskich lub opiniowania wniosków w tej mierze (art. 3 ustawy).

Przyjęta w ustawie definicja infrastruktury portowej (art. 2 pkt. 4)²⁷ wskazywała, że w portach morskich, obok obiektów, urządzeń i instalacji zaliczonych do tej infrastruktury (tj. pozostających w gestii podmiotów zarządzających portami) mogą znajdować się także inne obiekty, urządzenia i instalacje portowe, o nieokreślonym statusie prawnym – własnościowym i stopniu dostępności. Pozostawało to w sprzeczności z ogólnymi założeniami ustawy, że cała infrastruktura portów morskich ma charakter użyteczności publicznej, a zatem, że jest ogólnie dostępna dla wszystkich jej aktualnych i potencjalnych użytkowników.

Stanowiło to także czynnik utrudniający możliwość włączenia polskich portów do transeuropejskiej sieci transportowej²⁸ oraz dostosowania zasad ich funkcjonowania do wymogów i standardów Unii Europejskiej²⁹, według których podmiot zarządzający portem powinien zapewnić dostęp do wszystkich akwenów, obiektów i urządzeń infrastruktury portowej niezależnie od tego, do kogo one należą, i na warunkach nie dyskryminujących żadnego z uczestników obrotu portowego.

Dostosowanie polskich portów do wymienionych standardów, z jednoczesnym uwzględnieniem realnie występujących w tych portach uwarunkowań, było jednym z celów nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich, dokonanej we wrześniu 2001r.³⁰

Znowelizowaną ustawą wprowadzona została nowa definicja infrastruktury portowej określająca, że pod tym pojęciem należy rozumieć „znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5” (art. 2 pkt 4 znowelizowanej ustawy).

Z treści tej definicji wynika, że celem jej wprowadzenia nie było rozszerzenie kompetencji zarządów portów (bowiem obiektami, urządzeniami i instalacjami portowym przeznaczonymi do wykonywania przez zarządy portów ich zadań mogły być w praktyce - jak poprzednio - tylko te, które znajdowały się na gruntach, na których gospodarowały

²⁷ W myśl tego przepisu, użyte w ustawie pojęcie infrastruktury portowej należy rozumieć jako „znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, znajdujące się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający” (zarząd portu)

²⁸ Zasady funkcjonowania i rozwoju tej sieci określone zostały w „Decyzji Nr 1692/96/EC w sprawie wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju Transeuropejskiej sieci transportowej – OJ L228,9.9.1996”

²⁹ Określonych m.in. w tzw. Zielonej Księdze o portach morskich i infrastrukturze morskiej.

³⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – Dz. U. Nr 111, poz. 1197.

zarządy portów), lecz jednoznaczne odniesienie pojęcia infrastruktury portowej wyłącznie do tych jej składników, które pod względem dostępności będą spełniać wymogi i standardy Unii Europejskiej (tzn. do tych, którymi zarządza zarząd portu).

Z zawartej w ustawie definicji portu morskiego (art.2 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 2) wynika, że port morski stanowią wszystkie tereny położone w granicach administracyjnych portu oraz związane z nimi obiekty i instalacje infrastruktury portowej; tak rozumianym portem powinien zarządzać – w myśl definicji zawartej w art. 2 pkt. 6 ustawy – podmiot utworzony na podstawie przepisów tej ustawy, tzn. podmiot, którego przedsiębiorstwo ma charakter użyteczności publicznej.

Jednak definicja infrastruktury portowej, zwłaszcza w brzmieniu wprowadzonym przepisami znowelizowanej we wrześniu 2001 r. ustawy, zawęża faktycznie pojęcie portu morskiego tylko do tej części terenów i infrastruktury portowej, która znajduje się na gruntach, na których gospodarują zarządy portów.

Wynika z tego, że „właściwe porty”, spełniające wymogi podmiotów użyteczności publicznej oraz standardy Unii Europejskiej, są faktycznie – przy takiej definicji infrastruktury portowej – „portami w portach”, czyli wydzielonymi częściami w granicach administracyjnych portów.

2.3. Ważniejsze ustalenia kontroli

2.3.1. Stan władania nieruchomościami gruntowymi i infrastrukturą portową w portach morskich.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że organy administracji rządowej, zwłaszcza Minister Transportu i Gospodarki Morskiej (od października 2001 r. Minister Infrastruktury), a także Minister Skarbu Państwa, nie zapewniły warunków dla pełnej realizacji założeń ustawy o portach i przystaniach morskich, w myśl których infrastruktura portów morskich, stanowiąca integralną część infrastruktury transportowej kraju, powinna mieć charakter użyteczności publicznej, a zatem być dostępna na jednakowych warunkach dla wszystkich jej użytkowników.

Zarówno w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jak i w pozostałych portach o większym znaczeniu gospodarczym, występowała znaczna dezintegracja zarządzania terenami i infrastrukturą portową.

Sprzeczne z założeniami ustawy było w szczególności pozostawianie części terenów portowych, niejednokrotnie zabudowanych obiektami infrastruktury portowej, w użytkowaniu wieczystym podmiotów niepublicznych.

W przypadku portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej negatywne skutki tego stanu dotyczyły zwłaszcza portów Gdańsk i Gdynia. Wynikały one m.in. z występowania w newralgicznych rejonach portów enklaw należących do różnych użytkowników wieczystych, utrudniających zarządom portów wykonywanie ich ustawowych zadań, w tym w dotyczących programowania rozwoju i modernizacji infrastruktury portowej. I tak:

- W Morskim Porcie Gdańsk, zajmującym grunty o powierzchni 2.758,9 ha, Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości gruntowych o powierzchni 2.046,4 ha, Gmina Gdańsk – 651,6 ha, inne osoby prawne i fizyczne – 60,9 ha (26 podmiotów).

W granicach administracyjnych Portu funkcjonowało ponad 100 różnych przedsiębiorców, posiadających w użytkowaniu wieczystym nieruchomości gruntowe, także zabudowane instalacjami i obiektami infrastruktury portowej, o łącznej powierzchni ponad 531 ha, stanowiącej 19,2 % terenów portu.

Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. gospodarował na posiadanych w użytkowaniu wieczystym nieruchomościach gruntowych Skarbu Państwa o powierzchni 655,5 ha, stanowiącej 23,8 % powierzchni terenów portowych.

- W Morskim Porcie Gdynia, zajmującym powierzchnię 645,6 ha, Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości gruntowych o powierzchni 612,3 ha, Gmina Gdynia – 28 ha, inne osoby prawne i fizyczne – 5,3 ha.

Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A gospodarował na terenach portowych o powierzchni 257,2 ha, stanowiących 39,8 % powierzchni portu. W granicach portu funkcjonowało ponadto 25 innych użytkowników wieczystych, głównie przedsiębiorców, oraz 4 użytkowników władających (Urząd Morski, jednostka MON, Zakład Energetyczny, Związek Zawodowy Marynarzy).

Z ogólnej długości nabrzeży portowych, wynoszącej 18,2 tys. mb, w gestii Zarządu Portu pozostawały nabrzeża o długości 10,4 tys. mb, tj. 57,1 %.

- W Morskim Porcie Szczecin ogólna powierzchnia gruntów wynosiła 904,1 ha, z tego własność Skarbu Państwa stanowiły nieruchomości gruntowe o powierzchni 673,4 ha, własność Gminy Szczecin – 226,4 ha, innych osób prawnych i fizycznych – 4,3 ha.

Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. gospodarował na terenach o powierzchni 413,7 ha, stanowiącej 45,7 % ogólnej powierzchni portu.

W użytkowaniu wieczystym 38 różnych przedsiębiorców lub osób fizycznych były nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 188,4 ha, stanowiącej 20,8 % terenów portu.

- W Morskim Porcie Świnoujście, o powierzchni lądowej 595,7 ha, własność Skarbu Państwa stanowiły grunty o powierzchni 435,9 ha, a Gminy Świnoujście –159,8 ha.

Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. gospodarował na terenach o powierzchni 143,7 ha, stanowiącej 24,1 % terenów portu.

W granicach administracyjnych portu było ponadto 16 innych użytkowników wieczystych, przedsiębiorców i osób fizycznych, zajmujących nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 113,4 ha - 19 % terenów portowych.

Dezintegracja zarządzania terenami portowymi, będąca rezultatem omawianych przyczyn, w znacznym stopniu dotyczyła również ważniejszych z tzw. małych portów, tj. nie zaliczonych do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. I tak, np.:

- Zarząd Morskiego Portu Kołobrzeg Sp. z o.o. gospodarował na gruntach o powierzchni 4,8 ha – 8,3 % terenów portu. W użytkowaniu wieczystym Polskiej Żeglugi Bałtyckiej S.A. były nieruchomości gruntowe o pow. 11,3 ha – 19,3 % terenów portu, a w użytkowaniu wieczystym podmiotów prywatnych (spółek i osób fizycznych) – 10,1 ha – 17,2 % terenów portowych.. Z ogólnej długości nabrzeży portowych, wynoszącej 4,4 tys. mb, w gestii Zarządu Portu były nabrzeża o długości 1,3 tys. mb, tj. 29,5 %, podczas gdy podmioty prywatne dysponowały nabrzeżami o długości 1,4 tys. mb, tj. 31,8 % ich łącznej długości.
- Zarząd Morskiego Portu Darłowo Sp. z o.o. gospodarował na gruntach o powierzchni 27,4 ha, stanowiących 21 % powierzchni terenów portu. W granicach portu funkcjonowało ponadto m.in. 25 użytkowników wieczystych, w tym Przedsiębiorstwo Połowów i Usług Rybackich „Kuter” w upadłości oraz spółki i osoby fizyczne, zajmujące łącznie nieruchomości gruntowe o pow. 12,3 ha, tj. 9,5 % powierzchni portu . Nieruchomości gruntowe o pow. 44,4 ha – 34,2 % terenów portowych - pozostawały we władaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.
- W Porcie Morskim Władysławowo (w zarządzie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) podstawowa infrastruktura portowa (basen portowy, pirs, nabrzeża) znajdowała się na gruntach

pozostających w użytkowaniu wieczystym PPiUR „Szkuner”, stanowiących ponad 30 % powierzchni terenów portu.

Stan podmiotowo – własnościowy nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów morskich nie stwarzał podmiotom zarządzającym portami odpowiednich warunków do realizacji ich podstawowych zadań, do których - myśl przepisów art. 7 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich – należy m.in. prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu, budowa, rozbudowa, utrzymanie i modernizacja infrastruktury portowej, pozyskiwanie gruntów na potrzeby rozwoju portu.

Jednocześnie stan ten skutkowało niedostosowaniem portów polskich w pełnym zakresie do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej³¹, zgodnie z którymi podmiot zarządzający portem powinien zapewnić dostęp do wszystkich akwenów, obiektów i urządzeń infrastruktury portowej, na warunkach jednakowych dla wszystkich uczestników obrotu portowego.

2.3.2. Wydawanie zgody na obrót nieruchomościami gruntowymi w portach i przystaniach morskich oraz opiniowanie wniosków w tym zakresie.

W świetle wyników kontroli właściwe organy administracji rządowej, tj. Minister Skarbu Państwa, Minister Infrastruktury (poprzednio TiGM), a do listopada 2001 r. także dyrektorzy urzędów morskich, wykorzystywały przyznane im kompetencje w sferze obrotu nieruchomościami portowymi – dotyczące odpowiednio: wydawania zgody na zbywanie nieruchomości gruntowych w portach i przystaniach morskich lub opiniowania wniosków w tym zakresie³² - w sposób nie stwarzający dostatecznej bariery dla nieuzasadnionego interesem portów przenoszenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów morskich, niejednokrotnie wraz z prawem własności obiektów infrastruktury portowej, na rzecz podmiotów niepublicznych, w tym także prywatnych.

Sposób prowadzenia w Ministerstwie Skarbu Państwa ewidencji dokumentów związanych z przedmiotem kontroli utrudniał ustalenie rzeczywistej liczby wniosków, jakie wpłynęły do tego Ministerstwa w trybie art. 3 ustawy o portach i przystaniach

³¹ Określonych m.in. w tzw. Zielonej Księdze o portach morskich i infrastrukturze morskiej.

³² Art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich – Dz. U. z 1997 r. Nr 9 poz. 44 ze zm.

morskich od czasu wejścia w życie tej ustawy, tj. od sierpnia 1997 r., a także liczby wydanych w tym czasie decyzji Ministra Skarbu Państwa.

W wyniku zmian organizacyjnych, w lutym 1999 r., Departament Nadzoru i Prywatyzacji II przekazał zadania dotyczące omawianych spraw do Departamentu Ewidencji i Gospodarki Mieniem Skarbu Państwa wraz z dokumentacją dotyczącą 25 wniosków. Natomiast nie dysponował protokołem przekazania do archiwum spraw zakończonych.

Od marca 1999 r. Departament Ewidencji i Gospodarki Mieniem SP prowadził odrębnie sporządzane, odrębne rejestry wniosków i wydanych decyzji. Według stanu na koniec czerwca 2002 r., rejestry te zawierały 195 wniosków i 154 decyzji. Do kontroli przedłożono dokumentację dotyczącą 197 decyzji, z których część wydanych zostało przed założeniem wymienionych rejestrów.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn rozbieżności pomiędzy liczbą zarejestrowanych wniosków a liczbą decyzji, dyrektor wymienionego Departamentu wskazał sprawy w toku (bez określenia ich aktualnej liczby) oraz podał, że decyzje umorzeniowe, odmowne i decyzje o pozostawieniu wniosków bez rozpatrzenia (nie określając ich liczby), mogą być odnotowane w odrębnych – niż rejestr wydanych decyzji – „Zeszytach”.

Według przedłożonej do kontroli dokumentacji 197 decyzji, wydanych w okresie od sierpnia 1997 r. do czerwca 2002 r., Minister Skarbu Państwa podjął decyzję o wyrażeniu zgody w odniesieniu do 177 wniosków, w tym 140 decyzji dotyczyło oddania nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste lub przeniesienia tego prawa, a 37 decyzji - oddania nieruchomości gruntowych w najem lub dzierżawę.

Decyzje negatywne dotyczyły 5 wniosków, umorzeniowe – 10 wniosków, a w 5 przypadkach wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia, z przyczyn zależnych od wnioskodawców.

Ministerstwo Skarbu Państwa zasięgało wymaganej opinii ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej lub dyrektora właściwego urzędu morskiego.

Jednak sposób wykorzystania tych opinii nie zawsze był - w ocenie NIK – prawidłowy. Dotyczyło to m.in. pomijania w decyzjach Ministra Skarbu Państwa niektórych, istotnych warunków zawartych w opiniach wymienionych organów, a zwłaszcza wymogu wykorzystania nieruchomości przez potencjalnych beneficjentów wyłącznie na cele związane z gospodarką morską. Warunek ten pominięto w ponad 70 % decyzji, w odniesieniu do których był on formułowany przez ministra właściwego do

spraw gospodarki morskiej lub dyrektora właściwego urzędu morskiego. Jakkolwiek postanowienia organów opiniujących były przekazywane stronom, to – zdaniem NIK – mogły powstawać niejasności co ich mocy wiążącej, wobec nieuwzględnienia określonych w nich warunków w decyzjach Ministra Skarbu Państwa. Konsekwencją tego mogło być osłabienie pozycji Skarbu Państwa w przypadku ewentualnych sporów. Nadmienić należy, że Ministerstwo nie było w tym zakresie konsekwentne, bowiem w części decyzji przywoływano warunki określone przez organy opiniujące.

W Ministerstwie Skarbu Państwa wewnętrzne regulacje określające tryb rozpatrywania wniosków składanych na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich opracowano w maju 2002 r., tj. dopiero po ponad 4 latach od wejścia w życie tej ustawy. Tryb ten przewiduje m.in. obowiązek zasięgnięcia opinii właściwego dla branży portowej departamentu merytorycznego, tj. Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II (poprzednio Departamentu Nadzoru i Prywatyzacji I), który także przed formalnym wejściem w życie wymienionych regulacji wewnętrznych opiniował przedmiotowe sprawy.

W większości z tych opinii nie wskazano kryteriów, według których były one formułowane.

W wyjaśnieniach z dnia 9 lipca 2002 r. Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II stwierdził, że w toku opiniowania były brane pod uwagę zgodność z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, zgodność z interesem gospodarczym państwa oraz ze strategią rozwoju portów.

Natomiast w piśmie z dnia 19 sierpnia 2002 r. (dotyczącym konkretnej opinii), wyjaśnił, że w toku opiniowania wniosków sprawowanie pieczy nad interesem gospodarki narodowej należy do kompetencji Ministra Infrastruktury (poprzednio Ministra TiGM), a właściwy departament MSP opiniował wniosek spółki będącej użytkownikiem wieczystym gruntu w kontekście nadzoru właścicielskiego nad Spółką Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A.

Dyrektorzy urzędów morskich (w Szczecinie, Słupsku i Gdyni) wydali w latach 1997 – I półrocze 2002 ogółem 165 postanowień/opinii dotyczących przeniesienia tytułu prawnego do nieruchomości gruntowych, położonych w granicach portów i przystani morskich, przy czym do dnia 6 listopada 2001 r. opinie te wydawane były w formie postanowień, w trybie przepisu art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o portach i przystaniach morskich,

a po tym terminie miały charakter informacji pomocniczych dla organu zwierzchniego (Ministra Infrastruktury). Postanowienia / opinie – negatywne dotyczyły 12 spraw.

Opinie dyrektorów urzędów morskich formułowane były przede wszystkim w aspekcie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zachowania warunków bezkonfliktowego wykorzystania terenu oraz zachowania funkcji portowych zbywanych nieruchomości..

Dyrektor Departamentu Transportu Morskiego w Ministerstwie Infrastruktury nie określił – w informacji dla NIK – ogólnej liczby wydanych postanowień w trybie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich, informując, że ich „Wykaz” , na użytek Departamentu, prowadzony jest od 1999 r.

Poinformował ponadto, m.in. że przy wydawaniu opinii w formie postanowień Departament kieruje się przede wszystkim interesem gospodarki i realizowaną polityką transportową, a także, że bierze pod uwagę stanowisko terenowego organu administracji morskiej, podmiotu zarządzającego portem oraz właściwego wojewody.

Stwierdzono, że w uzasadnieniach do postanowień Ministra Infrastruktury (poprzednio TiGM) w sprawie wydania opinii przywoływany był w szczególności przepis art. 4 ustawy o portach i przystaniach morskich (przyznający podmiotom zarządzającym portami prawo pierwokupu) oraz stanowisko podmiotu zarządzającego w tej sprawie. Wskazywano ponadto na zgodność (lub niezgodność) wnioskowanej transakcji z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Formułowany był najczęściej również warunek zachowania funkcji portowych zbywanych nieruchomości.

Z objętych kontrolą decyzji Ministra Skarbu Państwa w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów morskich lub przeniesienia tego prawa – 21 decyzji, w tym 18 pozytywnych, wydanych zostało na wniosek podmiotów gospodarczych – użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdynia, Gdańsk, Szczecin i Świnoujście). Wnioski te dotyczyły przeniesienia prawa użytkowania nieruchomości gruntowych na rzecz podmiotów prywatnych, głównie spółek z o.o.

Negatywne decyzje Ministra Skarbu Państwa (3 przypadki) dotyczyły wniosków negatywnie zaopiniowanych także przez Ministra TiGM/Infrastruktury .

Uzasadnienia do pozytywnych decyzji Ministra Skarbu Państwa oraz do pozytywnych postanowień/opinii Ministra TiGM/Infrastruktury, wskazywały, że wymienione organy nie kierowały się w tym zakresie określonymi, konsekwentnie realizowanymi zasadami, preferującymi w każdym przypadku interesy portów.

- Postanowieniem z lutego 2002 r. Minister Infrastruktury negatywnie zaopiniował wniosek Stoczni Gdynia S.A. w sprawie wniesienia, w formie aportu, do spółki pod firmą „Euroluk” Sp. z o.o. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 6,8 ha i wartości 23 mln zł, położonych w granicach Portu Gdańsk.

W uzasadnieniu negatywnej opinii podano, m.in. że „Strategia MI w zakresie rozwoju portów i przystani morskich nie przewiduje żadnych możliwości przejmowania portowych nieruchomości gruntowych przez podmioty inne niż podmioty zarządzające portami lub przystaniami, bowiem gospodarka tymi nieruchomościami, stanowiącymi własność SP lub jednostek samorządu terytorialnego a położonymi w granicach administracyjnych portów morskich podlega szczególnej ochronie (...) W świetle powyższego oraz z uwagi na niezgodność wniosku (...) ze strategią Ministerstwa Infrastruktury w zakresie rozwoju portów i przystani morskich wniosek zaopiniowano negatywnie (...)”

W maju 2002 r. Minister Infrastruktury wydał kolejne postanowienie w tej sprawie, uchylające poprzednie i pozytywnie opiniujące wniosek Stoczni Gdynia S.A. W uzasadnieniu pozytywnej opinii podano m.in., że „...Zamiar przekazania prawa użytkowania wieczystego wym. gruntów na rzecz spółki „Euroluk – Grupa Stoczni Gdynia Sp. z o.o.” jest elementem procesu restrukturyzacji organizacyjno – majątkowej stoczni, który nie koliduje z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Gdańska..”

W czerwcu 2002 r. Minister Skarbu Państwa wydał decyzję wyrażającą zgodę na dokonanie przedmiotowej transakcji. (Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. zadeklarował wcześniej brak zainteresowania wykonaniem prawa pierwokupu).

- W październiku 2001r. Ministerstwo TiGM zwróciło się do Prezesa Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. o stanowisko w sprawie wniosku Stoczni Gdynia S.A., dotyczącego wniesienia do spółki pod firmą „Euro Cynk” Sp. z o.o., w formie aportu, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 4,2 ha i wartości 13,1 mln zł, położonych w granicach Portu Gdynia.

W udzielonej Ministerstwu odpowiedzi Prezes Zarządu Portu wyraził negatywne stanowisko w sprawie wymienionego wniosku, wskazując m.in. na następujące okoliczności:

- nieruchomości gruntowe, których wniosek dotyczy stanowią bezpośrednie zaplecze nabrzeża portowego i bezpośrednio przylegają do nieruchomości będących w wieczystym

użytkowaniu portu; charakter przedmiotowej nieruchomości jednoznacznie związany jest z obrotem portowo – morskim i ustawowymi obowiązkami zarządu portu,

- w dziale IV Księgi wieczystej obejmującej przedmiotowe działki wpisana jest hipoteka przymusowa na rzecz ZUS w kwocie 73.951 tys. zł oraz hipoteka kaucyjna do kwoty 14.000 tys. USD na rzecz Banku Pekao S.A.

Bez określenia zasad odłączenia omawianych działek do odrębnej księgi wieczystej (z jakimi obciążeniami) nie byłoby możliwe podjęcie przez Port decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu (...), które jest podstawowym narzędziem zabezpieczenia interesów państwa w obszarze portu Gdynia,

- przeniesienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz spółki Euro – Cynk, której kapitał zakładowy wynosi 3 mln zł (przy wycenie nieruchomości 13,1 mln zł) spowoduje sytuację, w której poprzez przeniesienie własności udziałów Euro – Cynku na dowolną osobę fizyczną lub prawną nastąpi faktyczne przeniesienie możliwości dysponowania omawianą nieruchomością z pominięciem uprawnień Skarbu Państwa i Portu.

Zdecydowanie negatywne stanowisko w tej sprawie zajął także dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, stwierdzając w wydanej opinii, m.in. że „...Wnioskowany obszar położony jest w całości w granicach terytorialnych morskiego portu handlowego w Gdyni. Obejmuje on obszar bezpośredniego zaplecza nabrzeży portowych stanowiących infrastrukturę portową i zawiera w sobie wszystkie inne elementy infrastruktury portowej zdefiniowanej w ustawie o portach i przystaniach morskich. Szczególnie istotnym walorem omawianego obszaru jest występujący w jego obrębie bezpośredni związek między infrastrukturą morską (nabrzeża, akweny) a infrastrukturą transportu lądowego (drogowego i kolejowego). Nadaje to omawianemu obszarowi bardzo wysoką rangę dla pełnienia bardzo wysokich funkcji portowych portu zaliczanego do grupy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej...”

Pomimo tego Ministerstwo Infrastruktury ponownie wystąpiło do Prezesa Zarządu Portu, w grudniu 2001 r., o zajęcie stanowiska w tej sprawie, załączając dodatkowe uzasadnienie wnioskodawcy, tj. Stoczni Gdynia S.A., wskazujące na korzyści dla Stoczni wynikające z zamierzonej transakcji.

Tym razem Prezes oraz członek Zarządu Portu, w przekazanej Ministerstwu odpowiedzi, pozytywnie zaopiniowali wniosek Stoczni Gdynia, wnosząc o wyrażenie zgody na przeniesienie prawa użytkowania wieczystego przedmiotowych gruntów na rzecz spółki Euro – Cynk. Następnie przekazano Ministerstwu, w odpowiedzi na jego kolejne pismo, informację o odstąpieniu przez Zarząd Portu od wykonania przysługującego mu prawa pierwokupu.

W wyjaśnieniach w sprawie przyczyn zmiany stanowiska Zarządu Portu w tej sprawie i odstąpienia od wyrażonych wcześniej, w kategorycznej formie, zastrzeżeń – członek Zarządu Portu (współautor pozytywnej odpowiedzi dla Ministerstwa) stwierdził, m.in. że uwzględniono

wyjaśnienia Stoczni Gdynia, oraz, że przeprowadzone oględziny potwierdziły „znikomą przydatność” przedmiotowych terenów dla celów przeładunkowo – składowych.

W postanowieniu z maja 2002 r. Minister Infrastruktury pozytywnie zaopiniował wniosek Stoczni Gdynia S.A., a w czerwcu 2002 r. Minister Skarbu Państwa wydał decyzję wyrażającą zgodę na przeniesienie prawa użytkowania nieruchomości gruntowych, objętych wymienionym wnioskiem, na rzecz spółki Euro – Cynk. W uzasadnieniu decyzji Ministra Skarbu Państwa wskazano na korzyści wynikające z zamierzonej transakcji dla wnioskodawcy, tj. Stoczni Gdynia S.A.

- W lutym 1999 r. Minister TiGM pozytywnie zaopiniował wniosek Stoczni Remontowej „Nauta” S.A. (j.s.SP) o przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej niezabudowanej o powierzchni 1,6 ha i wartości 510 tys. zł, położonej w granicach Portu Gdańsk, na rzecz spółki z udziałem kapitału zagranicznego pod firmą „Muhlhan” Sp. z o.o. Zarząd Portu Gdańsk wyraził brak zainteresowania wykonaniem z prawa pierwokupu.

W oparciu o wymienioną opinię Minister Skarbu Państwa wydał decyzję wyrażającą zgodę na przedmiotową transakcję, jednak spółka „Muhlhan” zrezygnowała następnie z zakupu tej nieruchomości.

W sierpniu 2000 r. Minister SP wyraził zgodę na zbycie prawa użytkowania wieczystego omawianej nieruchomości – stosownie do wniosku Stoczni „Nauta”, pozytywnie zaopiniowanego przez Ministra TiGM – na rzecz firmy „Sail Service” Sp. z o.o. oraz 5 osób fizycznych.

- W maju 1999 r. Minister TiGM pozytywnie zaopiniował wniosek Stoczni Gdańskiej – Grupa Stoczni Gdynia S.A. w sprawie wniesienia, w formie aportu, do spółki pod firmą „Synergia 99” Sp. z o.o. z siedzibą w Radomiu, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych o pow. 33.6 ha, położonych w granicach Portu Gdańsk.

Spółka „Synergia 99” utworzona została przez akcjonariuszy Stoczni oraz bankowy Dom Handlowy Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, w celu zagospodarowania zbędnych Stoczni - w wyniku przeprowadzanej restrukturyzacji - terenów, w tym objętych wnioskiem terenów położonych w granicach Portu Gdańsk.

Zakładany profil działalności spółki nie był związany z gospodarką morską i nie odpowiadał postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidującym dla tych terenów wielogalęziową funkcję przemysłowo – składową z uprzywilejowaniem gospodarki morskiej.

Minister TiGM, pozytywnie opiniując wniosek Stoczni wskazał, m.in. że do prowadzenia przez Spółkę działalności innej niż określona w planie z.p. – niezbędna będzie zmiana tego planu.

W oparciu o wymienioną opinię Minister Skarbu Państwa, także w maju 1999 r., wydał decyzję wyrażającą zgodę na wniesienie do spółki „Syngeria 99” przedmiotowych nieruchomości gruntowych, położonych w granicach Portu Gdańsk.

Zarząd Morskiego Portu Gdańsk wyraził brak zainteresowania wykonaniem prawem pierwokupu tych terenów, podając w uzasadnieniu ich niekorzystną dla Portu lokalizację (w śródmieściu) oraz wysoką cenę.

W grudniu 1999 r. „Syngeria 99” Sp. z o.o. wystąpiła do Ministra Skarbu Państwa o zgodę na oddanie w dzierżawę, na rzecz Stoczni Gdańskiej – Grupa Stoczni Gdynia S.A., nieruchomości gruntowych w Porcie Gdynia o pow. 13,5 ha, których była użytkownikiem wieczystym. Urząd Morski w Gdyni pozytywnie zaopiniował wniosek „Syngerii 99” w tej sprawie, natomiast Minister Skarbu Państwa wydał, w maju 2001 r., decyzję o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania z uzasadnieniem, że wnioskodawca, pomimo wyznaczonego terminu, nie dostarczył dokumentacji potrzebnej do wyjaśnienia wątpliwości odnośnie pow. gruntu, numerów działek oraz okresu, na jaki umowa ma być zawarta.

Istotną przyczyną, sprzyjającą znacznej dowolności w sposobie opiniowania i rozpatrywania przez organy administracji rządowej przedmiotowych wniosków, skutkującej niejednokrotnie decyzjami sprzecznymi z założeniami o publicznym charakterze portów morskich, było – w ocenie NIK – m.in. nieokreślenie w art. 3 ustawy o portach merytorycznych kryteriów, lub warunków, wykonywania tego przepisu.

Uwzględniając, że przedmiotem postanowień i decyzji administracyjnych podejmowanych na podstawie tego przepisu były atrakcyjne pod względem gospodarczym tereny portowe – nieokreślenie warunków jego wykonywania (poza ograniczeniami wynikającymi z przepisów art. 4) mogło być – zdaniem NIK - także czynnikiem sprzyjającym działaniom o podłożu korupcyjnym.

Sprzeczny z założeniami o publicznym charakterze portów morskich obrót nieruchomościami gruntowymi w znacznie większym zakresie występował w portach nie zaliczonych do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (od dnia 6 listopada 2001 r. kompetencje w zakresie opiniowania wniosków dotyczących obrotu nieruchomościami w tych portach przekazane zostały ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej³³; poprzednio należały one do dyrektorów właściwych urzędów morskich).

³³ Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 111, poz. 1197.

Z objętych kontrolą decyzji Ministra Skarbu Państwa, wydanych w trybie art. 3 ustawy o portach – w 65 decyzjach wyrażona została zgoda na przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w tych portach, niejednokrotnie zabudowanych obiektami infrastruktury portowej, na rzecz podmiotów niepublicznych, w tym osób fizycznych.

Podstawową grupę wnioskodawców stanowili syndycy, likwidatorzy względnie zarządcy komisaryczni przedsiębiorstw państwowych – użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych w portach; dotyczyły ich 33 z wymienionych 65 decyzji. Nieruchomości gruntowe wymienionych przedsiębiorstw podlegały z reguły podziałowi na mniejsze działki, które były następnie zbywane różnym podmiotom niepublicznym. Skutkowało to w efekcie zwiększaniem się liczby użytkowników wieczystych i dalszym skomplikowaniem stanu podmiotowo – własnościowego w omawianych portach.

- Na wniosek zarządcy komisarycznego, a następnie syndyka masy upadłości PPIUR „Kuter w Darłowie” Minister Skarbu Państwa wydał 14 (pozytywnych) z wymienionych 33 decyzji, w tym m.in.:
- decyzją z grudnia 1999 r. Minister Skarbu Państwa wyraził zgodę na przeniesienie, na rzecz osoby fizycznej, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej o pow. 0,15 ha, zabudowanej fabryką lodu i nabrzeżem portowym, położonej w granicach portu Darłowo. Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku pozytywnie zaopiniował wniosek zarządcy komisarycznego PPIUR „Kuter” w tej sprawie, pod warunkiem przeznaczenia nieruchomości na cele związane z gospodarką morską,
- Decyzją z października 1999 r. Minister Skarbu Państwa wyraził zgodę na wniesienie przez PPIUR „Kuter” (w zarządzie komisarycznym), w formie aportu do spółki „Kuter Stocznia” Sp. z o.o., 4 działek gruntu o łącznej powierzchni 2,6 ha, położonych w granicach portu Darłowo. W uzasadnieniu decyzji podano, że wnioskodawca potwierdził tytuł prawny do nieruchomości. Wcześniej wniosek PPIUR „Kuter” w tej sprawie pozytywnie zaopiniował Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, pod warunkiem wykorzystania nieruchomości na cele związane z gospodarką morską,
- decyzją ze stycznia 2001 r. Minister Skarbu Państwa wyraził zgodę na przeniesienie, przez syndyka PPIUR „Kuter”, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (15 działek) o łącznej pow. 3 ha, zabudowanej nabrzeżami portowymi. Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku pozytywnie zaopiniował wniosek syndyka w tej sprawie pod warunkami, że nieruchomość przeznaczona będzie na cele związane z gospodarką

morską, zapewnione zostaną odpowiednie służebności drogowe, Zarząd Portu w Darłowie rzeknie się prawa pierwokupu oraz że działki stanowiące nabrzeża nie mogą być zbywane oddzielnie i muszą stanowić nierozzerwalną część z przynależnymi do nich gruntami.

W piśmie Ministra TiGM z dnia 27.12.2000 r., adresowanym do Ministra Skarbu Państwa, zapisano, m.in. że „.. mój poważny niepokój budzi fakt sprzedaży nabrzeży portowych i dróg dojazdowych do tych nabrzeży przez Syndyka „Kuter” w Darłowie...zwracam się z uprzejmą prośbą o spowodowanie ew. działań, które zapobiegą wyprzedziły niezgodnej z prawem oraz naruszającej żywotne interesy zarówno Miasta Darłowa jak i nowotworzonego Komunalnego Zarządu Morskiego Portu Darłowo.

W odpowiedzi, z dnia 23.01.2001 r., Minister Skarbu Państwa stwierdził, m.in. że Syndyk Masy Upadłościowej PPiUR „Kuter” dotychczas wielokrotnie występował w podobnych sprawach (10 wniosków w latach 1999 - 2000) oraz , że wnioski w odniesieniu do których postępowanie administracyjne zostało zakończone, rozpatrzone były pozytywnie; w każdej z tych spraw Urząd Morski w Słupsku wydał pozytywną opinię,

- Na wnioski likwidatora Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Barka” w Kołobrzegu Minister Skarbu Państwa wydał 11 (z wymienionych 33) pozytywnych decyzji w sprawie przeniesienia użytkowania nieruchomości gruntowych w porcie Kołobrzeg, w tym m.in.:
- 3 decyzjami z sierpnia 1999 r. Minister Skarbu Państwa wyraził zgodę na przeniesienie, na rzecz 3 różnych osób fizycznych, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w porcie Kołobrzeg o łącznej pow. 1,2 ha, w tym gruntów o pow. 0,6 ha, zabudowanych budynkami i infrastrukturą portową. Wnioski likwidatora PPiUR „Barka” w tej sprawie pozytywnie zaopiniował Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, pod warunkiem przeznaczenia nieruchomości na cele związane z gospodarką morską. W decyzjach Ministra SP nie zawarto tego warunku,
- decyzją z lutego 1998 r. Minister Skarbu Państwa wyraził zgodę na przeniesienie, na rzecz firmy „Superfish” Sp. z o.o., prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zabudowanej o pow. 1,6 ha, położonej w porcie Kołobrzeg.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku pozytywnie zaopiniował wniosek likwidatora PPiUR „Barka” w tej sprawie, pod warunkiem przeznaczenia nieruchomości na cele związane z gospodarką morską oraz pod warunkiem umożliwienia postoju przy nabrzeżu portowym jednostkom rybackim, dokonującym załadunku lodu ze znajdującej się w tym rejonie fabryki lodu. W opinii Dyrektora UM dysponentem wymienionego nabrzeża powinien być w związku z tym właściciel fabryki lodu.

W decyzji Ministra Skarbu z lutego 1998 r. warunki te zostały zawarte, jednak w maju 1998 r., na wniosek spółki „Superfish”, zmieniono decyzję w ten sposób, że pozostawiono warunek

dot. przeznaczenia nieruchomości na cele związane z gospodarką, natomiast wykreślono warunek dot. fabryki lodu. W uzasadnieniu tej zmiany zapisano, że PPiUR „Barka” ustanowiła służebność zapewniającą możliwość racjonalnego eksploataowania i korzystania z fabryki lodu,

- decyzją z czerwca 1998 r. Minister Skarbu Państwa, stosownie do wniosku likwidatora PPiUR „Barka”, wyraził zgodę na przeniesienie na rzecz „Maszoperii Kołobrzeskiej” Sp. z o.o., prawa użytkowania wieczystego zabudowanych nieruchomości gruntowych w porcie Kołobrzeg o pow. 4.4 tys. m².

Decyzja wydana została bezwarunkowo pomimo, że w postanowieniu (opinii) w tej sprawie Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, z marca 1998 r., podtrzymanej przez Ministra TiGM, zawarto warunek, że - z uwagi na zamierzone powołanie Komunalnego Zarządu Portu – nabrzeże Południowe, o szerokości eksploatacyjnej 15 m od oczepu, powinno stanowić odrębną działkę wyłączoną z e sprzedaży.

W notatce podpisanej przez pracownika prowadzącego sprawę oraz Wicedyrektora DNiP II i Podsekretarza Stanu w MSP zapisano, m.in. że:

„Biorąc pod uwagę racjonalność argumentów Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Barka” w likwidacji oraz fakt, iż opinie Kierownika Urzędu Morskiego w Słupsku i Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej mają charakter pomocniczy i nie wiążący, a nadto biorąc pod uwagę cel likwidacji, a także stanowisko Ministra Przekształceń Własnościowych, który na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przekształceniach (...) pismem znak PM-2058/AM/96 z dnia 30 września 1996 r. skierowanym do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nie zgłosił sprzeciwu odnośnie zamierzonej likwidacji tego przedsiębiorstwa, proponuję wyrazić zgodę na sprzedaż przedmiotowej nieruchomości przez likwidatora (...) „Barka” w Kołobrzegu. W związku z powyższym proponuję zezwolić PPiUR „Barka” w likwidacji na przeniesienie prawa użytkowania ww. działki gruntu”.

Ustalenia kontroli wskazują, że przysługujące podmiotom zarządzającym portami, a w przypadku określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o portach także Skarbowi Państwa, prawo pierwokupu, również nie spełniało – jak dotychczas – istotnej roli w zakresie integrowania zarządzania terenami portowymi.

Ogółem stwierdzono 3 przypadki zakupu przez zarządy portów nieruchomości gruntowych położonych w granicach portów morskich. Dotyczyły one zakupu przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście, w maju 2001 r., Bazy Promów Morskich PŻB w Świnoujściu oraz dwukrotnego zakupu przez Zarząd Morskiego Portu Sp. z o.o. w

Darłowie nieruchomości gruntowych w porcie Darłowo, zgłoszonych do sprzedaży przez syndyka masy upadłości PPiUR „Kuter”.

Ministerstwo Skarbu Państwa nie monitorowało realizacji przez uprawnione podmioty³⁴ prawa pierwokupu, wynikającego z art. 4 ustawy o portach; przepisy ustawy nie nakładały na Ministra Skarbu Państwa takiego obowiązku.

W opracowanych przez Ministerstwo TiGM, w kwietniu 2000 r., „Założeniach strategii rozwoju krajowych portów morskich w ramach Narodowej Strategii Rozwoju Transportu na lata 2000 – 2006” zapisano, m.in., że:

„Ustawa utrzymała status prawny nieruchomości zlokalizowanych na gruntach portowych, a które zostały oddane w użytkowanie wieczyste, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Co prawda w ustawie przewidziano dla zarządów portów prawo pierwokupu przy sprzedaży i przeniesieniu użytkowania wieczystego, w praktyce oznacza to, że spółki zarządzające portem gospodarują tylko na części gruntów znajdujących się w granicach portów morskich. Jednakże tego typu transakcje wymagają uzyskiwania decyzji administracji rządowej. Ogranicza to w poważnej mierze możliwość właściwego rozwoju i zarządzania portami przez spółki portowe”,

oraz:

„Główną przeszkodą w przejmowaniu przez gminy małych i średnich portów jest stan własnościowy terenów i infrastruktury portowej. Tylko mała część gruntów portowych jest własnością gmin. Poważna ich część należy do różnych podmiotów gospodarczych, które zostały uwłaszczone na podstawie ustawy z 1990 r. o gospodarce nieruchomościami”.

W sporządzonej przez Departament Transportu Morskiego MTiGM, w kwietniu 2000 r, notatce dla Podsekretarza Stanu w tym Ministerstwie zapisano m.in.:

„Pojawiają się sygnały o prywatyzacji podmiotów zlokalizowanych w portach morskich. Powstaje w ten sposób pytanie czy prywatyzacja fragmentów infrastruktury portowej jest zgodna z koncepcją zarządzania infrastrukturą transportową kraju. Chodzi też o możliwość efektywnego zarządzania infrastrukturą portową przez zarządy portów. Zagadnienie to wymaga dokładniejszej analizy prawnej i ekonomicznej”

³⁴ Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

W sporządzonej przez wymieniony Departament notatce z lipca 2000 r., dotyczącej spotkania podsekretarzy stanu w ministerstwach TiGM oraz Skarbu Państwa, przedstawicieli zarządów portów, gmin –miast portowych, urzędów morskich, z udziałem Marszałka Sejmu RP – zapisano m.in.:

„Szczególnej uwagi wymaga sprawa uporządkowania stosunków własnościowych w portach morskich i rozważenie możliwości przekształcenia obecnych stosunków wynikających z użytkowania wieczystego na dzierżawę w celu umożliwienia poprawnego funkcjonowania zarządów portów. Sprawa, w ocenie MSP, jest bardzo ważna w obliczu prywatyzacji spółek obecnych w portach, np. Dalmor. Każda decyzja o prywatyzacji podmiotu na terenie portu powinna być poddana opiniowaniu przez Zespół ds. portów morskich. Ponadto nie powinno być możliwe przekazanie użytkowania wieczystego terenu portowego przez Zarząd Portu do innego podmiotu, ponieważ celem i przedmiotem działalności ZP jest czerpanie pożytków z wydierżawionych terenów. W planie długookresowym przysługujące ZP prawo pierwokupu gruntów leżących na terenie portu powinno w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia stanu posiadanych przez ZP gruntów.”

Wymienione konstatacje nie znajdowały jednak – jak dotychczas – odpowiedniego przełożenia zarówno na sferę legislacyjną, jak i – co wynika z ustaleń kontroli – niejednokrotnie także na praktyczną działalność organów administracji rządowej w zakresie wykonywania przepisów art. 3 ustawy o portach.

Stwierdzoną nieprawidłowością w zakresie wydawania decyzji oraz postanowień (opinii) dotyczących obrotu nieruchomościami gruntowymi w portach morskich było częste niedotrzymywanie przez właściwe organy terminów wymaganych przepisami art. 35 § 3 Kpa. W skrajnych (45) przypadkach decyzje Ministra Skarbu wydane zostały po upływie 5 – 11 miesięcy od czasu złożenia wniosku.

Dyrektor Departamentu Ewidencji i Gospodarki Mieniem Skarbu Państwa w MSP przyczyny opóźnień w wydawaniu niektórych decyzji, w trybie art. 3 ustawy, uzasadniał długim oczekiwaniem na opinię ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

Dyrektor Departamentu Transportu Morskiego w Ministerstwie Infrastruktury, jako przyczynę opóźnień w wydawaniu stosownych postanowień (30 % skontrolowanych postanowień za lata 1999 – 2001 wydanych było z przekroczeniem terminów określonych w Kpa.) wskazał przyjęty wewnętrzny regulacją tryb opiniowania wniosków,

wymagający uzyskiwania stanowiska wielu organów i jednostek, a także zbyt szczupłą obsadę kadrową Departamentu.

Podnoszeniu operatywności podmiotów zarządzających portami nie sprzyjał w szczególności długotrwały często proces rozpatrywania wniosków zarządów portów w sprawie oddania nieruchomości gruntowych w portach w najem lub dzierżawę. Oddawanie terenów portowych w najem lub dzierżawę stanowiło bowiem podstawową formę gospodarowania przez zarządy portów tymi terenami i jednocześnie było jednym z głównych źródeł przychodów na utrzymanie i rozwój portów.

Na 33 decyzje Ministra Skarbu Państwa, wydane na wniosek zarządów portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tylko 8 decyzji wydanych zostało w terminie dwumiesięcznym lub krótszym, natomiast cykl rozpatrywania pozostałych spraw wynosił najczęściej 4 – 6 miesięcy

2.3.3. Organizacja podmiotów zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Minister Skarbu Państwa nie doprowadził dotychczas – w ramach wykonywanego nadzoru właścicielskiego nad podmiotami (spółkami) zarządzającymi portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, t.j. portami Gdynia, Gdańsk, Szczecin i Świnoujście - do spełniania przez przedsiębiorstwa tych podmiotów wymogów wynikających z nadanego im - przepisami art. 6 ust. 2 ustawy o portach – charakteru użyteczności publicznej.

Wymienione podmioty nadal bowiem posiadały akcje i udziały w spółkach portowych funkcjonujących w sferze komercyjnej; Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. posiadał udziały w 5 takich spółkach, Zarząd Morskiego Portu Gdynia – w 4 spółkach, a Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście – w jedenastu spółkach.

Stosownie do przepisów art. 3 ustawy z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich³⁵ podmioty te powinny zbyć posiadane akcje lub udziały w spółkach eksploatacyjnych w terminie do 31 grudnia 2003 r., jednak dotychczas nie podjęły one konkretnych działań w tym kierunku

W notatce Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II MSP z dnia 20 marca 2002 r. dla Ministra Skarbu Państwa wskazano zamierzenia portów w zakresie zbywania wymienionych akcji i udziałów oraz związane z tym uwarunkowania, m.in. potrzebę

³⁵ Dz. U. Nr 62, poz. 685.

dokapitalizowania niektórych spółek eksploatacyjnych przed ich zbyciem, a także trudności w znalezieniu inwestorów zainteresowanych nabyciem udziałów w spółkach portowych.

W konkluzji Departament przedstawił Ministrowi Skarbu Państwa propozycję przesunięcia ustawowego terminu zbycia przez podmioty zarządzające portami udziałów lub akcji w spółkach działających w sferze eksploatacji do dnia 31 grudnia 2005 r. oraz – alternatywnie – propozycję rozważenia całkowitej likwidacji ustawowego terminu w tym zakresie.

W czerwcu 2002 r. Minister Skarbu Państwa wystąpił do Ministra Infrastruktury o uwzględnienie w przygotowywanej, kolejnej nowelizacji wymienionej ustawy, propozycji przesunięcia ustawowego terminu w tej mierze do 31 grudnia 2005 r.

W rezultacie tego nie zostały dotychczas zrealizowane założenia ustawy o portach dotyczące ostatecznego oddzielenia sfery zarządzania portami od działalności eksploatacyjnej. Tym samym nie zostały stworzone warunki dla zapewnienia neutralności podmiotów zarządzających portami wobec użytkowników infrastruktury portowej, stanowiącej jedną z podstawowych zasad polityki portowej Unii Europejskiej.³⁶

Gminy – miasta portowe: Gdynia, Gdańsk oraz Szczecin i Świnoujście nie objęły dotychczas akcji w spółkach akcyjnych zarządzających portami, w proporcjach określonych przepisami art. 13 ustawy o portach i przystaniach morskich (gminy Gdańsk i Gdynia miały objąć co najmniej po 34 % akcji, Szczecin i Świnoujście – po 24,5 %, a Skarb Państwa – co najmniej 51 % w każdej z tych spółek).

Było to skutkiem nie wniesienia przez gminy miejskie – co przewidywała ustawa – do wymienionych spółek, w formie aportu na pokrycie kapitał akcyjnego, nieruchomości gruntowych stanowiących własność tych gmin, położonych w granicach portów.

W rezultacie m.in., przeciągających się prac (prowadzonych przez właściwych wojewodów, gminy miejskie oraz zarządy portów) związanych z inwentaryzacją i ustaleniem stanu prawnego nieruchomości gruntowych w portach oraz z wyceną majątku portów, celem uniknięcia nadmiernej zwłoki w utworzeniu określonych ustawą podmiotów zarządzających portami, w latach 1997 – 1999 zawiązane zostały sukcesywnie, przez Skarb Państwa i gminy miejskie – zgodnie z propozycją Ministra Skarbu Państwa - niskokapitałowe spółki akcyjne pod firmami: „Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka

³⁶ Patrz przypis 15.

Akcyjna”, Zarząd Morskiego Portu Szczecin – Świnoujście Spółka Akcyjna” oraz „Zarząd Morskiego Portu Gdynia Spółka Akcyjna”³⁷.

Kapitał akcyjny każdej z tych spółek wynosił 100.000 zł i został pokryty przez założycieli (Skarb Państwa i gminy miejskie) wkładami pieniężnymi, w proporcjach określonych w ustawie.

Stan taki trwał do I półrocza 2000 r., tj. do czasu włączenia (inkorporacji) do tych spółek, poprzednio zarządzających portami – i przez pewien okres funkcjonujących równolegle z nowo utworzonymi podmiotami - jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, będących faktycznymi właścicielami, lub użytkownikami, majątku portowego³⁸.

W konsekwencji tego struktura kapitału akcyjnego spółek zarządzających portami uległa zasadniczej zmianie na niekorzyść gmin – miast portowych, których udział w tym kapitale wynosi obecnie od 0,15 % (gminy Szczecin i Świnoujście) do 2,04 % (gmina Gdańsk).

Stan ten, skutkujący pozostawianiem nieruchomości gruntowych gmin w portach poza gestią podmiotów zarządzających portami (spółek akcyjnych), utrudniał tym podmiotom wykonywanie ich ustawowych zadań, obejmujących m.in. programowanie rozwoju portu. Utrudnienia z tym związane podnoszone były zwłaszcza przez Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A.

2.3.4. Zarządzanie portami nie zaliczonymi do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi.

Gminy nadmorskie w ograniczonym zakresie wykorzystywały przyznane im uprawnienia do przejmowania od administracji morskiej zarządzania tzw. małymi portami oraz przystaniami morskimi.

Dotychczas bowiem tylko 3-ma z wymienionych portów (Kołobrzeg, Darłowo i Elbląg) zarządzały podmioty utworzone przez gminy na podstawie przepisów art. 23 ustawy o portach i przystaniach morskich.

W przypadku portu Stepnica, utworzony przez gminę w lipcu 1999 r. podmiot mający zarządzać portem (w formie gospodarstwa pomocniczego) nie podjął faktycznie działalność w zakresie określonym ustawą bowiem większość ustawowych zadań tego

³⁷ Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich – DTL – 41009/98

³⁸ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – Dz. U. Nr 62, poz. 685.

podmiotu wykonywały – w ramach zawartych umów dzierżawy – podmioty niepubliczne (spółki z o.o.).

Pozostałe porty oraz przystanie morskie, wobec nie utworzenia przez gminy podmiotów do zarządzania nimi – pozostawały formalnie, w rozumieniu przepisów art. 25 ustawy o portach, w zarządzie dyrektorów właściwych urzędów morskich. Faktycznie jednak dwoma z wymienionych portów, tj. Władysławowo i Hel, zarządzały podmioty gospodarcze.

- W porcie morskim Hel podstawową infrastrukturą portową zarządzało Przedsiębiorstwo Usług Portowych „Koga” (powstałe po przekształceniu b. Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Koga”), które było użytkownikiem wieczystym większości terenów portu i właścicielem całej infrastruktury portowej.

W piśmie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 11.05.2002 r. do Urzędu Morskiego w Gdyni stwierdzono, że do „...do chwili obecnej nie został uregulowany status prawny portu Hel. W szczególności nie został powołany podmiot zarządzający tym portem, w rozumieniu ustawy o portach i przystaniach morskich...PUP KOGA wykonuje zadania w zakresie udostępniania użytkownikom obiektów infrastruktury portowej. Z tego tytułu były pobierane - do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw – opłaty portowe. Obecnie PUP KOGA nie ma podstaw prawnych do pobierania opłat portowych, a jedynie może zawierać umowy cywilno – prawne z użytkownikami infrastruktury portowej za udostępnianie tej infrastruktury”.

- W porcie morskim Władysławowo całą infrastrukturą portową zarządzało PPIUR „Szkuner” – użytkownik wieczysty gruntów portowych.

W piśmie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 19.05.2002 r. do Urzędu Morskiego w Gdyni stwierdzono, że „...w rozumieniu ustawy o portach i przystaniach morskich Przedsiębiorstwo Połowów i Usług Rybackich SZKUNER we Władysławowie nie jest podmiotem zarządzającym portem we Władysławowie...PPIUR SZKUNER może zawierać umowy cywilno prawne z użytkownikami infrastruktury portu na świadczenie usług. nie mogą to być jednak opłaty portowe w rozumieniu ustawy o portach i przystaniach morskich.”

Brak zainteresowania przejmowaniem zarządzania portami przez zarządy kontrolowanych gmin wynikał w szczególności z wysokich, przekraczającymi możliwości gmin, kosztów utrzymania infrastruktury portowej, a także z pozostawiania istotnych dla

funkcjonowania portu terenów, niejednokrotnie wraz z podstawową infrastrukturą portową, w użytkowaniu wieczystym różnych podmiotów gospodarczych.

Kontrolowane gminy miały w większości (7 z 10 objętych kontrolą) opracowane założenia strategii rozwoju portów i ich zintegrowania z gospodarką miast – gmin portowych, jednakże – głównie z wymienionych przyczyn – założenia te nie były realizowane, lub były realizowane w zakresie nie wymagającym większych nakładów finansowych i ograniczonym stanem podmiotowo – własnościowym terenów portowych.

Na ogólną liczbę 28 tzw. małych portów oraz 23 przystani morskich Skarb Państwa pozostawał wyłącznym właścicielem nieruchomości gruntowych w 4 portach oraz w 20 przystaniach morskich.

W pozostałych portach i przystaniach morskich nieruchomości gruntowe zostały w latach 1990 - 2002 częściowo skomunalizowane; w porcie Stepnica oraz w przystaniach morskich Karsiborze i Międzyzdrojach – w całości.

Skomunalizowane nieruchomości gruntowe w portach kontrolowane gminy wykorzystywały niejednokrotnie jako źródło zasilenia budżetów gminnych, głównie poprzez ich wydzierżawianie, a niekiedy także poprzez ich zbywanie. Uzyskiwane przychody z obrotu nieruchomościami portowymi gminy przeznaczały na cele nie związane z funkcjonowaniem portów. Zadanie utrzymania we właściwym stanie technicznym infrastruktury portowej nakładane było – zgodnie z zawartymi umowami - na dzierżawców nieruchomości portowych.

- Zarząd Miasta w Międzyzdrojach zbył w latach 1997 – 2002 prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w porcie Lubin, o łącznej powierzchni 6,3 ha. (51 % pow. portu), z tego w 1998 r. Zarząd Miasta zbył na rzecz podmiotu zagranicznego Yellow Company Ltd– na podstawie zezwolenia Ministra SWiA oraz za zgodą Ministra Skarbu Państwa - prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej o pow. 5,6 ha.

Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w przystani morskiej w Międzyzdrojach, skomunalizowanej w całości w 1993 r., Zarząd Miasta zbył na rzecz Spółdzielni Rybołówstwa i Przetwórstwa Rybnego „Certa” w Szczecinie. Wymieniona Spółdzielnia dokonała następnie podziału nieruchomości na dwie działki i przeniosła prawo użytkowania wieczystego tych działek na rzecz osób fizycznych. W 1998 r. Burmistrz Miasta wydał decyzję o przekształceniu użytkowania wieczystego jednej z tych działek w prawo własności.

Przychody Miasta za lata 1997 – 2002 (I półrocze) z tytułu obrotu nieruchomościami portowymi wyniosły odpowiednio: 46,2 tys. zł, 191,5 tys. zł, 36,8 tys. zł, 63,4 tys. zł, 24,6 tys. zł i 15,6 tys. zł.

Znajdujący się na terenie Gminy port w Wapnicy był wyłączony z eksploatacji z powodu złego stanu technicznego

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Międzyzdroje zapisano m.in., że rozwój portów i przystani morskich na Zalewie Szczecińskim jest nieunikniony; zaleca się utrzymanie i modernizację portów; Gmina nie miała programu rozwoju portów i przystani morskich.

- W porcie Dziwnów nieruchomości gruntowe stanowiące własność Gminy Dziwnów wynosiły 6,9 ha – 11,1 % terenów portu.

W latach 1997 – 2000 Zarząd Gminy oddał w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowe w porcie o łącznej powierzchni 2,6 ha na rzecz Spółdzielni Pracy Rybołówstwa Morskiego „Bellona” – obecnie w upadłości.

W latach 1997 2002 (I półrocze) przychody Gminy z tytułu obrotu nieruchomościami portowymi wyniosły odpowiednio: 1.552 zł, 78 zł, 14.111 zł, 73.298 zł, 268.398 zł i 67.798 zł. Gmina miała opracowaną w 1998 r. strategię rozwoju portu Dziwnów, przewidującą m.in. utworzenie komunalnego podmiotu zarządzającego portem, jednak realizacja założeń tej strategii nie została podjęta z przyczyn – wg. uzasadnienia Zarządu Gminy – ekonomicznych; braku środków na utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej.

- Port morski w Stepnicy został w całości skomunalizowany w 1990 r. i bezpośrednio po tym Zarząd Gminy oddał port w dzierżawę podmiotom prywatnym; część rybacką - Spółce z o.o. „Rybak”, a część przeładunkową, tzw. Basen Kolejowy - Spółce z o.o. „Doker”.

Stosownie do postanowień umowy dzierżawy z lipca 1990 r., zawartej ze Spółką z o.o. „Doker” na okres 10 lat i przedłużonej w październiku 1991 r. do 30 lat, Spółka zobowiązana była m.in. do wykonania prac konserwacyjnych i remontowych nabrzeży w Basenie Kolejowym portu, w zakresie określonym przez Urząd Morski w Szczecinie. W myśl postanowień umowy harmonogram realizacji tych prac miał zostać ustalony przez strony do sierpnia 1990 r. i stanowić załącznik do umowy. Urząd Gminy nie dysponował jednak takim załącznikiem, a wyniki kontroli wskazują, że nie został on ustalony przez strony. W grudniu 1990 r. wójt Gminy przekazał Spółce „Doker” ogólnikowej treści pismo, że „Urząd Gminy Stepnica – właściciel Portu w Stepnicy potwierdza wykonanie prac związanych z wykonaniem remontu i umocnienia nabrzeży w porcie przeładunkowym w Stepnicy, którego użytkownikiem jest Spółka Doker...”

Przeprowadzona w styczniu 2002 r. przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie inspekcja portu wykazała bardzo zły stan techniczny infrastruktury portowej; tylko jedno z trzech nabrzeży Basenu Kolejowego nadawało się, w ograniczonym zakresie, do eksploatacji.

Jednocześnie, m.in. w konsekwencji spadających od kilku lat przeładunków w porcie, Spółka „Doker” wystąpiła o wcześniejsze rozwiązanie umowy dzierżawy, co zostało ustalone przez strony na wrzesień 2002 r. Wobec nieokreślenia w umowie zakresu prac remontowych, jakie Spółka powinna wykonać - Zarząd Gminy nie miał wystarczających podstaw do pełnego rozliczenia Spółki w tej mierze..

Nadmienić należy w poprzednich latach Spółka „Doker” nie wyrażała zgody na wyłączenie z dzierżawy części terenów portowych, co m.in. uniemożliwiło Gminie nawiązanie współpracy, w oparciu o port, z innymi kontrahentami, m.in. z partnerami niemieckimi w zakresie przewozów pasażerskich.

W lipcu 1999 r. utworzono przy Urzędzie Gminy gospodarstwo pomocnicze pod nazwą Zarząd Portu Stepnica. Faktycznie jednak Zarząd Portu nie podjął działalności w zakresie określonym przepisami art. 23 ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich, bowiem większość tych zadań wykonywały (lub miały wykonywać) – na podstawie zawartych umów dzierżawy – podmioty prywatne tj. spółki „Rybak” i „Doker”. W okresie od czerwca 1993 r. do listopada 1999 r. Spółka „Doker” upoważniona była przez Zarząd Gminy także do pobierania – w imieniu i na rzecz Gminy - opłat portowych.

Objęte kontrolą gminy, które utworzyły podmioty zarządzające znajdującymi się na ich terenie portami (Darłowo, Kołobrzeg) miały opracowane programy rozwoju portów.

Realizacja wymienionych programów napotykała jednak na istotne przeszkody bowiem utworzone przez te gminy zarządy portów gospodarowały jedynie na niewielkiej części terenów portowych. Obowiązujący stan prawny nie stwarzał gminom, podobnie jak utworzonym przez nie zarządom portów, preferencji w zakresie przejmowania nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa położonych w granicach portów i pozostających we władaniu lub w użytkowaniu wieczystym państwowych jednostek organizacyjnych, poza prawem pierwokupu, którego wykonanie wymagało jednak dysponowania znacznymi środkami finansowymi.

Utworzony przez Gminę Darłowo, w październiku 1999 r., Zarząd Morskiego Portu Darłowo Sp. z o.o. (100 % udziałów gminy) gospodarował na gruntach o powierzchni 27,4

ha, stanowiących 21,1 % terenów portowych, z tego 22,9 ha stanowiły grunty Skarbu Państwa otrzymane w bezpłatne użytkowanie od Starosty Sławieńskiego.

W latach 2000 – 2002 Zarząd Gminy podejmował starania o przejęcie dalszych gruntów Skarbu Państwa położonych w granicach portu.

W 2000 r. Burmistrz Miasta wystąpił z wnioskiem do Ministra Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na przeniesienie na rzecz gminy m.in. własności nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa położonych w granicach portu w Darłowie, o powierzchni 44,5 ha, pozostających we władaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Decyzją ostateczną z marca 2001 r. Minister Skarbu Państwa nie wyraził zgody na przeniesienie własności wymienionej nieruchomości na rzecz gminy, wskazując w uzasadnieniu, m.in. że zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (...) nieruchomości wchodzące w skład zasobu Agencja może w drodze umowy przekazać nieodpłatnie na własność jednostce samorządu terytorialnego – na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych. Jednakże zgodnie z pismem Agencji Własności Rolnej skarbu Państwa, Oddział Terenowy w Szczecinie, Filia w Koszalinie zarządzanie portem nie jest zadaniem własnym gminy i z tego też względu została utworzona w dniu 6 marca 2000 r. spółka „Zarząd Morskiego Portu Darłowo”, a ponadto grunty o jakie ubiega się Gmina Darłowo nie są gruntami przeznaczonymi pod inwestycje infrastrukturalne..”

W wymienionych latach Zarząd Miasta Darłowo podejmował także starania mające na celu zapobieżenie wyprzedazy terenów i infrastruktury portowej przez syndyków upadających podmiotów gospodarczych, zwłaszcza PPIUR „Kuter” oraz Stoczni „Kuter”. Wystąpienia w tej sprawie Zarząd Miasta kierował m.in. do Ministra Skarbu Państwa, Ministra TiGM (Infrastruktury), a także do Sędziego Komisarza postępowania upadłościowego PPIUR „Kuter” oraz do Ministra Sprawiedliwości.

W lutym 2002 r. Departament Sądów i Notariatu w Ministerstwie Sprawiedliwości, odpowiadając na wystąpienie Burmistrza Miasta w tej sprawie wskazał, m.in. że „...Celem postępowania upadłościowego zainicjowanego postanowieniem Sądu o ogłoszeniu upadłości dłużnika jest równomierne zaspokojenie wszystkich wierzycieli upadłego (art. 14 § 1 i art. 203 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe (...)) Biorąc powyższe pod uwagę niemożliwym jest wpływanie, przez Ministra Sprawiedliwości, na sposób likwidacji majątku masy upadłości..”

W marcu 2002 r. Zarząd Gminy wystąpił do Sędziego Komisarza postępowania upadłościowego PPiUR „Kuter” o umożliwienie gminie nabycia, na warunkach preferencyjnych (za cenę 20 tys. zł) trzech nabrzeży portowych, przeznaczonych do sprzedaży i wycenionych na kwotę 150 tys. zł.

W stanowisku w tej sprawie, adresowanym do Sędziego Komisarza i przekazanym do wiadomości m.in. Ministra Skarbu Państwa, Ministra Infrastruktury, Wojewody Zachodniopomorskiego – Syndyk Masy Upadłości PPiUR „Kuter” wskazał, m.in. że prawo upadłościowe nie pozwala na likwidację masy upadłości po cenach symbolicznych, nawet jeżeli oferentami są organy administracji samorządowej oraz, że przeciwne rozumowanie było by sprzeczne z interesem wierzycieli, którzy zgłosili swoje wierzytelności do masy upadłości i liczą na jak największe zaspokojenie.

Utworzony przez Gminę Darłowo Zarząd Portu –Spółka z o.o. właściwie – w ocenie NIK - wykonywał zadania podmiotu zarządzającego portem, określone przepisami art. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich.

Działalność Zarządu Portu za lata 2000 – 2002 (I półrocze) zamknęła się zyskiem w wysokości odpowiednio: 55,8 tys. zł, 102,3 tys. zł i 72,9 tys. zł przy czym zyski te Zarząd Portu w całości przeznaczal na modernizację i rozbudowę infrastruktury portowej.

Efektem tego była w szczególności, realizowana wspólnie z Urzędem Morskim w Słupsku, inwestycja pn. „budowa morskiego przejścia granicznego w Darłowie”. W latach 2000-2001 Zarząd Portu wykonał ponadto m.in. remont drewnianego pomostu rybackiego oraz przeprowadził modernizację oświetlenia nabrzeży portu.

W marcu 2002 r. Zarząd Portu nabył, od syndyka masy upadłości PPiUR „Kuter”, prawo użytkowania wieczystego 5 działek gruntu, wraz z prawem własności znajdujących się na tych gruntach nabrzeży portowych, za łączną cenę 300 tys. zł Zakup tych nieruchomości, leżących w granicach portu morskiego Darłowo, Zarząd Portu sfinansował kredytem bankowym, a częściowo także posiadanymi środkami własnymi z zysku za 2001 r. oraz z działalności bieżącej.

Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Zarządu Portu, a także Gminy Darłowo, prawo użytkowania wieczystego większości nieruchomości gruntowych PPiUR „Kuter”, wraz z prawem własności budynków i budowli - zostało przez syndyka, za zgodą Ministra Skarbu Państwa, sprzedana na rzecz 24 różnych podmiotów gospodarczych i osób fizycznych.

Utworzony przez Gminę Miejską Kołobrzeg, na przełomie lat 1999/2000 Zarząd Morskiego Portu Kołobrzeg Sp. z o.o. (100 % udziałów gminy) gospodarował na gruntach o powierzchni 4,8 ha, stanowiących 8,3 % terenów portowych i zarządzał tylko niewielką częścią (29,7 %) nabrzeży portowych.

Istotne z uwagi na funkcje portowe tereny, zabudowane obiektami infrastruktury portowej (nabrzeżami), pozostające poprzednio w użytkowaniu wieczystym Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Barka”, od 1996 r. przeszły we władanie likwidatora tego przedsiębiorstwa. Do kwietnia 2002 r. likwidator zbył różnym podmiotom gospodarczym i osobom fizycznym – za zgodą Ministra Skarbu Państwa - prawo użytkowania wieczystego 32 nieruchomości gruntowych oraz prawo własności znajdujących się na tych gruntach budynków i budowli. W wyniku tego pas techniczny nabrzeży portowych (w tym podziemne elementy konstrukcyjne) posiada różnych właścicieli. Może to m.in. utrudnić w przyszłości remont i modernizację hydrotechnicznych budowli portowych

Podjęmowane przez Zarząd Miasta działania, mające na celu zapobieżenie wyprzedzący przez likwidatora PPIUR „Barka” niektórych, szczególnie ważnych dla funkcjonowania portu nieruchomości, nie przynosiły rezultatu.

Stwierdzono również, że Zarząd Morskiego Portu Kołobrzeg Sp. z o.o. – niezależnie od wymienionych przyczyn – nie realizował właściwie swych ustawowych zadań w zakresie gospodarowania infrastrukturą portową.

Z łącznej kwoty 1.610 tys. zł przychodów jakie Zarząd Portu uzyskał w okresie od rozpoczęcia działalności do września 2002 r. - na remonty i wyposażenie biura oraz funkcjonowanie Zarządu Portu wydatkowano łącznie 674 tys. zł, tj. 41,9 % wymienionych przychodów, natomiast na remont i modernizację infrastruktury portowej wydatkowano tylko 105,8 tys. zł, tj. 6,6 % tych przychodów.

Pomimo zobowiązań, wynikających z umów zawartych z armatorami kutrów i łodzi rybackich, Zarząd Portu nie przeprowadził remontu nabrzeży i pomostu w tzw. Przystani Rybackiej a także nie wykonał instalacji sanitarnej, wodnej i elektrycznej. Brak tych instalacji powodował, że rybacy nie mieli odpowiednich warunków sanitarnych do wstępnej obróbki ryb i ich sprzedaży. Szacunkowy koszt wymienionych zadań wynosił ok. 110 tys. zł.

Przy zlecaniu prac remontowych Zarząd Portu nie stosował przetargowego trybu wyboru wykonawców, a także nie znał zakresu niezbędnych robót w ramach składanych

zleceń. W efekcie tego, zlecenia były rozszerzane w trakcie realizacji, na wniosek wykonawców.

Nieprawidłowa była także – w ocenie NIK – prowadzona przez Zarząd Portu polityka w zakresie udostępniania infrastruktury portowej. Dotyczy to m.in. wdzierżawienia wszystkich nabrzeży nadających się do obsługi ruchu pasażerskiego jednemu podmiotowi. Naruszało to m.in. zasadę ogólnej dostępności infrastruktury portowej, na jednakowych warunkach dla wszystkich jej użytkowników. W czasie kontroli inni armatorzy skarżyli się, że dzierżawca nabrzeży pasażerskich ogranicza dostęp do nich konkurencyjnym statkom i zawyża opłaty za korzystanie z nabrzeży.

Ministerstwo TiGM w piśmie z kwietnia 1999 r. przesłało do Ministerstwa Gospodarki uwagi do projektu „Założeń do opracowania Narodowego Planu Rozwoju do 2006 r.” W piśmie podano, że „...MTiGM proponuje uwzględnienie w tym programie specyficznej sytuacji małych portów i przystani morskich”

W protokole z ustaleń Kierownictwa MTiGM z dnia 28.04.2000 r. odnośnie pkt. 3 „Założenia strategii rozwoju krajowych portów morskich w ramach Narodowej Strategii na lata 2000 – 2006 zapisano, że „...Pozostaje jeszcze strefa dotycząca funkcjonowania małych portów, procesu ich komunalizacji. Związek Miast i Gmin Morskich zgłosił szereg postulatów pod adresem nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich. MTiGM ustosunkowało się do nich, ale nie będzie uwzględniało tych spraw w budowanej obecnie strategii (...) W późniejszym okresie powstanie strategia dotycząca rozwoju małych portów morskich i tam zawarte zostaną kwestie poruszone przez Związek Miast i Gmin Morskich...”

Natomiast w notatce Departamentu Transportu Morskiego w MTiGM z dnia 21.04.2000 r., adresowanej do Podsekretarza Stanu w tym Ministerstwie, zapisano m.in.:

„Propozycje Związku Miast i Gmin Morskich oraz Krajowej Izby Rybackiej zmierzają do tego, aby infrastruktura portowa była finansowana z budżetu państwa, niezależnie od tego który podmiot zarządza portem. Na tym tle ukształtował się 2 punkty widzenia:

- pierwszy przewidujący zaliczenie małych portów i przystani morskich do krajowej infrastruktury transportowej. Tym samym wskazuje się budżet państwa jako źródło finansowania wydatków na infrastrukturę portową,

- drugi podnoszący celowość włączenia małych portów i przystani morskich do regionalnych strategii rozwoju. Proponuje się w tym celu wykorzystanie środków przewidzianych w ustawie o wsparciu rozwoju regionalnego.

Biorąc pod uwagę wielofunkcyjny charakter małych portów i przystani morskich, które oprócz funkcji transportowej służą potrzebom rybołówstwa morskiego, pełnią funkcje turystyczne, handlowe, przemysłowe i tp., nie jest celowe obejmowanie tych portów systemem zarządzania krajową infrastrukturą transportową zaliczoną do sieci TEN. Można też wykorzystać w stosunku do małych portów środki wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, w ramach odrębnego programu rządowego...”

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, skierowany do Sejmu RP w lipcu 2002 r. (w ramach pakietu ustaw związanych z Rządowym Programem „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”), przewidywał przeniesienie części dotychczasowych zadań terenowych organów administracji morskiej (urzędów morskich) w portach, w których nie został powołany podmiot zarządzający, na gminy. Dotyczyło to m.in. prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu. Jednocześnie projekt tej ustawy przewidywał przyznanie gminom prawa do pobierania niektórych opłat portowych.

2.3.5. Opłaty portowe

Podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej właściwie realizowały przysługujące im – na mocy przepisów art. 8 ustawy o portach i przystaniach morskich (w brzmieniu obowiązującym do listopada 2001 r.) – uprawnienia do stanowienia opłat portowych.

Wysokość wymienionych opłat określona była w Taryfach opłat portowych, wprowadzonych uchwałami zarządów portów. Rodzaje opłat portowych w poszczególnych portach dostosowane były do ich uwarunkowań, wynikających m.in. ze struktury świadczonych usług.

W 2001 r. udział przychodów z tytułu opłat portowych w przychodach ogółem wynosił: w Morskim Porcie Gdynia – 22 %, w Morskim Porcie Gdańsk – 44 %, w Morskich Portach Szczecin i Świnoujście – 29 %. Pozostałe przychody pochodziły głównie z odpłatnego udostępniania terenów i infrastruktury portowej.

Stosownie do oceny sytuacji na rynku usług portowych zarządy portów określały i stosowały zasady polityki rabatowej. Umożliwiało to portom utrzymanie w miarę stabilnej

wielkości przeładunków, pomimo konkurencji ze strony portów zagranicznych oraz peryferyjnego położenia wobec głównych szlaków transportowych; w latach 1998 – 2001 przeładunki w Porcie Gdynia utrzymywały się na poziomie 7 do 7,6 mln ton, w Portach Szczecin i Świnoujście – 15 do 16 mln ton, a w Porcie Gdańsk – 17,3 do 19,9 mln ton.

Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 8 maja 2002 r. w sprawie wysokości opłat portowych³⁹, wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 8 ust. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich, ustanowione zostały jednolite dla wszystkich portów stawki opłat portowych.

Projekt wymienionego rozporządzenia był przedmiotem wielokrotnych protestów, zwłaszcza ze strony Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A., kierowanych do Ministerstwa Infrastruktury w miesiącach poprzedzających ogłoszenie rozporządzenia.

W pismach w tej sprawie Zarząd Portów wskazywał m.in. na następujące kwestie:

- projekt rozporządzenia nie zadowolił żadnego z portów. Akceptacja dla projektu wynikała z zakładanej możliwości stosowania rabatów. Jednak w świetle uwagi Rządowego Centrum Legislacyjnego nie jest to możliwe,
- projekt rozporządzenia nie uwzględnia specyfiki i uwarunkowań funkcjonowania poszczególnych portów; w przypadku portów Szczecina i Świnoujścia zastosowanie stawek określonych w projekcie rozporządzenia spowoduje wzrost opłat portowych nawet o 100 %. Konsekwencją tego będzie odejście ładunków m.in. do konkurencyjnych portów zagranicznych,
- nowy system opłat pozbawi zarządy portów możliwości kreowania odpowiedniej polityki akwizycyjnej i w konsekwencji spowoduje dalsze pogorszenie trudnej sytuacji portów polskich, które w obecnych uwarunkowaniach muszą być konkurencyjne cenowo.

Wymienione rozporządzenie weszło w życie z dniem 29 czerwca 2002 r., przy czym przepisy § 11 tego rozporządzenia określały, że przy ustalaniu wysokości opłat portowych wynikających z umów handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia przez podmioty zarządzające portami z użytkownikami infrastruktury portowej stosuje się stawki opłat wynikające z tych umów, nie dłużej jednak niż przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia.

³⁹ Dz. U. Nr 74, poz. 678

Już po wejściu w życie rozporządzenia także dyrektorzy urzędów morskich informowali Ministerstwo Infrastruktury o licznych wątpliwościach trudnościach w jego wdrażaniu.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, w piśmie skierowanym Ministerstwa Infrastruktury w lipcu 2002 r., poinformował, iż wykonanie niektórych przepisów rozporządzenia w portach zarządzanych przez Urząd będzie utrudnione lub wręcz niemożliwe, m.in. z następujących przyczyn:

- *zgodnie z treścią § 10 ust. 1 podstawą do ustalania wysokości opłaty portowej jest aktualne świadectwo pomiarowe. Jednostki pływające o długości do 15 metrów, oraz uprawiające wyłącznie żeglugę krajową są zwolnione z obowiązku rejestracji w Izbie Morskiej i w związku z powyższym bardzo często nie posiadają Świadectw pomiarowych i nie mają określonego tonażu rejestrowego. Urząd nie znajduje podstaw prawnych aby zobowiązać armatorów ww. jednostek do niezwłocznego poddania się pomiarom i uzyskania świadectwa pomiarowego,*
- *rozporządzenie zwalnia statki sportowe o polskiej przynależności z opłat portowych. Pobieranie opłaty od jednostek sportowych obcych bander, które z reguły nie posiadają świadectw pomiarowych oraz określonej wielkości tonażu w oparciu o istniejący zapis rozporządzenia jest niemożliwy. Powszechną praktyką w obcych portach jest pobieranie opłaty wyłącznie w oparciu o parametr długości całkowitej jachtu i takie rozwiązanie proponujemy. Obawiamy się że po przyjęciu do Unii Europejskiej źle będzie widziane zwolnienie od opłat tylko statków polskich o ile nie będzie to sprzeczne z dyrektywami,*
- *przystanie jachtowe tzw. mariny utrzymywały się w pewnym stopniu z opłat pobieranych od stacjonujących jednostek. Zwolnienie jachtów polskich od opłat pozbawi ich źródeł utrzymania,*
- *regulacja wysokości opłat portowych na poziomie określonym w rozporządzeniu i zwolnienie od nich w wielu przypadkach pozbawi właścicieli i zarządzających infrastrukturą portową wpływów z których finansowano utrzymanie tej infrastruktury i znacząco zmniejszy wpływy do budżetu w przypadkach gdzie opłaty pobierane były przez urzędy morskie. Przykładowo kuter rybacki o długości 24 m z tytułu opłaty tonażowej i przystaniowej płacił około 3 tys. zł rocznie obecnie opłaty wyniosą około 500 zł, statek pasażerski podobnej wielkości w żegludze lokalnej płacił około 9 tys. zł rocznie plus 1,5 –3*

tys. zł opłaty pasażerskiej - obecnie zapłaci tylko 800 zł, jacht podobnej wielkości dotychczas 700 zł - obecnie zwolniony z opłat.

Podobnej treści pismo skierował w lipcu 2002 r. do Ministerstwa Infrastruktury także Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, w którym poinformował, m.in. że:

- znaczna część statków, zwłaszcza łodzi rybackich i barek śródlądowych, nie ma udokumentowanej pojemności brutto (GT). Jednostki te legitymują się świadectwem klasy łodzi rybackiej lub świadectwem pomiaru statku żeglugi śródlądowej przeznaczonego do przewozu ładunków, gdzie miernikiem tonażu jest nośność (ładowność) wyrażona w tonach ciężarowych, a nie pojemność rejestrowa brutto, która stanowi jednostkę naliczania opłat,*
- statki pasażerskie odbywające żeglugę pomiędzy portami polskimi i niemieckimi, w szczególności na linii Altwarp - Nowe Warpno, z uwagi na intensywność ruchu nie sporządzają listy pasażerów, ale zgłoszenie wejścia (wyjścia) do (z) portu. Dotychczas opłata pasażerska ustalana była za wejście pasażera na statek albo za zejście pasażera na ląd na podstawie liczby pasażerów wpisanych do tego zgłoszenia. W tej sytuacji proponujemy, by dla wspomnianej grupy statków wysokość opłaty pasażerskiej obliczana była na podstawie liczby pasażerów wpisanych na zgłoszeniu wejścia (zejścia) do (z) portu zamiast listy pasażerów. Ponadto informujemy, że służby kapitanatów i bosmanatów przeprowadzają wyrywkową kontrolę zgodności zapisów w zgłoszeniu ze stanem faktycznym,*
- nie wiadomo, czy i jak naliczać opłaty portowe od statków sportowych obcej bandery,*
- czy w przypadku przejścia statku tranzytem przez obszar portu i postój w celu odprawy graniczo – celnej należy pobierać opłatę tonażową.*

Ministerstwo Infrastruktury poinformowało Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie, pismem z dnia 6 sierpnia 2002 r., m.in. że przedmiotowe rozporządzenie stanowi wykonanie delegacji ustawowej oraz, że w Sejmie znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich. Projekt ten przewiduje zniesienie uprawnień ministra właściwego ds. gospodarki morskiej do ustalania wysokości opłat portowych. Uprawnienie to otrzymają podmioty zarządzające portami lub przystaniami morskimi.

Dyrektorzy urzędów morskich, jako terenowe organy administracji morskiej nierzetelnie realizowali przepisy art. 25 ust. 2 ustawy w zakresie pobierania opłat portowych (stanowiących dochody budżetowe) w pozostających w ich zarządzie portach i przystaniach morskich. Stwierdzono m.in. przypadki nie pobierania obowiązujących opłat portowych, pobieranie tych opłat w zaniżonej wysokości, a także nie egzekwowanie terminowego ich pobierania.

- Urząd Morski w Słupsku nie pobierał w latach 1997-2002 (I półrocze) opłat tonażowych od łodzi rybackich bazujących na brzegach rybackich przystani plażowych, co było niezgodne z obowiązującymi w tym okresie cennikami opłat za czynności Urzędu. Ustalono, że z tytułu nie pobierania ww. opłat tylko w latach 2000-2002 uszczuplenia w dochodach budżetu państwa wyniosły 23,8 tys. zł. Przyczyną tego było m.in. nie przyporządkowanie żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu obowiązku pobierania wymienionych opłat w przystaniach morskich w Chłopach, Dąbkach, Jarosławcu, Sarbinowie i Ustroniu Morskim, znajdujących się na obszarze właściwości terytorialnej Urzędu. Odpowiedzialne za ten były osoby zajmujące stanowisko dyrektora Urzędu w latach 1997-2002 (I półrocze).

Stwierdzono ponadto 5 przypadków przyjęcia do wyliczenia opłat portowych niższych jednostek taryfowych niż obowiązujących z uwagi na długość łodzi. Spowodowało to zaniżenie pobranych opłat o kwotę 2.686 zł.

- W Urzędzie Morskim w Gdyni suma zaległych, nie wyegzekwowanych przez Urząd opłat portowych (tonażowych i przystaniowych) wynosiła 51.980 zł. Opóźnienia w regulowaniu przez użytkowników infrastruktury portowej zobowiązań z tego tytułu przekraczały w niektórych przypadkach 4 lata.
- Urząd Morski w Szczecinie nie pobrał opłat portowych za lata 2001 – 2002 (I półrocze) od właścicieli 13 łodzi rybackich na łączną kwotę 2.304 zł, a w 1 przypadku do wyliczenia rocznej opłaty portowej, za 2001 r., przyjęto niższą jednostkę taryfową, niż obowiązująca z uwagi na długość łodzi.

Urząd nie wyegzekwował terminowego wnoszenia opłat; w 49,5 % zbadanych przypadków opóźnienia wynosiły od 7 dni do 3 miesięcy. Przyczyną tego było m.in. nieterminowe wystawianie faktur przez podległe Urzędowi bosmanaty i kapitanaty portów, które niejednokrotnie wystawiały faktury po upływie terminu zapłaty lub z terminem płatności wykraczającym poza termin określony w cennikach opłat portowych.

3. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI⁴⁰

Czynności kontrolne w jednostkach prowadzone były w okresie od 27 czerwca do 7 listopada 2002 r.

W trakcie badań kontrolnych:

- pobrano – na podstawie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – łącznie 27 informacji od jednostek nie objętych kontrolą,
- powołano 3 osoby w charakterze świadków.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 20 wystąpień pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych oraz 2 wystąpienia do innych jednostek, nie objętych kontrolą.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 2 wystąpieniach pokontrolnych zgłoszone zostały zastrzeżenia przez kierowników kontrolowanych jednostek:

- Minister Skarbu Państwa zgłosił do Kolegium NIK zastrzeżenia dotyczące błędnego wskazania w wystąpieniu pokontrolnym jednostki – wnioskodawcy w sprawie wydzierżawienia nieruchomości gruntowych, położonych w granicach portu morskiego.

Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenia Ministra Skarbu Państwa w całości.

- Dyrektor Zarządu Morskiego Portu Sp. z o.o. w Kołobrzegu zgłosił do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie zastrzeżenia do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącego ustalania i pobierania opłat portowych w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Dyrektor Delegatury oddalił zastrzeżenia z uwagi na nie spełnienie, przez składającego zastrzeżenia, wymogów określonych przepisami art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

Na podstawie ustaleń kontroli NIK kierownikom kontrolowanych jednostek łącznie 38 wniosków pokontrolnych, mających na celu usprawnienie kontrolowanej działalności.

⁴⁰ Według stanu na dzień 28 kwietnia 2003 r.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Skarbu Państwa wnioskowano o:

- zamieszczanie w decyzjach Ministra Skarbu Państwa, wydawanych na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich, warunków, których spełnienia wymaga minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, formułując swą pozytywną opinię,
- rozważenie możliwości wykazywania:
 - w rejestrze wniosków składanych na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich – informacji o sposobie rozstrzygnięcia tych wniosków,
 - w rejestrze decyzji podjętych na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich – wszystkich dotyczących wymienionych wniosków.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Skarbu Państwa poinformował m.in., że warunki formułowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej będą w każdym przypadku zamieszczane w decyzjach. Poinformował także o wprowadzeniu do stosowania w Ministerstwie Skarbu Państwa systemu informatycznego, obejmującego m.in. ewidencjonowanie i załatwianie wniosków rozpatrywanych na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich. Celem wdrażanych w powyższym zakresie procedur jest zapewnienie komputerowej rejestracji wniosków i wydawanych decyzji.

Wnioski sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników pozostałych, objętych kontrolą jednostek, dotyczyły w szczególności:

- przestrzegania procedur wymaganych w zakresie obrotu nieruchomościami gruntowymi, położonymi w granicach portów i przystani morskich,
- egzekwowania od dzierżawców nieruchomości gruntowych w portach pełnego wykonywania zobowiązań umownych, dotyczących rozliczeń finansowych oraz utrzymywania we właściwym stanie technicznym infrastruktury portowej,
- prawidłowego gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na remont i modernizację infrastruktury portowej,

- rzetelnego wykonywania przez dyrektorów urzędów morskich ustawowych zadań w zakresie pobierania opłat portowych w portach i przystaniach pozostających w ich zarządzie.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu ogółem 25 wniosków oraz o podjęciu działań na rzecz realizacji dalszych 9 wniosków. (do dnia 3.03.2003 r. nie poinformowano jeszcze NIK odnośnie realizacji 4 wniosków).

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do prokuratury o popełnieniu przestępstwa przez prezesa Zarządu Portu Morskiego Sp. z o.o. w Kołobrzegu, polegającego na dołączeniu do wniosku o wpis spółki do rejestru handlowego nieprawdziwego oświadczeni, że kapitał zakładowy został objęty i pokryty wkładem niepieniężnym w postaci prawa własności nieruchomości, podczas gdy faktycznie aport ten został przeniesiony na spółkę dopiero 6 miesięcy później. Wyczerpywało to dyspozycję art. 587 § 1 Kodeksu spółek handlowych.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych komisji 2 wnioski o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którymi objęto 7 osób.

Na podstawie ustaleń kontroli w Zarządzie Morskiego Portu Sp. z o.o. w Kołobrzegu - Rada Nadzorcza Spółki odwołała ze stanowiska dyrektora Zarządu Portu.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w dochodach na ogólną kwotę 77.730 zł, w tym: w dochodach budżetu państwa – 46.664 zł, w budżetach samorządowych – 29.451 zł, w innych podmiotach – 1.615 zł. Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 54.907 zł (dotyczące dochodów budżetu państwa).

Wymienione uszczuplenia i inne nieprawidłowości finansowe dotyczące dochodów budżetu państwa były w szczególności rezultatem nierzetelnego wykonywania przez dyrektorów urzędów morskich zadań w zakresie pobierania opłat portowych, a w przypadku dochodów gmin – wynikiem nie egzekwowania terminowego regulowania należności przez dzierżawców terenów i infrastruktury portowej.

Łącznie efekty finansowe kontroli wyniosły 132.637 zł. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie kwoty 132.637 zł, z tego do dnia 28 kwietnia 2003 r. odzyskano kwotę 62.771 zł.

Dyrektor
Delegatury w Szczecinie

Lucyna Tazbir

Zatwierdzam:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jeziński

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2003 r.

Załącznik nr 1 do Informacji

Wykaz
jednostek objętych kontrolą

1. Ministerstwo Skarbu Państwa
2. Urząd Morski w Gdyni
3. Urząd Morski w Słupsku
4. Urząd Morski w Szczecinie
5. Zarząd Morskiego Portu Gdańsku S.A.
6. Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.
7. Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.
8. Zarząd Morskiego Portu Kołobrzeg Sp. z o.o.
9. Zarząd Morskiego Portu Darłowo Sp. z o.o.
10. Urząd Miasta w Pucku
11. Urząd Miasta w Ustce
12. Urząd Miasta w Łebie
13. Urząd Miasta we Władysławowie
14. Urząd Gminy w Stepnicy
15. Urząd Miasta i Gminy w Nowym Warpnie
16. Urząd Gminy w Dziwnowie
17. Urząd Miasta w Darłowie
18. Urząd Miasta w Międzyzdrojach
19. Urząd Miasta w Kołobrzeg