

Jolanta Zieziula, Piotr Nowaczyk

Zmiany własności infrastruktury małych portów morskich w Polsce a ich działalność usługowa

Ekonomiczne Problemy Usług nr 96, 77-90

2012

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.

JOLANTA ZIEZIULA

Uniwersytet Szczeciński

PIOTR NOWACZYK

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny

**ZMIANY WŁASNOŚCI INFRASTRUKTURY
MAŁYCH PORTÓW MORSKICH W POLSCE
A ICH DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA**

Wprowadzenie

Małe porty morskie są ważnymi strukturami dla gospodarki regionu¹. Ich gospodarcze oddziaływanie wykracza poza teren gmin, obejmując swoim zasięgiem obszar województwa. W gminach nadmorskich stanowią one jeden z podstawowych czynników generujących miejsca pracy oraz dochód². Najważniejszym elementem portów, stanowiącym podstawę działalności gospodarczej, jest infrastruktura. Zaliczana do składników infrastruktury transportowej kraju, wykazuje silne cechy dobra publicznego, tj. ogólnodostępnego, służącego zaspokajaniu potrzeb użytkowników³. Jednak nie wszystkie podmioty portowe, których własnością jest lub w użytkowaniu których znajduje się infrastruktura, stwarzają

¹ W. Szczurek, *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 116.

² J. Miszczuk, *Problemy małych i średnich portów morskich z punktu widzenia administracji państwowej*, w: *Małe porty morskie oraz ich otoczenie lokalne i regionalne*, XV Sejmik Morski, FOKA, Szczecin 1999, s. 67, 70, 74.

³ O publicznym charakterze infrastruktury publicznej zob. M. Ciesielski, *Ekonomika infrastruktury transportowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Poznańskiego, Poznań 1992, s. 10.

jednakowe warunki do prowadzenia działalności gospodarczej przez użytkowników⁴. Jakość oferowanych przez nich usług wykazuje duże zróżnicowanie. Niektóre podmioty portowe nie są w stanie świadczyć wszystkich usług portowych. Z tego względu niezmiernie ważne okazują się zmiany struktury własności infrastruktury. Od niej zależy poziom świadczonych usług portowym i w konsekwencji funkcjonowanie oraz rozwój małych struktur portowych⁵.

Dotychczasowe badania nad wpływem własności infrastruktury na działalność usługową małych portów morskich są niekompletne i wymagają uzupełnienia.

Celem artykułu jest ukazanie wpływu zmiany własności infrastruktury małych portów morskich w Polsce na ich funkcjonowanie oraz rozwój w aspekcie działalności usługowej. Uwzględnione zostaną także formy organizacyjno-prawne oraz kompetencje podmiotów portowych.

W pracy wyodrębniono zakres rzeczowy, terytorialny oraz czasowy. Zakres rzeczowy pracy obejmuje:

1. Infrastrukturę portową stanowiącą niezbędny element zapewniający prawidłowe funkcjonowanie małych struktur portowych. Jej najważniejszymi elementem są nabrzeża portowe⁶.
2. Własność infrastruktury, która zaliczana jest do jednych z najważniejszych czynników wpływających na funkcjonowanie oraz rozwój małych portów morskich. W znacznym stopniu determinuje ona wybór systemu zarządzania portami⁷, a więc odpowiada za sprawny i efektywny proces podejmowania decyzji⁸.

⁴ Więcej na temat warunków prowadzenia działalności w portach zob. J. Zieziula, P. Nowaczyk, *Wybrane aspekty funkcjonowania morskich portów rybackich w Polsce*, PTE, Szczecin 2011, s. 5.

⁵ Więcej na temat wpływu własności na funkcjonowanie oraz rozwój portów zob. *Strategia rozwoju małych portów morskich polskiego wybrzeża*, red. A.S. Grzelakowski, K. Krośnicka, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2005, s. 21–24.

⁶ Innymi elementami infrastruktury są baseny portowe wraz z towarzyszącymi im drogami kołowymi, liniami kolejowymi, sieciami energetycznymi, wodno-kanalizacyjnymi i innymi, zob. K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 23–31 oraz S. Szwanowski, *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 145–147.

⁷ *Strategia rozwoju...*, s. 18.

⁸ K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja...*, s. 107.

3. Działalność usługową portów – dostępność usług portowych oferowanych na bazie infrastruktury, obsługa jednostek morskich przez podmioty portowe⁹ zgodna z potrzebami użytkowników¹⁰, promocja usług portowych oraz zapewnienie odbioru i unieszkodliwiania odpadów i pozostałości ładunków ze statków (odbiór zanieczyszczeń). Są to najważniejsze zadania, dla realizacji których niezbędna staje się infrastruktura. Potwierdzone zostały zapisami głównego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie portów morskich – Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (ustawa portowa)¹¹. Dodatkowo zostanie zbadana aktywność inwestycyjna podmiotów portowych, od której zależy jakość oferowanych usług.
4. Podmioty portowe – jednostki, których własnością lub w użytkowaniu których znajduje się infrastruktura portowa. Ich działalność opiera się na świadczeniu usług użytkownikom portowym. Podmiotami portowymi są: urzędy morskie, spółki komunalne, przedsiębiorstwa portowe oraz jednostki samorządu terytorialnego. We władaniu wymienionych podmiotów znajduje się zdecydowana większość infrastruktury portowej. Z reguły nie są one uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej.
5. Użytkownicy portowi – jednostki, które na mocy umowy z podmiotami portowymi korzystają z usług portowych. Zalicza się do nich głównie: rybaków, żeglarzy, firmy przeładunkowe.

Zakres terytorialny pracy obejmuje dziesięć małych portów morskich¹², tj. Stepnicę, Dziwnów, Kołobrzeg, Darłowo, Ustkę, Łebę, Władysławowo, Jastarnie, Hel oraz Nową Pasłękę. Umiejscowione są one na terenie trzech nadmor-

⁹ Świadczenie usług komunalnych (możliwość dostępu do wody pitnej, energii elektrycznej) oraz usług gastronomiczno-hotelarskich.

¹⁰ Dostosowanie funkcji pełnionych przez infrastrukturę do potrzeb zgłaszanych przez użytkowników.

¹¹ DzU 1997, nr 9, poz. 44 z późn. zm.

¹² Pominięto natomiast największe porty morskie, tj. Szczecin, Świnoujście, Gdynie i Gdańsk, ze względu na ich większe (krajowe) oddziaływanie gospodarcze. Są one zaliczane do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Do badań nie przyjęto także najmniejszych struktur – mniejszych portów oraz przystani morskich ze względu na ich ograniczone oddziaływanie gospodarcze. Ponadto wykazują one mniejsze zróżnicowanie pod względem panujących stosunków własnościowych, wobec czego charakteryzuje je ograniczona reprezentatywność badawcza.

skich województw, tj. zachodniopomorskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Reprezentują każdy odcinek polskiego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Dodatkowo port w Stepnicy zlokalizowany jest nad Zalewem Szczecińskim, a port w Nowej Pasłęce nad Zalewem Wiślanym. Badane porty wykazują duże zróżnicowanie pod względem panujących stosunków własnościowych.

Jeżeli chodzi o zakres czasowy, to obejmuje on lata 1999–2011. Po chaosie własnościowym początku lat 90. XX wieku, w roku 1999 zaczęły wchodzić w życie zapisy ustawy portowej. Był to moment, od którego zmiany własnościowe zaczęły zmierzać w kierunku komunalizacji portów. Podstawowym zaś zadaniem gmin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych, w przypadku portów – użytkowników.

Pracując nad artykułem, bazowano na literaturze przedmiotu oraz materiałach zgromadzonych w latach 2005–2011. W okresie tym przeprowadzono liczne badania empiryczne, głównie ankietowe, i wywiady pogłębione. Były one skierowane do podmiotów portowych, których własnością lub w których użytkowaniu znajdowała się infrastruktura portowa, tj. urzędów morskich, spółek komunalnych, przedsiębiorstw portowych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Respondentami natomiast byli eksperci z badanych instytucji.

1. Formy organizacyjno-prawne podmiotów portowych oraz ich kompetencje

W okresie badawczym głównym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie portów była Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich. Według jej zapisów właścicielem małych portów morskich, jako struktur o podstawowym znaczeniu dla gospodarki regionu, powinny być gminy. Ustawa dała także gminom swobodę w wyborze formy organizacyjno-prawnej zarządzania portami. Określono w niej przy tym przedmiot działalności gminy lub jej podmiotu zarządzającego portem. Są nim zadania ze sfery administracyjnej, jak również ze sfery eksploatacyjnej, od świadczenia której pobiera się opłaty. Przy tym podmiot zarządzający portem nie może bezpośrednio angażować się w inną działalność o charakterze eksploatacyjnym. Powinna być ona domeną użytkowników portowych.

Drugim ważnym aktem prawnym, na którym opierało się funkcjonowanie gmin, była Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³. Zgodnie z jej treścią, głównym celem gmin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych.

W okresie badawczym gminy zdecydowały się na komunalizację czterech portów, tj. Stepnicy, Dziwnowa, Kołobrzegu oraz Darłowa. Port w Stepnicy zarządzany był w sposób bezpośredni. W tym celu utworzono komórkę organizacyjną w strukturach urzędu gminy. Pozostałe trzy porty zarządzane były w sposób pośredni, natomiast port w Dziwnowie – przez odrębną jednostkę organizacyjną, prowadzącą działalność w formie jednostki budżetowej. Stanowiła ona strukturę o ograniczonej samodzielności finansowej, która wszystkie swoje wydatki pokrywała bezpośrednio z budżetu, natomiast dochody uzyskane z zarządzania terenami portowymi oraz świadczenia usług odprowadzała na rachunek gminy Dziwnów. Zakres jej kompetencji regulowała Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁴. Z kolei portami w Kołobrzegu oraz Darłowie zarządzały podmioty komunalne w formie organizacyjno-prawnej sp. z o.o. Prowadziły one działalność w oparciu o zasadę *non profit*. Realizowały przy tym zadania o charakterze użyteczności publicznej. Podstawą ich funkcjonowania, prócz wymienionych wcześniej aktów prawnych, był Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r.¹⁵ Spółki komunalne w swojej działalności łączyły zadania związane z zaspokajaniem potrzeb społecznych z zasadą racjonalności działania.

Głównym aktem prawnym, na którym opierała się działalność urzędów morskich¹⁶, była Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁷. Zapisy ustawy zawężyły przedmiot działalności urzędów morskich do podstawowych zadań, tj. zarządzania gruntami i infrastrukturą portową oraz jej finansowania (utrzymania) oraz dokonywania niezbędnych inwestycji. Nie przewidywała ona aktywnego zarządzania portami przez urzędy morskie, np. pozyskiwania terenów portowych,

¹³ DzU 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

¹⁴ DzU 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁵ DzU 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

¹⁶ Urzędy morskie – terenowe jednostki centralnej administracji morskiej. W ich zarząd oddawane było portowe mienie państwowe.

¹⁷ DzU 1991, nr 32, poz. 131 z późn. zm.

planowania rozwoju portu, nie wspominając już o jego promocji oraz pozyskiwaniu użytkowników. Jeśli chodzi o formę organizacyjno-prawną, to urzędy morskie prowadziły działalność w formie jednostek budżetowych. Portami zarządzanymi przez nie były: Nowa Pasłęka oraz – z ograniczonymi częściami – Łeba i Jastarnia¹⁸.

W portach we Władysławowie oraz na Helu infrastruktura stanowiła własność państwa w użytkowaniu przedsiębiorstw portowych (we Władysławowie „Szkunera” Sp. z o.o., a na Helu „Kogi” Sp. z o.o.). Tereny portowe, a wraz z nimi zarządzanie portem, zostały przekazane przedsiębiorstwom portowym w latach 50. XX wieku¹⁹. Prowadziły one działalność w formie spółek z o.o., więc podlegały rygorom Kodeksu spółek handlowych, jednak w odróżnieniu od spółek komunalnych ich działalność nie opierała się o zasadę *non profit*. Nie miały więc obowiązku przeznaczania ewentualnie wypracowanych zysków na potrzeby rozwoju portów. Ponadto nie realizowały zadań o charakterze użyteczności publicznej. Najważniejszy akt prawny regulujący funkcjonowanie portów – ustawa portowa – sankcjonował uprawnienia przedsiębiorstw portowych do zarządzania infrastrukturą portową²⁰. Zarządzając portem, musiały więc przestrzegać jej zapisów, szczególnie jeśli chodzi o przedmiot działalności.

Infrastruktura portowa stanowiła także własność podmiotów prywatnych. Prowadziły one działalność w formie jednoosobowych przedsiębiorstw lub spółek. Nie były one podmiotami zarządzającymi terenami portowymi w rozumieniu ustawy portowej. Nie musiały więc w swojej działalności uwzględniać

¹⁸ Komunalną częścią portu w Łebie, tj. mariną jachtową, od 1998 r. zarządzała spółka komunalna. Natomiast gruntami komunalnymi w Jastarni zarządzała jednostka budżetowa powołana do prowadzenia działalności przez gminę w 2008 r.

¹⁹ W przypadku portu we Władysławowie było to Zarządzenie Ministra Żeglugi nr 189 z 17 września 1956 r. w sprawie przekazania terenów i akwenów wodnych portów morskich w trwałą zarząd i użytkowanie PPiUR „Szkunera”. Natomiast w przypadku portu na Helu – Zarządzenie Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej nr 40 z 1959 r., zob. R. Białkowski, *Status prawny portu Władysławowo*, w: *Małe porty polskiego wybrzeża stan obecny i perspektywy ich rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2002, s. 107.

²⁰ Dowodem niejasnej sytuacji prawnej jednego z przedsiębiorstw portowych – Szkunera Sp. z o.o. – był spór kompetencyjny z Urzędem Morskim w Gdyni o prawo do zarządzania portem we Władysławowie, zob. www.portalmorski.pl/calny_artykul.php?id=936, 8.11.2007.

jej zapisów²¹. Ich celem była maksymalizacja zysku. Nie były zobligowane do świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej.

2. Charakterystyka przedmiotu działalności²² podmiotów portowych

Działalność podmiotów portowych koncentruje się głównie na świadczeniu usług portowych. Jeżeli chodzi o dostępność infrastruktury, to z nabrzeży będących własnością komunalną (gmin lub podmiotów komunalnych) oraz we władaniu urzędów morskich mogli korzystać wszyscy użytkownicy (tab. 1). Przy tym najniższe opłaty portowe pobierały urzędy morskie, wyższe – podmioty komunalne, a szczególnie spółki. W przypadku przedsiębiorstw portowych występowały pewne utrudnienia w dostępie do nabrzeży w porcie we Władysławowie. Największe problemy w dostępie do nabrzeży stwarzały podmioty prywatne. Związane one były głównie z zakazem stacjonowania statków rybackich przy nabrzeżach oraz z zawyżonymi opłatami za możliwość ich postoju.

Gminy portowe oraz podmioty komunalne opracowały strategię rozwoju portów. Zakładały one wielofunkcyjny rozwój portów, dostosowany do potrzeb użytkowników. Świadczyły więc usługi związane z obsługą wszystkich jednostek morskich. Planowanie rozwoju portów nie wchodziło w zakres obowiązków urzędów morskich, jednak infrastruktura będąca w ich zarządzaniu pełniła wielofunkcyjną rolę: umożliwiała obsługę statków rybackich, jednostek rekreacyjno-sportowych oraz statków handlowych. Pewne trudności z dostosowaniem infrastruktury do potrzeb użytkowników występowały w porcie władysławowskim. Brakowało tam także wystarczającej ilości infrastruktury do obsługi jednostek rekreacyjno-sportowych. Z kolei podmioty prywatne zainteresowane były rozwojem terenów portowych zgodnym z ich potrzebami. Nie zawsze pokrywały się one z potrzebami użytkowników.

²¹ W niektórych przypadkach podmioty prywatne były zobowiązane do udostępniania infrastruktury użytkownikom do ściśle określonych celów.

²² Przedmiot działalności obejmuje działalność usługową oraz aktywność inwestycyjną podmiotów portowych.

Tabela 1

Usługi oraz działalność inwestycyjna podmiotów portowych w okresie 1999–2011

Podmioty portowe	Usługi				Aktywność inwestycyjna (tys. zł/%)
	dostępność infrastruktury	obsługa jednostek morskich	promocja	odbiór zanieczyszczeń	
gminy oraz podmioty komunalne	pełna	zgodna z potrzebami użytkowników	realizowana	realizowany	160 807/71,65
przedsiębiorstwa portowe	ograniczona częściowo	częściowo zgodna z potrzebami użytkowników	nierealizowana	realizowany	7 577/3,38
urzędy morskie	pełna	zgodna z potrzebami użytkowników	nierealizowana	realizowany	56 051/24,97
podmioty prywatne	ograniczona	zgodna z własnymi potrzebami	nierealizowana	nierealizowany	0/0

Odbiór zanieczyszczeń – zapewnienie odbioru i unieszkodliwiania odpadów i pozostałości ładunków ze statków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz danych Zarządu Portu Morskiego w Kołobrzegu, Zarządu Portu Morskiego w Darłowie, Urzędu Gminy w Stepnicy, Kapitanatu portu w Dziwnowie, Urzędu Miasta w Ustce, Urzędu Miasta w Łebie, Bosmanatu portu w Jastarni, Kapitanatu portu w Elblągu, „Szkunera” Sp. z o.o., „Kogi” Sp. z o.o.

Zadaniami związanymi z zapewnieniem odbioru i unieszkodliwiania odpadów i pozostałości ładunków ze statków zajmowały się podmioty zarządzające portami, tj. gminy portowe, urzędy morskie oraz przedsiębiorstwa portowe. Nie realizowały ich natomiast podmioty prywatne.

Aby prawidłowo prowadzić działalność usługową, niezbędne stają się inwestycje. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, iż największą aktywność inwestycyjną wykazywały gminy oraz podmioty komunalne, które zrealizowały inwestycje o wartości 160 807 tys. zł, co stanowiło 71,65% łącznych nakładów inwestycyjnych w badanych portach, w tym na spółki komunalne w Kołobrzegu oraz w Darłowie przypadły inwestycje o wartości 141 617 tys. zł/63,10%. War-

tość inwestycji zrealizowanych przez urzędy morskie wyniosła 56 051 tys. zł/24,97%, a przez przedsiębiorstwa portowe – 7 577 tys. zł/3,38%. W okresie badawczym podmioty prywatne nie dokonały żadnych inwestycji infrastrukturalnych.

3. Ocena działalności podmiotów portowych

Gminy oraz podmioty komunalne stwarzały najlepsze warunki dla działalności gospodarczej podejmowanej przez użytkowników portowych. Zainteresowane były modernizacją portów, stąd największa wartość zrealizowanych przez nie inwestycji (tab. 1). Szczególną aktywność inwestycyjną wykazywały spółki komunalne, które posiadając samodzielność finansową, mogły pozyskiwać środki na inwestycje z rynku finansowego. Zarządzanie portami przez spółki handlowe było rozwiązaniem proefektywnościowym, skutecznym tam, gdzie charakter usług jest w pełni lub przynajmniej w części odpłatny. Taka właśnie sytuacja występowała w portach²³.

Własność komunalna umożliwiała użytkownikom swobodny dostęp do infrastruktury. Gminy oraz podmioty komunalne oferowały usługi wszystkim jednostkom morskim. Infrastruktura będąca ich własnością pełniła więc funkcje dostosowane do potrzeb użytkowników. Realizacji wymienionych zadań oraz promocji terenów portowych i odbioru zanieczyszczeń ze statków sprzyjało rozdzielenie w portach sfery administracyjnej od sfery eksploatacyjnej. Ponadto wymienione zadania wchodziły w zakres kompetencji gmin.

Gorsze warunki dla użytkowników stwarzały urzędy morskie oraz przedsiębiorstwa portowe. Urzędy morskie nie były w stanie promować portów, ponieważ wykraczało to poza ustawowy zakres ich kompetencji. Forma organizacyjno-prawna działalności ograniczała możliwości pozyskiwania środków na

²³ Strata poniesiona przez spółkę mogła być pokrywana z jej dochodów w kolejnych latach. Takich cech nie posiadają inne formy organizacyjno-prawne samodzielnego prowadzenia działalności przez gminę, takie jak: jednostka budżetowa, gospodarstwo pomocnicze czy też zakład budżetowy. Ewentualne straty tych podmiotów w całości pokrywane są z budżetu gminy, zob. W. Szczurek, *Działalność...*, s. 101 oraz I. Rybka, *System pomocy społecznej w Polsce wobec nowej fali ekonomii społecznej: szanse i bariery*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 9.

inwestycje z rynku finansowego²⁴ oraz nie dopingowała do działalności proefektywnościowej²⁵.

Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa portowe, to ich mała aktywność inwestycyjna wynikała z nie najlepszej sytuacji finansowej. Ponadto infrastruktura w portach we Władysławowie oraz na Helu znajdowała się w dość dobrym stanie technicznym – nie wymagała więc dużych nakładów inwestycyjnych. Z kolei pewne utrudnienia w dostępie do infrastruktury w porcie władysławowskim wynikały z łączenia przez „Szkunera” Sp. z o.o. działalności administracyjnej z gospodarczą. Armatorzy jednostek rybackich stanowili dla przedsiębiorstwa konkurencję, natomiast niewystarczająca ilość infrastruktury rekreacyjno-sportowej spowodowana była rybackim charakterem portu. Przedsiębiorstwo portowe „Szkunera” prowadziło działalność gospodarczą w zakresie przetwórstwa rybnego, było więc zainteresowane rozwojem funkcji rybackiej, zaniedbując inne sfery działalności portu. Wymienione braki wynikały także z prawnych podstaw funkcjonowania przedsiębiorstwa, które – jako spółka z o.o. – dążyło do osiągnięcia zysku, nie mając jednocześnie obowiązku zaspokajania potrzeb społecznych.

Podmioty prywatne stwarzały najgorsze warunki dla użytkowników portowych. Ich celem była maksymalizacja zysku, stąd nie inwestowały w infrastrukturę. Część z nich zainteresowana była wyłącznie krótkookresowymi zyskami, bez ponoszenia jakichkolwiek nakładów. Pobierały przy tym najwyższe opłaty od użytkowników. Odchodziły od działalności rybackiej – mniej perspektywicznej, na rzecz działalności rekreacyjno-sportowej – bardziej rozwojowej. Dlatego rybacy mieli ograniczony dostęp do usług portowych. Ponieważ własność prywatna znajdowała się w portach, w których występowała ograniczona ilość infrastruktury, podmioty prywatne nie musiały zajmować się jej promocją. Jako podmioty niezarządzające portami nie były też zobligowane do odbioru zanieczyszczeń ze statków.

²⁴ Urzędy morskie jako organy administracji rządowej nieposiadające osobowości prawnej nie mogły gromadzić środków z rynku kapitałowego oraz zaciągać kredytów bez osobnego upoważnienia, zob. *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej*, NIK, Warszawa styczeń 2005; J. Miszczuk, *Problemy małych...*, s. 75–76.

²⁵ Dowodem takiej działalności urzędów morskich było m.in. ustalanie zbyt niskich opłat za użytkowanie infrastruktury i gruntów portowych oraz opóźnienia w windykacji zaległych zobowiązań, zob. *Działalność administracji publicznej odpowiedzialnej za gospodarowanie zasobami morskiej infrastruktury technicznej*, NIK, Warszawa 1997.

4. Zmiany w strukturze własności infrastruktury portowej

W okresie badawczym długość nabrzeży w portach nie uległa zmianie, zmieniła się natomiast struktura ich własności, co obrazują dane zawarte w tabeli 2. O 29,19% zmniejszyła się długość nabrzeży będąca własnością państwową oraz o 21,85% ta, będąca własnością prywatną. Jednocześnie o 41,96% zwiększył się udział własności komunalnej. Było to spowodowane komunalizacją portów oraz nabyciem przez gminy i spółki komunalne nabrzeży od podmiotów portowych. W pierwszym przypadku na komunalizację portów, a wraz z nimi nabrzeży, zdecydowały się gminy w Dziwnowie oraz Ustce, natomiast w portach w Darłowie oraz Kołobrzegu gminy oraz spółki komunalne nabyły nabrzeża od podmiotów portowych (prywatnych i państwowych). W tym celu, na mocy ustawy portowej, skorzystały z prawa pierwokupu.

Tabela 2

Struktura własności infrastruktury oraz jej zmiany
w badanych małych portach morskich w latach 1999 i 2011

Wielkość infrastruktury	Struktura własności infrastruktury						Zmiana 2011/1999		
	1999			2011					
	państwowa	komunalna	prywatna	państwowa	komunalna	prywatna	państwowa	komunalna	prywatna
Długość (m)	11584,65	6721,30	3370,00	8202,90	9541,50	2633,55	-3381,75	2820,20	-736,45
Procentowy udział (%)	56,24	32,63	11,13	39,82	46,33	13,85	-29,19	+41,96	+21,85

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Portu Morskiego w Kołobrzegu, Zarządu Portu Morskiego w Darłowie, Urzędu Gminy w Stepnicy, Kapitanatu portu w Dziwnowie, Urzędu Miasta w Ustce, Urzędu Miasta w Łebie, Bosmanatu portu w Jastarni, Kapitanatu portu w Elblągu, „Szkunera” Sp. z o.o., „Kogi” Sp. z o.o.

5. Ocena przekształceń własnościowych oraz propozycje zmian poprawiających funkcjonowanie oraz rozwój portów

Ze względu na to, że gminy oraz podmioty komunalne stwarzały najlepsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej przez użytkowników, opisane zmiany w strukturze własności należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Skomunalizowane nabrzeża w portach w Darłowie, Kołobrzegu oraz częściowo w Ustce uległy modernizacji lub są w jej trakcie. Stały się one ogólnodostępne, z czym wcześniej były problemy, szczególnie w portach w Kołobrzegu i w Darłowie. Gminy oraz podmioty komunalne świadczyły usługi związane z obsługą wszystkich jednostek morskich. Wykazywały przy tym aktywność w działaniach promocyjnych. Zajmowały się także odbiorem zanieczyszczeń od użytkowników.

Poprawę warunków prowadzenia działalności dla użytkowników portowych należy dostrzegać w dalszej komunalizacji terenów portowych. Port na Helu został skomunalizowany w roku 2010. Powiat pucki w roku 2011 przejął port we Władysławowie. Został już nawet opracowany plan restrukturyzacji przedsiębiorstwa „Szkuner”²⁶. Obecnie największe problemy związane są z portami w Łebie oraz Nowej Pasłęce. Gminy niechętnie podchodzą do ich komunalizacji ze względu na zdekapitalizowaną infrastrukturę oraz relatywnie niewielkie przychody osiągane w wyniku ich zarządzania. Ewentualna modernizacja infrastruktury przez urzędy morskie mogłaby skłonić gminy do przejęcia portów. Pewien problem przedstawiają także porty już skomunalizowane, szczególnie Ustka, gdyż duża część nabrzeży w tym porcie stanowi własność podmiotów prywatnych, które nie wyrażają woli ich odsprzedaży.

Podsumowanie

Infrastruktura małych portów morskich stanowiła własność podmiotów komunalnych, państwowych oraz prywatnych. Podmioty portowe prowadziły działalność w zróżnicowanej formie organizacyjno-prawnej: jednoosobowych przedsiębiorstwach, jednostek budżetowych oraz spółek. Tylko gminy oraz podmioty komunalne były ustawowo uprawnione do kompleksowego świadczenia

²⁶ Restrukturyzacja przedsiębiorstwa portowego „Szkuner” Sp. z o.o., www.portalnorski.pl, 12.04.2012.

usług zaspokajających społeczne potrzeby użytkowników, dlatego najlepiej wywiązywały się z ich realizacji. Przekazanie przez gminy terenów portowych spółkom komunalnym było rozwiązaniem proefektywnościowym, stąd największa aktywność inwestycyjna portów w Kołobrzegu i w Darłowie przy jednoczesnej realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Gorsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej przez użytkowników stwarzały urzędy morskie oraz przedsiębiorstwa portowe. Urzędy morskie w znacznie mniejszym stopniu pozyskiwały środki z rynku finansowego na inwestycje infrastrukturalne. Nie były także uprawnione do świadczenia wszystkich niezbędnych usług. Wymienione ograniczenie urzędów morskich wiązały się z prowadzeniem przez nie działalności w formie jednostek budżetowych, a źródłem ich kompetencji była ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Z kolei przedsiębiorstwo portowe z Władysławowa ograniczało możliwość dostępu do infrastruktury, a profil działalności portu nie do końca był dostosowany do potrzeb użytkowników. Główną przyczyną braków portu było łączenie przez przedsiębiorstwo portowe działalności administracyjnej z gospodarczą oraz prowadzenie działalności nastawionej na maksymalizację zysku. Najgorsze warunki dla użytkowników portowych stwarzały podmioty prywatne. Nie były one zobligowane do zaspokajania potrzeb użytkowników, a celem ich działalności było osiągnięcie możliwie jak największego zysku.

W okresie 1999–2011 zwiększył się udział własności komunalnej kosztem państwowej oraz prywatnej, co należy ocenić pozytywnie. Gminy oraz podmioty komunalne stwarzały użytkownikom najlepsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej.

Poprawę funkcjonowania oraz rozwoju małych portów morskich, w tym lepszą możliwość świadczenia usług użytkownikom, należy dostrzegać w dalszej komunalizacji terenów portowych. Porty we Władysławowie oraz na Helu przeszły już na własność jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe gminy do przejęcia terenów portowych mogłaby skłonić wcześniejsza modernizacja zdekapitalizowanej infrastruktury portowej przez urzędy morskie.

CHANGES OF SMALL MARINE PORTS OWNERSHIP AND PORT SERVICE ACTIVITIES

Summary

Infrastructure of small marine ports was owned by communal, states and private bodies/enterprises. Organizational and legal forms of port bodies/enterprises activities and their competences were differentiated. They were results of different legal regulations. Port gminas and communal enterprises offered the best conditions for economic activities in ports. Marine Offices and other port enterprises worse than gminas and communal enterprises met needs of users. Private enterprises were the worst of all in meeting needs of port users, because of they did not take into account a public character of port infrastructure.

In the period 1999–2011 communal ownership of port infrastructure was increased. It resulted in improving conditions of port users activities. Improvement in functioning and activities in small marine ports could be connected with further communalization of port areas.

Translated by Jolanta Zieziula