

Piotr Nowaczyk

Funkcjonowanie portu morskiego w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego

Zarządzanie Publiczne nr 38 (4), 78-91

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr Nowaczyk

Funkcjonowanie portu morskiego w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego

Pomimo wielu prób Unia Europejska nie wypracowała wspólnych przepisów regulujących funkcjonowanie portów morskich. W państwach członkowskich można się spotkać z różnymi podejściami do nadzoru nad działalnością gospodarczą portów. Celem artykułu jest wskazanie możliwości poprawy funkcjonowania portu w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego. Szczególną uwagę zwrócono na zakres uprawnień podmiotu zarządzającego oraz na problem finansowania infrastruktury portowej. W opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu oraz wyniki przeprowadzonych badań. Na podstawie zebranych materiałów dokonano analizy ilościowej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk. Przeprowadzone badania wykazały, iż operator portu handlowego w Kołobrzegu nie wywiązywał się z obowiązku rozwoju portu. Następowła dalsza dekapitalizacja infrastruktury portowej, czego konsekwencją był regres przeładunków. Poprawę funkcjonowania portu w Kołobrzegu można dostrzec w większej staranności w doborze operatorów portowych. Niemniej należałoby rozważyć możliwość zwiększenia uprawnień podmiotu zarządzającego portem. Czynnikiem publicznym powinien mieć możliwość świadczenia usług portowych. Źródło finansowania portu mogą stanowić środki unijne oraz wsparcie operatora portowego. Gdyby sytuacja tego wymagała, należałoby rozpatrzyć możliwość dofinansowania modernizacji infrastruktury portowej ze środków budżetu państwa.

Słowa kluczowe: system nadzoru publicznego, eksploatacja portów morskich, finansowanie portów morskich, port morski w Kołobrzegu.

Wprowadzenie

Porty morskie stanowią ważne struktury gospodarcze, generują przychody oraz tworzą miejsca pracy (Szczurek 2002, s. 116). Pełne wykorzystanie tkwiącego w nich potencjału wymaga spełnienia wielu warunków. Podstawowym czynnikiem zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie sektora portowego jest właściwy nadzór nad podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w granicach administracyjnych portu (Miszczyk 1999, s. 74–75). Uchybienia w obszarze kontrolnym mogą znacznie ograniczyć zdolności

rozwojowe portu, a tym samym lokalnej gospodarki (Grzelakowski 2005, s. 18).

Głównym celem artykułu jest wskazanie możliwości poprawy funkcjonowania portu w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego. Szczególną uwagę zwróciłem na zakres uprawnień podmiotu zarządzającego portem oraz na problem finansowania infrastruktury portowej.

Poruszana w artykule problematyka jest aktualna i niezmiernie ważna. Obowiązujący w Polsce system nadzoru publicznego ogranicza możliwości rozwojowe portów morskich (Grzelakowski, Matczak 2010, s. 28–31). Dostrzega to środowisko portowe, najlepiej zorientowane w mechanizmach funkcjonowania takich struktur. Przedstawiony w artykule problem nadzoru publicznego nad portem w Kołobrzegu może stanowić cenną wskazówkę w toczących się dyskusjach.

Literatura przedmiotu dotycząca nadzoru publicznego nad portami morskimi jest dość

Piotr Nowaczyk
Katedra Marketingu
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
w Szczecinie
al. Piastów 17, 70-310 Szczecin
piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

obszerna. Brakuje jednak kompleksowych opracowań, które poruszałyby problematykę funkcjonowania małych jednostek w Polsce, takich jak port w Kołobrzegu.

W artykule wyodrębniono zakresy: rzeczowy, czasowy oraz terytorialny. Zakres rzeczowy obejmuje problematykę funkcjonowania portu w Kołobrzegu, a w szczególności uprawnień zarządzającego nim podmiotu w zakresie kontrolnym oraz sposobu finansowania infrastruktury portowej. Od przyjętych rozwiązań w badanym obszarze zależy prawidłowe funkcjonowanie portów morskich. Ze względu na ujawnione problemy badania koncentrują się wyłącznie na działalności przeładunkowej. Do pozostałych dwóch rodzajów działalności, tj. rybackiej oraz rekreacyjno-sportowej, odniosłem się, omawiając możliwości finansowania inwestycji.

Badania ograniczyłem do portu w Kołobrzegu, wiedząc, że nie można na podstawie jednego obiektu badawczego wyciągać uogólniających wniosków. Jednakże nadzór publiczny nad pozostałymi małymi portamiorskimi jest zbliżony lub identyczny, mogą u nich wystąpić podobne problemy.

Zakres czasowy artykułu obejmuje lata 2009–2015. W tym okresie ujawniły się problemy związane z funkcjonowaniem portu w Kołobrzegu w sferze działalności przeładunkowej.

Opracowanie składa się poza wprowadzeniem z sześciu punktów zasadniczych oraz podsumowania. W pierwszym punkcie omówiono zakres regulacji sektora portowego w ustawodawstwie unijnym. W następnym dokonałem charakterystyki nadzoru publicznego występującego w różnych systemach zarządzania portamiorskimi w państwach Unii Europejskiej. Sfery działalności oraz finansowanie portów morskich w Unii przedstawiłem w punkcie trzecim. W dwóch następnych fragmentach scharakteryzowałem system nadzoru publicznego nad portem w Kołobrzegu oraz omówiłem najważniejsze problemy związane z działalnością portu handlowego. W ostatnim punkcie wskazałem na możliwości poprawy funkcjonowania portu w Kołobrzegu w oparciu o zmiany w systemie nadzoru publicznego. Na koniec przedstawiłem w sposób syntetyczny najważniejsze problemy poruszane w niniejszym artykule.

Artykuł bazuje na literaturze przedmiotu oraz materiałach pierwotnych. Badania w formie ankiety oraz wywiadu pogłębionego zrealizowano w latach 2014–2016. Wywiad pogłębiony z dyrektorem Zarządu Portu Morskiego Kołobrzeg (ZPM Kołobrzeg) przeprowadzono trzykrotnie. Badania ankietowe były zaś skierowane do użytkowników związanych z działalnością przeładunkową: operatora portowego, podmiotu lub podmiotów świadczących usługi na rzecz statków i ładunków, przedstawiciela ZPM Kołobrzeg ds. portu handlowego oraz podmiotów zajmujących się dystrybucją ładunków. Łącznie uczestniczyło w nich 10 respondentów. Na podstawie zebranych materiałów dokonałem analizy ilościowej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk.

1. Porty morskie w polityce transportowej Unii Europejskiej

Polityka transportowa stanowiła jeden z pierwszych sektorów gospodarki, która doczekała się regulacji unijnych. Podstawy prawne otrzymała już w traktacie rzymskim z 1957 r. (Misztal 1994, s. 12–15). Ujednolicenie norm i przepisów oraz liberalizacja usług transportowych były konsekwencją procesów integracyjnych zachodzących w Europie Zachodniej. Budowa jednolitego rynku ze swobodnym przepływem towarów, siły roboczej, usług i kapitału stawiała przed transportem liczne wyzwania. Zwiększający się strumień wymiany handlowej oraz rosnący ruch pasażerski były w coraz większym stopniu realizowane w układzie międzynarodowym. Jednakże przepisy regulujące usługi transportowe w państwach członkowskich, a dotyczące m.in. norm ochrony środowiska, kwestii bezpieczeństwa oraz finansowania, wykazywały znaczne rozbieżności. Stwarzało to zagrożenie dla swobodnej konkurencji, na której opierał się wspólny rynek. Dlatego sektor transportowy wymagał uregulowania na poziomie wspólnotowym.

Traktat rzymski z 1957 r., jako dokument prawa pierwotnego, wyznaczał ogólne kierunki rozwoju unijnej polityki transportowej. Jego postanowienia wymagały uszczegółowienia i rozwinięcia. Najważniejszymi dokumentami regulującymi problematykę transportową w UE były *Białe księgi*

transportu, których łącznie opublikowano sześć¹. Ich głównym postulatem była liberalizacja rynku, tj. otwarcie rynków transportowych i stworzenie uczciwych warunków konkurencji. Jednakże do połowy lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia postępy w urzeczywistnianiu idei wspólnego obszaru transportowego były niewielkie. Intensyfikacja procesów liberalizujących rynek transportowy nastąpiła w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i związana była z powstawaniem wspólnego rynku unijnego. Niestety w tym okresie polityka transportowa Unii Europejskiej poświęcała niewiele uwagi działalności portów morskich. Sytuacja zaczęła się zmieniać w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to zaczęto przyznawać większą rolę bardziej zrównoważonemu rozwojowi transportu. W obliczu rosnącego wolumenu przewozów towarowych oraz intensyfikacji ruchu pasażerskiego transportem samochodowym coraz większego znaczenia w systemie transportowym nabierała pozycja portów morskich. Miały one odciążać transport drogowy, a tym samym ograniczyć zanieczyszczenie środowiska oraz poprawić bezpieczeństwo. Powyższy kierunek rozwoju portów morskich został nakreślony szczególnie w ostatniej *Białej księdze transportu*, z roku 2011. Realizacja zamierzeń wyznaczonych przystaniom morskim wymaga ich dobrego skomunikowania z ogólnodostępną siecią transportową. Dlatego Unia wspierała projekty mające na celu modernizację infrastruktury portowej oraz infrastruktury umożliwiającej dostęp do nabrzeża od strony tak lądu, jak i wody. Największe porty morskie stały się elementem Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T), będącej fundamentem komunikacyjnym UE. Sieć stanowiła podstawę transportu multimedialnego, wykorzystującego w obsłudze portów morskich połączenia kolejowe, drogowe oraz śródlądowe. Elementem polityki transportowej Unii było również promowanie żeglugi bliskiego zasięgu. Miała ona przyczynić się do poprawy komunikacji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą przystaniami. Kolejnym środkiem realizacji polityki transportowej wobec portów

była koncepcja „autostrad morskich”, tworzonych na głównych szlakach morskich.

Powyższe zabiegi miały za zadanie głównie zwiększenie obrotów ładunkowych i przewozów pasażerskich drogą morską. Niestety w okresie kilkudziesięciu lat funkcjonowania wspólnot europejskich pomimo wielu prób nie udało się ustanowić wspólnej polityki portowej. Wszystkie starania kończyły się niepowodzeniem (Klimek, Dąbrowski 2011). Dotychczasowe wysiłki zmierzające do uregulowania kwestii portowych pozostawały poza głównym nurtem polityki transportowej wspólnot, a ich efekty miały charakter niewiązący. Najważniejszymi dokumentami zakładającymi zliberalizowanie polityki portowej były I Pakiet Portowy z 2001 r. oraz II Pakiet Portowy z 2004 r. Zakładały one swobodny dostęp do wykonywania usług portowych oraz zwiększenie transparentności polityki finansowej, w tym kwestii udzielania pomocy publicznej. Propozycje ujednoczenia polityki portowej nie zostały jednak zaakceptowane przez Parlament Europejski. Dlatego sektor portowy pozostaje obecnie ostatnim obszarem aktywności transportowej, w którym nie przeprowadzono liberalizacji rynku w wymiarze europejskim (Maczak 2014, s. 881–882).

Najważniejszą przeszkodą w ustanowieniu wspólnej polityki portowej były odmienne przepisy regulujące funkcjonowanie portów morskich, a dotyczące m.in. kwestii finansowania ich infrastruktury oraz stopnia zaangażowania ich administracji w działalność eksploatacyjną. Powyższe różnice wynikały z przesłanek ekonomicznych, społecznych i politycznych. Były w znacznej mierze uwarunkowane historycznie (Misztal 1994, s. 25–28).

2. Zakres nadzoru publicznego w różnych systemach zarządzania portami morskimi w Unii Europejskiej

System zarządzania portami morskimi określa relację pomiędzy właścicielem przystani (gruntów, infrastruktury oraz niekiedy suprastruktury) a powołanym przez niego podmiotem do kierowania nią. Właściciel w szczególności określa formę organizacyjno-prawną podmiotu zarządzającego,

¹ Pierwsza *Biała księga transportu* została zaprezentowana w roku 1961, druga – w 1973 r., trzecia – w 1983 r., czwarta – w 1992 r., piąta – w 2001 r., oraz ostatnia, szósta – w 2011 r. (Maczak 2014, s. 331–338).

zakres jego autonomii administracyjnej i finansowej oraz charakter relacji ze sferą eksploatacyjną portu. Nadzór właścicielski nad portem może więc przyjąć formę bardziej lub mniej bezpośrednią. Podobnie stopień odpowiedzialności za funkcjonowanie portu może być zróżnicowany. Odmienne regulacje w tym zakresie pozwoliły na wyodrębnienie czterech systemów zarządzania portami morskimi: państwowego, autonomicznego, miejskiego oraz prywatnego (Misztal, Szwankowski 2001, s. 110–114; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 130–135).

W państwowym systemie zarządzania nadzór nad portami z reguły powierza się organom administracji państwowej lub specjalnie do tego celu utworzonym spółkom prawa handlowego (zob. tabela 1). Porty zarządzane w tym systemie stanowią własność państwa. Dlatego to na nim ciąży obowiązek finansowania ich najważniejszego składnika, jakim jest infrastruktura portowa. Zarządy przystani mają zróżnicowaną możliwość wpływu na ich sferę działalności administracyjnej oraz eksploatacyjnej. Porty państwowe z reguły nie są samowystarczalne finansowo. W korzystniejszej sytuacji finansowej znajdują się zarządy jednostek, które angażują się w działalność eksploatacyjną². Jeżeli natomiast usługi portowe zdominowane są przez sektor prywatny, infrastruktura portowa, na bazie której świadczone są przeładunki, wymaga większego dofinansowania z budżetu centralnego. Państwowy system zarządzania portami jest dość rozpowszechniony, szczególnie w krajach basenu Morza Śródziemnego. W systemie państwowym zarządzane są zarówno duże, jak i mniejsze struktury portowe³. System ten jest jednak uznawany za mało skuteczny, szczególnie w warunkach silnej konkurencji na rynku. W związku z tym stopniowo traci na popularności.

Porty zarządzane przez podmioty autonomiczne stanowią własność sektora publicznego. Jest nim zwykle państwo, ale także miasto lub region.

² Dotyczy to portów niewymagających kapitałochłonnych nakładów inwestycyjnych, tj. wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę oraz sprzęt i urządzenia przeładunkowe. W przeciwnym wypadku zarządy portów obciążone są dodatkowymi kosztami.

³ W przypadku mniejszych struktur portowych państwowy system zarządzania stanowi finansową formę ich wsparcia.

Zarządy portów prowadzą najczęściej działalność w formie spółek prawa handlowego, z daleko idącą autonomią administracyjno-finansową. Większe możliwości finansowe posiadają te porty, w których zarządy włączają się w działalność komercyjną. W przypadku pozostawienia sfery eksploatacyjnej podmiotom prywatnym podstawowa infrastruktura przeładunkowa wymaga większego dofinansowania ze środków publicznych. Autonomiczny system zarządzania portami jest dość rozpowszechniony w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zyskuje coraz bardziej na znaczeniu ze względu na elastyczność działania oraz większą samodzielność finansową podmiotu zarządzającego. W tym systemie zarządzane są szczególnie większe struktury portowe.

W miejskim systemie zarządzania infrastruktura stanowi własność komunalną. Na władzach miejskich spoczywa obowiązek jej finansowania. Władze lokalne zarządzają portami bezpośrednio, przez wyodrębnioną z ich struktur komórkę organizacyjną lub powierzając administrację specjalnie do tego celu utworzonym podmiotom. Zarządy takich portów nie są samowystarczalne finansowo, czego główną przyczyną jest zakaz angażowania się w działalność eksploatacyjną. Tym samym jest ona zdominowana przez sektor prywatny. System miejski jest dość popularną formą zarządzania portami, szczególnie o znaczeniu lokalnym lub regionalnym. Dominuje głównie w państwach basenu Morza Bałtyckiego. Jest on często określany mianem inicjatywy prywatnej ze względu na znaczny stopień zaangażowania w działalność eksploatacyjną silnie konkurencyjnego sektora prywatnego.

Porty prywatne stanowią własność sektora prywatnego, który ponosi pełną odpowiedzialność za ich finansowanie. Zarządy portów na zasadach wyłączności angażują się w działalność eksploatacyjną. Jest to rzadko spotykany system. Porty administrowane przez podmioty prywatne to z reguły jednostki specjalistyczne o lokalnym znaczeniu oraz przystanie zakładów przemysłowych.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej występują wszystkie wymienione systemy zarządzania portami, a towarzyszy im odpowiedni zakres nadzoru publicznego. Istnieje przy tym wiele modyfikacji tych systemów, zwanych w lite-

Tabela 1. Charakterystyka nadzoru publicznego w różnych systemach zarządzania portami morskimi w Unii Europejskiej

System zarządzania	Formy oraz zakres nadzoru publicznego			
	podmiot nadzoru publicznego	świadczenie usług portowych	samowystarczalność finansowa podmiotu zarządzającego portem	finansowanie infrastruktury
Państwowy	jednostka publiczna/ spółka prawa handlowa	zarząd państwowy / sektor prywatny	ograniczona w zróżnicowanym stopniu	zarząd państwowy/ państwo
Autonomiczny	spółka prawa handlowego	zarząd autonomiczny/sektor prywatny	ograniczona w zróżnicowanym stopniu	zarząd autonomiczny/ sektor publiczny
Miejski	komórka organizacyjna/ wyodrębniony podmiot prawa publicznego lub handlowego	sektor prywatny	ograniczona	zarząd miejski/ miasto
Prywatny	komórka organizacyjna/ spółka prawa handlowego	zarząd prywatny	pełna	zarząd prywatny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Waclawik-Narbut 2003, s. 91–95; Miształ, Szwankowski 2001 s. 110–114; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 130–135; Komisja Europejska 2013, s. 6.

raturze modelami, określających relacje pomiędzy zarządem portu, przedsiębiorstwami działającymi w sferze eksploatacyjnej, handlowo-usługowej i przemysłowej oraz instytucjami ze sfery administracji morskiej, nadzoru i kontroli nad obrotem portowo-morskim. Modele zarządzania stanowią specyficzne warianty określonych systemów zarządzania przystaniami.

Systemy zarządzania portami morskimi w Unii Europejskiej regulują przepisy krajowe. Mnogość tych modeli powoduje, że porty w państwach członkowskich zarządzane są w bardzo różny sposób. Praktycznie nie ma dwóch portów działających na identycznych zasadach. Odmienne systemy zarządzania portami mogą występować nawet w ramach tego samego państwa (Komisja Europejska 2013, s. 6).

Należy podkreślić, iż systemy zarządzania nie stanowią sztywnych konstrukcji (Grzelakowski, Matczak 2012, s. 130–135). Ich cechy ewoluują, dostosowując się do zmiennych uwarunkowań gospodarczych. W portach wspólnoty można zaobserwować tendencję do zwiększania administracyjno-finansowej autonomii zarządów portów. Globalizacja procesów gospodarczych wymusza większą elastyczność w podejściu do ad-

ministrowania, w związku z czym także zarządy przystani są coraz mniej skrupowane przepisami regulującymi ich działalność. Wspólna polityka konkurencji UE z jej zakazem subsydiowania działalności gospodarczej wymusza większą samowystarczalność finansową portów. Ich zarządy stają się aktywnymi graczami na rynku usług portowych (Waclawik-Narbut 2003, s. 91–95). Jeśli pozwala na to prawo krajowe, coraz częściej angażują się w działalność eksploatacyjną, z reguły zarezerwowaną dla sektora prywatnego. W celu pozyskania dodatkowego strumienia ładunków wchodzą w liczne związki kapitałowe z podmiotami łańcucha logistycznego. Coraz częstsze są przypadki ustanawiania wspólnego zarządu nad większą liczbą portów. Pojawiające się w ich następstwie oszczędności oraz koordynacja działalności inwestycyjnej wzmacniają pozycję konkurencyjną portów.

3. Sfery działalności oraz finansowanie portów morskich w Unii Europejskiej

W funkcjonowaniu portów morskich można wyróżnić dwie sfery działalności: administracyj-

ną oraz eksploatacyjną (Misztal, Szwankowski 1999, s. 110–111; Montwiłł 2011, s. 111–127; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 119–126). Administracja portami należy do działalności nie-dochodowej. Zarządy portów są obciążone wysokimi kosztami finansowania kapitałochłonnej infrastruktury portowej⁴ przy jednocześnie ograniczonych dochodach. Obowiązek wyposażenia przystani w niezbędne elementy suprastruktury⁵, praktykowany w wielu przypadkach, dodatkowo obciąża ich budżety. Z reguły przychody z działalności administracyjnej pokrywają koszty utrzymania portów. Natomiast nie są w stanie pokryć wysokich kosztów inwestycji – źródłem ich finansowania stają się środki publiczne (Misztal, Szwankowski 1999, s. 126–129). Jednakże nie we wszystkich przypadkach zarządy portów mogą liczyć na bezzwrotną pomoc finansową, co może wynikać z ogólnej tendencji do ograniczania subsydiowania działalności w Unii Europejskiej czy z przyjętego systemu gospodarczego kraju. Wówczas zarządy portów zmuszone są do pokrywania niedoborów finansowych z działalności eksploatacyjnej, która przynosi wymierne korzyści finansowe.

Podmioty zarządzające portami ograniczają zakres swojej działalności do sfery administracyjnej w sytuacji silnego kapitałowo i sprawnie działającego sektora prywatnego (zob. tabela 2). Stoi za tym przeświadczenie o wyższej efektywności w ramach własności prywatnej. Podmioty prywatne przejmują na siebie obowiązek wyposażenia portów w elementy suprastruktury (zob. tabela 3). Odciąża to zarządy od przygotowania technicznych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej (Grzelakowski, Matczak 2012,

⁴ Infrastruktura stanowi podstawę rzeczową produkcji portowej, bazę materiałowo-techniczną działalności gospodarczej podmiotów portowych. Jej najważniejszymi elementami są: baseny portowe, nabrzeża portowe wraz z towarzyszącymi im drogami kołowymi, liniami kolejowymi, sieciami energetycznymi oraz wodno-kanalizacyjnymi.

⁵ Suprastruktura powstaje na bazie uprzednio utworzonej infrastruktury. Stanowi techniczne wyposażenie przedsiębiorstw. Do jej najważniejszych elementów możemy zaliczyć: urządzenia przeładunkowe, magazyny i place składowe, budynki administracyjne i socjalne, warsztaty naprawcze oraz portowy tabor pływający.

s. 135). Pozbawia je jednak dochodów ze świadczenia usług portowych. W konsekwencji zarządy przystani wymagają zewnętrznego dofinansowania – najczęściej środkami publicznymi o charakterze bezzwrotnym (Klimek 2003, s. 178–186). W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się porty z przestarzałą infrastrukturą portową lub z brakami w jej wyposażeniu⁶. W początkowym okresie zmniejszenia dystansu technologicznego zarządy obarczone są dużymi nakładami inwestycyjnymi. W takiej sytuacji pomoc finansowa może nie tylko przyspieszyć unowocześnienie portów, ale w niektórych przypadkach w ogóle ją umożliwić.

Istnieje wiele przyczyn, dla których zarządy portów angażują się w działalność eksploatacyjną. Jedną z nich jest ułomność sektora prywatnego. Z reguły podmioty prywatne wykazują zainteresowanie świadczeniem usług portowych. Jednakże ograniczenia finansowe mogą być przyczyną ich bierności inwestycyjnej. Takie podmioty mogą przy tym nie wykazywać zainteresowania świadczeniem określonych rodzajów usług, a pożądanym ze społecznego punktu widzenia. W konsekwencji zarządy portów muszą przyjmować na siebie obowiązek wyposażenia terenów portowych w niezbędne elementy suprastruktury oraz świadczenia na ich bazie usług portowych. Przygotowanie technicznych podstaw prowadzenia działalności gospodarczej wymaga zaangażowania znacznych środków. Świadczenie usług portowych pozwala zarządom na pozyskanie dodatkowych środków finansowych na pokrycie wydatków inwestycyjnych.

Większe zaangażowanie zarządów portów w działalność eksploatacyjną może również wynikać z przyjętego systemu gospodarczego państwa (Misztal 1994, s. 81–96). W krajach bardziej liberalnych władze są mniej skłonne do subsydiowania działalności portów morskich. Wówczas ich zarządy muszą być bardziej samowystarczalne finansowo, co wymaga większego zaangażowania w działalność usługową. Takiej postawie sprzyja zaś sytuacja konkurencji na rynku transportowym.

⁶ Z niedostatkami infrastrukturalnymi borykają się głównie porty peryferyjne lub zlokalizowane w krajach rozwijających się oraz przechodzących transformację ustrojową.

Tabela 2. Czynniki wpływające na stopień zaangażowania podmiotów zarządzających portami w działalność eksploatacyjną

Stopień zaangażowania w działalność eksploatacyjną	Przyczyny angażowania się zarządów portów w działalność eksploatacyjną		
	znaczenie sektora prywatnego	przyjęty system gospodarczy państwa	czynniki sprzyjające
Mały	duże	w większym stopniu nastawiony na interwencjonizm państwowy	silna konkurencja ze strony alternatywnych gałęzi transportu oraz konkurencja międzyportowa
Duży	małe	bardziej liberalny	wysoki stopień zmonopolizowania rynku transportowego oraz portowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Misztal 1994, s. 81–96; Misztal, Szwankowski 1999, s. 110–111; Montwiłł 2011, s. 111–127; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 119–126.

Państwa, w których porty morskie nie muszą konkurować z innymi gałęziami transportu o ładunki handlu zagranicznego, mogą wyznaczać wyższe stawki opłat za usługi portowe. Handel zagraniczny w tych krajach nie ma alternatywy, musi korzystać z drogi morskiej. Wpływa to na wielkość obrotów ładunkowych, a w rezultacie na dochodowość działalności portowej. Podobnie ograniczona konkurencja na rynku międzyportowym może zmniejszać skłonność władz do udzielania wsparcia zarządom przystani. Geograficzne rozproszenie portów oraz zróżnicowany stopień ich wyposażania w elementy supra- i infrastruktury faworyzuje struktury portowe znajdujące się w korzystniejszej sytuacji. Może to stanowić argument na rzecz większej samowystarczalności finansowej zarządów.

4. System nadzoru nad portem morskim w Kołobrzegu

Głównym krajowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie portów morskich w Polsce jest uchwalona w 1996 r. ustawa o portach i przystaniach morskich⁷. Wyróżnia ona dwie kategorie portów: o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁸ oraz pozostałe, do których zalicza małe porty i przystanie morskie. Ustawa szczegółowo reguluje formę organizacyjno-prawną podmiotów zarządzających pierwszą grupą. W przypadku pozostałych struktur, do których należy port w Kołobrzegu, wybór formy pozostawiono właściwym gminom portowym.

W oparciu o zapisy ustawy portowej gmina miejska w Kołobrzegu w 1999 r. ustanowiła

Tabela 3. Przesłanki oraz zakres subsydiowania podmiotów zarządzających portami morskimi

Potrzeba subsydiowania	Czynniki wpływające na subsydiowanie zarządów portów		
	stopień rozwoju portu	zakres świadczenia usług przez zarząd portu	znaczenie sektora prywatnego
Mała	wysoki (odpowiednia ilość i stan techniczny supra- oraz infrastruktury)	znaczny	duże
Duża	niski (braki w wyposażeniu oraz w stanie technicznym supra- i infrastruktury)	ograniczony	małe

Źródło: opracowanie własne na podstawie Misztal 1994, s. 81–96; Misztal, Szwankowski 1999, s. 126–129; Klimek 2003, s. 171–190; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 135.

⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. 1997, nr 9, poz. 44, ze zm.).

⁸ Do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zaliczają się: Świnoujście, Szczecin, Gdynia oraz Gdańsk.

spółkę z o.o. o nazwie Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg w celu sprawowania kontroli nad portem. Ustawa określiła zakres obowiązków podmiotu administrującego. Zarząd portu nie może bezpośrednio angażować się w działalność eksploatacyjną, świadczenie usług portowych zostało zarezerwowane dla sektora prywatnego. Ustawodawca obarczył spółkę obowiązkiem finansowania infrastruktury portowej, bez możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków budżetu państwa (*Studium...* 2009, s. 154–157)⁹.

Z powyższego wynika, iż regulacje ustawowe znacznie ograniczyły zakres nadzoru publicznego nad portem w Kołobrzegu. Był on zarządzany w systemie miejskim z charakterystycznym dla niego podmiotowym rozdzieleniem sfery administracyjnej od sfery gospodarczej.

5. Świadczenie usług przeładunkowych oraz finansowanie portu morskiego w Kołobrzegu

Zarząd portu w Kołobrzegu w 2009 r. przejął na własność port handlowy. Dzierżawcą terenów portowych od 2008 r. była spółka z o.o. Rentrans Cargo (Weprzędz 2009)¹⁰. W aneksie do podpisanej umowy dzierżawy zobowiązała się ona do unowocześnienia portu handlowego, w tym: modernizacji nabrzeży, dróg wewnętrznych i infrastruktury kolejowej oraz wyposażenia w urządzenia przeładunkowe. Na spółce spoczywał również obowiązek pozyskiwania klientów zainteresowanych usługami przeładunkowymi portu (Szwankowska 2013).

Niestety dzierżawca nie wywiązywał się z postanowień umowy¹¹. Elementy techniczne portu handlowego ulegały dekapitalizacji oraz nie wznowiono przewozów transportem kolejowym. Spółka wykazywała przy tym znaczną bierność w pozyskiwaniu masy towarowej. W konsekwencji zmniejszyły się przeładunki, regres w tej sferze

⁹ O wsparcie finansowe mogą ubiegać się porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

¹⁰ Spółka podpisała umowę dzierżawy terenów portowych na okres 20 lat, tj. od 2008 do 2028 r.

¹¹ Czego konsekwencją było wejście Zarządu Portu w Kołobrzegu w 2012 r. w spór sądowy z dzierżawcą terenów portowych.

działalności szczególnie uwidocznił się w latach 2012–2015. Wówczas obroty zmniejszyły się blisko trzykrotnie, nieznacznie przewyższając przeładunki z 2009 r. – o najniższym poziomie w rozpatrywanym okresie (zob. tabela 4). Wielkość obrotów ładunkowych w porcie kołobrzesckim odbiegała od ogólnej tendencji występującej w polskich portach morskich, w których te systematycznie rosły¹². W roku 2015 osiągnęły największą wartość i były wyższe o przeszło 50% w stosunku do roku bazowego 2009. Jeszcze większą różnicę można dostrzec, analizując obroty ładunkowe portu darłowskiego – o znacznie mniejszym potencjale przeładunkowym niż kołobrzescki. Przeładunki w Darłowie pomimo okresowych wahań wykazywały tendencję rosnącą. Szczególnie w latach 2013–2015 nastąpił ich gwałtowny wzrost. W tym samym czasie wielkość przeładunków w Kołobrzegu malała, co potwierdza negatywną rolę operatora w pozyskiwaniu masy towarowej. Nie wykorzystał on zapotrzebowania na usługi transportowe portu handlowego, którego możliwości przeładunkowe szacowane są na 500 tys. ton rocznie. Zmniejszenie obrotów ładunkowych rzutowało na sytuację finansową podmiotów powiązanych z działalnością handlową przystani. W konsekwencji port w Kołobrzegu, nie wykorzystując swojego potencjału, ograniczał możliwości rozwojowe lokalnej gospodarki (Malkowski 2015, s. 210–219; Biernacki 2014, s. 35–48).

Według opinii respondentów, główną przyczyną bierności inwestycyjnej Rentrans Cargo były względy finansowe¹³. Modernizacja infrastruktury portowej wymagała znacznych nakładów

¹² Z analizy danych zawartych w tabeli 4 można dostrzec, iż w 2011 r. nastąpiło zmniejszenie wielkości przeładunków. Nie zmienia to jednak ogólnej tendencji występującej w przeładunkach w latach 2009–2015.

¹³ Postawa spółki mogła być również podyktowana innymi względami, co w trakcie badań sugerowali respondenci. Należała ona do grupy kapitałowej OT Logistics S.A. posiadającej terminale przeładunkowe w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Zaniebdania inwestycyjne w porcie kołobrzesckim zwiększały atrakcyjność głównych portów – położonych w znacznej odległości, ale dysponujących lepszą infrastrukturą. W ten sposób próbowano osłabić pozycję konkurencyjną Kołobrzegu na rynku przeładunków.

Tabela 4. Wielkość obrotów ładunkowych w polskich portach morskich w latach 2009–2015

Wielkość przeładunków		Lata						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kołobrzeg	tys. ton	96,9	147,2	264,2	312,0	129,1	154,2	107,0
	dynamika w %	100	151,9	272,7	321,0	133,2	159,1	110,4
Darłowo	tys. ton	23,8	44,0	71,3	177,2	107,0	113,1	344,0
	dynamika w %	100	184,9	200,0	744,5	449,6	475,2	1445,4
Porty morskie w Polsce	tys. ton	45 079,4	59 506,5	57 738,2	58 825,2	64 104,2	68 934,7	69 735,5
	dynamika w %	100	132,0	128,1	130,5	142,2	152,9	154,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg; ZPM Darłowo (<http://www.port.darlowo.pl/pl/?div=-przeladunki>); Główny Urząd Statystyczny 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015.

inwestycyjnych. Spółka obawiała się, że przychody ze świadczenia usług przeładunkowych mogą nie pokryć wydatków przeznaczonych na modernizację kapitałochłonnej infrastruktury.

6. Możliwości poprawy funkcjonowania portu morskiego w Kołobrzegu

Wydaje się, że najlepszym sposobem na poprawę funkcjonowania portu handlowego w Kołobrzegu będzie rozwiązanie umowy z dotychczasowym dzierżawcą terenów portowych. Jednakże nie wykazywał on woli porozumienia, a wynik przedłużającego się sporu prawnego jest niepewny. W takich okolicznościach ZPM Kołobrzeg powinien pozyskać nowego operatora, tym razem zainteresowanego działalnością przeładunkową. Jest to rozwiązanie tym bardziej prawdopodobne, że przystań posiada tereny portowe, które można by wykorzystać do celów przeładunkowych. Dobry stan techniczny tych nabrzeży odciążyłyby operatora portowego od ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Nowy inwestor musiałby jednak wyposażyć tereny portowe w elementy suprastruktury, m.in. w place składowe, magazyny, budynki. Właściwie skonstruowane zapisy umowy dzierżawy zagwarantowałyby świadczenie usług zgodnych z zapotrzebowaniem użytkowników oraz stworzyłyby konkurencję dla dotychczasowego operatora. Wzrosłyby zapewne obroty towarowe, co

pozwoliłoby w większym stopniu wykorzystać potencjał przeładunkowy portu.

W przypadku natomiast braku wiarygodnego inwestora odpowiedzialność za rozwój portu mógłby przyjąć na siebie czynnik publiczny. Jednakże ustawa portowa zakazywała zarządom portów angażowania się w działalność gospodarczą. W moim odczuciu, potwierdzonym wypowiedziami respondentów i opiniami części środowiska portowego, należałoby rozważyć możliwość rozszerzenia uprawnień podmiotów zarządzających portami morskimi. Realizacja powyższego postulatu wymagałaby zmian legislacyjnych. Nowelizacja ustawy portowej powinna – w uzasadnionych przypadkach – dopuszczać możliwość świadczenia usług przez zarządy przystani. Podmioty publiczne powinny mieć większą swobodę rozwiązywania problemów, nie tylko poprzez narzędzia oddziaływania administracyjnego, ale również poprzez bezpośrednią ingerencję w sferę usługową portu (Grzelakowski, Matczak 2010, s. 28–31). Wówczas ZPM Kołobrzeg mógłby przeprowadzić modernizację infrastruktury portowej oraz rozpocząć świadczenie usług zgodnych z zapotrzebowaniem potencjalnych użytkowników.

Z prawnego punktu widzenia zaproponowane rozwiązanie jest możliwe do wprowadzenia. Prawo unijne nie zabrania angażowania się publicznych podmiotów nadzorujących porty w działalność czysto handlową. Występuje przy tym wiele modeli zarządzania portami w systemie miejskim, w tym wariant funkcjonalny, w którym

zarządy biorą aktywny udział w działalności gospodarczej. W administracji portami morskimi w Unii Europejskiej występuje również tendencja do zwiększania autonomii zarządów (Wacławik-Narbut 2003, s. 91–95).

W przypadku przejęcia odpowiedzialności za funkcjonowanie portu handlowego przez zarząd portu w Kołobrzegu do rozwiązania pozostałby problem finansowania jego infrastruktury. Dane zawarte w tabeli 5 przedstawiają sytuację budżetową zarządu. W latach 2009–2015 przychody spółki na poziomie 40 068 tys. PLN pokryły wydatki związane z utrzymaniem portu w kwocie 39 652 tys. PLN. Zarząd portu nie był jednak w stanie wygenerować środków na realizację inwestycji. Ich wartość wyniosła 14 424 tys. PLN i stanowiła niemal 36% przychodów spółki, wielokrotnie przewyższając osiągnięty przez nią zysk. Głównym źródłem finansowania inwestycji były środki unijne (Zieziula, Nowaczyk 2011, s. 229–247). Zarząd nie mógł więc wypełnić ustawowego obowiązku – modernizacji portu – bez wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania, i to o charakterze bezzwrotnym. Przy tym zdecydowana większość inwestycji koncentrowała się na działalności rybackiej – port w Kołobrzegu w przeszłości pełnił rolę jednego z największych w Polsce ośrodków rybołówstwa bałtyckiego. Po akcesji do struktur unijnych Polska została jednym z największych beneficjentów środków na restrukturyzację sektora rybackiego, a fundusze te przewidywały możliwość całkowitego dofinansowania inwestycji. Dlatego aktywność inwestycyjna koncentrowała się na infrastrukturze rybackiej, i to pomimo

znacznego regresu rybołówstwa, do jakiego doszło w ostatnich latach. W znacznie mniejszym stopniu unowocześniono infrastrukturę pełniącą funkcję rekreacyjno-sportową. Wynikało to nie tylko z mniejszego znaczenia działalności turystycznej, ale także z mniej korzystnych warunków pozyskania środków unijnych na realizację inwestycji – przewidywały one znaczny wkład własny beneficjenta. Natomiast ograniczona dostępność środków unijnych na modernizację infrastruktury przeładunkowej uniemożliwiła unowocześnienie portu handlowego¹⁴. Ponadto programy unijne przewidywały wyższy poziom współfinansowania inwestycji w przypadku beneficjentów prywatnych, a do takich zaliczał się operator portu handlowego w Kołobrzegu.

W perspektywie najbliższych lat sytuacja inwestycyjna portu handlowego może ulec poprawie. Port w Kołobrzegu został uwzględniony w wielu dokumentach rangi krajowej (Ministerstwo Gospodarki Morskiej 2007; Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013; Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014), które wyznaczają kierunki realizacji polityki transportowej państwa. Zawarte w nich cele są zgodne z aktualnymi założeniami polityki transportowej Unii Europejskiej, w której porty morskie zajmują centralne miejsce. Dokumenty te widzą szansę na poprawę funkcjonowania portów morskich w modernizacji infrastruktury przeładunkowej oraz dostępowej (Pluciński 2015, s. 105–118). Podobne kierunki rozwoju dla portów morskich zawierają dokumenty rangi regionalnej (*Strategia...* 2010; 2012; 2013) oraz lokalnej (*Strategia...* 2008; 2010).

Tabela 5. Sytuacja finansowa ZPM Kołobrzeg w latach 2009–2015 (w tys. PLN)

Kategoria ekonomiczna	Lata							Razem
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Przychody	2 580	4 375	5 964	6 787	6 941	6 703	6 718	40 068
Koszty	3 439	5 135	5 611	6 003	6 625	6 406	6 433	39 652
Wartość inwestycji	239	646	10 573	1 889	196	550	331	14 424

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg.

¹⁴ W okresie badawczym realizowane były inwestycje mające na celu poprawę dostępności do portu od strony lądu, m.in. budowa obwodnicy oraz modernizacja dróg

Współdziałanie administracji centralnej, regionalnej i lokalnej zwiększa szansę na modernizację portu (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014). W Kołobrzegu planowane są liczne inwestycje. Najważniejszą z nich ma być modernizacja infrastruktury kolejowo-drogowej portu handlowego¹⁵. Dwie pozostałe mają być związane z poprawą dostępności do portu od strony lądu¹⁶ oraz z poprawą parametrów infrastruktury hydrotechnicznej¹⁷. Głównym źródłem finansowania inwestycji będą środki z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2014–2020, w którym na rozwój infrastruktury przeładunkowej portów morskich przewidziano znaczne fundusze. Pozostałe środki mają pochodzić z budżetu miasta Kołobrzeg oraz ZPM Kołobrzeg.

W przypadku pozyskania inwestora zainteresowanego rozwojem działalności przeładunkowej portu należy spodziewać się wzrostu obrotów towarowych. Wkrótce zostaną uruchomione środki z programów unijnych na lata 2014–2020, z których finansowane będą liczne inwestycje drogowe realizowane na zapleczu przystani. Wzrośnie więc zapotrzebowanie na kruszywa i kamienie, grupę towarową dominującą w przeładunkach portu kołobrzesckiego. Zaplecze portu ma charakter rolniczy. Działalność w regionie prowadzi wiele zakładów przetwórstwa drzewnego. Należy się więc spodziewać wzrostu przeładunków: produktów rolniczych, drewna, wyrobów meblarskich w eksporcie oraz wapna w imporcie. Doświadczenie innych małych portów morskich dowodzą¹⁸, że produkty rolnicze oraz drewno stanowią doskonale towary eksportowe, konku-

rujące na rynkach zagranicznych. Należą one do ładunków masowych, dla których jednym z głównych kryteriów wyboru przystani stanowią koszty transportu. Dlatego nie należy obawiać się konkurencji ze strony dużych portów handlowych, zlokalizowanych w znacznej odległości od zaplecza jednostki kołobrzesckiej. Większe zagrożenie może stanowić port w Darłowie, o zbliżonej strukturze przeładunków. Jednakże główną przyczyną intensywnego rozwoju działalności przeładunkowej w porcie darłowskim była postawa jego operatorów. W następstwie rozpoczętej przez nich działalności wzrosło zainteresowanie użytkowników przeładunkami w Darłowie. Świadczy to o znacznym potencjale zaplecza gospodarczego portu. Prawdopodobnie i w porcie kołobrzesckim po przyjęciu właściwej strategii rozwojowej przez zarząd nastąpi wzrost przeładunków.

Gdyby jednak powyższe działania okazały się niewystarczające, należałoby rozpatrzyć możliwość dofinansowania inwestycji portowych ze środków publicznych, tj. budżetu krajowego. Port w Kołobrzegu to obiekt niedoinwestowany, a takie struktury wymagają pomocy finansowej. Będzie ona niezbędna w celu zmniejszenia dystansu technologicznego dzielącego przystań w Kołobrzegu od nowoczesnych portów przeładunkowych. Takie wsparcie nie powinno kolidować z prawem UE. Doświadczenia z udzielaniem pomocy publicznej unijnym portom wskazują, że rzadko jest ona kwestionowana przez Unię (Vanroye et al. 2011, s. 6–7). Jak już wspomniano, porty morskie zostały wyłączone ze wspólnych regulacji unijnych. Ponadto port w Kołobrzegu jest zaliczany do małych struktur, w niewielkim stopniu zakłócających wymianę handlową między państwami członkowskimi, co stanowi jeden z warunków uznania wsparcia za niedozwoloną pomoc publiczną.

Podsumowanie

Porty morskie stanowią jedyny obszar aktywności transportowej, który nie doczekał się regulacji na poziomie Unii Europejskiej. Państwa członkowskie posiadają pełną swobodę kształtowania polityki portowej, w tym wyznaczania

¹⁵ Inwestycja ma obejmować modernizację nawierzchni torowej bocznic kolejowej portu morskiego w Kołobrzegu wraz z przebudową ul. Towarowej prowadzącej do przystani.

¹⁶ Etap III inwestycji mającej na celu poprawę dostępności do portu od strony lądu.

¹⁷ Budowa terminalu pasażerskiego wraz z modernizacją podejścia promowego przy nabrzeżu dla jednostek typu ro-ro.

¹⁸ Przykładem małego portu morskiego, w którym w ostatnim okresie nastąpił znaczny wzrost przeładunków, jest Darłowo. W 2015 r. wielkość obrotów ładunkowych wyniósł blisko 350 tys. ton, znacznie więcej niż w porcie kołobrzesckim, dominującym dotychczas na rynku przeładunków portów Wybrzeża Środkowego.

zakresu uprawnień podmiotu zarządzającego przystanią oraz sposobu finansowania jej infrastruktury. Dlatego w portach morskich UE występują odmienne rozwiązania w zakresie administracyjno-finansowej autonomii zarządów.

W okresie badawczym port morski w Kołobrzegu był zarządzany w systemie miejskim za pośrednictwem spółki prawa handlowego. Zarząd stanowił instytucję użyteczności publicznej, której jedynym udziałowcem była gmina miejska Kołobrzeg. Przepisy prawa krajowego zabraniały zarządowi angażowania się w działalność eksploatacyjną. Dlatego świadczenie usług przeładunkowych zostało przekazane prywatnemu podmiotowi. Nie wywiązywał się on jednak z obowiązku rozwoju portu handlowego, czego konsekwencją był regres działalności przeładunkowej.

Szansę na poprawę funkcjonowania portu morskiego w Kołobrzegu trzeba dostrzegać we właściwym doborze operatorów portowych. Dlatego należałoby rozwiązać umowę z dotychczasowym dzierżawcą. Jeśli byłoby to niemożliwe ze względów prawnych, ZPM Kołobrzeg powinien pozyskać nowego inwestora, tym razem zainteresowanego rozwojem działalności przeładunkowej. Należałoby także rozważyć możliwość zwiększenia uprawnień podmiotu zarządzającego portem, co osobiście postuluję. W sytuacji zawodności sektora prywatnego czynnik publiczny powinien mieć prawo do elastycznego reagowania na nieprawidłowości w działalności eksploatacyjnej portu. Zaproponowane rozwiązanie jest o tyle możliwe do urzeczywistnienia, że prawo unijne nie zabrania ingerencji czynnika publicznego w sferę gospodarczą portu. Ponadto powszechnie występującą tendencją w rozwoju portów morskich Unii jest zwiększanie uprawnień podmiotów zarządzających.

Dużym problemem przystani w Kołobrzegu była sytuacja finansowa spółki zarządzającej. Modernizacja portu handlowego wymagała dużych nakładów inwestycyjnych. Programy unijne na lata 2014–2020 stwarzają możliwość, by starać się o środki na inwestycje infrastrukturalne. Pozyskanie nowego operatora portowego prawdopodobnie doprowadziłoby do wzrostu obrotów ładunkowych. W konsekwencji poprawiłaby się sytuacja finansowa ZPM Kołobrzeg, a wraz z nią możliwości inwestycyjne portu. Pomimo optymi-

stycznie rysującej się sytuacji portu handlowego w Kołobrzegu należałoby rozważyć możliwość dofinansowania go ze środków publicznych, gdyby zaistniała taka potrzeba. Pomoc publiczna w tym przypadku byłaby uzasadniona, ponieważ mamy tu do czynienia ze strukturą niedofinansowaną. Przy tym doświadczenia unijne wskazują, że pomoc publiczna udzielana portom morskim prowadzącym działalność gospodarczą nawet w szerokim zakresie jest akceptowana.

Bibliografia

Biernacki, D. (2014). Efekty społeczno-ekonomiczne inwestycji infrastrukturalnej w porcie morskim. *Problemy Transportu i Logistyki*, 27, 35–48.

Główny Urząd Statystyczny (2009). *Gospodarka morska w Polsce w 2009 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2010). *Gospodarka morska w Polsce w 2010 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2011). *Gospodarka morska w Polsce w 2011 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2012). *Gospodarka morska w Polsce w 2012 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2013). *Gospodarka morska w Polsce w 2013 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2014). *Gospodarka morska w Polsce w 2014 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2015). *Gospodarka morska w Polsce w 2015 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Grzelakowski, A. (2005). Strategia rozwoju małych portów polskiego wybrzeża jako instrument ich aktywizacji gospodarczej oraz wspierania rozwoju regionalnego. W: A. Grzelakowski, K. Krośnicka (red.), *Strategia rozwoju małych portów morskich polskiego wybrzeża* (s. 18). Gdynia: Akademia Morska w Gdyni.

Grzelakowski, A., Matczak, M. (2010). *Formy aktywizacji rozwoju średnich i małych portów morskich polskiego wybrzeża – modele zarządzania małymi portami*. Warszawa: Kancelaria Senatu.

Grzelakowski, A., Matczak, M. (2012). *Współczesne porty morskie. Funkcjonowanie i rozwój*. Gdynia: Akademia Morska w Gdyni.

- Klimek, H. (2003). Finansowanie rozwoju portów morskich. W: L. Kuźma (red.), *Ekonomika portów morskich i polityka portowa* (s. 171–191). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Klimek, H., Dąbrowski, J. (2011). Europejska polityka portowa. *Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego*, 8, 11–34.
- Komisja Europejska (2013). *Porty: motor wzrostu*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Malkowski, A. (2015). Koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych. *Polityka Ekonomiczna*, 402, 210–219.
- Matczak, M. (2014). Porty morskie w polityce transportowej Unii Europejskiej. *Logistyka*, 6, 881–882.
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej (2007). *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki Morskiej.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014). *Dokument implementacyjny do strategii rozwoju transportu do roku 2020*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (2013). *Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020*. Warszawa: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
- Miszczuk, J. (1999). Problemy małych i średnich portów morskich z punktu widzenia administracji państwowej. W: *XV Sejmik Morski. Małe porty morskie oraz ich otoczenie lokalne i regionalne* (s. 74–75). Szczecin: „Civitas Christiana”.
- Miształ, K. (1994). *Porty morskie w Unii Europejskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Miształ, K., Szwankowski, S. (1999). *Organizacja i eksploatacja portów morskich*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Miształ K., Szwankowski S. (2001). *Organizacja i eksploatacja portów morskich: zarządzanie, organizacja, eksploatacja*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Montwiłł, A. (2011). Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w polskich portach morskich. W: H. Salmonowicz (red.), *Porty i żegluga morska na rynku transportowym Unii Europejskiej* (s. 111–129). Szczecin: Wydawnictwo Zapol.
- Pluciński, M. (2015). Cele, priorytety i zadania rozwoju polskich portów morskich. *Problemy Transportu i Logistyki*, 30, 105–118.
- Strategia Rozwoju Kołobrzegu do roku 2020* (2008). Kołobrzeg: Urząd Miasta Kołobrzeg.
- Strategia rozwoju portu morskiego Kołobrzeg* (2010). Kołobrzeg: Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* (2013). Olsztyn: Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego.
- Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020* (2012). Gdańsk: Sejmik Województwa Pomorskiego.
- Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego* (2010). Szczecin: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego.
- Studium rozwoju strategicznego małych portów i przystani morskich w województwie pomorskim* (2009). Gdynia: Actia Forum.
- Szczurek, W. (2002). *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szwankowska, B. (2013). Porty lokalne w polityce przestrzennej państwa i samorządów. W: J. Naider (red.), *Rozwój polskich portów morskich* (s. 168–182). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Vanroye, K., Verweij, K., Kort, R. de, Koster, M., Kramer, H., Meyer, G., Dubreuil, D., Deffontaines, G. (2011). *Pomoc państwa dla portów morskich w UE. Opracowanie*. Bruksela: Parlament Europejski.
- Wacławik-Narbut, W. (2003). Zarządzanie portami w krajach UE. W: T. Palmowski, M. Pacuk (red.), *XIX Sejmik Morski. Europa bałtycka regionem współpracy i integracji*. Gdańsk–Kopenhaga: „Civitas Christiana”–Związek Miast i Gmin Morskich.
- Weprzędz, P. (2009). *Inwestycje w kołobrzeskim porcie*. Pobrane z: http://swiatbiznesu.com/Inwestycje_w_kolobrzskim_porcie-ab63-141-242.html
- Zieziula, J., Nowaczyk, P. (2011). Udział strukturalnych funduszy unijnych w finansowaniu małych portów morskich w Polsce. W: M. Sagan, T. Stępniewski (red.), *Polityka spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014–2020* (s. 229–247). Lublin: Wydawnictwo KUL.

The operation of the Kołobrzeg seaport on the basis of a public supervision system

Despite numerous attempts, the European Union has not developed common rules governing the operation of seaport. Various solutions are thus applied in supervising business management of port structures in the Member States. The work described in this paper relating to Poland has sought to identify opportunities for the functioning of Kołobrzeg's seaport to be improved through a system of public supervision. Particular attention has been paid to the powers enjoyed by the managing body, and the matter of the financing of port infrastructure. Study work has drawn on both the subject literature and research results, with material collected used in quantitative and causal analyses of phenomena occurring. Research shows how the operator of the commercial port in Kołobrzeg failed to meet obligations as regards its development. Ongoing decapitalisation of port infrastructure has been reflected in a decline in trans-shipments. Improved functioning of Kołobrzeg's seaport can be seen to lie in the careful choice of port operator, though consideration should also be given to increased powers for the managing body. A public factor should enjoy the possibility of providing port services. Financing could be provided via EU funding and support from the port operator, while, should the situation demand it, the funding of the modernisation of port infrastructure by the state budget should also be considered.

Keywords: system of public supervision, operation and financing of seaports, Kołobrzeg seaport, Poland.