

MIROŚLAW H. KOZIŃSKI

CHARAKTER PRAWNY UMOWY UPOWAŻNIAJĄCEJ INSTYTUCJĘ KLASYFIKACYJNĄ DO WYKONYWANIA ZADAŃ ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Artykuł poświęcony jest nowemu typowi umowy upoważniającej instytucję klasyfikacyjną do wykonywania określonych funkcji organu administracji morskiej. W praktyce obrotu morskiego instytucje klasyfikacyjne coraz częściej poza swoją działalnością klasyfikacyjną i rzeczoznawczą przejmują pewne funkcje publiczne, wykonywane pod nadzorem organów administracji morskiej. Nadzór ten zapewniają przede wszystkim dwie instytucje prawne: uznanie i upoważnienie. O tym, jak wielkie znaczenie przywiązuje się do procesu uznawania instytucji klasyfikacyjnych, może świadczyć fakt, że uznanie dokonuje Komisja Europejska.

Oceniając charakter prawny umowy zawieranej przez Ministra Gospodarki Morskiej z uznaną instytucją klasyfikacyjną, autor artykułu podkreśla szereg cech specyficznych tej umowy, wynikających z przenikania się w niej elementów publicznoprawnych i prywatnoprawnych. Autor postuluje wyodrębnienie nowej kategorii umów, tzw. umów publicznych (public contracts).

1. WPROWADZENIE

1.1. INSTYTUCJE KLASYFIKACYJNE W OBROTCIE MORSKIM

Instytucje klasyfikacyjne są trwałym elementem współczesnego morskiego obrotu gospodarczego. Ich historia jest już stosunkowo długa, bowiem początki działalności klasyfikacyjnej sięgają XVII wieku¹. Początkowo działalność

¹Według S. Matysika (*Prawo morskie. Zarys systemu*, tom I, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1971, s. 152–153) i J. Łopuskiego (*Klasyfikacja statku*, [w:] W. Adamczak, M. Dragun-Gertner, M.H. Koziński, J. Łopuski, M. Nesterowicz (red. J. Łopuski) *Prawo morskie*, t. II, 1, Bydgoszcz 1998, s. 76) genezy towarzystw klasyfikacyjnych należy szukać w istotnej dla rozwoju prawa morskiego „instytucji”, jaką była kawiarnia Edwarda Lloyda w Londynie.

klasyfikatorów prawdopodobnie miała charakter wyłącznie komercyjny. Byli to specjaliści rzeczoznawcy, wydający opinie na zamówienie kupców i armatorów. Obiektywne określenie jakości statku było od początku zasadniczym elementem umożliwiającym zawarcie umowy ubezpieczenia morskiego. Z czasem towarzystwa klasyfikacyjne ze względu na swoją niezależność i wysoki poziom merytoryczny wiedzy morskiej ich pracowników, zaczęły wydawać opinie również na rzecz instytucji publicznych, szczególnie administracji morskiej, a nawet przejmować niektóre funkcje administracji, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego.

Nazwa wspomnianych instytucji wywodzi się od pojęcia „klasa”. Klasa to zbiór parametrów technicznych statku morskiego, ustalonych na podstawie określonych norm prawnych (międzynarodowych, krajowych) i tzw. przepisów technicznych konkretnej instytucji klasyfikacyjnej. W wyniku stałego nadzoru nad klasyfikowanym statkiem (w przypadku statku nowego od założeń konstrukcyjnych, poprzez jakość stosowanych materiałów do budowy, aż do wyposażenia) przez cały okres eksploatacji (przeglądy okresowe, tzw. klasowe) statek otrzymuje od klasyfikatora świadectwo klasy. Statki sklasyfikowane są wpisywane do rejestrów prowadzonych przez klasyfikatorów, stąd określenie „rejestr” w nazwach towarzystw klasyfikacyjnych. Oznaczenie klasy może być kombinacją symboli, liter i cyfr. Trzeba podkreślić, że klasyfikacja ma charakter dobrowolny. Posiadanie przez statek odpowiedniej klasy ma jednak ogromne znaczenie dla zawierania związanych z jego eksploatacją umów, np. ubezpieczenia czy przewozu, jak również dla ocen statku dokonywanych przez instytucje publiczne, w tym administrację morską.

Poza typową działalnością klasyfikacyjną współczesne instytucje klasyfikacyjne zajmują się także inną działalnością. Według D. Lost-Siemieńskiej drugim rodzajem działalności prowadzonej przez te instytucje jest działalność publicznoprawna², polegająca na wypełnianiu przez instytucję klasyfikacyjną zadań administracji morskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska, wynikających z wielu konwencji międzynarodowych, w tym: SOLAS 74, MARPOL 73/78, LL 66, STCW 78/95, CSC 72, TONNAGE 69, OPRC 90, AFS 2001.

W Londynie powstało też pierwsze towarzystwo klasyfikacyjne *Lloyd's Register of Shipping*. W 1760 r. po raz pierwszy rejestr statków opublikowano, jak tzw. *green book* (ubezpieczyciele), a w 1799 r. armatorzy opublikowali własny rejestr (*red book*); dopiero w 1834 r. doszło do połączenia obu instytucji w jedno towarzystwo klasyfikacyjne; por. Z. Kamiński [w:] Z. Brodecki, J. Figarski, Z. Kamiński, A. Sołtys, *Ubezpieczenia morskie*, Gdańsk 1979, s. 51.

²D. Lost-Siemieńska, *Wykonywanie zadań administracji morskiej przez instytucje klasyfikacyjne w Unii Europejskiej*, Prawo Morskie, 2004, t. XX, s. 32. J. Łopuski (*op. cit.*, s. 81) dostrzega wręcz możliwość „zacierania się różnicy między działalnością klasyfikacyjną (prywatnoprawną) a działalnością nadzorczą instytucji klasyfikacyjnej, prowadzoną w interesie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska”.

Obecnie instytucje klasyfikacyjne zajmują się także działalnością niezwiązaną bezpośrednio z żeglugą morską, jak nadzorowanie budowy niektórych konstrukcji, np. rurociągów, a także certyfikacją różnej działalności w systemie ISO.

1.2. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI KLASYFIKACYJNYCH

Instytucje klasyfikacyjne mają niezwykle zróżnicowany status prawny. Spotykamy formę stowarzyszeń, przedsiębiorstw, spółek handlowych. Zawsze jednak klasyfikatorzy wyróżniają się wśród zwykłych przedsiębiorców swoją misją, jaką powinni pełnić w obrocie morskim. Chodzi nie tylko o charakter działalności użyteczności publicznej, ale przede wszystkim o krzewienie standardów jakości. Zadaniem klasyfikatorów jest dbałość o przestrzeganie norm technicznych i organizacyjnych, a można wręcz stwierdzić, że na skomercjalizowanym i nie zawsze uczciwym rynku żeglugowym powinni być oni wzorem postaw uczciwości, rzetelności i zasad profesjonalizmu. Dlatego utrata przez towarzystwo klasyfikacyjne dobrej opinii może zakończyć jego działalność. Powstałe w 1968 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Instytucji Klasyfikacyjnych (IACS) ma na celu m.in. dbanie o należyte prowadzenie działalności skupionych w nim towarzystw klasyfikacyjnych.

W Polsce działa wiele towarzystw klasyfikacyjnych. Praktycznie wszystkie liczące się w tej dziedzinie firmy międzynarodowe mają tu swoje oddziały. Niewątpliwie jednak nadal największe znaczenie ma narodowe towarzystwo klasyfikacyjne, to jest Polski Rejestr Statków³. PRS działa obecnie na mocy specjalnej ustawy⁴ jako spółka akcyjna.

Ze względu na międzynarodowy charakter towarzystw klasyfikacyjnych zasadnicze znaczenie dla określenia zasad ich działania mają **przepisy i reguły międzynarodowe**. Poza odniesieniem do roli klasyfikatorów, czyli tzw. uznanych organizacji, w wymienionych konwencjach z zakresu bezpieczeństwa morskiego, w tym do stanowionych przez instytucje klasyfikacyjne norm technicznych, nie ma umowy międzynarodowej, która regulowałaby status prawny instytucji klasyfikacyjnych. Istnieje za to ważna rezolucja Międzynarodowej Organizacji Morskiej A.739 (18) z 1993 r. w sprawie wytycznych do upoważniania organizacji działających w imieniu administracji. W 1995 r. Komitety IMO: ds. Ochrony Środowiska Morskiego (MEPEC) w Cyrkularzu nr 307, ds. Bezpieczeństwa Morskiego (MSC) w Cyrkularzu nr 710, opracowały

³ PRS powstał w 1936 r., od 1946 r. działał jako spółka z o.o., w 1950 r. stał się przedsiębiorstwem państwowym; w 2006 r. ta zaśluzona instytucja obchodziła 70-lecie swego powstania.

⁴ Ustawa z 29.10.2000 r. o Polskim Rejestrze Statków (Dz.U. Nr 103, poz. 1098 z późniejszymi zmianami).

wzorzec umowy o upoważnieniu uznanej organizacji do działania w imieniu administracji.

Także prawo unijne normuje problematykę instytucji klasyfikacyjnych. Chodzi o **Dyrektywę Rady 94/57/WE z dnia 22.11.1994 r. (zmienioną Dyrektywą Rady 2001/105/WE) w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich**⁵.

W prawie krajowym wielokrotnie spotyka się przepisy określające uprawnienia i obowiązki klasyfikatorów. Przykładem może być art. 48 § 2 k.m., przewidujący możliwość powierzenia, w drodze rozporządzenia, zadań organu pomiarowego instytucji klasyfikacyjnej. Tę ustawową możliwość realizuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30.04.2004 r. w sprawie powierzenia zadań organu pomiarowego instytucji klasyfikacyjnej⁶. Poza tym art. 10 ustawy z 9.11.2000 r. o bezpieczeństwie morskim⁷ wymaga, by inspekcje bezpieczeństwa statku były poprzedzone przeglądami dokonywanymi przez instytucje klasyfikacyjne, sprawujące nadzór techniczny nad statkiem, natomiast art. 15 tej ustawy pozwala ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej uznawać za obowiązujące wymagania w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, określone w przepisach technicznych polskiej instytucji klasyfikacyjnej. Upoważnienia do określonych działań instytucji klasyfikacyjnej zawarte są także w rozporządzeniach wykonawczych⁸ do ustaw morskich. Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania najważniejsze jest jednak rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21.03.2005 r. w sprawie sposobu uznawania i upoważniania instytucji klasyfikacyjnej do wykonywania zadań administracji morskiej⁹.

⁵ Dz.Urz. WE L 319 z 11.12.1994 r., L 274 z 7.10.1997 r., L 019 z 22.01.2002 r., L 324 z 29.11.2002 r.

⁶ Dz.U. Nr 119, poz. 1246.

⁷ Tekst jednolity Dz.U. z 2006 r., Nr 99, poz. 693.

⁸ Por. np. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 20.12.1996 r. w sprawie przepisów technicznych w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki, trybu przeprowadzania przeglądów i inspekcji, wzorów międzynarodowych świadectw, wysokości opłat z tym związanych oraz powierzenia niektórych zadań organu inspekcyjnego instytucji klasyfikacyjnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 2, poz. 16), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.04.2002 r. w sprawie określenia podmiotów upoważnionych do wydawania i zatwierdzania dokumentów uprawniających statek do przewozu ziarna luzem (Dz.U. Nr 63, poz. 574), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 14.11.2002 r. w sprawie wolnej burty statków morskich (Dz.U. Nr 223, poz. 1874).

⁹ Dz.U. Nr 61, poz. 540 – zwane dalej „**rozporządzeniem**”. W okresie przedakcesyjnym obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 20.11.2002 r. w sprawie określenia trybu uznawania instytucji klasyfikacyjnych do sprawowania nadzoru technicznego nad statkami oraz rodzajów i zakresu przeglądów statków, Dz.U. Nr 208, poz. 1768. W poprzednim stanie prawnym także występowała forma umowy o uznaniu instytucji klasyfikacyjnej, którą Z. Godecki nazwał „szczególnym rodzajem umowy” (*Instytucje klasyfikacyjne w systemie bezpieczeństwa morskiego*, Prawo Morskie, 2004, t. XX, s. 47). Autor ten zwrócił uwagę na potencjalne trudności interpretacyjne dotyczące tej umowy, bowiem deklarowała ona nie tylko „zgodność z prawem polskim”, ale także z „postanowieniami rezolucji IMO A.739 (18) wraz z dalszymi poprawkami i uzupełnieniami”.

2. UZNAWANIE INSTYTUCJI KLASYFIKACYJNYCH

2.1. FORMA PRAWNA

Przejmowanie przez instytucje klasyfikacyjne, które są w zdecydowanej większości podmiotami prawa prywatnego, funkcji *quasi*-publicznych, co wynika z morskiego prawa międzynarodowego, wymaga – jak wspomniano – coraz większego nadzoru administracji państwowej w stosunku do prywatnych klasyfikatorów; można wręcz zaryzykować tezę, że z punktu widzenia zasad wolności gospodarczej jest to pewne uzależnienie przedsiębiorcy od władzy publicznej. Powstaje zasadniczy dylemat, jak daleko owa kontrola może i powinna sięgać, by nie naruszyć niezależności towarzystwa klasyfikacyjnego.

Zarówno prawo międzynarodowe, unijne, jak i prawo polskie znają pojęcie „uznawania” instytucji klasyfikacyjnych. Wybrane funkcje publicznoprawne mogą zatem wykonywać tylko uznane instytucje klasyfikacyjne. Uznawanie można określić jako jeden z etapów **nadzoru publicznego** nad instytucjami klasyfikacyjnymi. Czym jest uznanie? Wydaje się, że jest to **rodzaj decyzji administracyjnej** – w naszym systemie decyzji wieloszczeblowej, podejmowanej przez różne organy administracji, krajowe i unijne, na podstawie przepisów polskich, unijnych oraz standardów międzynarodowych.

Zainteresowana polska instytucja klasyfikacyjna musi najpierw spełnić tzw. **kryteria**, o których dalej będzie mowa. Nie jest to sprawa łatwa, bowiem spełnienie niektórych kryteriów uznania w niewielkim stopniu zależy od samej instytucji klasyfikacyjnej. Przykładem jest kryterium ilościowe, mówiące, że o uznanie może się ubiegać tylko instytucja „klasyfikująca co najmniej 1000 statków o pojemności brutto powyżej 100 ton, o łącznej pojemności brutto nie mniejszej niż 5 mln ton”. Dla mniejszych narodowych instytucji klasyfikacyjnych jest to wymaganie trudne do spełnienia tym bardziej, że powstaje rodzaj błędnego koła – „nie masz uznania, bo nie klasyfikujesz określonej ilości statków, nie klasyfikujesz odpowiedniej ilości statków, bo nie masz uznania”.

Jeśli polski klasyfikator stwierdzi, że spełnia wszystkie kryteria i potrafi to odpowiednio udokumentować, to może wystąpić do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej o wystąpienie do Komisji Europejskiej z wnioskiem o uznanie. Nie jest jasne, czy decyzja o wystąpieniu z wnioskiem, a zwłaszcza decyzja o odmowie złożenia wniosku mają charakter decyzji administracyjnych. Komisja Europejska może uznać polską instytucję klasyfikacyjną, albo odmówić jej uznania. W świetle § 2 ust. 5 rozporządzenia Komisja ma prawo również zawiesić uznanie instytucji klasyfikacyjnej – zawieszony klasyfikator nie może wystawiać lub odnawiać jakichkolwiek certyfikatów, objętych przepisami konwencji SOLAS, LL, MARPOL i rozporządzenia 782/2003/WE

w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach¹⁰, dla statków podnoszących banderę krajów UE.

Nasuwa się w tym miejscu refleksja natury ogólniejszej. Uznawanie polskich instytucji klasyfikacyjnych nie przez polską administrację morską, lecz przez organ ponadnarodowy, jest *novum* w naszym systemie prawa. Niestety, nie jest to pierwszy przypadek ograniczania kompetencji narodowych administracji morskich przez organy UE¹¹.

2.2. KRYTERIA UZNANIA

2.2.1. Wymagania dla instytucji klasyfikacyjnej

Kryteria uznania są określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Są one wzorowane na kryteriach stanowiących załącznik do Dyrektywy 94/57/WE. Wymagania stawiane instytucji klasyfikacyjnej dzielą się na ogólne i szczegółowe.

Przede wszystkim oceniana instytucja klasyfikacyjna musi mieć udokumentowane **rozległe doświadczenie i szeroką praktykę** w zatwierdzaniu dokumentacji technicznej i sprawowaniu nadzoru nad budową statków. Wspomniano wcześniej o kryteriach ilościowych, które decydują o uznaniu. Ważne jest także posiadanie odpowiedniej kadry technicznej, w tym co najmniej **100 własnych inspektorów**. Instytucja klasyfikacyjna powinna także posiadać wyczerpujący **zbiór przepisów technicznych** dotyczących budowy, zasad nadzoru nad budową oraz zasad przeprowadzania przeglądów okresowych statków. Przepisy takie należy publikować w językach polskim i angielskim oraz ciągle doskonalić. Klasyfikator musi prowadzić **rejestr klasyfikowanych statków** i corocznie go publikować lub prowadzić w ogólnodostępnej formie elektronicznej. Instytucja klasyfikacyjna musi szczególnie respektować prawo zarówno krajowe, europejskie, jak i międzynarodowe.

¹⁰ Jak się wydaje, rozporządzenie przekracza granice delegacji z art. 15 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie morskim. Zakaz stosowania związków cynoorganicznych jest bowiem związany z ochroną środowiska morskiego, a więc głównie z ustawą o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, znowelizowaną ostatnio w 2005 r. – zob. bliżej M. H. Koziński, *Poszerzenie zakresu przedmiotowego przepisów o ochronie środowiska morskiego*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2005, nr 17, s. 66 i nast.

¹¹ Przykładem może być nowa unijna inspekcja morska (ISPS) – zob. bliżej M. H. Koziński, *Nowa inspekcja morska w zakresie ochrony żeglugi i obiektów portowych*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2005, nr 17, s. 62–63; Komisja Europejska nie tylko stara się wpływać na decyzje administracji poszczególnych państw członkowskich UE, dotyczące ratyfikacji konwencji morskich, ale zamierza zastąpić administracje krajowe w procesach ratyfikacyjnych – por. M. H. Koziński, *Koordinacja ratyfikacji międzynarodowych konwencji morskich przez Unię Europejską a polskie prawo morskie*, Rejent, 2006, nr 7–8, s. 35.

Spośród wymagań szczegółowych warto zwrócić uwagę na wymóg, który nawiązuje do wspomnianych wyżej wyjątkowych cech, jakie musi mieć klasyfikator. Funkcjonowanie instytucji klasyfikacyjnej powinno być regulowane postanowieniami określonego przez nią **kodeksu etycznego**.

2.2.2. Uznanie Polskiego Rejestru Statków

W dniu 29.09.2006 r. Komisja Europejska uznała PRS zgodnie z art. 4 ust. 2 Dyrektywy 94/57/WE¹². Jest to jednak uznanie tylko na trzy lata i tzw. uznanie ograniczone – skutki uznania ograniczają się bowiem tylko do Czech, Cypru, Litwy, Malty, Słowacji i naturalnie Polski. Według Komisji w tym czasie PRS powinien „zdobyć odpowiednie doświadczenie”.

Nawiązując do wspomnianych wyżej kryteriów, Komisja stwierdziła, że PRS je spełnia. Jednakże wskaźniki dotyczące działalności tej instytucji klasyfikacyjnej w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska „kształtują się nieco poniżej średniej uzyskanej przez uznane instytucje klasyfikacyjne”. Można je wszakże uznać za „zadowalające i wykazujące pozytywne zmiany, zwłaszcza w obszarze *port state control*”.

3. UPOWAŻNIENIE UZNANEGO KLASYFIKATORA

3.1. DECYZJA ORGANU ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Kolejnym etapem uzyskiwania przez instytucję klasyfikacyjną określonych kompetencji do działania w obrocie morskim jest jej **upoważnienie**. Zgodnie z § 3.1 rozporządzenia upoważnienia instytucji klasyfikacyjnej do wykonywania zadań administracji morskiej dokonuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w drodze decyzji administracyjnej. Niestety, trudno byłoby w obowiązujących przepisach rangi ustawowej znaleźć jednoznacznie określoną kompetencję do uznawania instytucji klasyfikacyjnych przez wspomniany wyżej organ administracji morskiej. Nie można bowiem za taki przepis uznać art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie morskim, która zawiera jedynie delegację do określenia sposobu uznawania i upoważniania. Trudno byłoby uznać za właściwe, by sam organ nadawał sobie kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych w określonym zakresie przedmiotowym. W związku z tym celowe wydaje się odpowiednie uzupełnienie ustawy

¹²Dz.Urz. L 272 z 2.10.2006 r.

o obszarach morskich RP i administracji morskiej z 1991 r. lub inne sformułowanie przepisów ustawy o bezpieczeństwie morskim. W prawie morskim wielokrotnie używa się terminu „uznanie” i „upoważnienie”. Należałoby w normie ustawowej sprecyzować te pojęcia i wprowadzić je do katalogu kompetencji organów administracji morskiej. Przy okazji warto byłoby uwzględnić w naszym systemie prawnym rolę „europejskich organów administracji morskiej”.

Decyzja ministra ma szczególny charakter, stanowi bowiem niejako odpowiedź administracji morskiej na ofertę złożoną przez instytucję klasyfikacyjną we wniosku o jej wydanie. We wniosku tym klasyfikator proponuje zakres upoważnienia, który chciałby od administracji morskiej uzyskać. Jak się wydaje, nie ma możliwości upoważnienia klasyfikatora w zakresie, którego on nie akceptuje. Minister nie może także upoważnić instytucji klasyfikacyjnej z urzędu. Istnieje ponadto ograniczenie możliwości upoważnienia klasyfikatora do wydawania certyfikatów zwolnienia – nawet gdyby instytucja klasyfikacyjna zabiegała o taki zakres upoważnienia.

Należy podkreślić, że polska administracja morska ma możliwość upoważnić praktycznie każdą uznaną instytucję klasyfikacyjną, a więc nie tylko PRS, lecz klasyfikatorów z innych krajów UE, a nawet z kraju niebędącego członkiem UE. W tym ostatnim przypadku instytucja klasyfikacyjna ma obowiązek posiadania oddziału na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nasuwa się pytanie, czy administracja polska może upoważnić więcej niż jedną instytucję klasyfikacyjną. – Raczej tak. Warto przy tym zwrócić uwagę na treść § 5 ust. 2 rozporządzenia, który pozwala odmówić upoważnienia „w wypadkach uzasadnionych potrzebami polskiej administracji morskiej, z uwzględnieniem ilości statków podlegających inspekcji”. Przepis nie mówi, w jakiej formie następuje odmowa upoważnienia, i w tym szczególnym przypadku nie wydaje się, by celowe było dokonywanie tego w trybie decyzji administracyjnej. Ewentualne zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego i wyrok korzystny dla skarżącego klasyfikatora stawiałby administrację w trudnej sytuacji powstania swoistego obowiązku zawarcia umowy upoważniającej, co nie wydaje się właściwe. Nie ulega jednak wątpliwości, że wspomniany przepis powinien mieć rangę ustawową, gdyż stanowi pewną formę reglamentacji działalności instytucji klasyfikacyjnych. Rozporządzenie przewiduje możliwość zawieszenia upoważnienia w drodze decyzji administracyjnej w wypadku stwierdzenia, że działanie tej instytucji stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi i środowiska morskiego.

Najbardziej charakterystyczną cechą decyzji o upoważnieniu jest to, że ten akt administracyjny jest powiązany z czynnością prawną dwustronną, której muszą jednocześnie dokonać organ administracji i instytucja klasyfikacyjna. Zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia „zakres upoważnienia określa się w umowie, obejmującej co najmniej postanowienia określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia”. Nie ma zatem upoważnienia bez umowy upoważniającej,

zawartej przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej z uznaną instytucją klasyfikacyjną. **Umowie o upoważnieniu instytucji klasyfikacyjnej** do wykonywania zadań administracji morskiej poświęcone zostaną dalsze rozważania. Umowa taka została zawarta przez Ministra Gospodarki Morskiej z Polskim Rejestrem Statków S.A. w 2006 r.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na kwestię zasadniczą, że ani prawo cywilne, ani administracyjne nie regulują wzajemnych relacji umowy i decyzji administracyjnej. Warto zatem poświęcić chwilę refleksji relacji decyzji i umowy. W polskiej literaturze prawniczej okresu minionego można w drodze ostrożnej analogii znaleźć podobne relacje. Wiązały się one z aktami administracyjnymi nakładającymi obowiązek zawarcia umowy (dawne art. 397–404 k.c.). Na gruncie tej typowej dla gospodarki społecznej instytucji prawnej powstały dwie koncepcje teoretyczne. Jedna, zakładająca, że akt administracyjny i umowa tworzą jeden stan faktyczny, i druga, traktująca je jako odrębne akty prawne¹³. Wydaje się, że relacja między decyzją o upoważnieniu i umową o upoważnieniu polega na tym, że wprawdzie oba akty prawne są samodzielne, w tym znaczeniu, że np. dla każdego swoiste są przyczyny nieważności, ale są to **akty prawne powiązane**. Należy przez to rozumieć, że upoważnienie jest skuteczne tylko wtedy, gdy oba akty prawne istnieją jednocześnie. Dlatego decyzja bez umowy jest nieważna, natomiast umowa w razie uchylecia decyzji wygasa. Koncepcji tej odpowiada, unormowane w rozporządzeniu, powiązanie zawieszenia upoważnienia ze skutkiem natychmiastowym, powodujące automatycznie zawieszenie wykonania umowy.

3.2. WZÓR NORMATYWNY UMOWY

Pozornie ocena charakteru prawnego załącznika nr 2 do rozporządzenia wydaje się oczywista. Zresztą jego nazwa, treść i funkcja wskazują, że mamy do czynienia ze **wzorem normatywnym umowy**. Prawo narzuca pełną treść umowy o upoważnienie i w zasadzie nie pozwala na negocjowanie poszczególnych zapisów umowy. Niemal adhezyjność umowy jest skorelowana z tym, że jej postanowienia wypełniają treść związanego z nią aktu administracyjnego.

Stosowanie standardów umownych w obrocie cywilnoprawnym ma bardzo odległą historię¹⁴, zwłaszcza obrót morski stworzył praktykę powszechnego wykorzystywania formularzy umownych i konosamentowych¹⁵. Najczęściej

¹³ Z. Radwański, *Umowy*, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1 (red. W. Czachórski), Warszawa, Wrocław, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981, s. 356.

¹⁴ Por. E. Łętowska, *Wzorce umowne, ogólne warunki umów, wzory, regulaminy*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 11 i cytowana tam literatura.

¹⁵ Zob. bliżej M. Dragun-Getner, *Ograniczenie autonomii woli stron morskich kontraktów żeglugowych*, Gdańsk 1996, s. 30 i nast.

jednak są to standardy nienormatywne, które zgodnie z art. 384 k.c. ustalane są przez jedną ze stron umowy. Omawiany wzorzec stanowi integralną część rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i trzeba go uznać za powszechnie obowiązującą normę prawną. Dodajmy, że norma ta ma ponadto oparcie w prawie unijnym. Wydaje się zatem, że wbrew tytułowi i formie nie jest to wzór umowy w rozumieniu prawa cywilnego. Nie sposób zatem uznać, że obowiązuje on tylko wówczas, gdy został doręczony drugiej stronie przy zawieraniu umowy, a zwłaszcza że – w razie sprzeczności umowy ze wzorcem – strony są związane umową. Skoro wzorzec jest prawem, to jakkolwiek sprzeczność z nim umowy powoduje jej nieważność. Z drugiej strony należy przypomnieć treść § 3 ust. 4 rozporządzenia, w którym użyto określenia, że interesująca nas umowa obejmuje „co najmniej” postanowienia wzorcowe. Można zatem sądzić, że w konkretnej umowie strony mogą zawrzeć postanowienia, których nie ma we wzorze. Z samego wzoru wynika m.in., że do umowy mogą być dołączone załączniki, np. szczegółowy zakres inspekcji koniecznych do wydawania poszczególnych dokumentów statku. Istnieje tu swoboda umów w zakresie określonym w art. 353¹ k.c. Swoboda ta ma jednak ograniczenia w prawie unijnym i międzynarodowym, tym bardziej że szczegółowe informacje o treści zawartej w klasyfikatorze umowy Minister Gospodarki Morskiej przekazuje Komisji Europejskiej.

3.3. WAŻNIEJSZE POSTANOWIENIA UMOWY

Standardowa umowa o upoważnieniu instytucji klasyfikacyjnej składa się z 8 działów. Zasadniczy jest dział pierwszy, dotyczący celu umowy, czyli upoważnienia do wykonywania zadań administracji morskiej, a zwłaszcza jego zakresu. Jak się wydaje, jest to jedyna część umowy, która pozwala ustalić w sposób negocjacyjny, do jakich konkretnie działań będzie uprawniona instytucja klasyfikacyjna. Jest to szczególnie ważne, gdyż umowa musi być zawarta przed wydaniem decyzji upoważniającej, o której wyżej wspomniano, ponieważ to ona wypełnia ją merytoryczną treścią.

Wśród tzw. postanowień ogólnych umowy należy zwrócić uwagę na obowiązek nałożony na instytucję klasyfikacyjną w pkt 2.4, polegający na możliwości żądania przez administrację morską obecności przedstawiciela klasyfikatora w wypadku zatrzymania statku przez *port state control*. Równie istotny jest zapis pkt 2.6, że „instytucja klasyfikacyjna powinna unikać jakichkolwiek działań, które mogą wywołać uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności”.

W dziale trzecim należy wyeksponować zasadę interpretacyjną, która ma zasadnicze znaczenie dla regulacji prawnych, na podstawie których wypadnie działać klasyfikatorowi. Otóż interpretacje postanowień umów międzynarodowych, w tym dość częste w przepisach technicznych określenie

rozwiązań równoważnych i akceptacja środków zastępczych, należą w świetle pkt 3.1 umowy do organu administracji morskiej.

Najbardziej rozbudowaną częścią umowy jest dział czwarty związany z przekazywaniem informacji. Jednym z zasadniczych obowiązków instytucji klasyfikacyjnej jest stałe informowanie administracji o wykonywaniu umowy. W tym celu umowa przewiduje nawet utrzymywanie „stałej łączności telekomunikacyjnej”. Wśród wielu obowiązków nałożonych umową na instytucję klasyfikacyjną można wymienić przekazywanie organowi administracji morskiej kopii dokumentów i sprawozdań potwierdzających wykonanie czynności objętych umową, wgląd do baz danych o statkach i do dokumentacji technicznej oraz zbiorów analiz awarii statków. Szczególnie podkreślono obowiązek informowania administracji morskiej o każdej awarii i wypadku statku oraz o stwierdzonym w czasie przeglądów niespełnianiu przez statek standardów bezpieczeństwa.

W myśl pkt 4.3 umowy organ administracji morskiej informuje Komisję Europejską oraz państwa członkowskie UE i państwo bandery o stwierdzeniu wystawienia ważnego certyfikatu dla statku, który nie spełnia odpowiednich wymagań konwencji międzynarodowych. Ten zapis jest słuszny i może mieć pozytywny wpływ na bezpieczeństwo morskie, wątpliwe jest jednak, czy powinien się znaleźć w umowie, a nie w przepisach rangi ustawowej.

Dla wyrównania pozycji umownej stron także na organ administracji morskiej nałożono pewne obowiązki informacyjne. W pkt 4.6 umowy nakazuje się organowi administracji przekazywanie instytucji klasyfikacyjnej kopii aktów prawnych, wymagań i instrukcji w zakresie obowiązującym statki o polskiej przynależności, o ile nie są one oficjalnie publikowane. Powyższy zapis przypomina dawne praktyki. Należy mieć nadzieję, że w zakresie bezpieczeństwa morskiego administracja morską nie wróci do stosowania niepublikowanych przepisów prawa. Poza tym organ administracji ma obowiązek co kwartał przekazywać instytucji klasyfikacyjnej aktualną listę statków morskich o polskiej przynależności. Wymyślanie takiego obowiązku w aspekcie jawności i dostępności rejestrów okrętowych jest sztuczne. Wątpliwa jest także aktualność listy przekazywanej kwartalnie.

Umowa, oparta na wzorcach europejskich i międzynarodowych, zawiera postanowienia zobowiązujące instytucję klasyfikacyjną do przekazywania określonych informacji Komisji Europejskiej, państwom członkowskim UE, które udzieliły jej upoważnienia, a także systemowi SIRENAC Memorandum Paryskiego. Instytucja klasyfikacyjna zobowiązana jest także do przeprowadzania okresowych konsultacji z innymi uznanymi instytucjami klasyfikacyjnymi w celu utrzymania równoważności jej standardów technicznych i ich wdrażania, zgodnie z rezolucją IMO A.847(20).

Punkt 4.11 umowy, w wypadku zmiany klasyfikatora z jednej uznanej instytucji klasyfikacyjnej na drugą, nakłada na instytucję, z której statek odchodzi, obowiązek poinformowania o wszystkich zaległych przeglądach,

zaleceniach, warunkach klasy oraz przekazania kompletnej dokumentacji statku. Postanowienie niewątpliwie słuszne, ale sformułowane tak jak norma prawna, a nie klauzula umowna. W umowie można określać wyłącznie obowiązki dla stron umowy, nie zaś dla osób trzecich. Tak więc wspomniany obowiązek będzie obciążał wyłącznie PRS, gdy statki będą rezygnowały z jej usług. Nie sposób zaś, by PRS na mocy tego zapisu umowy mógł się domagać realizacji wspomnianych obowiązków przez inną uznaną instytucję klasyfikacyjną.

W części umowy poświęconej nadzorowi nad instytucją klasyfikacyjną zobowiązuje się organ administracji morskiej do opiniowania projektów przepisów technicznych i zasad nadzoru technicznego nad statkami. Minister Gospodarki Morskiej będzie również otrzymywał od PRS roczne sprawozdania z realizacji powierzonych umową czynności. Poza tym MGM będzie co dwa lata dokonywał audytu instytucji klasyfikacyjnej w celu weryfikacji poprawności wykonywania przez nią zadań, do których została upoważniona. Administracja morska może także przeprowadzać niezapowiedziane inspekcje kontrolne statków.

Jedną z najbardziej związanych z prawem cywilnym części umowy jest dział szósty – *Odpowiedzialność*. Ta część umowy wymagałaby osobnego opracowania, gdyż zawiera postanowienia niełatwe do interpretacji. Należy zacząć od podstawy prawnej odpowiedzialności za szkody spowodowane w związku z działalnością instytucji klasyfikacyjnej, prowadzonej na mocy upoważnienia organu administracji morskiej. Bez wątplenia taka działalność może spowodować szkodę, którą trzeba uznać, w myśl art. 417 k.c., za „szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej”. Za taką szkodę w rozumieniu § 2 tego artykułu odpowiadają **solidarnie** Skarb Państwa (Minister Gospodarki Morskiej) i osoba prawna, której na podstawie porozumienia zlecono wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej, czyli Polski Rejestr Statków S.A. Tak wygląda podstawa odpowiedzialności deliktowej wobec osób trzecich, z którą w przypadku działalności klasyfikatora prowadzonej z upoważnienia organu administracji morskiej będziemy mieć w większości sytuacji do czynienia. Należy przypomnieć, że działania organu administracji morskiej i z jego upoważnienia są podejmowane z urzędu lub na wniosek, ale na mocy prawa stanowiącego określone standardy bezpieczeństwa morskiego. Inspekcja morska nie zawiera umowy o dokonanie inspekcji. Podobnie PRS nie umawia się z armatorem o dokonanie czynności, będących wykonaniem zadań administracji morskiej i pobiera jedynie ustawowe opłaty za przeprowadzone inspekcje i wystawione certyfikaty.

Jak przeto rozumieć postanowienia pkt 6.4.1, 6.4.2, 6.4.3 wzorca umownego, z których wynika obowiązek zapłaty „odszkodowania organowi administracji morskiej” przez instytucję klasyfikacyjną, jeśli została ustalona „odpowiedzialność organu administracji”, a klasyfikator przyczynił się do powstania szkody, związanej z „wypadkiem”, którego to pojęcia umowa bliżej

nie precyzuje? Z treści postanowień umowy – jak wspomniano – wynika, że dotyczą one szkód „majątkowych i niemajątkowych”, które wyrządzono „osobom, które takich szkód doznały”. Pomijając tautologiczne i niejasne sformułowanie, bez wątpienia chodzi tu o odpowiedzialność odszkodowawczą wobec osób niezwiązanych umową o upoważnieniu.

Jak można sądzić, omawiane przepisy dotyczą **odpowiedzialności regresowej** solidarnych dłużników. Umowa przyjmuje zasadę, że za wszelkie przyczynienie się przez klasyfikatora do powstania szkody, za którą na mocy orzeczenia sądu, ugody lub procedur arbitrażowych ponosiłby odpowiedzialność organ administracji morskiej, instytucja klasyfikacyjna, na mocy umowy o upoważnieniu, zwróci organowi administracji morskiej odpowiednią część wypłaconego przez Skarb Państwa odszkodowania.

Umowa wprowadza ograniczenie wysokości tego regresowego „odszkodowania”. W zależności od stopnia zawinienia klasyfikatora może on partycypować w naprawieniu szkody, w większym lub mniejszym stopniu. I tak, jeśli szkodę spowodowała instytucja klasyfikacyjna w wyniku „umyślnego działania lub zaniechania, albo z powodu rażącego niedbalstwa”, to musi organowi administracji morskiej zwrócić pełne świadczenie regresowe, w granicach swego przyczynienia się do powstania szkody. Jeżeli klasyfikator wyrządził szkodę nieumyślnie, organ administracji morskiej może ograniczyć maksymalną wysokość świadczenia regresowego do wysokości nie niższej niż 4 miliony euro. Należy sądzić, że to ograniczenie obejmie np. klasyfikatora, któremu zawieszono uznanie. Jeśli nieumyślnie przyczyniła się do powstania szkody uznana instytucja klasyfikacyjna, to ograniczenie może sięgnąć 2 milionów euro.

Nie sposób powyższych przepisów ocenić jednoznacznie. Pozornie chronią one interes publiczny, gwarantując bezproblemowe uzyskanie roszczeń regresowych od podmiotu prywatnego. Jednocześnie jednak wprowadzają kwotowe ograniczenie odszkodowania w interesie podmiotu prywatnego. Kwestia zasad odpowiedzialności zdaje się nie uwzględniać w ogóle specyfiki odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane z wykonywaniem władzy publicznej. Całkowicie pominięto treść art. 417¹ k.c., który dotyczy odpowiedzialności za takie działania, jak wydanie lub niewydanie aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji administracyjnej. W działaniach klasyfikatora w imieniu administracji morskiej, w tym w swoistym „stanowieniu” prawa przez tworzenie norm technicznych, które bywają uznawane za normy prawne, może dojść do sytuacji powodującej odpowiedzialność cywilną. Mając na uwadze fakt uzależniania odpowiedzialności regresowej klasyfikatora od różnych stopni winy, należy podkreślić, że w polskim procesie cywilnym nie dokonuje się rozróżnienia winy na umyślną i nieumyślną. Mało prawdopodobne jest także, by sąd, zasądzając odszkodowanie solidarnie od Skarbu Państwa i PRS, ustalał stopień przyczynienia się klasyfikatora do powstania szkody. Omówione klauzule umowne całkowicie abstrahują od odpowiedzialności typu

obiektywnego, która jest w tym wypadku możliwa. Na przykład odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 417² k.c. – czy klasyfikator miałby współodpowiadać „za szkody wyrządzone przez wykonywanie zgodnie z prawem władzy publicznej” oparte na tej specyficznej podstawie prawnej? Należy tu przypomnieć, że za podwładnego, w świetle art. 430 k.c., klasyfikator ponosi odpowiedzialność bez winy. W sumie, poza fatalnym sformułowaniem treści tej części wzorca, zawarte w dziale 6 umowy rozwiązania budzą wiele zastrzeżeń.

Umowa przewiduje ponadto, że w wypadku wszczęcia postępowania odszkodowawczego, instytucja klasyfikacyjna powinna być niezwłocznie o nim powiadomiona, a organ administracji morskiej powinien przesłać jej treść roszczenia oraz inne dokumenty, odnoszące się do sprawy. Organ administracji morskiej nie może podpisać ugody, wiążącej się z przyjęciem odpowiedzialności, bez zgody instytucji klasyfikacyjnej, której to zgody klasyfikator nie powinien bezpodstawnie odmawiać.

Punkt 6.4.6 umowy wprowadza obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej instytucji klasyfikacyjnej. Umowa wprawdzie nie określa, do jakiego pułapu odpowiedzialności klasyfikator powinien się ubezpieczyć. Wydaje się, że podane kwoty ograniczenia roszczenia zwrotnego mogą być tu pewnym wskaźnikiem. Ubezpieczenie musi być utrzymane w całym okresie upoważnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy o odpowiedzialności regresowej, z powodu wprowadzonego umową obowiązku ubezpieczenia o.c. firmy klasyfikacyjnej ma się wrażenie, że jest to ubezpieczenie publicznej działalności organów administracji państwowej ze środków prywatnego przedsiębiorcy.

Dział 7 umowy dotyczy zmian do umowy, przy czym brakuje podkreślenia obowiązku wprowadzania wszelkich aneksów na piśmie, natomiast ostatni dział reguluje wejście umowy w życie, zawieszenie¹⁶ i możliwość zmiany przez strony z 12-miesięcznym wyprzedzeniem.

3.4. NIETYPOWE KLAUZULE UMOWNE

Do klauzul kontraktowych, które są raczej nietypowe w umowach cywilnoprawnych, można zaliczyć m.in. pkt 6.2 dotyczący poufności. Instytucja klasyfikacyjna, jej kierownictwo, inspektorzy i pracownicy powinni zapewnić pełną poufność informacji otrzymywanych od organów administracji morskiej.

Omawiana umowa nie jest kontraktem międzynarodowym, zawierana jest w Polsce przez polskie podmioty prawa. Dość zaskakująca jest przeto klauzula

¹⁶Wbrew sugestii Z. Godeckiego (*op. cit.*, s. 47) o celowości unormowania w umowie o upoważnieniu skutków cofnięcia decyzji o upoważnieniu uważam, że nie jest to konieczne, albowiem skutki te określa przyjęta wyżej koncepcja powiązanych aktów prawnych.

w pkt 6.5.1 deklarująca, że w wypadkach nieuregulowanych umową stosuje się prawo polskie. Notabene, nie jest to deklaracja całkowicie prawdziwa, gdyż z samej umowy wynika, jak ogromne znaczenie dla jej wykładni ma prawo unijne i międzynarodowe.

Problematyczna jest skuteczność „normy materialnoprawnej”, której nadano formę klauzuli umownej. Chodzi o pkt 6.5.2, według którego w czasie wykonywania powierzonych umową czynności instytucja klasyfikacyjna, jej kierownictwo i inspektorzy są chronieni na zasadach dotyczących funkcjonariuszy publicznych.

Niewłaściwie sformułowano pkt 6.5.3 i 6.5.4, czyli klauzule o rozstrzygnięciu sporów. Ze sformułowania, że „spory wynikające z postanowień umowy powinny być rozwiązywane przez obie strony polubownie”, można by wnosić, że chodzi o arbitraż, czyli sąd polubowny. Nic bardziej mylnego, bowiem kolejny punkt umowy mówi o właściwości sądu państwowego.

4. PRÓBA OKREŚLENIA CHARAKTERU PRAWNEGO UMOWY UPOWAŻNIAJĄCEJ INSTYTUCJĘ KLASYFIKACYJNĄ

4.1. CECHY CHARAKTERYSTYCZNE UMOWY

Nie ulega żadnej wątpliwości, że umowa o upoważnieniu ma szereg cech odrębnych, które nie pozwalają jej uznać za zwykłą umowę nienazwaną prawa cywilnego. Zaczniemy od aspektu podmiotowego, który jest w tym typie umów wyjątkowo ważny. Jest to **umowa dwustronnie podmiotowo kwalifikowana**. Może być zawarta wyłącznie przez właściwy organ administracji morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Z drugiej strony podmiotem umowy może być jedynie uznana instytucja klasyfikacyjna. Z regulacji zawartej w § 3.1 rozporządzenia wynika, że wyrażenie woli przez organ administracji, które kreuje konsensus umowny, jest ściśle skorelowane z podejmowaną przez ten organ decyzją administracyjną o upoważnieniu instytucji klasyfikacyjnej do wykonywania zadań administracji morskiej.

Równie interesująco wygląda zakres przedmiotowy tej umowy. Można zaryzykować tezę, że „świadczenie”, będące przedmiotem powstającego stosunku zobowiązaniowego, jest nietypowe dla prawa cywilnego. Czy można bowiem uznać za „świadczenie usług” dokonywanie czynności prawnych i faktycznych związanych z *imperium*, czyli związanych z wykonywaniem władzy administracyjnej? Klasyfikator podejmuje się wykonywania „zadań administracji morskiej” niejako za organy państwowe do tego uprawnione.

Próbując osadzić omawianą umowę na gruncie teorii zobowiązań, należałoby ją uznać za dwustronną czynność prawną o charakterze konsensualnym. Sama zbieżność terminologiczna sugeruje, że umowę o upoważnieniu instytucji klasyfikacyjnej należy zaliczyć do czynności prawnych upoważniających. W umowie tej nie ma bowiem ani typowego zobowiązania, ani tym bardziej rozporządzenia. Nie jest to wszakże klasyczne cywilistyczne upoważnienie, takie jak np. przy udzieleniu pełnomocnictwa. Bowiem w przypadku instytucji klasyfikacyjnej upoważnienie nie oznacza wyłącznie określonej możliwości działania w sferze administracji morskiej, lecz także nałożenie na klasyfikatora wielu obowiązków umownych. Z tym się wiąże dylemat, czy jest to umowa jednostronnie, czy dwustronnie zobowiązująca. Mimo przewagi obowiązków klasyfikatora trzeba ją raczej zaliczyć do drugiej z kategorii czynności prawnych. Obowiązki umowne organu administracji są tu różnorodne i właściwie nietypowe dla stosunku cywilnoprawnego, charakteryzującego się równorzędnością podmiotów. Przykładem może być przewidziany umową „nadzór nad instytucją klasyfikacyjną”. Najwięcej problemów sprawia ocena, czy mamy do czynienia z odpłatną, czy z nieodpłatną czynnością prawną. Umowa wprawdzie nic nie mówi o odpłatności przez stronę państwa na rzecz prywatnego przedsiębiorcy, ale byłoby sprzeczne z duchem gospodarki rynkowej, by przedsiębiorca nieodpłatnie wykonywał obowiązki organu administracji morskiej. Odpłatność w prawie cywilnym trzeba rozumieć niezwykle szeroko. Przykładowo za swoisty ekwiwalent dla klasyfikatora można uznać podniesienie rangi i autorytetu firmy na rynku, co skutkuje poszerzeniem katalogu świadczonych odpłatnie usług pomiarowych, klasyfikacyjnych *etc.* W sumie tę umowę trzeba uznać za czynność prawną odpłatną, chociaż nie jest to umowa wzajemna. Umowa z instytucją klasyfikacyjną jest czynnością kauzalną i nie prowadzącą do przysporzenia. Jak widać, z pewnymi wątpliwościami, daje się do omawianej umowy zastosować system pojęciowy typowy dla prawa zobowiązań.

Szczególnie charakterystyczne dla omawianego typu umowy jest jednak to, że relacji między jej stronami nie można oceniać wyłącznie przez pryzmat norm cywilnoprawnych. Zawarcie umowy pomiędzy organem administracji, czy szerzej to ujmując – podmiotem prawa publicznego, a podmiotem prawa prywatnego powoduje, że na stosunek prawny mają wpływ poza normami prawa cywilnego, normy publicznoprawne, w tym przede wszystkim przepisy prawa administracyjnego. Zakres ingerencji norm prawa administracyjnego w treść i formę zawieranej umowy może być różny. Ingerencja ta wynika z faktu, że organ administracji działa zawsze w interesie zbiorowości i w celu wykonania obowiązków nałożonych na ten organ w ustawach¹⁷.

¹⁷ Por. J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III (red. T. Rabska, J. Łętowski), Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 102.

Umowy o upoważnieniu w omawianej tu formie nie można zawrzeć w innej sytuacji niż opisana w rozporządzeniu. Upoważnić instytucji klasyfikacyjnej nie można w inny sposób niż przez zawarcie tej specyficznej umowy. Można przeto przyjąć, że jest to forma prawna „narzucona przez prawo”. W literaturze francuskiej przyjęto nawet określać pewien typ umów z udziałem podmiotu publicznoprawnego jako „umowy prawa prywatnego zawierane z prawnego upoważnienia” (*par détermination de la loi*)¹⁸. Wydaje się, że omawianą w tym opracowaniu umowę można byłoby podobnie zakwalifikować.

4.2. KONCEPCJA UMOWY ADMINISTRACYJNEJ

Mając na uwadze specyficzny aspekt podmiotowy i przedmiotowy stosunków umownych, które są przedmiotem naszego zainteresowania, przy ocenie istoty prawnej umowy o upoważnieniu instytucji klasyfikacyjnej trzeba nawiązać do koncepcji **umowy administracyjnej**. Konstrukcja umowy administracyjnej charakterystyczna jest jedynie dla niektórych systemów prawa wewnętrznego. Nie istnieje zatem powszechnie akceptowana definicja tej umowy; rozbieżności występują nawet w doborze cech uznawanych za charakterystyczne dla umowy administracyjnej. Umowa administracyjna zazwyczaj jest bardzo ściśle powiązana z konkretnym systemem prawa administracyjnego.

Francuska teoria umów administracyjnych (*contrat administratif*) podlegała istotnej ewolucji. Początkowo nie podkreślano znaczących różnic między umowami prawa prywatnego a umowami administracyjnymi, z czasem wywiedziono jednak koncepcję „klauzul wykraczających poza prawo powszechne”. Tego typu klauzule podkreślały prerogatywy władzy publicznej, ograniczały wyraźnie swobodę umów¹⁹. Następnie rozwinięto pojęcie tzw. służby publicznej (*servicé public*). Tak więc umowę administracyjną charakteryzuje istnienie owych specyficznych klauzul, które wykraczają poza tradycyjne rozwiązania prawa cywilnego oraz udział kontrahenta w wykonywaniu służby publicznej. Istotna dla umowy administracyjnej jest niezwykle silna pozycja strony reprezentującej administrację, co przejawia się na wszystkich etapach stosunku kontraktowego. Między innymi stronie administracyjnej służy prawo kontroli, możliwość stosowania sankcji w stosunku do partnera umownego, prawo jednostronnej zmiany warunków umowy, bądź nawet jej rozwiązania.

¹⁸ Zob. bliżej J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 84 i cytowana tam literatura.

¹⁹ Por. A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1963, s. 297; zob. także J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 84 i nast. oraz J.D.B. Mitchell, *The Contracts of Public Authorities*, London 1954, s. 179 i cytowana tam literatura.

Do szczególnie istotnych różnic, w stosunku do umów cywilnoprawnych, należy poddanie umów administracyjnych sądownictwu administracyjnemu²⁰.

W nauce niemieckiej używa się dwóch określeń: umowa publicznoprawna (*öffentlichrechtliche Vertrag*) i umowa administracyjna (*verwaltungsrechtliche Vertrag*). Nie wdając się w szczegóły poszczególnych ujęć²¹, można przyjąć, że cechami typowymi dla interesującej nas grupy umów są: strona podmiotowa (to znaczy, że po jednej ze stron musi występować osoba prawna prawa publicznego – „nositel władzy publicznej”), wyłączenie spod działania ogólnych przepisów prawa cywilnego. Należałoby jednak zauważyć, że do umów administracyjnych stosuje się naturalnie zasadę *pacta sunt servanda*. Uniwersalność tej reguły potwierdza się w obszarze wszelkich stosunków umownych, w tym umów administracyjnych. Trzeba również zwrócić uwagę na istotne analogie w ujmowaniu umów publicznoprawnych w zestawieniu z umowami międzynarodowymi, także mającymi charakter publicznoprawny. Chodzi o posiłkowe stosowanie zasad prawa cywilnego, gdyż – podobnie jak w prawie międzynarodowym – w prawie administracyjnym brak jest odpowiednich uregulowań. Cywilistyczna teoria zobowiązań ma w jakiejś mierze znaczenie uniwersalne dla wszelkiego typu umów. W literaturze niemieckiej zwraca się uwagę na większą stabilność umów administracyjnych, z drugiej zaś strony podkreśla się konieczność stosowania klauzuli *rebus sic stantibus* w szerszym zakresie, niż ma to miejsce w umowach cywilnoprawnych²².

Doktryna austriacka zawiera różne opinie na temat umów administracyjnych, od pełnej afirmacji do negacji. T. Öhlinger proponuje przez umowę administracyjną rozumieć „umowę należącą do prawa publicznego, między organem administracji a podmiotem prywatnoprawnym, opartą na zasadzie podporządkowania”²³. Zwraca on nadto uwagę na sposób rozstrzygania sporów – rozstrzygają je organy administracji z prawem kontroli przez sądy administracyjne.

Większość autorów piszących o umowach administracyjnych podkreśla, że w sferze prawa administracyjnego są one instrumentem pozwalającym przewyciężyć skostniałe koncepcje wyłączności decyzji administracyjnej, otwierającym przed administracją, czyli przed państwem, potencjał wysoce elastycznych metod cywilnoprawnych. Na przydatność konstrukcji umowy administracyjnej zwraca się coraz powszechniej uwagę²⁴. J. Łętowski wyrażał to już wiele lat temu bardzo dobitnie: „polska teoria i praktyka broni się jeszcze

²⁰ W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 34.

²¹ Blżej zob. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979, s. 98 i nast.

²² Por. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, München-Berlin 1956, s. 246–247.

²³ T. Öhlinger, *Umowa administracyjna*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 1978, vol. 25, Sectio G, s. 169.

²⁴ Zob. T. Öhlinger, *op. cit.*, s. 181; S. Biernat, *op. cit.*, s. 103.

przed totalną akceptacją formy umowy administracyjnej, jest to jednak tylko kwestia czasu²⁵.

Mimo że w Polsce sądownictwo administracyjne istnieje od wielu lat i wielokrotnie zajmuje się kwestiami z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego, a także organy administracji państwowej i samorządowej nie stronią od zawierania umów, nie wydaje się zasadne przenoszenie do naszego systemu prawnego konstrukcji umowy administracyjnej według wzorców niemieckich lub francuskich. W umowach zawieranych przez organy publiczne i podmioty prawa prywatnego dominuje, i powinien dominować, element cywilistyczny. Dlatego podstawy do tego typu powiązań umownych należy poszukiwać przede wszystkim w teorii zobowiązań. Dla tych specyficznych relacji podmiotowych oczywiście nie wystarczy wyłącznie prawo prywatne. W związku z tym nieodzowne jest wypracowanie nowego modelu umowy obrotu wewnętrznego łączącej elementy publiczno- i prywatnoprawne.

4.3. ANALOGIA DO *STATE CONTRACT*

Jest jeszcze jeden typ umowy, charakteryzujący się układem podmiotowym podobnym do występującego w omawianej umowie upoważniającej instytucję klasyfikacyjną, jednakże charakterystyczny dla obrotu międzynarodowego. Chodzi o tzw. **kontrakty państwowe** (*state contract*)²⁶, czyli umowy zawierane przez stronę państwową (państwo lub jego emanacje) z prywatnym przedsiębiorcą z innego kraju. Istnieje wiele możliwości praktycznego stosowania tej konstrukcji umownej w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Są to m.in. umowy koncesyjne, gwarancje państwowe, a ostatnio niezwykle popularne umowy offsetowe.

Wśród cech charakterystycznych *state contract*, które wykazują wyraźne podobieństwo do omawianej w tym opracowaniu umowy o upoważnienie można wymienić:

- **niesamodzielnosc konstrukcji** (omawiany typ umowy, podobnie jak kontrakt państwowy, nie jest w pełni rozłączny ze znanymi typami umów,

²⁵ J. Łętowski, [w:] *Prawne formy ...*, s. 361; por. także D. Kijowski, *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji państwowej*, Państwo i Prawo, 1987, nr 2, s. 86 i nast.; G. Domański, R. Pietrusiński, *Aspekty cywilnoprawne zamówień rządowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 1984, nr 2, s. 40 i nast.; Z. Kmieciak, *Umowa cywilnoprawna i porozumienie administracyjne jako formy działania organów administracji w sferze zarządzania gospodarką narodową*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1987, nr 3, s. 159 i nast.

²⁶ Zob. m.in. M. H. Kosiński, *Państwo jako strona kontraktu (state contract)*, Problemy Prawne Handlu Zagranicznego, 1988, t. XII, s. 79–101; *idem*, *Kontrakty państwowe w międzynarodowym obrocie gospodarczym*, Gdańsk – Toruń 1990; *idem*, *Umowa offsetowa jako rodzaj kontraktu państwowego*, Przegląd Prawa Handlowego, 2000, nr 9, s. 1–12, nr 10, s. 23–26; *idem*, *Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym*, Warszawa 2000.

zawiera elementy umowy cywilnoprawnej i inne, poza tym na ogół umowa ta nie w pełni kształtuje objęty nią stosunek prawny);

- **dwustronnie podmiotowo kwalifikowany charakter** (jeden podmiot związany jest ze sferą prawa publicznego, a drugi ze sferą prawa prywatnego);
- **specyficzny zakres autonomii woli stron** (z jednej strony w umowach tego typu zakres praw i obowiązków stron przekracza standardy obrotu powszechnego, wprowadza się często obowiązki nietypowe dla stosunków obrotu powszechnego, z drugiej jednak samo zawarcie umowy, jej forma zależą od określonych przepisów lub decyzji władzy publicznej);
- **szczególna stabilność** (umowy tego typu są zwykle wieloletnie; trwałość relacji między stroną publiczną a prywatną wynika z trwałości i znaczenia interesu publicznego, któremu umowa jest podporządkowana);
- **asymetria ról umownych** (w umowach tego typu nie ma przemienności ról umownych; żaden kontrahent nie może zastąpić strony państwowej, bez jej udziału i bez jej specyficznego świadczenia umowa nie ma sensu; zazwyczaj publicznoprawne elementy zobowiązania strony państwowej – koncesja, zezwolenie, uprawnienie do pomocy publicznej, upoważnienie nie znajdują wyraźnego ekwiwalentu w świadczeniu strony prywatnej);
- **gospodarczy charakter** (w umowach tych dominuje interes gospodarczy, jakkolwiek jest on powiązany z interesem publicznym);
- **możliwość naruszeń prawa** (w sytuacji, gdy prywatnemu przedsiębiorcy szczególnie zależy, by wejść w trwałe układy ze stroną państwową, który zapewni mu trwałe znaczne korzyści, nierzadko dochodzi do korupcji i innych nadużyć przy zawieraniu umów koncesyjnych, o pomoc publiczną; styk interesu prywatnego i publicznego wymaga zawsze szczególnego nadzoru);
- **rozstrzygnięcie sporów** (podobnie, jak w przypadku *state contract* dla umów z udziałem strony państwowej nie wykształcił się jeden tryb rozstrzygnięcia sporów; raczej powinien to być arbitraż stanowiący swoistą dodatkową gwarancję²⁷ dla strony prywatnej, ale bywa, że dominacja strony publicznej wymusza drogę postępowania przed sądami państwowymi).

²⁷ Por. M. H. Kozinski, *Tryb rozstrzygnięcia międzynarodowych sporów inwestycyjnych z udziałem państwa, jako forma gwarancji dla inwestorów zagranicznych*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa J. Gilasa*, (red. C. Mik) Toruń 1997, s. 163 i nast.

5. CELOWOŚĆ WPROWADZENIA W POLSKIM PRAWIE CYWILNYM KONSTRUKCJI UMOWY PUBLICZNEJ

Bezpośrednią inspiracją do napisania tego artykułu było nie tylko wprowadzenie do prawa morskiego nowego typu umowy, związanej z działalnością instytucji klasyfikacyjnych, ale także wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowych aktów prawnych regulujących wzajemne relacje umowne pomiędzy państwem i innymi podmiotami prawa publicznego a przedsiębiorcami prywatnymi. Chodzi przede wszystkim o ustawę z 28.07.2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁸ i ustawę z 3.03.2005 r. o dopłatach do umów na budowę niektórych typów statków morskich²⁹. Należy zauważyć, że nie są to jedyne w polskim prawie przykłady unormowań, przewidujących powiązania umowne pomiędzy państwem i podmiotami prawa publicznego a podmiotami prawa prywatnego, głównie przedsiębiorcami. Osobne miejsce w tych relacjach zajmują kontrakty zawierane przez polskie podmioty państwowe i publicznoprawne z zagranicznymi kontrahentami prywatnymi, tzw. kontrakty państwowe (*state contract*), o czym wyżej była mowa.

Autor tego opracowania od wielu lat bada i stara się popularyzować w naszej literaturze tezę, że na podstawie konstrukcji klasycznej umowy cywilnoprawnej w ostatnich latach wyraźnie wyodrębniają się nowe rodzaje umów kwalifikowane głównie podmiotowo, a częściowo i przedmiotowo. Przykładów tego zjawiska jest wiele, choćby pojęcie kontraktu międzynarodowego, które łączy się od dawna ze stosunkami cywilnoprawnymi w handlu międzynarodowym, czy wspomniane kontrakty państwowe, także związane z obrotem międzynarodowym. Przed laty prezentowano koncepcję umów gospodarczych³⁰, różniących się od umów obrotu powszechnego zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Gdy porówna się np. cechy specyficzne tzw. umów handlowych i przedstawione wyżej cechy umów z udziałem strony państwowej jest oczywiste, że ta druga grupa umów znacznie bardziej zasługuje na odrębne traktowanie w systemie polskiego prawa.

Uzasadniając nowe ustawodawstwo, możliwość współpracy gospodarczej między kontrahentami publiczno- i prywatnoprawnymi przedstawia się jako istotne *novum*, niemalże odkrycie. Podobnie zresztą „odkrywa” się partnerstwo

²⁸Dz.U. Nr 169, poz. 1420.

²⁹Dz.U. Nr 48, poz. 448.

³⁰Zob. A. Rembieliński, *Umowa gospodarcza, Księga pamiątkowa A. Szpunara*, Łódź – Warszawa 1983; M. Jasiakiewicz, *Kryteria wyodrębnienia umowy gospodarczej*, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Juridica*, 1988, nr 34; w najnowszych opracowaniach powraca się do idei wyodrębnienia umów w obrocie gospodarczym, określając je jako „umowy handlowe” – por. S. Włodzka, [w:] *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, t. 5. (red. S. Włodzka), Warszawa 2001, s. 20 i nast.

publiczno-prywatne w Unii Europejskiej i w wielu innych krajach. Jest to daleko posunięta przesada. Najróżniejsze formy kooperacji między sferą prawa publicznego i prywatnego są tak dawne, jak podział prawa na wspomniane dwa rodzaje regulacji. Od momentu, gdy pojawiły się różnego rodzaju organy państwowe, instytucje publiczne, osoby prawne prawa publicznego, stało się oczywiste, że nie mogą być one całkowicie oderwane od stosunków cywilnoprawnych, w tym zwłaszcza od szeroko rozumianego obrotu gospodarczego. Od lat w literaturze prawniczej analizuje się specyficzną grupę powiązań umownych między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Zastanawiające jest jednak stosunkowo małe zainteresowanie tą problematyką w polskiej nauce prawa, zwłaszcza prawa prywatnego. Należy sądzić, że w prawie cywilnym powinno się jak najszybciej opracować założenia teoretyczne **umowy publicznej**³¹, która mogłaby się okazać niezwykle użyteczną konstrukcją w praktyce obrotu. Na szereg cech tej umowy zwrócono uwagę przy okazji analizy tytułowej umowy prawa morskiego, a także nawiązując do koncepcji umowy administracyjnej czy, *per analogiam*, do kontraktu państwowego.

Także w prawie administracyjnym brak jest dążności do zrównoważenia roli, jaką spełnia akt administracyjny, zwłaszcza w stosunkach gospodarczych, w relacjach z prywatnymi przedsiębiorcami. Jednostronność, schematyczność decyzji administracyjnej nie zawsze dobrze służy wspomnianym relacjom. Należy sądzić, że w wielu sytuacjach lepiej, by strona państwowa wyrzekła się swej formalnej przewagi i stała się równorzędnym partnerem w stosunkach prawnych. Nie wydaje się, aby forma aktu administracyjnego była w stanie konkurować w regulowaniu stosunków gospodarczych z umową, w której przynajmniej jedna ze stron jest żywotnie zainteresowana odpowiednim ukształtowaniem jej treści.

Niewątpliwie, taki wyróżniający się podmiotowo i związany w zdecydowanie większym stopniu, niż zwykła umowa cywilnoprawna, z normami prawa publicznego rodzaj umowy mógłby być właściwą konstrukcją kontraktową także dla umowy upoważniającej instytucję klasyfikacyjną do wykonywania niektórych zadań administracji morskiej, ale także dla wielu innych umów, w tym związanych z zamówieniami publicznymi, partnerstwem publiczno-prywatnym i pomocą publiczną dla przedsiębiorców.

³¹ Pojęcia *public contract* i *government contract* są niezwykle popularne w prawie amerykańskim i obejmują umowy zawierane z organami państwa, w tym licznymi agencjami państwowymi. Pojęcie *public contract* jest także znane prawu UE, zwłaszcza w sferze zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego.

LEGAL CHARACTER
OF AGREEMENTS ENTITLING CLASSIFICATION
INSTITUTIONS TO CONDUCT
MARITIME ADMINISTRATION TASKS
(Summary)

This article addresses a new type of agreement that entitles classification institutions to execute certain functions of the maritime administration. In the maritime trade, classification institutions, in addition to their classification and assessment activities, are assuming increasingly certain public functions that are executed under the supervision of maritime administration bodies. This supervision is ensured above all by two legal institutions: approbation and authorization. The significance of the approbation process for classification institutions may be apparent in the fact that approbation is conducted by the European Commission.

In evaluating the character of the agreement entered into by the Minister of Marine Management with approbation classification institutions, the author of the article emphasizes a series of particular traits of the agreement that stem from the infiltration of elements of both public and private law. The author postulates the creation of a new category of agreement, that of so-called public contracts.