

## Zasady wymiaru i poboru oraz przeznaczenie opłat portowych

### Principles of determining and collecting and the usage of port charges

#### Streszczenie

Opłaty portowe są kategorią prawną wewnątrznie złożoną i obejmują opłaty (ceny) za korzystanie z infrastruktury portowej oraz opłaty zbliżone do opłat publicznych, które pobiera się za dokonanie czynności urzędowych i wydanie dokumentów związanych z bezpiecznym funkcjonowaniem obszarów portowych. Główne elementy prawnej konstrukcji tych opłat uregulowano w przepisach ustawowych (przedmiot opłat, maksymalne stawki, podmioty zobowiązane do ich ponoszenia, podmioty uprawnione do ich poboru, przeznaczenie wpływów z tych opłat).

W opracowaniu wykazano, że opłaty portowe za korzystanie z infrastruktury portowej obok funkcji dochodowej (fiskalnej) pełnią także funkcje pozafiskalne, w tym gospodarcze. Wpływy z tych opłat portowych są jednym ze źródeł pokrywania kosztów funkcjonowania infrastruktury portowej. Sposób kształtowania wysokości opłat portowych prowadzi to znacznego urynkowienia usług portowych. Opłaty pobierane za dokonanie określonych czynności urzędowych lub wydanie dokumentów (np. za weryfikację statków, obiektów portowych i portów w zakresie ochrony żegluga i portów, a także za wydawane świadectwa szkolenia i certyfikaty w zakresie ochrony żegluga i portów) pełnią nie

tylko funkcję fiskalną, ale są również ważnym czynnikiem poprawy stanu bezpieczeństwa w portach i przystaniach morskich.

**Słowa kluczowe:** opłaty portowe, funkcje

## **Abstract**

Port charges are an internally complex legal category which covers charges (prices) for use of port infrastructure as well as charges resembling public fees which are collected for performance of official acts and issuance of documents related to the safe functioning of port areas. The main aspects of the legal structure of these charges are regulated by statutory provisions (subject of charges, maximum rates, entities obliged to bear the charges, entities authorised to collect them, allocation of thereby acquired income).

The study has demonstrated that port charges for use of port infrastructure, beside their income-generating (fiscal) function, fulfil also non-fiscal functions, including economic functions. Income from these charges is one of the sources used for covering costs resulting from the functioning of the port infrastructure. The way in which the amounts of port charges are determined leads to a significant marketization of port services. Not only do charges collected for performance of specific official acts or issuance of documents (e.g., for verification of vessels, port facilities and ports in regards to the protection of navigation and ports, or for issued training certificates and certificates relating to the protection of navigation and ports) fulfil a fiscal function, but they also represent an important factor for the improvement of safety within ports and harbours.

**Keywords:** port charges, functions

## **1. Wprowadzenie**

W Polsce stosowany jest współcześnie rozbudowany system opłat portowych pobieranych przede wszystkim za możliwość dostępu do infrastruktury portowej oraz korzystania z różnych usług oferowanych

na obszarach portowych. Wpływy z tytułu tych opłat powinny stanowić istotne źródło nie tylko pokrywania bieżących kosztów eksploatacji urządzeń infrastruktury portowej, ale również finansowania inwestycji na obszarach portowych. Sprawnie funkcjonujące porty są ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego państwa. Na obszarach portowych wykonywane są zarówno tradycyjne usługi portowe (transportowe, przeładunkowe, magazynowe), jak i nowe rodzaje usług, które pojawiły się w konsekwencji rozwoju techniczno-technologicznego i zmian gospodarczych<sup>1</sup>. Opłaty portowe są również pobierane za dokonanie określonych czynności urzędowych lub wydanie stosownych dokumentów – i w tym zakresie pełnią funkcję podobną do opłaty skarbowej, a więc typowej opłaty publicznej<sup>2</sup>.

Opłaty portowe mogą pełnić obok funkcji fiskalnej także funkcje pozafiskalne. Możliwość kształtowania ich zakresu przedmiotowego, wysokości, sposobu wymiaru, a także przeznaczenia wpływów sprawia, że nie powinny być one traktowane tylko jako źródło określonych wpływów. Trafnie w literaturze przedmiotu akcentuje się, że opłaty portowe pełnią różne funkcje pozafiskalne, w tym gospodarcze. Usługi portowe generalnie mają charakter usług rynkowych, a opłaty pobierane za realizację takich usług mogą być traktowane jak ceny. Prawdopodobnie skonstruowany system opłat (cen) za usługi portowe może być jednym z czynników kształtujących rynek tych usług<sup>3</sup>.

Genezy współczesnych opłat portowych należy poszukiwać w ustawodawstwie z okresu II Rzeczypospolitej. Były to np. opłaty pobierane za dozór nad kotłami parowymi znajdującymi się w urządzeniach portowych, wykonywany przez władze rządowe lub stowarzyszenia właścicieli kotłów<sup>4</sup>. Dynamiczny rozwój różnych

<sup>1</sup> M. Adamowicz, *Usługi portowe – aspekty ekonomiczne i prawne*, [w:] D. Wetoszka (red.), *Prawo transportowe: morze, ląd, powietrze*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 3.

<sup>2</sup> J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz- Gdańsk 2007, s. 77–78.

<sup>3</sup> H. Klimek, *Opłaty portowe jako narzędzie kształtowania rynku usług portowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego – Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2010, nr 7, s. 27–41.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 31 maja 1921 r. o nadzorze nad kotłami parowymi (Dz. U. Nr 50, poz. 303 ze zm.)

opłat portowych nastąpił od 1924 r.<sup>5</sup> Ustanowiono opłaty portowe za: zawinięcie do portu i wyjście z portu; korzystanie z urządzeń portowych (przystani, nabrzeży, kanałów, składów, terenów portowych, holowników portowych); świadczenia rządowe (pilotaż, korzystanie z latarni morskich i innych świateł, znaków i sygnałów); przewiezienie pasażera lub jednostki towaru. Opłaty pobierano w portach – zarówno całkowicie, jak i częściowo oddanych do użytku. Zakres przedmiotowy opłat portowych częściowo zmieniono od 1934 r.<sup>6</sup> Mogły one być pobierane tylko w państwowych morskich portach handlowych za: wejście i wyjście statku; postój statku (postojowe); korzystanie z przystani i nabrzeży (przystaniowe); wylądowanie lub przyjęcie pasażera (pasażerskie); wylądowanie lub załadowanie towaru (ładunkowe); służbę pilotową (pilotowe); korzystanie z administrowanych przez władze portowe urządzeń portowych (magazynów, urządzeń przeładunkowych i innych). Uprawnienie do całkowitego lub częściowego wprowadzenia tych opłat przysługiwało Ministrowi Przemysłu i Handlu.

Ustawę z dnia 15 marca 1934 r. o morskich opłatach portowych uchylono 13 czerwca 1953 r.<sup>7</sup> W kolejnych latach na podstawie dekretu z 1953 r. Rada Ministrów określała wytyczne dla ustalania cen, opłat i stawek taryfowych (m.in. za różne usługi portowe) oraz tryb i organy właściwe do ustalania tych cen, opłat i stawek taryfowych<sup>8</sup>. Organem uprawnionym do ustalania w portach opłat i stawek taryfowych był Minister Żegluga działający w porozumieniu z Ministrem Handlu Zagranicznego i Ministrem Finansów. Dekret z 1953 r. uchylono 9 marca 1982 r.<sup>9</sup>, ale dopiero od 1997 r. powrócono do pierwotnej koncepcji

---

oraz rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 18 grudnia 1924 r. w sprawie opłat za dozór kotłów parowych na statkach handlowych morskich oraz w urządzeniach portowych (Dz. U. Nr 112, poz. 1000).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 1924 r. o morskich opłatach portowych (Dz. U. Nr 79, poz. 764 ze zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o morskich opłatach portowych (Dz. U. Nr 32, poz. 286).

<sup>7</sup> Dekret z dnia 3 czerwca 1953 r. o ustalaniu cen, opłat i stawek taryfowych (Dz. U. Nr 31, poz. 122 ze zm.).

<sup>8</sup> Por. np. uchwałę nr 683 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1956 r. w sprawie trybu ustalania opłat i stawek taryfowych za usługi świadczone w obrotach z zagranicą przez jednostki gospodarcze podległe Ministrowi Żegluga („Monitor Polski” Nr 99, poz. 1141 ze zm.).

<sup>9</sup> Por. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.).

uregulowania podstawowych elementów prawnej konstrukcji opłat portowych bezpośrednio w ustawie. Nie wprowadzono kompleksowej i wyczerpującej regulacji w jednym akcie prawnym, lecz zdecydowano o unormowaniu tej materii w sposób rozproszony.

Celem opracowania jest wykazanie, że opłaty portowe mają wewnętrzną złożoną strukturę, a ich status prawny może budzić istotne wątpliwości, ponieważ regulacje prawne pozwalają na wyodrębnienie w ramach tej kategorii opłat zbliżonych do cen oraz opłat podobnych do danin publicznych. W związku z tym nie można przyjąć ogólnego stwierdzenia, czy są to opłaty publicznoprawne, prywatnoprawne lub hybrydowe. Ponadto, z uwagi na zakres ekwiwalentności opłat portowych, konieczne jest badanie przedmiotu opłaty oraz podstawy jej wymiaru. W związku z tym przyjęto i poddano weryfikacji hipotezę, że opłaty portowe tworzą wewnętrzną zróżnicowaną kategorię, w ramach której występują opłaty rozumiane jako ceny oraz opłaty będące szczególnym typem opłat publicznych, natomiast o ich statusie przesądzają: przedmiot opłaty, podstawa wymiaru oraz cel poboru. Podstawowe elementy konstrukcji prawnej wszystkich opłat portowych ustalił ustawodawca, natomiast w pewnym zakresie wyposażył w uprawnienia władcze dotyczące tych opłat podmioty zarządzające portami oraz właściciele infrastruktury portowej i inne podmioty władające tą infrastrukturą na podstawie umów o odpłatne korzystanie. Mając na uwadze cel opracowania oraz pozostałe jego założenia, zbadano i oceniono współczesne ustawodawstwo dotyczące opłat portowych, orzecznictwo sądów i dorobek doktryny prawa. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną (w zakresie orzecznictwa sądów) i metodę prawnoporównawczą (do oceny ewolucji regulacji prawnych odnoszących się do omawianych opłat).

## **2. Podstawy prawne systemu opłat portowych**

Określenie „opłaty portowe” to kategoria zbiorcza obejmująca kilka różnych rodzajów opłat. Zakres przedmiotowy każdej z nich ustawodawca ustalił

odmiennie, podobnie jak zasady ich wymiaru oraz przeznaczenie wpływów z tych źródeł. Przyjęto także szczególny sposób unormowania elementów prawnej konstrukcji opłat portowych, polegający na rozproszeniu tych regulacji w kilku aktach prawnych. W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>10</sup> uregulowano podstawowe elementy konstrukcyjne opłat pobieranych za użytkowanie infrastruktury portowej. Są to następujące opłaty: tonażowa, przystaniowa oraz pasażerska. Do 30 sierpnia 2004 r. pobierano także opłatę ładunkową za korzystanie przez ładunek z infrastruktury portowej<sup>11</sup>. Zniesienie tej opłaty uzasadniono potrzebą uproszczenia systemu odpłatności za użytkowanie tej infrastruktury. Oceniono, że wpływy z pozostałych opłat nie zmniejszą się, ponieważ ich wysokość jest efektem konkurencji na rynku usług portowych i poszczególnych portów w regionie bałtyckim. Opłaty te wynikają ze stosunków cywilnoprawnych i mają charakter komercyjny. Powinny stanowić formę udziału użytkowników infrastruktury portowej w kosztach jej utrzymania i rozwoju<sup>12</sup>. Przepisów tej ustawy nie można stosować do portów rzecznych i infrastruktury znajdującej się w tych portach, ponieważ u.p.p.m. w art. 1 ust. 1 określa zasady tworzenia podmiotów zarządzających jedynie portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie<sup>13</sup>. W piśmiennictwie sposób unormowania opłat portowych oceniany jest niejednoznacznie<sup>14</sup>.

Na podstawie odrębnej ustawy<sup>15</sup> są ustalane opłaty z tytułu kosztów utrzymania i eksploatacji portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków. Wprowadzono w ten sposób

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1933 ze zm., dalej jako: u.p.p.m.

<sup>11</sup> Por. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (Dz. U. Nr 169, poz. 1766).

<sup>12</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – druk nr 768 Sejmu RP IV kadencji.

<sup>13</sup> K. Zarzycka-Ciołkiewicz, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 25.01.2012 r. III SA/Wa 933/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 195.

<sup>14</sup> P. Lewandowski, *Opłaty portowe – uwagi krytyczne o nowej regulacji prawnej*, „Studia Europejskie” 2001, t. 9, s. 243–261.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz. U. Nr 166, poz. 1361 ze zm.).

obowiązek pokrywania przez wszystkie statki kosztów funkcjonowania portowych urządzeń odbiorczych<sup>16</sup>. Pobierane są także opłaty za dokonanie czynności urzędowej oraz wydanie dokumentu w sprawach ochrony statków i obiektów portowych<sup>17</sup>.

Epizodyczne regulacje dotyczące opłat portowych zamieszczono również w innych ustawach, tzn. ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>18</sup> (tymczasowe zatrzymanie statku w celu zabezpieczenia roszczenia należnego z tytułu opłat portowych), Kodeksie morskim z dnia 18 września 2001 r.<sup>19</sup> (uprzywilejowanie wierzytelności z tytułu opłat tonażowych, latarniowych lub portowych oraz innych opłat i świadczeń publicznych tego rodzaju, a także opłat pilotowych), ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>20</sup> (dofinansowanie ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu opłat portowych pobieranych za cumowanie przy nabrzeżu lub przystani jednostek pływających zasilanych sprężonym lub skroplonym gazem ziemnym albo wodorem lub energią elektryczną), ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu<sup>21</sup> (zasady finansowania z części opłat portowych działalności komisji socjalnych związanej ze świadczeniem usług socjalnych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz dokonywaniem przeglądów obiektów i urządzeń socjalnych).

Reasumując, współczesne opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej są podobne do morskich opłat portowych wymierzanych w okresie II Rzeczypospolitej. Zdarzeniem uzasadniającym pobór tych opłat było w tamtym okresie i jest współcześnie korzystanie z urządzeń infrastruktury portowej lub różnych usług świadczonych w obszarach portowych. Istotna ewolucja dotyczy jednak przedmiotu opłaty portowej,

---

<sup>16</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków – druk nr 660 Sejmu RP IV kadencji.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz. U. z 2019 r., poz. 692 ze zm.), dalej jako: u.o.ż.p.m.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2214 ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2175 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1155 ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 616 ze zm.

co jest wynikiem stosowania nowoczesnych technologii w zakresie infrastruktury portowej. W odróżnieniu od współczesnych opłat portowych prawodawca w okresie II Rzeczypospolitej wyraźnie deklarował status prawny morskich opłat portowych. Stanowił, że korzystały one z przywilejów służących podatkowi państwowemu, a nieuiszczone w terminie opłaty portowe ściągały powiatowe władze administracji ogólnej w ramach postępowania przymusowego w administracji (art. 4 ustawy z 1934 r. o morskich opłatach portowych). Przymusowe ściągnięcie tych opłat portowych następowało również w okresie obowiązywania ustawy z 1924 r., ale prawodawca nie traktował ich w sposób podobny do podatków.

### **3. Opłaty portowe za użytkowanie infrastruktury portowej**

W art. 8 u.p.p.m. ustalono, że za użytkowanie infrastruktury portowej są pobierane opłaty portowe. Legalna definicja pojęcia „infrastruktura portowa” zamieszczona została w art. 2 pkt 4 u.p.p.m. Infrastruktura portowa to znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do świadczenia usług przez podmiot zarządzający portem, które są związane z korzystaniem z tej infrastruktury. Wszystkie przesłanki wymienione w art. 2 pkt 4 u.p.p.m. muszą być spełnione łącznie, aby obiekty, urządzenia i instalacje mogły być uznane za infrastrukturę portową, a więc niespełnienie jednej z tych przesłanek wyklucza możliwość uznania obiektów, urządzeń i instalacji za element infrastruktury portowej i czyni bezprzedmiotowym badanie istnienia innych wymienionych w tym przepisie przesłanek<sup>22</sup>.

W ustawowej definicji „infrastruktury portowej” użyto ogólnych określeń „obiekty”, „urządzenia”, „instalacje”. W praktyce sposób rozumienia ich przedmiotowego zakresu może być źródłem różnych wątpliwości interpretacyjnych. W wyniku analizy dorobku orzeczniczego sądów można stwierdzić, że pojęciem tym nadaje się względnie szeroki

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., I SA/Gd 959/12, LEX nr 1232097; wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2011 r., I SA/Gd 930/11, LEX nr 1090430.



zakres przedmiotowy. Do infrastruktury portowej zalicza się znajdujące się na terenie portu m.in. tory bez jakiegokolwiek ich rozróżnienia, w tym bocznice kolejowe<sup>23</sup> i terminale kontenerowe<sup>24</sup>.

Użyte w treści art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m. stwierdzenie „świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej” oznacza administrowanie, koordynowanie i kontrolę w zakresie korzystania z tej infrastruktury w sposób zapewniający swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład tej infrastruktury<sup>25</sup>. Wynajmowanie lub wydzierżawianie infrastruktury portowej nie prowadzi do ograniczenia bądź wyłączenia ogólnodostępności infrastruktury portowej. Jej ogólnodostępność zapewniają przepisy prawa administracyjnego obowiązujące także wobec podmiotów zarządzających infrastrukturą portową, których obowiązki nie mogą wyłączyć umowy cywilnoprawne<sup>26</sup>. Z art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m. nie wynika, że zadanie wymienione w tym przepisie podmiot zarządzający portem powinien wykonywać bezpośrednio i samodzielnie<sup>27</sup>. W piśmiennictwie sformułowano różne poglądy dotyczące istoty zarządzania infrastrukturą portową. Uważa się, że zadanie takie powinno być wykonywane wyłącznie przez podmiot zarządzający portem<sup>28</sup>, a więc zgodnie z art. 2 pkt 6 u.p.p.m. przez podmiot utworzony na podstawie tej ustawy w celu zarządzania portem lub przystanią morską. Według poglądu odmiennego zadanie to może wykonywać także inny podmiot na podstawie umowy z podmiotem zarządzającym portem<sup>29</sup>. Pogląd ten potwierdzają niektóre orzeczenia sądów, które akcentują, że infrastruktura udostępniona innemu

<sup>23</sup> Wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 maja 2017 r., I ACa 83/17, Legalis nr 1674089.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., I SA/Gd 885/12, Legalis nr 563655.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 r., I SA/Gd 1411/13, LEX nr 1469566.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2013 r., II FSK 678/13, LEX nr 1347936.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., II FSK 1229/14, Legalis nr 1486288.

<sup>28</sup> T. Wołowicz, *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 4, s. 33; R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2011 r.*, II FSK 434/10, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 2, s. 39.

<sup>29</sup> T. Rolewicz, P. Szubert, *Opodatkowanie infrastruktury portowej podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 7, s. 32.

podmiotowi (wydzierżawiona) i nadal służąca usługom związanym z jej wykorzystaniem nie traci swojego przeznaczenia<sup>30</sup>.

Aktualnie stosowane są trzy rodzaje opłat za użytkowanie infrastruktury portowej, tzn. tonażowa, przystaniowa oraz pasażerska. Opłata tonażowa dotyczy wejścia statku do portu i jego wyjścia z portu, przejścia statku tranzytem przez obszar portu oraz zapewnienia odbioru odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania. Nie może ona być wyższa niż 1,10 euro za jednostkę pojemności brutto (GT) statku. Opłata przystaniowa pobierana jest za korzystanie przez statek z nabrzeża lub przystani, a jej wysokość nie może przekroczyć 0,17 euro za jednostkę pojemności brutto (GT) statku. Opłatę pasażerską pobiera się za zejście pasażera na ląd albo za wejście pasażera na statek. Nie może ona być wyższa niż 1,74 euro od jednego pasażera. Według oceny sądu wyżej wymienione opłaty, jako związane z prowadzoną przez podmiot zarządzający portem działalnością gospodarczą, mają charakter cywilnoprawny, a nie publicznoprawny. Stanowią formę udziału użytkowników infrastruktury portowej w kosztach jej utrzymania i rozwoju<sup>31</sup>.

Elementem składowym opłaty tonażowej jest opłata za odbiór odpadów ze statków, wnoszona bez względu na to, czy statek korzysta, czy nie korzysta z portowych urządzeń odbiorczych. Opłata obejmuje następujące kategorie odpadów ze statków: odpady olejów i ich mieszanin z wodą z przestrzeni maszynowej (wody zęzowe, szlamy i zużyte oleje przepracowane), odpady powstające na statku (w tym odpady związane z ładunkiem, inne niż pozostałości ładunkowe) oraz ścieki. Odbiór dodatkowych ilości odpadów ze statków nieobjętych opłatą tonażową następuje za opłatą dodatkową. Jeżeli odbiór odpadów ze statków następuje w czasie i w warunkach innych niż ustalone przez zarządzającego portem lub przystanią morską w przepisach portowych, to pobierana jest opłata specjalna. Wysokość opłaty dodatkowej oraz opłaty specjalnej ustala

---

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 marca 2017 r., I SA/Sz 84/17, Legalis nr 1602327.

<sup>31</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2017 r., III SA/Gd 208/17, Legalis nr 1608140.

zarządzający portem lub przystanią morską. Opłaty (za odbiór odpadów ze statków, dodatkowa oraz specjalna) są wnoszone przez statek na rzecz podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską. Obowiązek ich wnoszenia wynika z przepisów prawa międzynarodowego<sup>32</sup>, natomiast ustawa jedynie uszczegółowiła zasady jego wykonywania. W ten sposób wszystkie statki uczestniczą w pokrywaniu kosztów funkcjonowania portowych urządzeń odbiorczych. W ustawie o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków nie określono wysokości tych opłat, ponieważ opłaty portowe uregulowano u.p.p.m.

W cytowanej wyżej ustawie ogólnie uregulowano także obowiązek wnoszenia opłat za odbiór pozostałości jakiegokolwiek ładunku na pokładzie, w ładowniach lub zbiornikach statku (po zakończeniu operacji przeładunkowych i czyszczenia), a także nadwyżki ładunku i rozlewy substancji ciekłych powstałe podczas operacji przeładunkowych. Tryb i wysokość tych opłat ustala się w umowie zawartej między odbiorcą ładunku a odbiorcą odpadów. Opłata ma charakter ekwiwalentny i powinna odzwierciedlać koszty odbioru oraz gospodarowania pozostałościami ładunkowymi. Jest ona wnoszona przez odbiorcę ładunku ze statku.

W u.p.p.m. ustalono tylko maksymalne stawki opłat portowych. Uwzględniając sytuację rynkową oraz inne przesłanki można różnicować wysokość tych opłat w poszczególnych portach. Wysokość pobieranych opłat portowych ma podstawowe znaczenie w kształtowaniu zasad konkurencji na rynku usług portowych i poszczególnych portów z danego regionu. Zgodnie z art. 8 ust. 4b u.p.p.m. podmioty uprawnione do poboru opłat portowych powinny określić ich wysokość i podać do wiadomości publicznej informacje o wysokości tych opłat, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Na podstawie art. 20 pkt 3 u.p.p.m. rady

---

<sup>32</sup> Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346); Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 761) oraz Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie 26 września 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 202, poz. 1679).

nadzorcze spółek akcyjnych zarządzających portami w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie oraz Świnoujściu opiniują rodzaje i wysokość opłat portowych. Są to porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Konkludując, obowiązujące reguły ustalania stawek opłat portowych umożliwiają elastyczne kształtowanie ich wysokości, w ustawowo wyznaczonych granicach, w celu prowadzenia skutecznej konkurencji na rynkach europejskich usług portowych.

Od 30 sierpnia 2004 r. obowiązuje art. 8 ust. 4a u.p.p.m., w którym sformułowano ogólne wytyczne dotyczące ustalania opłat portowych. Ich wysokość powinna być uzależniona od rodzaju opłat, typów i wielkości statków, czasu użytkowania infrastruktury portowej oraz rodzaju ruchu pasażerskiego. Istotna jest także zasada niedyskryminacji przyjęta w art. 8 ust. 3 u.p.p.m., według której opłaty portowe są pobierane z uwzględnieniem zasady równego traktowania i niedyskryminacji użytkowników infrastruktury portowej oraz zasady racjonalnego gospodarowania.

Przychody z opłat portowych w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki państwa (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) stopniowo zwiększają się. W okresie poddanym kontroli przez NIK stwierdzono, że wyniosły one: z portu w Gdańsku 37,6 mln zł (w 2012 r.), 41,4 mln zł (w 2013 r.) oraz 48,4 mln zł (w 2014 r.); z portu w Gdyni 44,7 mln zł (w 2012 r.), 45,4 mln zł (w 2013 r.) oraz 46,1 mln zł (w 2014 r.); z portów w Szczecinie i Świnoujściu 50,4 mln zł (w 2012 r.), 54,6 mln zł (w 2013 r.) oraz 59 mln zł (w 2014 r.)<sup>33</sup>.

Uprawnionym do poboru opłat portowych jest podmiot zarządzający portem. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.p.p.m. wpływy z tych opłat są źródłem przychodów podmiotu zarządzającego portem i powinny być przeznaczane m.in. na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej. Obowiązek ten wprost wynika z art. 9 ust. 2 pkt 1 u.p.p.m. Ponadto według art. 9 ust. 3 u.p.p.m. podmiot zarządzający portem może przeznaczyć część przychodów z tytułu opłat portowych,

---

<sup>33</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli „Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, KIN-4101-003-00/2014. Nr ewid. 195/2014/P/14/031/KIN, Warszawa 2015, s. 25, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)[dostęp 24.10.2018].

do wysokości 0,005 euro za GT statku, na działalność komisji socjalnych wymienionych w art. 87 ustawy o pracy na morzu. Organizacje armatorów i marynarzy oraz władze i organizacje lokalne w portach morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście mogą tworzyć rady opiekuńcze dla marynarzy (komisje socjalne), które świadczą usługi socjalne, kulturalne i rekreacyjne dla marynarzy oraz dokonują przeglądów znajdujących się w tych portach ogólnodostępnych obiektów i urządzeń socjalnych. Działalność komisji socjalnych w tym zakresie może być finansowana z części opłat portowych pobieranych od armatorów statków zawijających do wyżej wymienionych portów.

Od wyżej przedstawionych reguł poboru i przeznaczenia opłat portowych wprowadzono dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy możliwości pobierania opłaty przystaniowej i opłaty pasażerskiej przez inny podmiot, który nie posiada statusu podmiotu zarządzającego portem. W takiej sytuacji opłaty pobiera właściciel tej infrastruktury albo podmiot, który włada infrastrukturą portową na podstawie umów o odpłatne korzystanie. Drugi wyjątek wprowadza art. 25 u.p.p.m., zgodnie z którym w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego portem nieposiadającym podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej albo przystanią morską zadania podmiotu zarządzającego wykonują:

- a) dyrektor właściwego urzędu morskiego (zadania m.in. w zakresie: zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową; budowy, rozbudowy, utrzymywania i modernizacji infrastruktury portowej; pobierania opłaty tonażowej z zachowaniem standardów ustalonych w ustawie),
- b) gmina (zadania m.in. w zakresie: prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu; pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju portu; świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej; zapewnienia dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków; pobierania opłaty przystaniowej i opłaty pasażerskiej z zachowaniem standardów ustalonych w ustawie).

Wpływy z tytułu opłat portowych pobieranych przez dyrektora urzędu morskiego lub gminę stanowią odpowiednio dochód budżetu państwa lub gminy. Uznano, że przyjęcie takich rozwiązań powinno przyczynić się do rozwoju gmin portowych, które uzyskają dochody z działalności portowej, i zwiększenia ich wpływu na zarządzanie portami. Gminy portowe mogą w ten sposób bardziej racjonalnie kształtować lokalną politykę morską. Efektem w dłuższej perspektywie czasowej może być rozwój małych portów i przystani morskich, a także aktywizacja małych i średnich przedsiębiorstw wykorzystujących te porty i przystanie do rozszerzenia swojej oferty produkcyjnej i usługowej<sup>34</sup>.

Na podstawie art. 8 ust. 5 i 6 u.p.p.m. zwolniono z opłat portowych jednostki pływające Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji oraz statki pełniące specjalną służbę państwową, a także – na zasadzie wzajemności – jednostki pływające sił zbrojnych państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego. Zwolnienia mają status zwolnień podmiotowych i nie są uzależnione od zaistnienia innych przesłanek.

Wpływy z opłat portowych, poza przypadkami niepowołania podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, są źródłami przychodów podmiotu zarządzającego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 u.p.p.m. powinny być przeznaczane na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej. Nie jest to jednak jedyny cel przeznaczenia wpływów z opłat portowych, ponieważ według art. 9 ust. 2 pkt 2–3 oraz ust. 3 u.p.p.m. mogą być także przeznaczane na realizację innych zadań wynikających z przedmiotu działalności podmiotu zarządzającego oraz na pokrycie jego bieżących kosztów utrzymania, a także na dofinansowanie działalności komisji socjalnych w portach morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście.

Brak ścisłego powiązania opłat portowych tylko z jednym zadaniem podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską sprawia, że wysokość tych opłat nie musi odpowiadać rzeczywistym kosztom funkcjonowania infrastruktury portowej. Wniosek ten dodatkowo

---

<sup>34</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – druk nr 768 Sejmu RP IV kadencji.

uzasadnia art. 10 ust. 2–3 u.p.p.m., zgodnie z którym budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego. Zadania takie mogą jednak być dofinansowywane ze środków budżetu państwa.

#### **4. Opłaty za dokonanie czynności urzędowych i wydanie dokumentów**

Na podstawie art. 22 u.o.ż.p.m. pobierane są opłaty za dokonanie następujących czynności urzędowych oraz wydanie (poprawki) dokumentów:

- wydanie przez dyrektora urzędu morskiego, właściwego ze względu na port macierzysty statku, w drodze decyzji administracyjnej, międzynarodowego certyfikatu ochrony statku na okres 5 lat albo tymczasowego międzynarodowego certyfikatu ochrony statku,
- wydanie przez dyrektora urzędu morskiego, właściwego ze względu na port macierzysty statku, na wniosek armatora, w drodze decyzji administracyjnej, zapisu historii statku,
- zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oceny stanu ochrony obiektu portowego,
- potwierdzenie na okres 5 lat przez dyrektora urzędu morskiego zgodności obiektu portowego,
- zatwierdzenie planu ochrony statku,
- zatwierdzenie przez właściwego dyrektora urzędu morskiego, w drodze decyzji administracyjnej, planu ochrony obiektu portowego,
- weryfikacja i próba efektywności statków, obiektów portowych i portów w zakresie ochrony żeglugi i portów,
- wydanie przez dyrektora urzędu morskiego świadectw przeszkolenia w zakresie ochrony żeglugi i portów.

Wysokość opłat określa załącznik nr 3 do cytowanej ustawy. Stawki opłat ustalono w tzw. jednostkach taryfowych. Wartość w złotych polskich jednostki taryfowej stanowi równowartość 0,2 Specjalnych

Praw Ciąglenia (SDR) liczona według średniego kursu walutowego z poprzedniego tygodnia podanego w tabelach kursowych NBP<sup>35</sup>. Stawki opłat są zróżnicowane i wynoszą od 20 jednostek taryfowych (za przeprowadzenie czynności urzędowych związanych z wydaniem świadectw przeszkolenia oficera ochrony obiektu portowego lub oficera ochrony armatora) do 3000 jednostek taryfowych (za przeprowadzenie weryfikacji w celu stwierdzenia zgodności stanu ochrony statku pasażerskiego o pojemności brutto powyżej 10.000 ton z zatwierdzonym planem i wymaganiami Międzynarodowego kodeksu dla ochrony statków i obiektów portowych).

Pobrane opłaty są źródłem dochodów budżetu państwa i nie są bezpośrednio związane z finansowaniem kosztów ochrony żeglugi i portów. Związek taki może jednak być pośredni, ponieważ jednym ze źródeł finansowania tych kosztów, zgodnie z art. 63 pkt 1 u.o.ż.p.m., są środki budżetu państwa w częściach, którymi dysponują minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej. Pozostałe źródła finansowania tych kosztów to środki: pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; podmiotów zarządzających portami oraz obiektami portowymi; armatorów; wojewodów; przekazane na ten cel przez zagraniczne i krajowe osoby fizyczne i prawne.

## 5. Uwagi końcowe

Odnosząc się do przyjętych we wstępie założeń (celu opracowania oraz hipotezy badawczej) można stwierdzić, że opłaty portowe mają szczególny status. Wymierzone są w związku z prowadzoną działalnością i wykonywanymi usługami na obszarach portów i przystani morskich. Obszary takie są zaliczane do kategorii obszarów specjalnych, wyodrębnianych z uwagi na potrzebę korzystania z rzeczy i urządzeń publicznych<sup>36</sup>. Koncepcja współczesnych opłat portowych, a zwłaszcza

<sup>35</sup> W okresie od 5 lipca 2018 r. do 5 października 2018 r. średni kurs jednego SDR, według tabeli kursów NBP, wynosił 5,18 zł.

<sup>36</sup> P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, C.H. Beck,



opłat za możliwość użytkowania obiektów infrastruktury portowej, nawiązuje do stosowanych w okresie II Rzeczypospolitej różnych opłat i innych należności samorządowych związanych w tamtym okresie z udziałem w żegludze śródlądowej, w kosztach funkcjonowania budowli wodnych, a także za śluzowanie statków, korzystanie z kanałów żeglugowych, postój statków w portach i użytkowanie państwowych nabrzeży<sup>37</sup>. Podobieństwa występują na płaszczyźnie ogólnej koncepcji, natomiast współcześnie opłaty portowe związane są przede wszystkim z żeglugą morską z uwagi na odmienne, w porównaniu do stanu z okresu międzywojennego, ukształtowanie granicy morskiej.

Stosowane współcześnie określenie „opłaty portowe” oznacza zbiorczą kategorię różnych opłat, które obejmują opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej (w tym przeznaczonej do odbioru odpadów i pozostałości ładunków ze statków) oraz opłaty za dokonanie czynności urzędowych i wydanie dokumentów związanych z bezpiecznym funkcjonowaniem obszarów portowych. Opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej w zasadzie mają charakter komercyjny (rynkowy), jednak ustawodawca określa ich maksymalne stawki oraz kryteria ustalania wysokości opłat. Nie są one rezultatem swobodnie funkcjonującego rynku usług portowych. Wykazują określone podobieństwo do cen, ale ich ostateczna wysokość jest efektem działań podmiotu zarządzającego portem z uwzględnieniem standardów wyznaczonych przez ustawodawcę. Można zatem stwierdzić, że ich status jest hybrydowy, ponieważ sytuują się na pograniczu cen i opłat komercyjnych z silnymi akcentami reglamentacji ukształtowanej w drodze ustawy.

Opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej są źródłem przychodów podmiotu zarządzającego portem i powinny być przeznaczane m.in. na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej, a więc mają w pewnym zakresie status opłat celowych. Tylko

---

Warszawa 2017, s. 479–501.

<sup>37</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłaty i dopłaty publiczne w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2013, s. 361–412.

wyjatkowo stanowią one źródło budżetu państwa lub budżetów gmin, tzn. wtedy, gdy zadania podmiotu zarządzającego portem wykonuje dyrektor urzędu morskiego lub gmina.

Przedmiot i wysokość opłat pobieranych za weryfikację statków, obiektów portowych i portów w zakresie ochrony żeglugi i portów, a także za wydawane świadectwa szkolenia i certyfikaty w zakresie ochrony żeglugi i portów ustalono bezpośrednio w ustawie. W ten sposób ustalono także podmioty zobowiązane do wnoszenia tych opłat oraz beneficjenta wpływów z tego tytułu, którym jest Skarb Państwa (środki wpływają do budżetu państwa). Oprócz funkcji fiskalnej opłaty za weryfikację oraz wydawane dokumenty pełnią również funkcje pozafiskalne, do których należy zaliczyć przede wszystkim oddziaływanie w kierunku poprawy bezpieczeństwa uprawiania żeglugi oraz prowadzenia działalności w portach. W odniesieniu do tych opłat można stwierdzić, że mają one charakter publicznoprawny, ponieważ obowiązek ich poniesienia wynika z działań podjętych przez organy administracji morskiej, tzn. ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej lub dyrektorów urzędów morskich.

## BIBLIOGRAFIA

1. Adamowicz M, *Usługi portowe – aspekty ekonomiczne i prawne*, [w:] Wetoszka D. (red.), *Prawo transportowe: morze, ląd, powietrze*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 3–15.
2. Czaja-Hliniak I, *Oplaty i dopłaty publiczne w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2013.
3. Dowgier R, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2011 r., II FSK 434/10, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 2, s. 37–42.*
4. Gliniecka J, *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
5. Klimek H, *Oplaty portowe jako narzędzie kształtowania rynku usług portowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego – Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2010, nr 7, s. 27–41.
6. Lewandowski P, *Oplaty portowe – uwagi krytyczne o nowej regulacji prawnej*, „Studia Europejskie” 2001, t. 9, s. 243–261.
7. Rolewicz T, Szubert P, *Opodatkowanie infrastruktury portowej podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 7, s. 29–35.
8. Wołowicz T, *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 4, s. 30–34.
9. Zacharczuk P, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
10. Zarzycka-Ciołkiewicz K, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 25.01.2012 r. III SA/Wa 933/11, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 192–198.*