

SYLWIA JAŚKIEWICZ-KAMIŃSKA

PROBLEMY I WYZWANIA POLSKIEJ POLITYKI PORTOWEJ W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA GŁÓWNYCH PORTÓW¹

W artykule zarysowano problemy i wyzwania funkcjonowania polskich portów morskich, m.in. opierając się na dokumentach europejskiej polityki portowej oraz działaniach planistycznych polskiej administracji. Autorka uwzględniła przy tym skutki kryzysu gospodarczego i związane z nimi nastroje różnych podmiotów, w tym zwłaszcza użytkowników przestrzeni portowej. Mimo pesymizmu wynikającego z niemilknących, choć bezspornych, słów krytyki na temat utraconych szans i niepowodzeń polskich portów morskich artykuł skoncentrowany jest wokół optymistycznych perspektyw ich rozwoju w warunkach nowej świadomości legislacyjnej i efektów współpracy wielu podmiotów.

1. SPÓR O PRZESTRZEŃ

Problem własności terenów portowych jest od lat newralgicznym punktem dialogu wielu podmiotów dostrzegających potrzebę eksponowania odmiennych koncepcji ich zagospodarowania. W tak ukształtowanych warunkach sfera własności miesza się ze sferą zarządzania. Z jednej strony jest Skarb Państwa, wykonujący swoje uprawnienia właścicielskie za pośrednictwem zarządów portów i urzędów morskich, z drugiej samorząd terytorialny współuczestniczący w tych rządach². Rola urzędów morskich skupia się głównie na zapewnianiu bezpieczeństwa. Zarządy portów zajmują się utrzymaniem i modernizacją infrastruktury portowej przy jednoczesnym wzmacnianiu ich konkurencyjności. Natomiast gminy dążą coraz częściej do przejmowania obszarów portowych w celu zwiększenia ich dostępności dla ogółu mieszkańców i ruchu turystycz-

¹ Przez główne porty autorka rozumie porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście).

² W. S z c z u r e k, *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*, Gdańsk 2002, s. 128.

nego³. Taki układ wymaga konsensusu i nowych relacji podmiotów uczestniczących w zarządzaniu portem.

W ujęciu europejskiej polityki portowej ten swoisty „spór o inwestyturę” na pierwszy rzut oka nie znajduje rozwiązania, ponieważ Komisja Europejska jasno wyraża, że „nie zamierza interweniować w kwestii władztwa i zarządzania portami”⁴. W innym komunikacie Komisja silnie akcentuje potrzebę dialogu portów z miastami w celu ich wzajemnej integracji i współdziałania, zwłaszcza w obszarze ochrony środowiska i bezpieczeństwa⁵. Jednak w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego dotyczącym europejskiej polityki portowej można odnaleźć pewną przychylność w stosunku do władz regionalnych i lokalnych⁶. Parlament Europejski dostrzega bowiem, że gminy stanowią bezpośrednie i najbliższe otoczenie portów, dlatego też najszybciej rozpoznają ich rzeczywiste potrzeby i mogą odpowiednio szybko reagować.

Profesor M. Kulesza podkreśla, że problem własności nie jest rzeczywistym problemem portów⁷. Zauważa, że własność dla samorządów może być pomocna, „ale nie rozwiąże problemów (...), nie chodzi bowiem o władanie składnikami majątku, lecz o strategię i politykę”⁸. Słowa te znajdują potwierdzenie zwłaszcza przy uwzględnieniu faktu, że w skali Europy portami władają zarówno podmioty publiczne – państwo (np. porty hiszpańskie, litewski port Kłajpeda, niektóre porty francuskie, włoskie), miasta (Kiel), landy i miasta-landy (Hamburg, Bremen), jak i podmioty prywatne (Cuxhaven) oraz mieszane struktury właścicielskie, np. państwa i miasta, czego przykładem jest port w Rotterdamie⁹. Mając na uwadze znaczenie i wizerunek wymienionych portów, można stwierdzić, że własność w żaden sposób nie przesądza o ich efektywności czy konkurencyjności. Rzeczywistym problemem może być natomiast ustalanie granic administracyjnych portów i ich przeznaczenia.

W Polsce granice portów i przystani morskich kształtowane są w ramach rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obsza-

³ Istnieją opinie na temat nowopowstałego kompleksu budynków mieszkalnych Sea Towers w Gdyni, że stanowią przykład egoizmu komunalnego, swoistego „wydarcia” terenów portowych przez miasto. Jest to doskonała ilustracja braku zrozumienia wielofunkcyjnego charakteru portu będącego częścią przestrzeni miejskiej.

⁴ W związku z tym brakuje dyrektyw w zakresie zarządzania portami.

⁵ Komunikat KE w sprawie europejskiej polityki portowej z 18.10.2007 r., KOM (2007)616.

⁶ Sprawozdanie z posiedzenia PE z 14.07.2008 r. w sprawie europejskiej polityki portowej – Komisja Transportu i Turystyki (2008/2007 (INI)).

⁷ Odmienne zdania jest W. Szczurek, który twierdzi, że przeniesienie własności od Skarbu Państwa na poziom samorządu terytorialnego jest rozwiązaniem naturalnym i sprzyjającym prawidłowemu rozwojowi i funkcjonowaniu portów.

⁸ M. Kulesza, *Jak daleko powinna sięgać decentralizacja państwa, jakie składniki majątku narodowego mogą być przekazywane samorządom?*, wystąpienie podczas konferencji organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 22.06.2009.

⁹ M. Matczak, *Znaczenie administracji regionalnej w zarządzaniu portami morskimi Europy Zachodniej* – prezentacja PPS, materiały z konferencji organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 22.06.2009.

rach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Są wynikiem porozumienia odpowiednich organów administracji publicznej. Ustawa z dnia 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich wyznacza natomiast kompetencje w zakresie obrotu nieruchomościami położonymi w obszarach portowych¹⁰. Przysługują one ministrowi właściwemu ds. skarbu państwa, który działając w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej wydaje w tej kwestii zgodę w formie decyzji administracyjnej¹¹. Ustawa uprzywilejowuje podmioty zarządzające portem lub przystanią morską, stwarzając możliwość pierwokupu w razie ich sprzedaży oraz pierwszeństwa w przypadku przeniesienia prawa użytkowania wieczystego. Gdy uprawniony podmiot nie skorzysta z pierwokupu, prawo to przysługuje odpowiednio Skarbowi Państwa lub gminie, na której terenie znajduje się przedmiotowa nieruchomość. Realizacja tego prawa przez właściwe podmioty następuje w ciągu 6 miesięcy od dnia otrzymania wypisu aktu notarialnego¹². Sformalizowany i długi tryb wydaje się być jednak szczególnie ważny w świetle dokonywanych w Polsce procesów prywatyzacyjnych i związanych z nimi kontrowersji¹³.

2. NOWE SPOJRZENIE PLANISTYCZNE

W ciągu ostatnich kilkunastu lat planowanie przestrzenne w obszarze Morza Bałtyckiego zostało objęte wieloma dokumentami planistycznymi o charakterze transnarodowym¹⁴. Zagadnienie to stanowi również jeden z priorytetów zintegrowanej polityki morskiej UE, której postanowienia znajdują odzwierciedlenie w polskiej koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2008–2033. Jak wynika z ostatniego sprawozdania KE na temat postępów w zakresie realizacji zintegrowanej polityki morskiej, państwa członkowskie powinny promować zintegrowane zarządzanie morskie zwłaszcza w sferze planowania przestrzennego, które ma odbywać się przy wykorzystaniu skutecznych narzędzi – narzę-

¹⁰ Zgodnie z art. 5 ustawy o portach i przystaniach morskich z obrotu wyłączone są: akweny portowe, infrastruktura umożliwiająca dostęp do portów i przystani morskich.

¹¹ Decyzja wydawana jest na wniosek zbywcy.

¹² A. Deptuła, *Pierwokup nieruchomości na obszarach portowych*, Polish Construction Review 2008, nr 3(84).

¹³ Kontrowersje budzi chociażby koncepcja odejścia od przemysłowego charakteru gdyńskiego Dalmoru i przeznaczenia jego terenów o powierzchni 19 ha. Z doniesień prasy wynika, że w lipcu 2009 r. prezydent miasta Gdyni podpisał wraz z ministrem Skarbu Państwa list intencyjny w sprawie prywatyzacji Dalmoru. Tereny te pretendują więc do stworzenia w ich obszarze kolejnego kompleksu mieszkalno-biurowego w gdyńskiej „strefie prestiżu”. Potwierdzają to również plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniające wykorzystanie tych terenów na cele mieszkalne, usługowe, kulturalne, rekreacyjne i turystyczne.

¹⁴ Na przykład w koncepcji VASAB 2010 czy Transnarodowym Programie Morza Bałtyckiego 2007–2013.

dzi polityki *cross-cutting*. Raport eksponuje postanowienia dyrektywy PE i Rady 2008/58/WE w sprawie strategii morskiej, a wraz z nią pogłębianie synergii zintegrowanej polityki morskiej z europejską polityką energetyczną promującą pozyskiwanie energii z morza oraz z europejską polityką zmian klimatycznych promującą ochronę brzegowej infrastruktury i bioróżnorodności. Takie spojrzenie przesądza o priorytetach europejskiej wizji planowania przestrzennego w obszarach morskich¹⁵.

Wiceminister Infrastruktury A. Wypych-Namietko podkreśla, że aby ustalić efektywny plan przeznaczenia przestrzeni morskiej, należy spojrzeć na przyszłe funkcjonowanie portów morskich w sposób międzysektorowy¹⁶. Konieczne staje się wówczas uwzględnienie w tym procesie analiz ekonomicznych w zakresie funkcjonowania poszczególnych sektorów. Jednak droga do międzysektorowego konsensusu nie jest łatwa ze względu na istnienie różnych obszarów szczególnych, np. obszarów chronionych wyznaczonych m.in. przez *Baltic Sea Action Plan*, czy *Baltic Sea Protected Areas*. Obszary te pokrywają się w większości ze strefami dotychczasowej działalności gospodarczej, jak również ze strefami przeznaczonymi na lokalizację nowych aktywności, takich jak budowa farm wiatrowych¹⁷ czy rozwój marikultury, którym, jak wynika z wcześniej przytoczonych dokumentów, UE przyznaje szczególne miejsce w strategiach morskich¹⁸.

O ile więc w wymiarze gospodarczym spór o to, czy w obszarze morskim dać pierwszeństwo rozwojowi działalności produkcyjnej czy usługowej określonego typu, czy też przeznaczyć tereny do celów turystyki lub rewitalizacji, można skutecznie zażegnać, o tyle w kwestii bezkompromisowych postulatów ochrony środowiska i bezpieczeństwa efekt ten jest bardzo trudny do wypracowania. Z perspektywy funkcjonowania portów bardzo ważny jest przede wszystkim konsensus w kwestii ustalania obszarów chronionych, bowiem w pozostałych obszarach rozwój portów przebiega bezkolizyjnie – naturalnym regulatorem jest rynek. Do tego, jak zauważa K. Ścibior, potrzebne są zasady

¹⁵ Sprawozdanie KE do Rady, PE, EKSE i KR z 15.10.2009 r. w sprawie postępów w realizacji zintegrowanej polityki morskiej, COM(2009)540.

¹⁶ A. Wypych-Namietko, *Strategia rozwoju portów do 2015 r. – plany i projekty*, konferencja, XV Międzynarodowe Targi Morskie BALTEXPO, Gdańsk, 03.09.2009 r.

¹⁷ Coraz częściej podnosi się problemy związane z realizacją tego typu przedsięwzięć. W tym kontekście mówi się o wpływie budowy farm wiatrowych na funkcjonowanie zasobów morza i transport morski.

¹⁸ K. Gawlikowska-Hueckel, W. Szydrowski, S. Umiński, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w Regionie Morza Bałtyckiego, Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008–2033*, t. III, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

planowania przestrzennego, definicje legalne istotnych terminów oraz wytyczne dla ustalania reżimów ochrony, których w polskim prawie brakuje¹⁹.

3. PROBLEMY ZARZĄDZANIA POLSKIMI PORTAMI

Ustawa o portach i przystaniach morskich otwiera wiele możliwości zwłaszcza w podmiotowym aspekcie zarządzania portami. Sytuuje polski system zarządzania portami jako system państwowo-miejski²⁰. W działających w formie spółek akcyjnych zarządach morskich portów Gdańska, Gdyni oraz Szczecina i Świnoujścia mogą partycypować podmioty inne niż Skarb Państwa i gmina. Rzeczywistość pokazuje jednak, że ich udział jest marginalny. Zdaniem prof. Z. Brodeckiego przyczyny takiego stanu rzeczy nie wynikają z nieefektywności zapisów ustawowych, lecz z braku świadomości w zakresie umiejętnego ich wykorzystania²¹. Do tej pory główną przyczynę stanowiła słabość w zakresie działań marketingowych mogących przyciągnąć „prywatnych graczy”. Sytuacja ta dotyczyła również eksploatacyjnego wymiaru zarządzania.²² W tych działaniach niezwykle pomocne powinny być samorządy np. poprzez współorganizowanie profesjonalnych przedsięwzięć marketingowych czy też kształtowanie wspólnego lobby gospodarczego²³.

W wymiarze eksploatacyjnym polski model zarządzania portami usytuowany jest wśród modeli typu usługowego zmierzającego wyraźnie w kierunku portu – dostawcy narzędzi produkcji²⁴. Z tego powodu bardzo ważną, jeśli nie najważniejszą, kwestią jest stworzenie odpowiednich warunków w dziedzinie konkurencyjności polskich portów morskich. Konkurencyjność stanowi z kolei

¹⁹ K. Ścibior, *Morskie obszary chronione – nowe formy „użytkowania” Bałtyku*, Konferencja międzynarodowa Instytutu Morskiego w Gdańsku – Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych, Gdynia, 21–22.10.2009 r.

²⁰ A. S. Grzelakowski, *Europejskie systemy i modele zarządzania portami morskimi – rekomendacje dla Polski*, materiały z konferencji organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 22.06.2009.

²¹ Z. Brodecki, *Uwarunkowania prawne zarządzania portami morskimi w Polsce i powstające na tym tle problemy ekonomiczne i własnościowe*, wystąpienie podczas konferencji organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 22.06.2009.

²² O. Dębicka podkreśla, że „marketing powinien być (...) postrzegany jako nieodłączny element działalności portów, przenikający wszystkie szczeble zarządzania, działy i stanowiska (O. Dębicka, *Strategie marketingowe jako czynnik wzrostu konkurencyjności portów morskich*, praca doktorska, Sopot 2005, s. 68).

²³ M. Pluciński, *Uwarunkowania kształtowania się i identyfikacja obszarów współdziałania władz portowych oraz samorządów terytorialnych (na podstawie doświadczeń Szczecina i Świnoujścia)*, materiały z konferencji organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 22.06.2009.

²⁴ A. S. Grzelakowski, *op.cit.*

główny cel strategii ich rozwoju²⁵. W tym kontekście prawdziwym wyzwaniem byłoby znalezienie narzędzi i mechanizmów pozwalających osiągnąć dobre rezultaty zarówno na poziomie konkurencji wewnątrz portu (czyli między przedsiębiorstwami), jak i na poziomie zewnętrznym (tj. między portami, klastrami portowymi czy nawet między regionami portowymi)²⁶.

4. MARKETING W PORTACH

Ze wskaźników ekonomicznych wynika, że kryzys gospodarczy nie przełożył się we wszystkich polskich portach na pogorszenie ich kondycji, jak zakładały prognozy analityków. „Czarnym scenariuszom” wyszły naprzeciw umiejętnie przeprowadzone działania marketingowe w niektórych polskich portach. W przypadku portu Gdańsk wszystko zaczęło się od nawiązania kontaktu z przedstawicielami chińskiego portu w Szanghaju. Delegacja Zarządu Morskiego Portu Gdańsk SA uczestniczyła w wielu imprezach branżowych w Chinach – zaowocowało to podpisaniem w marcu br. porozumienia między portem Gdańsk i Szanghaj m.in. w zakresie współpracy portów w dziedzinie zarządzania portami, wymiany technologicznej i handlowej oraz konkurencyjności²⁷. Kolejnym gestem przyjaźni i współpracy polsko-chińskiej było stworzenie chińskiej wersji językowej portowego serwisu internetowego. W niedługim czasie portem gdańskim zainteresowały się inne chińskie porty, w tym Ningbo. Jednak największym osiągnięciem portu okazała się decyzja duńskiego armatora Maersk Line w sprawie przedłużenia linii kontenerowej Szanghaj–Europa Zachodnia o głębokowodny terminal DCT w Gdańsku. Maersk Line ogłosił, że przedsięwzięcie zostanie uruchomione jeszcze w grudniu br. Inicjatywa ta stanowi wielkie wyzwanie nie tylko dla portu Gdańsk. Jeśli koncepcja zostanie potraktowana jako strategia międzysektorowa, ma szansę na powodzenie. Aby gdański port stał się „drugim Hamburgiem”: potrzebne są instrumenty pozwalające zwalczyć największego konkurenta – rumuńską Konstancę. Celowi temu sprzyja jednak wiele planowanych przedsięwzięć, takich jak budowa pomorskiego centrum logistycznego oraz budowa autostrad morskich i lądowych, jak również plany rozbudowy i modernizacji sieci kolejowej²⁸.

Wśród drobnych sukcesów marketingowych polskich portów można wymienić działania małych portów zmierzające do budowy atrakcyjnych turystycznie marin, które zostaną częściowo sfinansowane z funduszy z UE. Najwcześniej,

²⁵ Szerzej w: *Strategia rozwoju portów morskich do 2015*, Ministerstwo Gospodarki Morskiej, Warszawa 2007.

²⁶ O. Dębicka, *op.cit.* s. 47.

²⁷ <http://www.portgdansk.pl> (13.03.2009 r.).

²⁸ K. Łoginow, *Gdańsk stał się portem oceanicznym*, <http://www.trojmiasto.pl> (2.11.2009 r.).

tj. do końca roku 2011, ma powstać marina na około 100 jachtów w Sopocie oraz marina na 240 jachtów nad Zalewem Kamieńskim. Do 2013 roku zostanie wybudowany nowy port jachtowy na Wyspie Grodzkiej. W Szczecinie natomiast władze miasta są w trakcie uzgodnień z irlandzką spółką deweloperską, która planuje zagospodarować tereny Kępy Parnickiej i Wyspy Zielonej²⁹.

5. KONKURENCYJNOŚĆ POLSKICH PORTÓW

Istnieje wiele determinantów konkurencji portowej. Wśród podstawowych można wymienić: nowoczesną infrastrukturę portu obejmującą wyposażenie w nowe technologie (co przekłada się na jakość oferowanych usług), odpowiednią ofertę cenową usług, dostępność i dobrą lokalizację rozumianą jako usytuowanie w strategicznym węźle komunikacyjnym (mającym odpowiednią liczbę połączeń z lądem), a także bezpieczeństwo i przepisy podatkowe równoległe z przepisami w zakresie ochrony środowiska³⁰. Należy przy tym dostrzec, że dla różnych użytkowników portu istnieje odmienna gradacja parametrów konkurencyjności. Dla załadowców szczególnie istotne są połączenia w lądowo-morskim łańcuchu komunikacyjnym, podczas gdy dla armatorów priorytet stanowi kryterium dostępności żeglugowej, jakości usług (ich szybkości i pewności oraz ceny)³¹. W ten sposób uwidacznia się zależność, na podstawie której można wysnuć wnioski, że potrzeby i zachowania użytkowników wpływają bezpośrednio na strategię portu w kontekście jego pozycji i roli, czyniąc go odpowiednio liderem, pretendentem, naśladowcą lub specjalistą rynkowym³².

W dużym uproszczeniu konkurencyjność portową kształtuje infrastruktura portowa (eksploatacyjna oraz komunikacyjna). Na eksploatacyjną infrastrukturę portową wpływ mają nowoczesne urządzenia, budowle, systemy informatyczne, nowe technologie, mające również znaczenie dla bezpieczeństwa świadczenia usług. Natomiast infrastrukturę komunikacyjną tworzy infrastruktura dostępowa, czyli sieć połączeń w lądowo-morskim łańcuchu transportowym, a więc autostrady morskie, sieci drogowe, kolejowe i rzeczne oraz dobrze zlokalizowane lotniska.

Aby rozwijać konkurencyjność portową w sensie eksploatacyjnym, należy respektować podstawową zasadę rynku wewnętrznego – zasadę wolności gospodarczej. Zdaniem prof. Z. Brodeckiego zrozumienie jej mechanizmu ma

²⁹ <http://www.gs24.pl> (28.10.2009 r.).

³⁰ S. Szwankowski wśród czynników konkurencyjności wymienia również m.in. stabilność społeczno-ekonomiczną, zob. S. Szwankowski, *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Gdańsk 2000, s. 74.

³¹ K. Misztal, S. Szwankowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich. Zarządzanie, organizacja, eksploatacja*, Gdańsk 1999, s. 54.

³² Budowanie coraz większych statków wymusza przebudowę i modernizację infrastruktury portu.

istotne znaczenie dla jakości funkcjonowania europejskich portów morskich. Kluczem do zrozumienia jest przeciwstawna kulturze lądowej (alpejskiej), kultura morska, której symbolem jest statek³³. Kultura morska³⁴ ukształtowana w żegludze morskiej jest synonimem wolności gospodarczej i zwierciadłem swobody świadczenia usług. Zakłada, że „wszystko co nie jest wyraźnie zakazane jest dozwolone”, dlatego tak dobrze wpasowuje się w istotę i sens rynku wewnętrznego³⁵. Port jako organizm funkcjonujący na pograniczu morza i lądu powinien w pełni korzystać z zasady wolności gospodarczej. Priorytetem powinno być „uwolnienie” usług portowych, zwłaszcza przeładunkowych, pilotażowych, holowniczych, cumowniczych, tak by przeszły do kultury morskiej i „udroźniły” funkcjonowanie zasad rynku wewnętrznego.

Usługi portowe stanowią kategorię usług powszechnych, służących interesowi ogólnemu. Pierwotnie związane są z odpowiedzialnością podmiotów publicznych. Nie jest rzeczą prostą umiejscowienie ich w jednej linii z usługami, które takiego charakteru nie mają. Od lat trwa więc proces „uwalniania” usług powszechnych. Jako główny argument podnosi się ich istotę, sprowadzającą się do tego, że realizowane są przez władze publiczne, gdy rynek nie jest w stanie ich zapewnić. Rynek w obecnym kształcie jest w stanie zapewnić tego typu usługi, więc w sposób naturalny zanika potrzeba ich świadczenia przez państwo³⁶. Mimo że rynek usług portowych podlega od lat przemianom własnościowym i organizacyjnym, to jako jeden z nielicznych nie doczekał się jeszcze regulacji na poziomie unijnym³⁷.

Wśród największych mankamentów w świadczeniu usług portowych w Polsce wymienia się wysokie opłaty portowe, ceny za dyspozycyjne oraz techniczno-wykonawcze usługi portowe, niesprzyjającą politykę fiskalną i formalizm administracyjny. Opłaty portowe powinny opierać się na pełnej kalkulacji kosztów i być skorelowane z cenami w portach europejskich i światowych. Podatek VAT, obecnie płacony równoległe z cłem, mógłby być płacony wzorem innych państw – dopiero z chwilą dotarcia towaru do odbiorcy. Wysokość cen za usługi portowe powinna odpowiadać ich jakości, a więc szybkości ich wykonywania przy wykorzystaniu nowoczesnego sprzętu i technologii. Sytuację na rynku usług portowych ma poprawić budowa centrów dystrybucyjno-logistycznych. W opinii Komisji Europejskiej niepożądanym zjawiskiem jest również to, że

³³ Zdaniem prof. Z. Brodeckiego statek jest prototypem przedsiębiorstwa funkcjonującego na jednolitym rynku.

³⁴ Biała księga w sprawie wspólnej polityki transportowej odzwierciedla podejście sektorowe, stanowi więc przykład kultury alpejskiej. Natomiast zielona księga z 2007 r. utrzymana jest w duchu kultury morskiej.

³⁵ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2008, s. 111.

³⁶ Nie wyłącza to jednak funkcji nadzorczo-kontrolnej i ogólnokoordynacyjnej ani odpowiedzialności.

³⁷ Liberalizacja rynku telekomunikacyjnego, lotniczego i energetycznego zaowocowała wieloma rozporządzeniami i dyrektywami regulującymi kwestie świadczenia w tych obszarach usług powszechnych. Podobnie stało się z regulacją przewozów morskich.

rejsy w ramach UE uznaje się za rejsy międzynarodowe, nawet w sytuacji gdy towary rozliczono już w ramach rynku wewnętrznego. W kontekście formalizmu administracyjnego Komisja podkreśla natomiast potrzebę umożliwienia większej samoregulacji, ułatwiającej realizację wspólnej polityki przestrzeni morskiej bez barier³⁸.

W strategii Ministerstwa Gospodarki Morskiej uznano, że oferta przeładunkowa polskich portów morskich nie odbiega znacznie od pozostałych południowych portów Morza Bałtyckiego. Jednak wyznaczone przez ministerstwo plany w zakresie zwiększenia liczby przeładunków w perspektywie 2007–2015 stoją obecnie pod dużym znakiem zapytania nie tylko ze względu na spadek przeładunków wynikający z kryzysu gospodarczego. Brak nowoczesnej infrastruktury portowej wpływa na ogólny wizerunek polskich portów³⁹. W tej sytuacji zbawiennym działaniem jest aktywność globalnych linii żeglugowych, które inwestują w budowę własnych terminali. Doskonałym przykładem takiego rodzaju zaangażowania jest inwestycja Maersk Line w gdańskim terminalu kontenerowym.

6. PORT JAKO OGNIWO TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Równoległe z rozwojem infrastruktury eksploatacyjnej musi rozwijać się infrastruktura komunikacyjna. Artykuł 154 TWE stanowi podstawę kompetencji Wspólnoty w zakresie uczestnictwa w tworzeniu sieci transeuropejskich. Nie jest to kompetencja wyłączna Wspólnoty, zatem podstawową odpowiedzialność za jej realizację ponoszą państwa członkowskie. Obecnie budowa transportu intermodalnego stanowi ważny punkt krajowych legislacji i lokalnych strategii. Porty morskie uznane są w świetle tej koncepcji za „element TEN-T (*Trans-European Transport Network*) oraz przyszłych zielonych korytarzy wspólnotowych”⁴⁰. W opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego są doskonałym rozwiązaniem dla likwidacji tzw. wąskich gardeł w połączeniu z lądem za pośrednictwem infrastruktury kolejowej⁴¹. Już dziś KE bacznie przygląda się realizacjom koncepcji budowy i rozwoju TEN-T w poszczególnych państwach członkowskich UE, by na tej podstawie dokonać weryfikacji założeń. W Polsce unijny

³⁸ Komunikat KE do Rady, PE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie europejskiej polityki morskiej z 10.10.2007, KOM (2007) 574.

³⁹ Wpływ na to ma niska pozycja gospodarki morskiej w polityce gospodarczej kraju wynikająca z braku świadomości i niedoceny roli portów morskich w sferze obrotu towarowego, szerzej w: *Strategia rozwoju portów morskich do 2015, op.cit.*

⁴⁰ Sprawozdanie z posiedzenia PE w sprawie europejskiej polityki portowej z 14.07.2008 r. – Komisja Transportu i Turystyki, 2008.

⁴¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotycząca komunikatu KE w sprawie europejskiej polityki portowej, 2009/C27/11.

program „Marco Polo” przyniósł pozytywne efekty, co prezentowano podczas tegorocznej wizyty KE w Gdańsku w ramach II edycji tego programu⁴².

Zwiększenie dostępności portów za pomocą dobrze rozbudowanej sieci transportowej stanowi cel strategiczny działań polskiego rządu i samorządu terytorialnego. Ponad połowę inwestycji wojewódzkich i aż 2/3 gminnych stanowią wydatki na rozwój infrastruktury technicznej, w tym głównie dróg⁴³. Bardzo ważnym elementem tej strategii jest budowa bałtyckich autostrad morskich⁴⁴. Ambitne założenia przewiduje m.in. plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, który uwzględni budowę i rozbudowę autostrady A1, dróg ekspresowych S-6 i S-7 oraz czterech linii kolejowych i dwóch śródlądowych dróg wodnych⁴⁵. Inicjatywę rozwojową wspiera w innych województwach organizacja mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Pozytywnym zjawiskiem jest również coraz większy udział armatorów angażujących się w budowę intermodalnego łańcucha transportowego Europy⁴⁶.

Jednym z największych sukcesów w tej dziedzinie są efekty współpracy państw członkowskich, która zaowocowała podpisaniem przez 14 regionów Polski, Czech, Słowacji, Austrii oraz Włoch Deklaracji w sprawie stworzenia kolejowego korytarza transportowego na trasie Bałtyk-Adriatyk⁴⁷. W projekt, który ma zostać zrealizowany do lutego 2012 r., zaangażowanych jest wiele podmiotów, w tym porty Gdynia, Szczecin-Świnoujście, Karlskrona, Wenecja, Triest, Koper oraz liczne instytuty naukowe, operatorzy transportowi, ministerstwa i regiony. Działania rządu, a zwłaszcza ministerstw infrastruktury i rozwoju regionalnego konsekwentnie wspierają inicjatywy związane z rozwojem transportu intermodalnego, czego dowodem są weryfikowane założenia polityki morskiej RP⁴⁸ oraz instrumenty pomocowe, takie jak pomoc w finansowaniu projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, którego beneficjentami mogą być m.in. zarządy portów morskich⁴⁹.

⁴² <http://www.portgdansk.pl> (28.09.2009 r.).

⁴³ T. Gańczyk, *W co i jak inwestują samorzady lokalne?*, <http://www.wnp.pl> (15.08.2009 r.).

⁴⁴ Z inicjatywy polskiej ma powstać autostrada morska na linii Gdynia-Karlskrona oraz Świnoujście-Ystad. Istnieją również plany do stworzenia autostrady na trasie Gdańsk-Rotterdam.

⁴⁵ J. Pietruszewski, *Rola dużych portów morskich i infrastruktury dostępowej w dokumentach planistycznych województwa pomorskiego*, materiały z konferencji organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 22.06.2009.

⁴⁶ Armatorzy tworzą samodzielnie lub wspólnie z operatorami lądowymi np. linie kolejowe, szerzej na temat: O. Dębicka, *op.cit.*

⁴⁷ Linia kolejowa ma być stworzona na trasie Gdynia/Gdańsk-Warszawa-Katowice-Bromo-Wiedeń/Bratysława-Graz-Wenecja/Rawenna.

⁴⁸ Ministerstwo Infrastruktury, *Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej – Projekt*, Warszawa, sierpień 2009.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7.09.2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013.

7. DOSTĘPNOŚĆ *VERSUS* BEZPIECZEŃSTWO

Priorytet dostępności przeciwstawiany jest niekiedy kwestii bezpieczeństwa. Port i jego infrastruktura muszą być przede wszystkim bezpieczne, a dopiero w drugiej kolejności efektywne. Obecnie trudno te dwa elementy od siebie oddzielić. W aspekcie eksploatacyjnym nowe technologie maksymalizujące efektywność zapewniają realizację międzynarodowych standardów w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony środowiska. W Polsce budowle hydrotechniczne mogą być wznoszone po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego i spełnieniu wymogów wynikających z przepisów ustawy Prawo wodne⁵⁰ oraz w zakresie kontroli z ustawy Prawo budowlane⁵¹. Odrębnym przepisom podlega budowa i eksploatacja baz, stacji paliw płynnych i rurociągów naftowych⁵². Warunki bezpiecznej eksploatacji urządzeń portowych określają natomiast przepisy ustawy o dozorze technicznym⁵³. W „pakiecie bezpieczeństwa portowego” znajduje się jeszcze wiele aktów prawnych, w tym również w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa morskiego. W opinii niektórych osób w polskich portach zasadniczy problem stanowi, poza nieadekwatną do potrzeb infrastrukturą, nieodpowiedni poziom świadomości technicznej nowych użytkowników infrastruktury portowej oraz złe warunki użytkowania nabrzeży⁵⁴.

Ryzyko wystąpienia wypadków znacznie obniża odpowiednie przeszkolenie pracowników portowych. W europejskiej polityce morskiej problem wyspecjalizowanych kadr jest przedmiotem wielu działań legislacyjnych. Ich koordynatorami krajowym są urzędy morskie⁵⁵. W 2009 r. na forum europejskim pojawiła się inicjatywa wprowadzenia wzajemnie uznawanych ramowych szkoleń dla pracowników portowych, przyczyniających się do urzeczywistnienia „kultury bezpieczeństwa”. Propozycję tę popiera wiele instytucji, w tym m.in. Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W kwestii realizacji tego postulatu Komisja Europejska rozważa uruchomienie programu pomocy technicznej dla administracji portowej i morskiej⁵⁶.

⁵⁰ Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne, (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zmian.).

⁵¹ Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane, (Dz.U. Nr 89, poz. 414 z późn. zmian.).

⁵² Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 20.09.2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 98, poz. 1067).

⁵³ Ustawa z 21.12.2000 r. o dozorze technicznym, (Dz. U. Nr 122, poz. 1321).

⁵⁴ J. P o r a d a, *Skutki prywatyzacji portowej, cz. II*, Nowy Przegląd Wszeczpolski 2005, nr 3–4.

⁵⁵ Wśród wspólnotowych aktów prawnych poświęconych problematyce bezpieczeństwa morskiego wymienia się m.in.: dyrektywę w sprawie kontroli państwa portu (PSC), dyrektywę w sprawie utworzenia jednolitego systemu nadzoru, kontroli i informacji w transporcie morskim.

⁵⁶ Komunikat KE do PE, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategicznych celów i zaleceń w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r. z 21.01.2009 r.

W dziedzinie bezpieczeństwa portowego znaczącą rolę odgrywa stworzony przez IMO Międzynarodowy kodeks ochrony bezpieczeństwa statków oraz obiektów i urządzeń portowych (*ISPS Code*). Stanowi on kamień milowy bezpieczeństwa morskiego, a w aspekcie portów jest próbą przeniesienia idei SOLAS na ląd. Zapisy Kodeksu zobowiązują do dokonania formalnej oceny stopnia ochrony bezpieczeństwa obiektu lub urządzenia portowego (PFSA), co pozwala stworzyć katalog zagrożeń. W tym celu zaleca się by zostały powołane zespoły bezpieczeństwa, których zadaniem jest ustalenie rodzajów i skali zagrożeń. Część B Kodeksu wymienia elementy, które powinny zostać ujęte w ocenie⁵⁷. Ocena służy identyfikacji zagrożeń, określeniu ich skutków, obejmuje również określenie środków służących ich minimalizacji. Kolejnym etapem jest powołanie oficera ochrony obiektu portowego (*Port Facility Security Officer*) odpowiedzialnego za przygotowanie i wykonanie planu ochrony bezpieczeństwa obiektu lub urządzenia portowego (PFSP), który musi uwzględniać ochronę na trzech poziomach bezpieczeństwa (normalnym, podwyższonym i wyjątkowym)⁵⁸.

Na szczeblu unijnym postanowienia kodeksu ISPS wspierają: rozporządzenie w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych⁵⁹ oraz dyrektywa w sprawie wzmocnienia ochrony portów⁶⁰. Dyrektywa w sposób bezpośredni odwołuje się do postanowień kodeksu ISPS, wzbogacając je zaleceniami praktycznymi w zakresie sporządzania oceny stanu ochrony portu i planu ochrony portu. Nakłada na państwa członkowskie obowiązek dokonywania okresowych przeglądów ocen i planów, które muszą być przekazywane Komisji Europejskiej. Na tej podstawie Komisja co najmniej raz na pięć lat sporządza sprawozdanie w sprawie oceny wdrożenia przepisów dyrektywy⁶¹. W praktyce główną rolę w realizowaniu tych postanowień pełnią urzędy morskie, których dyrektorzy określają w formie zarządzeń listy obiektów portowych oraz wytyczne do sporządzania przedmiotowych ocen i planów.

⁵⁷ Wśród elementów koniecznych do uwzględnienia w tworzeniu PFSA znajdują się: fizyczna ochrona bezpieczeństwa, integralność strukturalna, systemy ochrony personelu, procedury postępowania, systemy radiowe i telekomunikacyjne, powiązania z infrastrukturą komunikacyjną, miejsca i obiekty użyteczności publicznej itp.

⁵⁸ A. L i j e w s k i, *Ochrona bezpieczeństwa portów morskich w świetle przepisów Kodeksu ISPS*, <http://www.portalmorski.pl/referaty/2004>.

⁵⁹ Rozporządzenie WE nr 725/2004 z 31.03.2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych.

⁶⁰ Dyrektywa 2005/65/WE z 26.10.2005 r. w sprawie wzmocnienia ochrony portów.

⁶¹ Załączniki do dyrektywy zawierają opis realizowania oceny stanu ochrony portu, plan ochrony portu, podstawowe wymogi dotyczące ćwiczeń szkoleniowych w zakresie ochrony oraz warunki, jakie musi spełniać uznana organizacja ochrony.

Innym problemem bezpieczeństwa portowego jest zaliczenie infrastruktury portowej do europejskiej infrastruktury krytycznej⁶². Ze względu na skalę i nieprzewidywalność występowania zagrożeń asymetrycznych istnieje potrzeba współpracy w zakresie tworzenia planów ochrony obiektów i urządzeń portowych z zespołami zarządzania kryzysowego (utworzonymi na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)⁶³. W obliczu dzisiejszych zagrożeń propozycja Komisji Europejskiej, by wprowadzić wielofunkcyjne karty dostępu służące osiągnięciu kompromisu między bezpieczeństwem portów a ich popularyzacją i dostępnością dla ludzi pozostaje pod wielkim znakiem zapytania. Jest to też kolejny punkt zapalny w dialogu portów z miastami i dowód na to, jak trudno pogodzić wiele aspektów funkcjonowania portów⁶⁴.

W praktyce realizacja oceny i planów ochrony obiektów portowych, zwłaszcza w kontekście portowej infrastruktury krytycznej wymaga zastosowania wielu metod, w tym analitycznych, eksperymentalnych i symulacyjnych odpowiednio do skali i rodzaju zagrożenia danego obiektu⁶⁵. W Polsce do portowej infrastruktury krytycznej można niewątpliwie zaliczyć gdański Naftoport. Wkrótce wśród obiektów tych znajdzie się również gazoport w Świnoujściu. Jednak to okoliczności i wiele innych czynników powodują, że dany obiekt staje się atrakcyjnym celem ataku. Odbywający się w lipcu ubiegłego roku zlot żaglowców w Gdyni (*Tall Ships Races*) był idealnym wydarzeniem mogącym zainteresować grupy terrorystyczne⁶⁶.

PODSUMOWANIE

Zarysowane problemy stawiają polskie porty przed wieloma wyzwaniami. Ich wizerunek poddawany jest od lat nieustannej krytyce z powodu utraconych szans, niedociągnięć organizacyjnych i innych niepowodzeń. Optymistyczniej rysuje się ich przyszłość. Obecnie realizowane przedsięwzięcia w polskich obszarach portowych pozwalają dostrzec pozytywne zmiany. Dzięki prowadzeniu zrównoważonej polityki portowej zauważalny jest konsensus w kwestii gospodarowania terenami portowymi. Jego bezpośrednim efektem jest budowa gazo-

⁶² W świetle art. 2 pkt. a i b dyrektywy 2008/114/WE z dnia 8.12.2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony infrastrukturę portową należy umieścić na liście europejskiej infrastruktury krytycznej.

⁶³ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zmian.).

⁶⁴ W sensie wewnątrzkomunikacyjnym biegunem bezpieczeństwa jest kontrola portowa i system przepustek wydawanych przez zarządy portów.

⁶⁵ Szerzej w: K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007.

⁶⁶ Zlot żaglowców został odpowiednio zabezpieczony, również w aspekcie ataku terrorystycznego. W zapewnianiu bezpieczeństwa brała udział m.in. wyspecjalizowana jednostka badawczo-rozwojowa – Centrum Techniki Morskiej S.A.

portu w Świnoujściu, przebudowa nabrzeża Prezydenta, zagospodarowanie Nabrzeża Bułgarskiego w Gdyni, rozbudowa terminali kontenerowych, prace pogłębiarskie. W skali województwa pomorskiego ważnym przedsięwzięciem była również budowa trasy Kwiatkowskiego. Z kolei dla ruchu turystycznego w gdańskim porcie istotne znaczenie miało przyciągnięcie fińskich linii pasażerskich Finnlines. W najbliższych latach na wybrzeżu gdańskim mają powstać dwa centra logistyczne. Rozbudowie ma ulec baza paliw w gdańskich Górkach Zachodnich oraz baza magazynowo-przeładunkowa paliw płynnych w Porcie Północnym. Ciekawym planem jest również budowa kawern solnych – podziemnych zbiorników służących magazynowaniu rezerw ropy naftowej⁶⁷.

Wśród sukcesów polskich portów są jednak przedsięwzięcia o charakterze dyskusyjnym. Należy do nich rewitalizacja terenów portowych nazywana przez niektórych porażką gospodarki terenami portowymi, przez innych nadzieją rozwoju miast portowych. Niewątpliwie podjęte w tym zakresie decyzje podyktowane były fiaskiem starań władz lokalnych w znalezieniu inwestora, który mógłby zachować przemysłowy charakter portowego obszaru i zapewnić w ten sposób ciągłość zatrudnienia w zlokalizowanych tam przedsiębiorstwach⁶⁸. W obliczu gospodarczego kryzysu rewitalizacja wydaje się być przede wszystkim pewniejszym i łatwiejszym sposobem wykorzystania terenów portowych, choć słuszność takiej decyzji będzie można ocenić w dłuższej perspektywie czasowej.

ISSUES AND CHALLENGES FACED BY POLISH HARBOUR POLICY IN THE CONTEXT OF OPERATION OF MAJOR HARBOURS

(Summary)

The article outlines the issues and challenges faced by Polish sea harbours in the light of European documents on harbour policy and Polish authorities' plan of action. The author discusses the effects of recent economic slowdown and attitudes of various players, including the harbour users. Despite pessimism associated with valid criticism regarding the harbours' lost opportunities and failures, the article draws an optimistic prognosis of their development in the light of recent legislative awareness and effects of cooperation.

⁶⁷ J. Klein, J. Sieński, *Nowa baza paliw PERN w gdańskim Porcie Północnym*, www.portal.morski.pl (12.08.2009 r.).

⁶⁸ Z problemem wiarygodnego inwestora borykają się obecnie stocznie: gdyńska i szczecińska, które padły ofiarą katarskiego Stichting Particulier Fonds Greenrights.