

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI PRZEŁADUNKOWEJ MAŁYCH PORTÓW MORSKICH NA PRZYKŁADZIE PORTU W DARŁOWIE

DATA PRZESŁANIA: 13.03.2017 | DATA AKCEPTACJI: 24.05.2017 | KODY JEL: H23, F36

Piotr Nowaczyk

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
e-mail: piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o dopuszczalny zakres zaangażowania środków publicznych w rozwój małych portów morskich, która została dokonana na przykładzie portu w Darłowie. W artykule wykorzystano wtórne oraz pierwotne źródła informacji. W tym celu zapoznano się z literaturą przedmiotu, licznymi dokumentami oraz przeprowadzono badania w formie wywiadu pogłębionego. Porty morskie w ustawodawstwie krajowym uznawane są za obiekty użyteczności publicznej. Poddawane są silnej presji konkurencyjnej oraz są w znacznym stopniu niedoinwestowane. Powyższe okoliczności w połączeniu z perspektywą wzrostu przeładunków, niechęcią sektora prywatnego do angażowania się w proces inwestycyjny oraz ograniczeniami budżetowymi zarządów portów, uzasadniały potrzebę dofinansowania portów ze środków publicznych. Wspieranie rozwoju małych portów morskich nie powinno być uznane za pomoc publiczną. Choć w przypadku infrastruktury wykorzystywanej do celów gospodarczych, zachodzi taka możliwość. W przyszłości należy się spodziewać większego zaangażowania w proces inwestycyjny sektora prywatnego, a następnie zwiększenia atrakcyjności portów oraz ograniczenia publicznych źródeł finansowania infrastruktury.

SŁOWA KLUCZOWA

pomoc publiczna, infrastruktura portowa, port w Darłowie

WPROWADZENIE

Port morski w Darłowie zalicza się do grupy małych portów morskich, pełniących funkcję przeładunkową, która należała do najbardziej zaniedbanych obszarów ich działalności (Kowalczyk, 2010). W małych portach morskich brakowało nowoczesnej infrastruktury przeładunkowej, a istniejąca była w znacznej mierze zdekapitalizowana. Parametry infrastruktury dostępowej do większości z portów uniemożliwiały zawijanie większych jednostek handlowych – wpływa-

jąc tym samym na wielkość przeładunków. Modernizacja portów wymagała znacznych nakładów inwestycyjnych przekraczających możliwości budżetowe zarządów portów (Misztal, 2001). Jednocześnie sektor prywatny nie wykazywał zainteresowania realizacją kapitałochłonnych inwestycji. Dostępność środków publicznych stwarzała szansę na unowocześnienie portów. Ich pozyskanie wiązało się jednak z koniecznością przestrzegania prawa pomocy publicznej.

Celem artykułu jest przybliżenie problematyki finansowania infrastruktury małych portów morskich ze środków publicznych. Decyzje Komisji Europejskiej – rozstrzygające kwestie dotyczące charakteru udzielonego wsparcia ze środków publicznych – są nierzadko arbitralne i budzą wiele emocji. Stąd w artykule starano się odpowiedzieć na pytanie o dopuszczalny zakres wykorzystania środków publicznych w rozwoju portu morskiego w Darłowie. Dodatkowo w artykule omówiono czynniki uzasadniające potrzebę finansowania infrastruktury portowej ze środków publicznych.

Badania zawężono do portu w Darłowie. Pozostałe małe porty morskie mające infrastrukturę do obsługi jednostek handlowych borykają się z podobnymi problemami. Stąd wnioski wyciągnięte z analizy portu w Darłowie w znacznym stopniu odzwierciedlają sytuację całej zbiorowości małych portów.

Infrastruktura przeładunkowa małych portów jest przestarzała. Główną barierą w jej dotychczasowej modernizacji były ograniczenia w dostępie do źródeł finansowania. Możliwość pozyskania środków unijnych stworzyła szansę na unowocześnienia infrastruktury portowej. Wymusiła jednocześnie konieczność respektowania prawa pomocy publicznej.

Literatura przedmiotu dotycząca finansowania działalności gospodarczej ze środków publicznych jest dość obszerna. Brakuje jednak kompleksowych opracowań poruszających problematykę angażowania środków publicznych w rozwój małych portów morskich. Wynika to z wielu przyczyn. W Unii Europejskiej (UE) występują znaczne różnice w sposobie funkcjonowania portów morskich (Grzelakowski, 2004). Jednocześnie brakuje wiążących regulacji precyzujących warunki udzielania pomocy publicznej sektorowi portowemu. Powoduje to – w uzasadnionych sytuacjach, konieczność szczegółowego i dogłębnego analizowania każdego przypadku udzielania pomocy ze środków publicznych (Ciupak, 2012). Trudno więc mówić o unifikacji prawa pomocy publicznej dla sektora portowego. Można w pewnym stopniu bazować na dotychczasowych doświadczeniach w wykorzystaniu środków publicznych w spieraniu krajowego sektora portowego. W samym porcie darłowskim na przestrzeni ostatnich lat zrealizowano szereg inwestycji. Obejmowały one infrastrukturę wykorzystywaną do celów rybołówstwa morskiego. W przypadku działalności rybackiej z reguły nie występowały operatorzy portowi – jeden z poziomów badania pomocy publicznej w portach morskich. Realizacja działalności rybackiej nie wymagała tak rozbudowanej infrastruktury jak w przypadku działalności przeładunkowej – szczególnie pod względem parametrów technicznych. Modernizacja infrastruktury rybackiej opierała się na nieco innych podstawach prawnych (Rutkiewicz, 2013). Wiele inwestycji unowocześniających potencjał przeładunkowy zrealizowano natomiast w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Skala ich działalności wpływała jednak w większym stopniu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE – kryterium uwzględnianym przy ocenie udzielanego wsparcia ze środków publicznych. Port w Darłowie należy do struktur o charakterze lokalnym, w których modernizacja infrastruktury przeładunkowej jest dopiero planowana. Jednocześnie potrzeby inwestycyjne portu są znacznie większe, a możliwości ich finansowania ze środków własnych podmiotów portowych

o wiele mniejsze. Powyższe okoliczności, obok wspomnianej ważności i aktualności poruszanych zagadnień, stanowiły główne przesłanki podjęcia tematu.

Artykuł składa się z czterech punktów zasadniczych oraz zakończenia. W pierwszym punkcie wymieniono przyczyny uzasadniające wykorzystanie środków publicznych w rozwoju portów morskich w UE. W drugim punkcie przedstawiono warunki finansowania inwestycji portowych ze środków publicznych w świetle aktualnych regulacji unijnych. W kolejnej części przytoczono argumenty na rzecz wspierania rozwoju małych portów morskich ze środków publicznych na przykładzie portu w Darłowie. W ostatnim punkcie oceniono projekty inwestycyjne przewidziane do realizacji w porcie darłowskim w zakresie prawa pomocy publicznej oraz przedstawiono perspektywy dalszego rozwoju portu z wykorzystaniem środków publicznych. W zakończeniu przedstawiono w sposób syntetyczny najważniejsze problemy poruszane w niniejszym artykule.

W artykule wykorzystano wtórne oraz pierwotne źródła informacji. W tym celu zapoznano się z literaturą przedmiotu oraz licznymi dokumentami. Przeprowadzono badania w formie wywiadu pogłębionego z przedstawicielami małych portów morskich. Szczególnie cenne informacje uzyskano od dyrektora Zarządu Portu Morskiego (ZPM) Darłowo oraz miejscowych operatorów portowych. Na podstawie zebranych materiałów dokonano analizy porównawczej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk.

PRZESŁANKI WSPIERANIA ROZWOJU PORTÓW MORSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

W państwach Unii Europejskiej występują znaczne różnice w podejściu do finansowania infrastruktury portów morskich. Zawierają się między dwoma skrajnymi rozwiązaniami, tj. całkowitą zależnością od środków publicznych oraz pełną samowystarczalnością finansową. Powyższe rozwiązania występują jednak niezmiernie rzadko, a finansowanie infrastruktury ma charakter mieszany, tj. z wykorzystaniem środków publicznych i prywatnych (Pluciński, 2017).

O wyborze źródeł finansowania inwestycji portowych decyduje wiele czynników, do których głównie zaliczamy: koncepcję rozwoju gospodarki narodowej, presję konkurencyjną, lokalizację oraz poziom rozwoju infrastruktury portowej (Grzelakowski, Matczak, 2012; Misztal, 1994; Szwankowski, 2000).

Struktura finansowania portów morskich stanowi niewątpliwie odzwierciedlenie przyjętej koncepcji rozwoju gospodarki narodowej. Porty w krajach anglosaskich, tj. w Wielkiej Brytanii i Irlandii, traktowane są jako niezależne podmioty gospodarcze. W konsekwencji zarządy portów wykazują niemal całkowitą samowystarczalność finansową i nie otrzymują środków publicznych na rozwój infrastruktury portowej (tab. 1). Zwiększone wydatki inwestycyjne wymagają zbilansowania po stronie dochodów. Dlatego zarządy portów angażują się w zyskowną działalność usługową, z reguły zarezerwowaną dla podmiotów sektora prywatnego.

Natomiast w większości krajów członkowskich – szczególnie Europy kontynentalnej – porty traktowane są jako obiekty użyteczności publicznej, spełniające ważne funkcje gospodarcze, co wynika z przyjętej koncepcji uznania ich za istotne składniki krajowego systemu transportowego. Zarządy portów w mniejszym stopniu lub w ogóle nie biorą udziału w działalności usługowej, co zmniejsza ich możliwości inwestycyjne. Stąd środki publiczne stanowią ważną pozycję w ich strukturze wydatków inwestycyjnych.

Tabela 1. Czynniki determinujące wybór źródeł finansowanie inwestycji w portach morskich Unii Europejskiej

Czynniki	Koncepcja rozwoju gospodarczego		Presja konkurencyjna		Lokalizacja portów		Poziom rozwoju infrastruktury	
	liberalna	interwen.	mała	duża	korzystna	niekorzystna	niski	wysoki
Źródła finansowania	głównie środki prywatne	środki prywatne/publiczne	większy udział środków prywatnych	większy udział środków publicznych	większy udział środków prywatnych	większy udział środków publicznych	większy udział środków prywatnych	większy udział środków publicznych

Objaśnienie: Poziom rozwoju infrastruktury – stan techniczny, parametry oraz wyposażenie portu w obiekty i urządzenia portowe oraz w elementy umożliwiające dostęp do portów od strony morza; interwen. – interwencyjna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Grzelakowski, 2012; Misztal, 1994; Szwankowski, 2000).

Większą samowystarczalność finansową wykazują porty funkcjonujące na monopolistycznym rynku transportowym. Porty na wyspach brytyjskich, porty skandynawskie, oraz w mniejszym stopniu porty z półwyspu apenińskiego oraz liberyjskiego, nie muszą w takim stopniu konkurować z innymi gałęziami transportu o ładunki handlu zagranicznego, jak porty z krajów centralnej Europy. Podobnie rzecz się przedstawia z konkurencją międzyportową. W krajach, w których o użytkowników konkuruje relatywnie więcej portów morskich, zarządy portów są mniej samowystarczalne i wymagają większego wsparcia ze środków publicznych.

Niezmiernie ważnym czynnikiem decydującym o wyborze źródeł finansowania infrastruktury jest lokalizacja portów. Porty położone bliżej ośrodków konsumpcji i przemysłu oraz w pobliżu większych szlaków komunikacyjnych, są atrakcyjniejsze dla użytkowników. Duży popyt na usługi portowe znajduje odzwierciedlenie w dochodach zarządów portów, a w konsekwencji w ich możliwościach inwestycyjnych. W portach z korzystną lokalizacją z reguły występuje duże zainteresowanie podmiotów prywatnych świadczeniem usług portowych. W przeciwnej sytuacji, tj. braku zainteresowania sektora prywatnego działalnością usługową, zarządy portów obarczone są w większym zakresie obowiązkiem finansowania infrastruktury portowej, tym samym wymagają większego wsparcia ze środków publicznych.

Stopień rozwoju portów morskich w krajach UE jest zróżnicowany. Porty z przestarzałą infrastrukturą portową lub brakami w jej wyposażeniu, znajdują się w gorszej sytuacji konkurencyjnej. Podobne znaczenie ma infrastruktura dostępu do portów. Wyrównanie szans rozwojowych wymaga większego zaangażowania środków publicznych.

WSPIERANIE ROZWOJU SEKTORA PORTOWEGO ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

W ostatnim okresie w państwach UE występuje tendencja do zmniejszania udziału środków publicznych w finansowaniu portów morskich. Jest to podyktowane ograniczeniami budżetowymi państw członkowskich w następstwie kryzysu finansowego, a także wymogami KE zalecającej większe zaangażowania sektora prywatnego w rozwój portów, tym samym odciążenie budżetów publicznych od kapitałochłonnych nakładów inwestycyjnych (Vanroye, Verweij, Kort, Koster, Kramer, Meyer, Dubreuil, Deffontaines, 2011).

W konsekwencji system finansowania portów morskich ulega przeobrażeniom. Reforma sektora portowego zmierza w kierunku coraz większej samowystarczalności inwestycyjnej zarządów

portów. Nadzór publiczny nad portami powierzany jest wyodrębnionym jednostkom gospodarczym, co zwiększa przejrzystość finansowania portów. Podmioty zarządzające portami w większym stopniu angażują się w działalność gospodarczą, tym samym pozyskując dodatkowe źródła dochodów. Demonopolizacja działalności usługowej zwiększa aktywność inwestycyjną sektora prywatnego (Grzelakowski, Matczak, 2012). Pomimo coraz większego urynkwienia działalności usługowej, sektor portowy nadal wymaga wsparcia ze środków publicznych (Pluciński, 2017). Pomoc podmiotom zarządzającym portami, szczególnie prowadzącym działalność w formie wyodrębnionych podmiotów gospodarczych – głównie spółek prawa handlowego, rodzi podejrzenie udzielenia pomocy publicznej.

Rozstrzygnięcie powyższych kwestii w UE opiera się na zasadach ogólnych zawartych w art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stwierdza, że każde wsparcie ze środków publicznych udzielone wybranemu przedsiębiorcy (lub przedsiębiorstwom) na warunkach preferencyjnych, tj. korzystniejszych niż oferowane na rynku, które zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji oraz wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE, stanowi pomoc publiczną. Należy przy tym dodać, że pomoc publiczna jest jedną z najbardziej rozbudowanych i złożonych obszarów regulacyjnych UE (Gałązka, 2012). Zasady jej udzielania reguluje zarówno prawo pierwotne, jak i prawo wtórne. Olbrzymie znaczenie, szczególnie z praktycznego punktu widzenia, mają akty prawa niewiążącego oraz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (Postuła, Werner, 2006). W ustawodawstwie unijnym wyróżniamy wiele kategorii pomocy publicznej, w tym dopuszczalną, co oznacza, że zakaz jej udzielania nie jest ani bezwarunkowy, ani absolutny. W konsekwencji nie zawsze istnieje wyraźna granica pomiędzy dozwoloną a nieakceptowaną przez UE pomocą publiczną.

W przypadku sektora portowego – jak już zasygnalizowano we wstępie niniejszego artykułu – nie wypracowano dotąd żadnych wiążących regulacji precyzujących warunki udzielania pomocy publicznej, co jest w głównej mierze następstwem braku wypracowania wspólnej polityki portowej UE (Klimek, Dąbrowski, 2011). Jedynymi dokumentami o charakterze niewiążącym są komunikaty Komisji Europejskiej (KE). Nie może to jednak dziwić wobec dość ogólnego charakteru art. 7 TFUE¹. Stąd w prawie pomocy publicznej dominacja norm o charakterze niewiążącym. Dzięki nim decyzje Komisji są bardziej spójne, przejrzyste i skuteczne (Vanroye, Verweij, Kort, Koster, Kramer, Meyer, Dubreuil, Deffontaines, 2011). W przypadku sektora portowego przepisy prawa niewiążącego nie regulują pomocy publicznej w sposób kompleksowy, są jedynie wskazówkami w poruszonym obszarze (Ciupak, 2012).

Brak ściśle określonych norm prawnych powoduje niejednokrotnie trudności z oceną charakteru udzielonego wsparcia. Dlatego w postępowaniu KE występuje dużo uznaniowości i niejednokrotnie braku konsekwencji w wydawaniu orzeczeń.

W praktyce unijnej analizuje się wpływ udzielonego wsparcia na konkurencję wewnątrzportową oraz międzyportową. W pierwszym przypadku KE bada możliwość wystąpienia pomocy publicznej na trzech poziomach, tj. zarządców portów, operatorów infrastruktury oraz użytkowników końcowych (Ciupak, 2012; Pluciński, 2017).

1 Wynika to przede wszystkim z nadrzędnego celu, jakim jest ochrona konkurencji, na którą wpływa bardzo wiele czynników niedających się enumeratywnie wyciszyć.

Z poziomu zarządców portów nie traktuje się wsparcia za pomoc publiczną, jeśli jej wielkość jest adekwatna do poniesionych nakładów inwestycyjnych (tab. 2). Zwykle dotyczy to inwestycji charakteryzujących się ujemną rentownością na poziomie finansowym, a więc sytuacji, w których dochody generowane przez inwestycję (jeśli w ogóle inwestycja przynosi dochody) nie pokrywają nakładów oraz kosztów jej utrzymania. Są to zatem obiekty niedochodowe, realizacją których nie jest zainteresowany sektor prywatny. Pomoc przyznana zarządowi musi być wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, co oznacza, że ze środków publicznych nie można finansować innych projektów inwestycyjnych. Kolejnym warunkiem jest wyeliminowanie ryzyka przeniesienia korzyści na inne sfery działalności zarządcy, np. modernizowana droga wewnątrzportowa nie może ułatwiać dostępu do nabrzeży wykorzystywanych przez zarząd portu do prowadzenia działalności gospodarczej.

Tabela 2. Warunki wspierania rozwoju portów morskich ze środków publicznych w przypadku konkurencji wewnątrzportowej

Konkurencja wewnątrzportowa	Poziom konkurencji		
	zarządów portów	operatorów infrastruktury	użytkowników końcowych
Warunki udzielenia wsparcia ze środków publicznych	<ul style="list-style-type: none"> – ujemna rentowność finansowa inwestycji, – pomoc wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem, – brak możliwości przeniesienia korzyści na inne sfery działalności 	<ul style="list-style-type: none"> – brak uprzywilejowania przy sprzedaży lub dzierżawy infrastruktury portowej 	<ul style="list-style-type: none"> – infrastruktura portowa udostępniana użytkownikom na warunkach niedyskryminujących
Zakres wsparcia	infrastruktura ogólna	infrastruktura specyficzna	infrastruktura specyficzna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Ciupak, 2012; Pluciński, 2017).

Z reguły wsparcia nie uznaje się za pomoc publiczną, jeśli przedmiotem jego finansowania jest infrastruktura ogólna wykazująca silne cechy dobra publicznego, tj. niezbędna do prawidłowego funkcjonowania portu oraz dodatkowo – otwarta dla wszystkich potencjalnych i rzeczywistych użytkowników². Wykorzystywana musi być zatem w ogólnym interesie społeczności morskiej oraz nie może faworyzować konkretnych przedsiębiorstw. Zwykle infrastruktura ogólna pozbawiona jest charakteru gospodarczego, co oznacza, że na jej bazie nie jest prowadzona działalność komercyjna. Choć zarządca może pobierać opłaty za jej użytkowanie, lecz na zasadach równych, wykluczających możliwość dyskryminacji. Wysokość opłat musi być przy tym kształtowana przez rynek.

Często jednak zarządy portów prowadzą działalność usługową, do której wykorzystywana jest tzw. infrastruktura specyficzna³. Zazwyczaj rentowność tego rodzaju inwestycji na poziomie finansowym jest dodatnia. Brakuje więc uzasadnienia do udzielenia wsparcia ze środków publicznych.

Bez względu jednak na szczegółowe rozwiązania, udzielone wsparcie musi być zgodne z rynkiem wewnętrznym, tj. z art. 107 TFUE. Od strony podmiotowej nie ma znaczenia kto udziela wsparcia – czy jest to państwo, jednostka samorządu terytorialnego czy inne podmioty sektora

2 Do elementów infrastruktury publicznej portu morskiego zalicza się najczęściej: obiekty techniczne umożliwiające dostęp do portu od strony morza (wały, falochrony, śluzy, kanały portowe) oraz elementy wyposażenia portu (baseny portowe, drogi wewnątrzportowe, sieci energetyczne, wodno-kanalizacyjne oraz oświetleniowe).

3 Do infrastruktury specyficznej możemy zaliczyć: obiekty infrastruktury gospodarczej (nabrzeża, baseny portowe) oraz suprastrukturę (budynki, urządzenia).

publicznego (Gałązka, 2012). Jest to ważne stwierdzenie, ponieważ w UE porty stanowią własność zarówno państwa, regionów, jak i nierzadko instytucji publicznych. Zgodnie z TFUE adresem pomocy publicznej jest zawsze przedsiębiorstwo, za które uznaje się każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od jej statusu prawnego i sposobu finansowania (Dudzik, 2002). Jeżeli portem morskim zarządza podmiot świadczący usługi portowe w zakresie, np. udostępniania miejsc postojowych użytkownikom, nie pobierając stosownych opłat, traktowany jest jak przedsiębiorstwo, ponieważ analogiczne usługi mogą oferować konkurencyjne podmioty⁴. Udzielone wsparcie zarządu portu może stawiać w uprzywilejowanej pozycji względem konkurencji, w następstwie oferowania usług po niższej cenie.

Drugi poziom badania pomocy publicznej dotyczy sytuacji, w których zarząd portu udostępnia operatorom portowym infrastrukturę, najczęściej specyficzną, do prowadzenia działalności usługowej. W takich przypadkach wsparcie nie jest traktowane jako pomoc publiczna, jeżeli wynagrodzenie ze sprzedaży lub udostępniania infrastruktury portowej jest kształtowane jako wynik, poprzedzonej odpowiednim ogłoszeniem, otwartej, bezwarunkowej i niedyskryminacyjnej procedury wyboru ofert, która zapewnia, że wszyscy kandydaci są równo traktowani (Dokument implementacyjny do strategii, 2011).

Ostatni, trzeci poziom badania pomocy publicznej dotyczy użytkowników końcowych infrastruktury. Przyjmuje się, że eksploatacja infrastruktury obejmującej, podobnie jak w drugim przypadku obiekty wykorzystywane gospodarczo, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, jeśli jest udostępniana użytkownikom na warunkach niedyskryminujących. W praktyce oznacza to pobieranie od wszystkich użytkowników opłaty portowej w jednakowej wysokości. Nie ma przy tym znaczenia rodzaj podmiotu udostępniającego infrastrukturę, tzn. czy jest nim zarząd portu czy operator portowy.

Wspieranie rozwoju infrastruktury portowej przez czynnik publiczny może poprawiać pozycję konkurencyjną portu na krajowym oraz międzynarodowym rynku usług portowych (Pluciński, 2017). Z reguły udzielonego wsparcia nie traktuje się jako pomocy publicznej, jeśli ma na celu wyrównanie potencjału rozwojowego (tab. 3). Dotyczy więc głównie portów z przestarzałą infrastrukturą lub z brakami w jej wyposażeniu.

Tabela 3. Warunki wspierania rozwoju portów morskich ze środków publicznych w przypadku konkurencji międzyportowej

Charakterystyka	Konkurencja międzyportowa	
	krajowa	międzynarodowa
Wielkość portów	małe/duże	duże
Wpływ na wymianę handlową	niewielki/znaczący	znaczący
Dopuszczalność finansowania portów ze środków publicznych	wsparcia mające na celu wyrównanie potencjału rozwojowego	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Ciupak, 2012; Pluciński, 2017).

4 Z TFUE wynika, że do przedsiębiorcy zaliczany jest każdy podmiot prowadzący działalność na konkurencyjnym rynku.

Zazwyczaj mniej sprzeciwu budzi krajowy wymiar pomocy publicznej, ze względu na ograniczony wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. Natomiast międzynarodowy wymiar pomocy publicznej dotyczy z reguły większych portów morskich, mogących konkurować o ładunki handlu zagranicznego z portami państw członkowskich. Kontrowersje związane z udzielaniem wsparcia dużym portom wynikają z większych dysproporcji rozwojowych występujących między nimi, a więc i większych nakładów niezbędnych do zniwelowania różnic rozwojowych⁵. Znaczna presja konkurencyjna, której są poddawane duże porty, zwiększa skłonność do ciągłego unowocześniania infrastruktury portowej. Wsparcie ze środków publicznych udzielane rozpatrywanej grupie portów jest też „bardziej widoczne”. Wymaga więc za każdym razem notyfikacji, tj. zgłoszenia do KE (Komunikat, 2013).

ZASADNOŚĆ WSPIERANIA ROZWOJU MAŁYCH PORTÓW MORSKICH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE PORTU W DARŁOWIE

Porty morskie w Polsce traktowane są jako obiekty użyteczności publicznej, istotne składniki lokalnego oraz krajowego systemu transportowego, spełniające ważne funkcje gospodarcze. Znalazło to potwierdzenie w zapisach ustawy o portach i przystaniach morskich, która uznała infrastrukturę portową za obiekty ogólnodostępne. Wspomniana ustawa zobowiązała organy państwa do kontroli przy obrocie infrastrukturą portową. Podmiotom publicznym udzieliła prawa pierwokupu nieruchomości portowych. Gminom morskim przyznała prawo zarządzania portami lokalnymi oraz swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej podmiotu zarządzającego portem. W zakresie polityki finansowej ustawodawca ograniczył źródła dochodów zarządów portów oraz zawęził możliwości ich wydatkowania. Porty w polskim ustawodawstwie nie są więc traktowane jako podmioty gospodarcze, działające na ściśle rynkowych zasadach, jak ma to miejsce w doktrynie liberalnej (tab. 4). Z tego powodu porty nie są samowystarczalne finansowo. Potwierdza to sytuacja budżetowa podmiotu zarządzającego portem morskim w Darłowie (jak również pozostałych małych portów morskich niepoddanych analizie w niniejszym artykule). Przychody osiągane przez spółkę z reguły pokrywają koszty utrzymania portu, nie są jednak wystarczające do sfinansowania kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych (Zieziula, Nowaczyk, 2011). Ich realizacją nie jest zainteresowany sektor prywatny, ze względu na niską dochodowość lub zupełny jej brak. Stanowi to przesłankę do wspierania rozwoju portu w Darłowie ze środków publicznych. Natomiast jej uzasadnieniem mogą być korzyści ekonomiczne netto dla lokalnej społeczności – nowe miejsca pracy oraz dodatkowe źródła dochodu związane z rosnącymi przeładunkami w porcie (Zarzecki, 2007).

⁵ Bardziej równomierny rozwój sektora portowego wynika także z koordynacji procesu inwestycyjnego w ramach krajowej polityki portowej.

Tabela 4. Czynniki uzasadniające finansowanie rozwoju portu darłowskiego ze środków publicznych

Charakter infrastruktury portowej	Presja konkurencyjna	Atrakcyjność dla użytkowników	Lokalizacja portu
publiczny	duża	niska	korzystna
<ul style="list-style-type: none"> – port obiektem użyteczności publicznej, – kontrola państwa przy obrocie nieruchomościami portowymi, – prawo pierwokupu dla czynnika publicznego, – misja publiczna realizowana przez ZPM 	<ul style="list-style-type: none"> – porty krajowe (lokalne oraz o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej), – porty zagraniczne, – alternatywne gałęzie transportu 	<ul style="list-style-type: none"> – nieodpowiednie parametry infrastruktury hydrotechnicznej, – zdekapitalizowane nabrzeża portowe, – niewystarczająca długość nabrzeży portowych 	<ul style="list-style-type: none"> – bliskość ośrodków miejskich, – potencjał zaplecza, – inwestycje infrastrukturalne realizowane na zapleczu

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Barierą ograniczającą rozwój działalności przeładunkowej jest znaczne niedoinwestowanie portu⁶. W okresie powojennym port nie przeszedł gruntownej modernizacji, a nieliczne inwestycje nie miały znaczenia strategicznego. Port wymagał poszerzenia wejścia do portu – przebudowy falochronów, pogłębiania kanału portowego oraz zwiększenie średnicy obrotnicy wewnątrzportowej. Gruntowej modernizacji wymagały dwa nabrzeża przeładunkowe. Perspektywa wzrostu przeładunków wymuszała potrzebę budowy dodatkowej infrastruktury (Zieziula, Nowaczyk, 2017)⁷.

Port w Darłowie zaliczany jest do portów regionalnych. Zasięg jego zaplecza obejmuje otaczające powiaty. Operatorzy portowi specjalizują się głównie w przeładunkach towarów masowych. O masę ładunkową port konkuruje z sąsiadującymi portami regionalnymi, tj. Kołobrzegiem, Ustką oraz w ograniczonym zakresie z portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Konkurencją dla Darłowa mogą stanowić porty zagraniczne zlokalizowane w basenie Morza Bałtyckiego oraz alternatywne gałęzie transportu – samochodowy oraz kolejowy. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych bez wątplenia przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności portu na konkurencyjnym rynku usług portowych. Będzie to jednak wymagało znacznych nakładów inwestycyjnych, których port nie będzie w stanie udźwignąć finansowo. Stąd dofinansowanie procesu inwestycyjnego ze środków publicznych staje się koniecznością.

Lokalizacja portu daje szansę na zwiększenie przeładunków. W pobliżu znajdują się dwa mniejsze ośrodki miejskie, tj. Koszalin i Słupsk, w dalszej odległości aglomeracja gdańska i szczecińska. Zaplecze portu ma charakter rolniczo-leśny, co stwarza dogodne warunki do zwiększenia eksportu masy towarowej. Rozpoczęcie licznych inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków unijnych, m.in. budowa S6, zwiększy zapotrzebowanie na materiały budowlane importowane drogą morską. Zaspokojenie rosnącego popytu na usługi portowe będzie jednak wymagało modernizacji portu.

6 W ostatnich latach przeładunki w porcie darłowskim przekroczyły 300 tys. ton, przy przepustowości szacowanej na ok. 700 tys. ton.

7 Stan techniczny infrastruktury portowej portu w Darłowie nie jest wcale gorszy od portów konkurencyjnych, tj. Kołobrzegu, Ustki czy Władysławowa. Port nie może jednak konkurować z portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ani z portami zagranicznymi o podobnej skali oddziaływania, ale ze znacznie lepszym wyposażeniem technicznym.

OCENA MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W ROZWOJU MAŁYCH PORTÓW MORSKICH NA PRZYKŁADZIE PORTU W DARŁOWIE

Poprawa funkcjonowania portu w Darłowie wymagała unowocześnienia infrastruktury dostępowej oraz wewnątrzportowej. Najważniejsze potrzeby inwestycyjne portu zostały uwzględnione i zakwalifikowane do uzyskania dofinansowania z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020, co świadczy o dostrzeżeniu znaczenia Darłowa na rynku usług portowych. Na liście projektów rozważanych do wsparcia znalazły się trzy inwestycje⁸. Beneficjentem pierwszej z nich, polegającej na budowie nowego nabrzeża, jest ZPM Darłowo. Głównym źródłem finansowania inwestycji mają być środki unijne, które zgodnie z prawem unijnym należą do środków publicznych (Gałązka, 2012). Analizując charakter udzielonego wsparcia, należy określić rodzaj infrastruktury będącej przedmiotem inwestycji. Nabrzeża portowe, zgodnie z dotychczasową praktyką, mogą być zaliczone do infrastruktury specyficznej (Ciupak, 2012). Tym bardziej, że na ich bazie będzie prowadzona w porcie działalność gospodarcza. Ponadto zarząd portu prowadzi działalność w formie spółki kapitałowej, a więc w rozumieniu prawa UE zaliczany jest do przedsiębiorców (Snażyk, Szafranski, 2010). Stąd należy liczyć się z możliwością wystąpienia pomocy publicznej. Wsparcie podlegać będzie więc obowiązkowi notyfikacji, tj. zgłoszeniu KE (Pomoc, 2013). Celem zmniejszenia do minimum ryzyka uznania dofinansowania za pomoc publiczną, wysokość wsparcia nie może być wyższa od poniesionych nakładów skorygowanych o dochody netto z tytułu eksploatacji nabrzeża. Z reguły budowa nowych nabrzeży – w polskich uwarunkowaniach, nie przynosi korzyści netto, co stanowi jedną z przesłanek kwalifikujących inwestycję do wsparcia ze środków unijnych.

Inwestycja nie może przysparzać zarządowi portu w Darłowie dodatkowych korzyści. Można przyjąć, że powyższy warunek będzie spełniony, ponieważ spółka nie prowadzi typowej działalności gospodarczej, poza zadaniami ściśle określonymi w ustawie portowej. Nie konkuruje zatem z podmiotami sektora prywatnego na szeroko rozumianym rynku usług przeładunkowych. Budowa nowego nabrzeża nie poprawi więc pozycji konkurencyjnej zarządu portu.

Trzeci warunek badania pomocy publicznej na poziomie zarządcy nakazuje, aby wsparcie było przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów budowy nabrzeża. Zarząd portu nie może więc ze środków publicznych finansować innych przedsięwzięć. Przejrzystość sprawozdań spółki – jako podmiotu prawa handlowego oraz instytucjonalna kontrola wydatkowania środków unijnych, powinny zagwarantować finansowanie inwestycji zgodne z przeznaczeniem.

Drugi i trzeci poziom badania pomocy publicznej wymaga wyboru operatora portowego na warunkach niedyskryminujących, a użytkownikom zapewnienia swobodnego dostępu do nabrzeża. Dotychczasowa postawa ZPM w Darłowie dowodzi, że z wypełnieniem wymienionych powyżej warunków nie powinno być problemów. Każdorazowo operatorom portowym infrastruktura była dzierżawiona na warunkach rynkowych, a użytkownikom gwarantowano swobodny dostęp do nabrzeży.

Realizacja inwestycji nie powinna wpłynąć na konkurencję międzyportową. Krajowe porty morskie konkurujące z portem w Darłowie od dawna unowocześniają infrastrukturę przeładunkową.

8 Lista rankingowa projektów inwestycyjnych w dokumencie implementacyjnym do strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).

wą (porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej) lub planują realizację podobnych inwestycji (małe porty morskie). Z kolei porty zagraniczne, stanowiące przedpole portu darłowskiego, są lepiej wyposażone w infrastrukturę. Budowa nabrzeża w porcie darłowskim wyrówna tylko warunki konkurencyjne. Zarząd portu nie może traktować potencjalnego operatora oraz użytkowników w sposób uprzywilejowany, np. pobierać zaniżonych opłat portowych, co mogłoby wpłynąć na konkurencję międzyportową. Inwestycja, co prawda wpłynie na wymianę handlową pomiędzy państwami, ale ze względu na relatywnie niewielki udział portu w handlu zagranicznym, wpływ ten nie będzie znaczący⁹.

Druża z planowanych inwestycji ma polegać na przebudowie istniejącego oraz budowie nowego nabrzeża. Finansowana będzie w całości ze środków publicznych, tj. gminy Darłowo oraz funduszu spójności. Udzielone wsparcie będzie prawdopodobnie podlegało obowiązkowi notyfikacji. Mimo że samorząd lokalny nie prowadzi działalności gospodarczej w sposób bezpośredni, to po zakończeniu inwestycji nabrzeża portowe zostaną przekazane we władanie zarządowi portu, który, jak już wspomniano, traktowany jest jako przedsiębiorca. Ponadto obiekty będące przedmiotem inwestycji mogą zostać zakwalifikowane do infrastruktury specyficznej, ze względu na wykorzystywanie ich do prowadzenia działalności gospodarczej. Mogą więc wspierać wybranych operatorów/użytkowników oraz wpływać na konkurencję międzyportową poprzez system opłat portowych. Finansowanie inwestycji musi więc podlegać zbliżonej procedurze oceny w zakresie zasadności udzielonego wsparcia, jak w przypadku inwestycji, beneficjentem której ma zostać zarząd portu (tab. 5).

W odróżnieniu od poprzedniej inwestycji na nabrzeżach planowanych do przebudowy, działalność gospodarczą prowadzi już operator portowy. W takiej sytuacji, a zgodnie z praktyką przyjętą przez KE, nie jest wymagany ponowny wybór operatora. Pamiętać tylko należy o wysokości opłaty za dzierżawę infrastruktury, która po modernizacji może przysparzać operatorowi dodatkowych korzyści. Należałoby więc rozważyć możliwość podniesienia jej poziomu.

Przebudowa wejścia do portu będzie trzecią inwestycją planowaną do zrealizowania w Darłowie. Jej beneficjentem ma być Urząd Morski w Słupsku, a źródłami finansowania środki publiczne (unijne i krajowe). Zgodnie z prawem pomocy publicznej, podmioty otrzymujące wsparcie na wykonywanie prerogatyw władzy publicznej z reguły nie są traktowane jako przedsiębiorcy (Pęczalska, 2007). Należy przyjąć, że Urzędy Morskie, jako terenowe organy administracji centralnej odpowiedzialne za nadzór nad portami morskimi, zaliczane są do podmiotów realizujących zadania władzy publicznej. Dowodem potwierdzającym słuszność powyższego stwierdzenie jest charakter modernizowanych obiektów, które w przeciwieństwie do dwóch poprzednich inwestycji, zaliczane są do infrastruktury publicznej. W ustawie portowej zostały one wyłączone z obrotu rynkowego. Ponadto urzędy morskie nie prowadzą działalności gospodarczej, tym samym nie konkurują z podmiotami sektora prywatnego¹⁰. Modernizowane obiekty nie będą wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Służyć będą wszystkim użytkownikom portowym i nie będą faworyzować konkretnych przedsiębiorstw.

9 Przez port w Darłowie importuje się do Polski głównie wapno oraz kruszywa i kamienie. W eksporcie dominują produkty rolnicze oraz drewno. Zwiększenie potencjału przeładunkowego prawdopodobnie wpłynie na wielkość przeładunków, a tym samym na wymianę handlową.

10 Nawet możliwość obrotu rynkowego prawdopodobnie nie wpłynęłyby na decyzje inwestycyjne sektora prywatnego, ponieważ infrastruktura hydrotechniczna z reguły wykazuje ujemną rentowność finansową.

Tabela 5. Charakterystyka inwestycji planowanych do realizacji w porcie darłowskim w zakresie prawa pomocy publicznej UE

Charakterystyka	Nazwa inwestycji		
	budowie nowego nabrzeża	przebudowie istniejącego oraz budowie nowego nabrzeża	przebudowa wejścia do portu
Nazwa beneficjenta	ZPM Darłowo	gmina Darłowo	UM w Słupsku
Źródła finansowania	środki publiczne – unijne/ ZPM	środki publiczne – unijne/ samorządowe	środki publiczne – unijne/ budżetu centralnego
Dochodowość inwestycji	ujemne przepływy finansowe	ujemne przepływy finansowe	ujemne przepływy finansowe
Rodzaj infrastruktury będącej przedmiotem inwestycji	specyficzna	specyficzna	publiczna
Gospodarcze wykorzystanie inwestycji	operatorzy/użytkownicy	operatorzy/użytkownicy	brak
Istnienie runku usług portowych	tak	tak	nie
Możliwość uprzywilejowania beneficjenta	nie	nie	nie dotyczy
Możliwość uprzywilejowania operatora/użytkownika	tak	tak	nie dotyczy
Realizacja prerogatyw władzy publicznej	nie	nie	tak
Wpływ na konkurencję międzyportową	niewielki – wyrównanie poziomu rozwoju	niewielki – wyrównanie poziomu rozwoju	niewielki – wyrównanie poziomu rozwoju
Wpływ na wymianę handlową	niewielki	niewielki	niewielki
Potrzeba notyfikacji pomocy	prawdopodobnie tak	prawdopodobnie tak	nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Przebudowa wejścia do portu nie powinna zakłócić konkurencji międzyportowej. Poprawa parametrów infrastruktury dostępowej wyrówna warunki panujące na konkurencyjnym rynku usług portowych, umożliwiając przyjmowanie większych jednostek handlowych. Zniweluje więc wieloletnie zaniedbania inwestycyjne w tym zakresie. Należy jednak pamiętać, że poziom pobieranych opłat nie może rażąco odbiegać od porównywalnych stawek obowiązujących w portach konkurencyjnych. Inwestycja z pewnością wpłynie na wielkość wymiany handlowej. Podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich inwestycji, wpływ ten nie będzie duży.

Nie ulega wątpliwości, że dalszy rozwój działalności przeładunkowej portu w Darłowie nie jest możliwy bez udziału środków publicznych. Realizacja planowanych inwestycji w znacznym stopniu unowocześni port w Darłowie. Nie zaspokoi jednak wszystkich potrzeb inwestycyjnych. Najpilniejsza jest budowa infrastruktury kolejowej na terenach użytkowanych przez operatorów portowych. Rozszerzenie na obszar gminy Darłowo Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, może zwiększyć zapotrzebowanie na przeładunki i w rezultacie doprowadzić do dalszej rozbudowy infrastruktury portowej. Zwiększenie atrakcyjności portu w Darłowie powinno zwiększyć zaangażo-

wanie w proces inwestycyjny sektora prywatnego – w wariacie bez udziału czynnika publicznego lub w wariacie zyskującego na popularności partnerstwa publiczno-prywatnego (Bronk, 2009). Będzie to wychodziło naprzeciw tendencjom występującym na rynku usług portowych w UE (Misztal, 2010). Z udziałem sektora prywatnego w finansowaniu infrastruktury portowej mamy już do czynienia w przypadku największych polskich portach morskich (Pluciński, 2011). Z drugiej strony ograniczeniu mogą ulec publiczne źródła finansowania infrastruktury, co będzie związane z mniejszą pulą środków unijnych dostępnych dla Polski w przyszłym budżecie UE¹¹. W końcu modernizacja znajdującej się w coraz lepszym stanie technicznym infrastruktury portowej może zakłócać konkurencję międzyportową i wpływać na wymianę handlową. W związku z czym dalsze finansowanie rozwoju portu w Darłowie ze środków publicznych może być kwestionowane.

PODSUMOWANIE

Rozwój portu morskiego w Darłowie, który został poddany w niniejszym artykule szczegółowej analizie oraz szerzej – całej grupy małych portów morskich, wymaga zaangażowania środków publicznych. Potrzeba wsparcia wynika z braku samowystarczalności finansowej portów, która związana jest z ponoszeniem wysokich nakładów inwestycyjnych na modernizację zdekapitałizowanej infrastruktury, przy jednocześnie ograniczonych ustawowo dochodach. Natomiast przesłanką uzasadniającą finansową pomoc państwa dla portów jest perspektywa wzrostu wielkości przeładunków pociągająca za sobą korzyści dla lokalnej gospodarki.

Wspieranie rozwoju portów, a szczególnie infrastruktury wewnątrzportowej – wykorzystywanej w działalności gospodarczej i zarządzanej przez spółki prawa handlowego (jak to ma miejsce w przypadku małych portów morskich w Polsce) – może rodzić podejrzenie udzielania pomocy publicznej, która jest co do zasady zakazana w ustawodawstwie unijnym. Aby ograniczyć możliwość zakwestionowania pomocy przez instytucje unijne należy spełnić szereg warunków. Dotyczą one wpływu dotowanej inwestycji na zmianę warunków konkurencji wewnątrzportowej (poziomy badania pomocy publicznej: zarządca infrastruktury, operator portowy, użytkownik końcowy) oraz na możliwości oddziaływania na konkurencyjne porty, szczególnie zagraniczne. W pierwszym przypadku, tj. rozpatrywania konkurencji wewnątrzportowej, wsparcie udzielone beneficjentowi nie może być wyższe od poniesionych nakładów skorygowanych o dochody netto z tytułu eksploatacji inwestycji. Nie może więc przynosić zarządcom infrastruktury dochodów. Dodatkowo dofinansowanie musi być przeznaczone wyłącznie na pokrycie nakładów inwestycyjnych, a sama inwestycja nie może przysparzać beneficjentom dodatkowych korzyści. Specyfika inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w polskich portach gwarantuje ujemne przepływy finansowe. Natomiast ustawowy zakaz angażowania się zarządów portów w działalności przeładunkową determinuje spełnienie dwóch pozostałych warunków. Ze wspomnianym zakazem łączy się wymóg wyboru operatorów portowych, który musi być dokonany na warunkach niedyskrymi-

11 Mniejsza wartość środków unijnych dostępnych dla Polski w przyszłym budżecie UE będzie następstwem nie tylko kryzysu finansowego. Wpływ będzie miało opuszczenie UE przez Wielką Brytanię – drugiego co do wielkości płatnika netto, większa pula środków przeznaczonych dla krajów bałkańskich, Afryki Północnej oraz Karaibów. Wreszcie postępująca konwergencja dochodowa spowoduje, że kolejne regiony kraju przekroczą poziom 75% PKB per capita średniej unijnej, umożliwiając korzystanie z szerokiego strumienia środków strukturalnych.

nujących. Z kolei użytkownikom portowym – ostatniemu poziomowi badania pomocy publicznej – nie można ograniczać dostępu do infrastruktury. Dotychczasowy charakter działalności spółek zarządzających portami gwarantuje spełnienie wyżej wymienionych warunków.

Znacznie mniej kwestii do rozstrzygnięcia pozostaje w przypadku wspierania rozwoju infrastruktury hydrotechnicznej, która ma charakter niekomercyjny i jest wyłączona z obrotu rynkowego. Beneficjentem środków publicznych na rozwój infrastruktury hydrotechnicznej mogą być wyłącznie urzędy morskie – podmioty odpowiedzialne za wykonywanie prerogatyw władzy publicznej, nieprowadzące dodatkowo działalności typowo gospodarczej. Unowocześnienie infrastruktury hydrotechnicznej – w przeciwieństwie do wewnątrzportowej – z reguły też nie przysparza korzyści podmiotom portowym.

Proces unowocześnienia małych portów nie powinien wpłynąć na konkurencję międzyportową, ponieważ realizowane inwestycje będą miały wyłącznie na celu wyrównanie poziomu rozwojowego. W związku z czym ich oddziaływanie na wymianę handlową z państwami UE – jedno z kryterium rozpatrywane przy udzielaniu wsparcia ze środków publicznych – będzie niewielkie lub w ogóle nie wystąpi.

W przyszłości należy spodziewać się większego zaangażowania w proces inwestycyjny sektora prywatnego, które będzie następstwem wzrostu atrakcyjności portów dla inwestorów. Czynniki sprzyjające tej tendencji to sukcesywna poprawa stanu technicznego infrastruktury przeładunkowej, pojawiające się ograniczenia w dostępie do środków publicznych oraz rosnące ryzyko zakwestionowania ich wykorzystania dla celów inwestycyjnych w sytuacji coraz lepszego wyposażenia portów w infrastrukturę.

LITERATURA

- Bronk, H. (2009). Modele finansowania infrastruktury transportowej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 32, 19–33.
- Ciupak, K. (2012). Pomoc czy nie pomoc? Dylematy prawne przy ocenie publicznego finansowania infrastruktury portów morskich, czyli z dala od bezpiecznej przystani. *Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2 (1), 72–87.
- Dokument implementacyjny do strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, październik 2014.
- Dudzik, S. (2002). *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*. Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.
- Gałązka, K. (2012). *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw*. Warszawa: Wydawnictwo UOKIK.
- Grzelakowski, A.S. (2004). Systemy zarządzania portamiorskimi w krajach basenu Morza Bałtyckiego. Rodzaje, ocena ich efektywności i kierunki rozwoju. W: T. Palmowski, M. Pacuk (red.), *Europa bałtycka regionem współpracy i integracji – XIX Sejmik Morski* (s. 73–77). Gdańsk: Wydawnictwo „Civitas Christiana”.
- Grzelakowski, A.S., Matczak, M. (2012). *Współczesne porty morskie – funkcjonowanie i rozwój*. Gdynia: Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni.
- Klimek, H., Dąbrowski, J. (2011). Europejska Polityka Portowa, *Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego Uniwersytetu Gdańskiego*.
- Komunikat, (2013). *Porty: motor wzrostu*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Kowalczyk, U. (2010). Porty lokalne w strategii rozwoju miast i gmin nadmorskich. W: H. Salmonowicz (red.), *Polska gospodarka morska*. Szczecin: Wydawnictwo Kreos.
- Misztal, K. (2010). *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Misztal, K. (1994). *Porty morskie w Unii Europejskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- Misztal, K. (2001). Wymogi Unii Europejskiej wobec portów morskich i generalna ocena polskich przygotowań dostosowawczych. W: *Żegluga i porty morskie w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską – XVI Sejmik Morski*. Szczecin: Wydawnictwo „Civitas Christiana”.
- Pęczalska, B. (2007). *Ochrona konkurencji*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pluciński, M. (2011). Zasady i źródła finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w polskich portach morskich – stan obecny, kierunki ewolucji, *Logistyka*, 3, 2199–2203.
- Pluciński, M. (2017). Pomoc publiczna w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich. Przykład portu w Szczecinie, *Problemy transportu i logistyki*, 1 (37), 259–264.
- Pomoc, Grupa doradcza Sienna, (2013). *Pomoc publiczna dla portów morskich*. Pobrane z: file:///C:/Users/Piotr/Desktop/Artykuł-Ekonomika%202017/Materiały/Pomoc%20publiczna%20dla%20portów%20morskich.html (3.05.2017).
- Postuła, I., Werner, A. (2006). *Pomoc publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Rutkiewicz, K. (2013). Pomoc Publiczna w sektorze rybołówstwa i akwakultury w polityce konkurencji Unii Europejskiej w latach 1992-2010, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 15, 3, s. 289–290.
- Snażyk, Z., Szafranski, A. (2010). *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szwankowski, S. (2000). *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 9.05.2008. Dz.Urz. UE. 2008, C 115.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich. Dz.U. 1997, nr 9, poz. 44, z późn. zm.
- 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*. Bruksela: Parlament Europejski.
- Zarzecki, D. (2007). Wybrane elementy analizy finansowej inwestycji portowych na Ostrowie Grabowy, *Zeszyty Naukowe*, 452, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 7, 189–201.
- Zieziula J., Nowaczyk, P. (2011). *Wybrane aspekty funkcjonowania morskich portów rybackich w Polsce*. Szczecin: PTE.
- Zieziula J., Nowaczyk, P. (2017). Identyfikacja czynników determinujących działalność przeladunkową w małych portach morskich na przykładzie portu Darłowo, *Problemy Transportu i Logistyki*, 1 (37), 335–346.

THE POSSIBLES USE OF PUBLIC FUNDS IN THE DEVELOPMENT THE ACTIVITIES OF THE TRANSHIPMENT OF SMALL SEAPORTS FOR EXAMPLE OF PORT IN DARŁOWO

ABSTRACT

The aim of the article is to answer the question about the acceptable scope of involvement public funds in the development of small seaports, which was made for example the Darłowo port. Both primary and secondary sources were used. The article is based on the analysis of subject literature and numerous documents, as well as research in the form of in-depth interview. Seaports in national legislation are regarded as public utilities. There are under strong competitive pressure and largely underinvested. These circumstances combined with the perspective of increased transshipments, the reluctance of the private sector to engage in the investment process, and the seaport management's budget limitations, justified using public funding to support the seaport. The support of development of smalls seaports shouldn't be considered as public aid. Even, in case of infrastructure used to economic purpose – possibility exists. In the future is expected an increased engagement of the private sector in the investment process, and consequently an increase in the attractiveness of the port and a limitation of the public sources of financing the infrastructure.

KEYWORDS

public aid, port infrastructure, the Darłowo seaport

Translated by Anna Pilińska