

ZBIGNIEW GODECKI

PAŃSTWOWY NADZÓR NAD NIEPAŃSTWOWYM PILOTAŻEM MORSKIM

Unormowanie pilotażu morskiego kodeksem morskim oraz ustawą o bezpieczeństwie morskim i przepisami wykonawczymi do tych ustaw budzi liczne zastrzeżenia co do jego technicznej i merytorycznej poprawności. Szczególnie kontrowersyjny jest fakt, że świadczenie usług należy nie do państwa (administracji morskiej), lecz do prywatnych przedsiębiorców, którym przysługuje konstytucyjna wolność działalności gospodarczej, i realizowane jest przez pilotów korzystających z tej samej wolności, jak i wolności wykonywania zawodu. Artykuł zawiera krytyczną analizę tylko tych przepisów, które dotyczą nadzoru państwowego nad pilotażem. Stanowi materiał do przemyśleń pod kątem sformułowania odpowiednich wniosków tak de lege lata, jak i de lege ferenda.

W literaturze przedmiotu zgłoszono ponad 50 propozycji pilnej nowelizacji kodeksu morskiego. Dotyczy to także przepisów o pilotażu. Przepisy te to bodaj najbardziej nieudana część kodeksu. Przedmiotem zainteresowania autora jest jednak tylko art. 229. Dodając do niego art. 36 ustawy o bezpieczeństwie morskim oraz akty wykonawcze do tych ustaw, otrzymujemy bardzo zły obraz legislacji w tym zakresie.

1. WPROWADZENIE

Istnieje powszechna zgoda, że ze względu na bezpieczeństwo morskie świadczenie usług pilotowych powinno być objęte odpowiednim nadzorem państwowym, ale co do tego, na czym ma on polegać, tak powszechnej zgody już nie ma. Poddawane już było krytyce unormowanie tej materii przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie kodeksu morskiego z 2001 r.¹. Kwestionowane było już także unormowanie zawarte w tym kodeksie².

¹ Zob. np. J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 1997, s. 210 („Usytuowanie stacji pilotowych w strukturze administracji morskiej budzi istotne wątpliwości”). Szerzej Z. Godecki, *O potrzebie i założeniach nowej regulacji pilotażu morskiego*, *Prawo Morskie*, 1999, t. XII, s. 39–48.

² Zob. Z. Godecki, *Stacja pilotowa jako nowa instytucja kodeksu morskiego*, *Prawo Morskie*, 2003, t. XVIII, s. 73–80.

M.H. Koziński zgłosił ponad 50 propozycji pilnej nowelizacji kodeksu morskiego³. Wśród nich znalazły się również przepisy o pilotażu⁴, które stanowią bodaj najbardziej nieudaną część kodeksu. Przedmiotem naszego zainteresowania jest jednak tylko art. 229. Dodając do niego art. 36 ustawy o bezpieczeństwie morskim⁵, który także odnosi się do pilotażu, oraz akty wykonawcze do tych ustaw, otrzymujemy bardzo zły obraz legislacji w tym zakresie.

Niepodobna uznać, aby rekodyfikację⁶ prawa morskiego przeprowadzono bez uprzedniego – jak wymagały ówczesne Zasady techniki prawodawczej⁷ – zaznajomienia się z dotychczasowym stanem prawnym w tej dziedzinie. Nie sposób byłoby także uznać za poprawne rozważania na temat efektów tej rekodyfikacji bez wcześniejszego przedstawienia przedkodeksowych unormowań w interesującym nas tu zakresie. Od tego więc zaczynam.

2. UNORMOWANIA PRZEDKODEKSOWE JAKO MATERIAŁ PREREKODYFIKACYJNY I POMOCNY W DALSZYCH ROZWAŻANIACH

Stacje pilotowe, regulaminy ich funkcjonowania oraz nadzór nad pilotażem jako instytucje prawne nie są nowościami w przepisach naszego prawa morskiego. Wprawdzie poprzedni kodeks morski⁸ niczego *expressis verbis* na temat tych instytucji nie głosił, ale występowały one w rozporządzeniach wydawanych jedno po drugim na podstawie upoważnienia z art. 216 (później⁹: 222) k.m., wedle którego właściwy minister miał obowiązek określenia w drodze rozporządzenia „organizacji pilotażu, kwalifikacji zawodowych pilotów oraz obowiązku i zasad korzystania z usług pilotów”, ale też mógł po części zaniechać tego obowiązku na rzecz upoważnienia dyrektorów urzędów morskich „do wprowadzenia obowiązku korzystania i do określenia szczegółowych warunków korzystania z usług pilota”.

W pierwszym z tych rozporządzeń (z 1963 r.¹⁰) nie było jednak mowy o stacjach pilotowych jako o czymś, co powinno być przez kogoś tworzone.

³ Dz.U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1545 z późn. zm.

⁴ M.H. Koziński, *Celowość nowelizacji nowego kodeksu morskiego*, Prawo Morskie, 2003, t. XVIII, s. 20–21. Zob. także tego autora *Kodeks morski 2001*, Prawo Morskie, 2002, t. XVII, s. 21–23.

⁵ Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1156 z późn. zm.

⁶ Termin wprowadzony do literatury przez M.H. Kozińskiego (*Nowy kodeks morski*, Gdynia 2003, s. 13).

⁷ Mon. Pol. z 1991 r., Nr 44, poz. 310.

⁸ Dz.U. z 1961 r., Nr 58, poz. 318.

⁹ Dz.U. z 1986 r., Nr 35, poz. 192.

¹⁰ Dz.U. Nr 48, poz. 273.

(Oczywiście funkcjonowały odpowiednie struktury – z pilotami, pilotówkami itd. – które powszechnie nazywano stacjami pilotowymi). Nie występowała w nim także nazwa „stacja pilotowa”. Była tam natomiast mowa o „regulaminach służby pilotowej” jako o czymś, co powinno być „ustalone”. I tak, w portach Gdańsk, Gdynia i Szczecin „ustalać” je mieli dyrektorzy zarządów portów (o statusie przedsiębiorstwa państwowego), zaś w pozostałych portach – kapitanowie portów. Wydawane więc były te regulaminy przez te podmioty, które miały niejako monopol na świadczenie usług pilotowych oraz były pracodawcami pilotów, niejako na ich wewnętrzny użytek.

Rozporządzenie to normowało ponadto wszystko to, o czym mówił art. 216 k.m. (wymagania kwalifikacyjne pilotów itd.), i głosiło także, że „wykonywanie pilotażu” przez zarządy portów odbywa się „pod nadzorem” właściwych miejscowo kapitanów portów. Za przepis dotyczący tego nadzoru można by uznać również ten, wedle którego „regulamin służby pilotowej” dyrektor zarządu portu ustalał „w uzgodnieniu z kapitanem portu”. Ów regulamin zarządu portu (także urzędu morskiego) był więc aktem wewnętrznym kierownika zakładu pracy na wzór regulaminu pracy.

Identycznie sprawy te były unormowane w następnym (z 1969 r.) rozporządzeniu dotyczącym pilotażu morskiego¹¹. Natomiast kolejne (z 1974 r.¹²) stanowiło na ten temat już nieco inaczej. Różnica polegała na tym, że przybył pilotaż świadczony przez stocznie („stoczniowy”), a „regulamin służby pilotowej” stoczni „ustalać” miał dyrektor stoczni „w uzgodnieniu z urzędem morskim”, zaś „nadzór nad wykonywaniem usług pilotowych” (a więc już „usług”, a nie „pilotażu”) przez stocznie (jak również przez zarządy portów i urzędy morskie) sprawować mieli kapitanowie portów. Podobnie w rozporządzeniu z 1984 r.¹³. Tu jednak pojawił się termin „stacja pilotażu”, ale tylko w odniesieniu do tzw. pilotażu pełnomorskiego. Wprowadziło ten rodzaj pilotażu już poprzednie rozporządzenie, ale nie operowało tym terminem. To zaś nadto definiowało ową stację pilotażu: „Funkcje stacji pilotażu pełnomorskiego wykonują Kapitanaty Portów w Gdyni i w Szczecinie”. Dalej była w nim mowa o tym, że nadzór „nad wykonywaniem usług pilotowych w pilotażu pełnomorskim sprawuje dyrektor urzędu morskiego”. Pojawiła się też nowa nazwa: „regulamin pracy pilota” (a więc już nie: „służby”). Odpowiedni zaś przepis stanowił: „Regulamin pracy pilota ustala pracodawca pilota w uzgodnieniu z dyrektorem właściwego urzędu morskiego i [co stanowi *novum* – ZG] przedstawicielem środowiska pilotów”.

To *novum* jednak znikło na mocy nowelizacji z 1989 r.¹⁴. Pod wpływem ówczesnie obowiązującej ustawy o działalności gospodarczej zostały usunięte

¹¹ Dz.U. Nr 25, poz. 192.

¹² Dz.U. Nr 35, poz. 205.

¹³ Dz.U. z 1985 r., Nr 2, poz. 9.

¹⁴ Dz.U. Nr 61, poz. 370.

również przepisy o wykonywaniu usług pilotowych wyłącznie przez zarządy portów, stocznie i urzędy morskie. W ich miejsce został wprowadzony (niepotrzebny i niefortunnie powtarzający to, o czym stanowiła ustawa) przepis w brzmieniu: „Usługi w zakresie pilotażu morskiego mogą organizować i świadczyć osoby fizyczne, prawne i inne jednostki organizacyjne”. Przeredagowane zostały nieco także przepisy o nadzorze. Zastąpił je przepis następujący: „Nadzór nad wykonywaniem usług w pilotażu morskim sprawuje kapitan portu”. Wreszcie powtórzony został przepis w brzmieniu: „Regulamin pracy pilota ustala pracodawca pilota w uzgodnieniu z dyrektorem właściwego urzędu morskiego”.

W końcu to znowelizowane rozporządzenie z 1984 r. zastąpione zostało rozporządzeniem z 1992 r.¹⁵. Wydano je wówczas, kiedy to świadczenie usług pilotowych należało już wyłącznie do przedsiębiorców. W rozporządzeniu tym pojawiła się po raz pierwszy nazwa „stacja pilotowa” w takim oto kontekście: „Organizacja usług pilotowych (...) należy do stacji pilotowych tworzonych i nadzorowanych przez dyrektorów właściwych urzędów morskich dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska i porządku portowo-żeglugowego”. Dalej następowały przepisy: „Stacją pilotową kieruje szef pilotów, wybierany przez pilotów danej stacji w sposób określony regulaminem” oraz „Regulamin stacji pilotowej zatwierdza dyrektor właściwego urzędu morskiego”. Wreszcie znalazł się tam także przepis ustalający, że: „Nadzór nad wykonywaniem usług pilotowych w pilotażu morskim sprawuje kapitan portu”.

Charakter prawny owego „regulaminu stacji pilotowej” oraz przedmiot i krąg jego adresatów nie były już tak oczywiste, jak w przypadku wcześniejszych „regulaminów pracy pilota” czy nawet jeszcze wcześniejszych „regulaminów służby pilotowej”.

Obowiązek tworzenia stacji pilotowych, o którym była mowa w tym rozporządzeniu, został odczytany przez dyrektorów urzędów morskich jako obowiązek wydania aktów o nazwie „zarządzenie” i takie akty zostały wydane¹⁶, tyle że merytoryczna treść takiego zarządzenia ograniczała się do wyrażenia „tworzy się stacje pilotowe”. Ukazały się też i zostały doręczone przedsiębiorcom pilotowym, jako „zatwierdzone” przed dyrektorów urzędów morskich, acz nieopublikowane, „regulaminy stacji pilotów”¹⁷, z których wynikało, że „stacja pilotowa”¹⁸ to po prostu ogół pilotów rozumianych jako osoby posiadające uprawnienia do pilotowania statków na danym akwenie.

¹⁵ Dz.U. Nr 43, poz. 192.

¹⁶ Jako nieopublikowane zarządzenie dyrektora UM w Gdyni o sygnaturze OP-/05121/10/92 oraz opublikowane – dyrektora UM w Szczecinie (Dz.Urz. Woj. Szcz. z 1992 r., Nr 9, poz. 120).

¹⁷ A więc nie – jak w rozporządzeniu – „stacji pilotowych”.

¹⁸ Tym razem więc – jak w rozporządzeniu – „...pilotowa” (a nie „...pilotów”).

Przypomnijmy, że rozporządzenie z 1992 r. zostało wydane, kiedy to świadczeniem usług pilotowych w zakresie swej działalności gospodarczej zajmowały się już wyłącznie spółki handlowe z własnymi stacjami pilotowymi rozumianymi jako struktury (osoby, rzeczy i miejsca) zatrudniające w tym celu pilotów-pracowników lub pilotów-zleceniobiorców (także funkcjonujących jako przedsiębiorcy). W związku z tym w środowisku pilotów pytano retorycznie (po części także sarkastycznie): czyżby dyrektorzy urzędów morskich „reanimowali żyjące” nasze stacje pilotowe i ich regulaminy, a jeżeli tak, to jak ma się to do konstytucyjnej wolności gospodarczej? Dodawano też, że skoro rozporządzenie nakazało dyrektorom utworzenie stacji pilotowych, to je formalnie (*de iure*) utworzono, a *de facto* wirtualne stacje pilotowe z wirtualnymi regulaminami, „istnienie” których niczego pozytywnego w zakresie bezpieczeństwa morskiego nie wносиło, ale też świadczeniu usług pilotowych nie przeszkadzało.

J. Młynarczyk określił taką stację pilotową jako „podstawową jednostkę administracji morskiej organizującą usługi pilotowe”. Zarazem problem, jaki został wywołany takim „utworzeniem” stacji pilotowych, ujął delikatniej, twierdząc, że „usytuowanie stacji pilotowych w strukturze administracji morskiej budzi istotne wątpliwości”¹⁹.

Przypomnijmy jeszcze tylko, że w czasie obowiązywania poprzedniego kodeksu morskiego (w 2000 r.) wydana została ustawa o bezpieczeństwie morskim,²⁰ również zawierająca przepisy o pilotażu, w tym jeden stanowiący o sprawowaniu nadzoru nad pilotażem przez dyrektorów urzędów morskich (art. 36 ust. 4), zaś drugi (art. 36 ust. 7) – upoważniający właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia między innymi uprawnień tych organów w zakresie sprawowania tego nadzoru, oraz trzeci (art. 55) – uchylający wspomniany już art. 222 k.m., który uprawniał ministra do regulowania określonych w nim spraw z zakresu pilotażu morskiego.

W ten sposób doprowadzono do dwuustawowego unormowania pilotażu morskiego, co wobec poprzedniego unormowania jednoustawowego tej (jak to określał § 1 ust. 1 ówczesnych Zasad techniki prawodawczej²¹) „dziedziny spraw” (która powinna być wyczerpująco uregulowana jedną ustawą) może budzić zastrzeżenia.

¹⁹ J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 1997, s. 210.

²⁰ Dz.U. Nr 109, poz. 1156.

²¹ Zob. przypis 5.

3. STACJE PILOTOWE I REGULAMINY ICH FUNKCJONOWANIA WEDŁUG KODEKSU MORSKIEGO

Wymieniony wyżej art. 229 k.m., jako przedmiot niniejszej krytyki, ma następujące brzmienie: „§ 1. Świadczenie usług pilotowych w pilotażu obowiązkowym oraz szkolenie kandydatów na pilotów i pilotów organizują i koordynują stacje pilotowe utworzone przez dyrektora terytorialnie właściwego urzędu morskiego dla określonego rejonu pilotowego. § 2. Tworząc stację pilotową, o której mowa w § 1, dyrektor urzędu morskiego wydaje regulamin jej funkcjonowania, po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowej pilotów”.

Pojęcia stacji pilotowej kodeks morski *expressis verbis* nie definiuje. Skoro jednak według art. 229 k.m. ma to być coś, co ma organizować i koordynować świadczenie usług pilotowych oraz szkolenie pilotów i kandydatów na pilotów, to powinna to być określona struktura organizacyjna (ludzie, rzeczy i miejsce). Powstaje w związku z tym pytanie o sposób jej „utworzenia” przez dyrektora urzędu morskiego (będącego jednocześnie kierownikiem tego urzędu i pracodawcą jego funkcjonariuszy oraz terenowym organem administracji rządowej). Czy ma to być czynność organizacyjno-techniczna czy decyzja (wewnętrzna czy administracyjna), a może akt prawotwórczy (wewnętrzny albo powszechnie obowiązujący)?

Z kolei skoro wedle art. 229 k.m. „wydany” ma być „regulamin funkcjonowania” stacji pilotowej, to powinien on być aktem normatywnym, a jeżeli aktem normatywnym – to tylko z kategorii tego rodzaju aktów, jakie pozostają w dyspozycji dyrektora urzędu morskiego wedle odnośnych przepisów ustrojowych (o których dalej). W rachubę wchodzi dwa rodzaje tych aktów, w zależności od statusu prawnego ich adresatów. I tak, gdyby tymi adresatami miały być wyłącznie podmioty organizacyjnie podległe dyrektorowi urzędu morskiego, powinien to być akt wewnętrzny w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP. Natomiast gdyby adresatami takiego regulaminu miały być inne (czy nawet także inne) niż podległe dyrektorowi urzędu morskiego podmioty, to powinien to być akt prawa miejscowego, będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji. Taki regulamin powinien zostać wydany w drodze „zarządzenia” wskazującego § 2 art. 229 k.m. jako podstawę prawną jego wydania i powinien zostać ogłoszony (jako takie właśnie „zarządzenie”) we właściwym miejscowo wojewódzkim dzienniku urzędowym, bo tak stanowi art. 47 ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej²² za art. 88 Konstytucji, wedle którego warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w sposób określony ustawowo. Na próżno by

²² Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.

jednak szukać w „morskich” wojewódzkich dziennikach urzędowych takich zarządzeń (ale o tym dalej).

Jako podstawę prawną wydania tego rozporządzenia minister wskazał art. 36 ust. 7 ustawy o bezpieczeństwie morskim²³. W przepisie tym (rzeczywiście upoważniającym do wydania rozporządzenia) nie ma jednak ani słowa na temat stacji pilotowych i regulaminów ich funkcjonowania. O wydawaniu tego rodzaju regulaminów stanowi bowiem art. 229 k.m. Dlatego też § 16 pkt 6 tego rozporządzenia nie ma żadnej wartości normatywnej. Nie można nawet uznać, że mamy tu do czynienia tylko z powtórzeniem tego, o czym stanowi art. 229 k.m., bo rozporządzenie mówi o tym nieco inaczej niż ten przepis. Wreszcie, co najważniejsze, rozporządzenie to w tej części jest niekonstytucyjne, gdyż dotyka materii, której unormowanie do ministra nie należy. Artykuł 229 k.m. upoważnia bowiem do wydawania regulaminów funkcjonowania stacji pilotowych dyrektorów urzędów morskich, a nie ministra. Zatem w zakresie owego § 16 ust. 6 jest ono sprzeczne z Konstytucją, bo ta dopuszcza wydanie rozporządzenia tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92), oraz stanowi, że organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Co w takim razie z legalnością wydanego z powołaniem się na ten rozporządzeniowy przepis komunikatu dyrektora UM?

4. NADZÓR NAD PILOTAŻEM WEDŁUG USTAWY O BEZPIECZEŃSTWIE MORSKIM

Artykuł 37 ustawy o bezpieczeństwie morskim składa się z 7 ustępów, lecz w zakresie naszego zainteresowania są w zasadzie tylko dwa o następującym brzmieniu: „4. Nadzór nad pilotażem na obszarze portów morskich, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, w zakresie niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa morskiego, sprawuje dyrektor właściwego urzędu morskiego” oraz „7. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, wymagania kwalifikacyjne pilota morskiego (...), a także szczegółowe uprawnienia dyrektora urzędu morskiego w zakresie sprawowania nadzoru nad pilotażem, mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji usług pilotowych”²⁴.

Powołanymi ustawowo do świadczenia usług pilotowych są tylko – wedle art. 223 k.m. – podmioty o statusie prawnym „przedsiębiorcy”. Mamy tu więc

²³ Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1156 z późn. zm.

²⁴ Odpowiednie fragmenty aktów wykonawczych do tych przepisów przytaczam lub omawiam dalej w miarę potrzeb.

do czynienia ze zjawiskiem nadzoru państwowego nad czymś, co enigmatycznie określił ustawodawca jako „pilotaż”. W gruncie rzeczy chodzi tu o państwowy nadzór nad podmiotami niepaństwowymi (przedsiębiorcami i pilotami), którym Konstytucja zapewnia wolność działalności gospodarczej (art. 22) i wolność wykonywania zawodu (art. 65), ewentualnie ograniczone tylko ustawowo, i wyłącznie na warunkach określonych w art. 31, czyli tylko wtedy, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (w odniesieniu do wolności gospodarczej także ze względu na ważny interes publiczny – art. 22), przy czym nie mogą one naruszać istoty tych wolności. Dlatego też (aczkolwiek nie tylko) mówienie przez ustawodawcę tak lakonicznie o „nadzorze”, z odesłaniem do przepisów podustawowych co do szczegółów, budzi zastrzeżenia, poczynając od zawartego w pytaniu następującym: jakież to „szczegółowe” uprawnienia dyrektora urzędu morskiego minister ma określić na podstawie upoważnienia prawotwórczego z art. 36 ust. 7 ustawy o bezpieczeństwie morskim, skoro ustawodawca nie wymienia żadnych uprawnień „ogólnych”, które minister powinien „uszczegółowić”?

Kolejne zastrzeżenie wynika z porównania zawartych w tejże ust. 7 wytycznych dotyczących treści rozporządzenia²⁵ z określonym w ust. 4 zakresem nadzoru nad pilotażem. O ile bowiem ust. 4 mówi o nadzorze „w zakresie niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa morskiego”, o tyle wedle ust. 7 minister powinien określić owe „uprawnienia” dyrektora urzędu morskiego „mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji usług pilotowych”. Przecież „prawidłowa realizacja usług pilotowych” to daleko więcej niż „zapewnienie bezpieczeństwa morskiego”.

5. PILOTAŻ WEDŁUG ORGANÓW ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Chcąc stwierdzić, jak z powyższymi dylematami poradził sobie minister, najlepiej spojrzeć w odnośne rozporządzenie. Z jego odszukaniem niewtajemniczeni mogą mieć jednak kłopot, gdyż nie istnieje takie rozporządzenie wykonawcze do art. 37 ust. 7 ustawy o bezpieczeństwie morskim, którego tytuł informowałby o tym, że dotyczy ono nadzoru nad pilotażem, nie mówiąc już o tym, żeby informował, że określa ono „szczegółowe” (jak chce ustawa) uprawnienia w tej materii. Istnieje natomiast rozporządzenie „w sprawie

²⁵ Według art. 92 Konstytucji RP upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno zawierać między innymi „wytyczne dotyczące treści aktu”.

kwalifikacji zawodowych pilotów morskich”²⁶, które w § 1 informuje, że precyzuje także owe „uprawnienia” (choć nie „szczegółowe”). Budzi to zastrzeżenia w świetle Zasad techniki prawodawczej²⁷, ale nie to jest najważniejsze. Nie jest też priorytetem to, że pośród osiemnastu merytorycznych paragrafów tego rozporządzenia tylko jeden dotyczy tych uprawnień. Najistotniejsza jest jego treść, a przepis ten to § 16, który rozpoczyna się formułą „w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania usług w pilotażu morskim...” (a więc jak w ust. 7, a nie w ust. 4 art. 37 ustawy). Jedno z tych „nadzorczych” uprawnień dyrektora urzędu morskiego zostało w tymże paragrafie zapisane następująco: „określa minimalną liczbę pilotów uprawnionych do świadczenia usług pilotowych w rejonie pilotowym...”. Czemu określenie minimalnej liczby pilotów miałoby służyć, jest oczywiste: albo „bezpieczeństwu morskemu” (jak chce ust. 4) albo „zapewnieniu prawidłowej realizacji usług pilotowych” (jak chce ust. 7) na obszarze, który minister nazywa „rejonem pilotowym” (zresztą bez zdefiniowania tego terminu). Problem tylko w tym, że określenie przez dyrektorów urzędów morskich takich („minimalnych”) liczb pilotów w odpowiednich „rejonach pilotowych”, a zapewnienie takich liczb przez przedsiębiorców pilotowych, to dwie zupełnie inne kwestie. Przede wszystkim powstaje pytanie: w jakiej to formie prawnej ma nastąpić określenie tej liczby (aktu prawotwórczego czy decyzji administracyjnej)? Drugie zaś pytanie brzmi: co się stanie, jeżeli przedsiębiorcy pilotowi dysponować będą mniejszą liczbą pilotów? Rozporządzenie na to pytanie nie odpowiada.

Drugie z owych „uprawnień nadzorczych” dyrektora urzędu morskiego jest następujące: „na podstawie odrębnych przepisów prowadzi listę pilotów morskich i pilotów pełnomorskich”. Skoro stanowią o tym „odrębne przepisy” (a jest to art. 228 k.m.), to ten rozporządzeniowy zapis nie ma żadnej wartości normatywnej, a nadto nie powinien być w ogóle znaleźć się w tym rozporządzeniu, skoro nie jest ono aktem wykonawczym do kodeksu morskiego²⁸. To samo dotyczy kolejnych trzech „uprawnień...” dyrektora urzędu morskiego, które brzmią: „tworzy stację pilotową...”, „...ogłasza rejony pilotowe oraz terytorialny zasięg działania stacji pilotowej” i „ustanawia regulamin funkcjonowania stacji pilotowej, w którym określa: a) organizację pracy pilotów, b) zakres obowiązków szefa pilotów”. Jak już była o tym mowa, o tworzeniu stacji pilotowych i wydawaniu regulaminów ich funkcjonowania mówi bowiem art. 229 k.m. Ten rozporządzeniowy katalog „uprawnień” zamyka zapis mówiący, że dyrektor urzędu morskiego „na wniosek organizacji społeczno-zawodowej pilotów powołuje i odwołuje szefa pilotów”. Pomijając już, że nie

²⁶ Dz.U. z 2003 r., Nr 39, poz. 339.

²⁷ Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

²⁸ Zob. § 115 *Zasad techniki prawodawczej* (Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).

istnieje organizacja „zawodowa” pilotów²⁹ oraz że rozporządzenie nie definiuje terminu „szef pilotów”, to jednak faktem jest, iż termin ten występuje w kontekście zapisu mówiącego o stacji pilotowej, a więc o tym, czego dotyczy kodeks morski – jest to sprawa, która nie mieści się w zakresie ustawy o bezpieczeństwie morskim, a tym samym nie powinna była znaleźć się w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy. Tak więc rozporządzenie, które w § 1 deklaruje – za przepisem ust. 7 art. 36 ustawy o bezpieczeństwie morskim – że określa uprawnienia dyrektorów urzędów morskich w zakresie sprawowania nadzoru nad pilotażem, w gruncie rzeczy żadnych takich uprawnień w swym § 16 nie określa. Natomiast wkroczeniem w materię kodeksową powoduje zamieszanie i wprowadza w błąd, o czym niżej.

Nie mniejszy (raczej nawet większy) kłopot niż z szukaniem wymienionego wyżej rozporządzenia sprawia szukanie owych regulaminów funkcjonowania stacji pilotowych, o których mowa w art. 229 k.m. Można je (ale nie wszystkie) znaleźć w odnośnych wojewódzkich dziennikach urzędowych. I tak, w jednym z nich³⁰ znajdujemy teksty o nazwach: *Regulamin funkcjonowania Stacji Pilotowej Gdańsk* oraz *Regulamin funkcjonowania Stacji Pilotowej Gdynia*. Są one załącznikami do tekstu zatytułowanego *Komunikat Nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 12 marca 2003 r. w sprawie utworzenia stacji pilotowych, ich siedzib oraz ustanowienia regulaminu ich funkcjonowania*.

W komunikacie tym dyrektor UM głosi między innymi, że „podaje do wiadomości”, iż „tworzy się Stację Pilotową w Gdańsku i Stację Pilotową w Gdyni”, których regulaminy funkcjonowania stanowią załączniki do tego komunikatu.

Według wspomnianego komunikatu: „Na podstawie § 16 pkt 3 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23.01.2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych pilotów morskich (Dz.U. Nr 39, poz. 339) podaję do wiadomości...”. Znany już nam § 16 tego rozporządzenia w punktach 3 i 6 głosi, że dyrektor właściwego urzędu morskiego: (3) „tworzy stację pilotową i podaje do wiadomości w drodze komunikatu jej siedzibę oraz przedsiębiorcę, który utrzymuje i zarządza stacją pilotową oraz terytorialny zasięg działania stacji pilotowej” oraz (6) „ustanawia regulamin funkcjonowania stacji pilotowej, w którym określa: a) organizację pracy stacji, b) zakres obowiązków szefa pilotów”.

Zamieszczanie w wojewódzkich dziennikach urzędowych komunikatów dopuszcza ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³¹. Wedle tej ustawy w dziennikach tych ogłasza się, poza aktami

²⁹ Istnieje Polskie Stowarzyszenie Pilotów Morskich, działające na podstawie ustawy o stowarzyszeniach, a te nie są organizacjami zawodowymi (są nimi tylko związki zawodowe oraz samorządy zawodowe; samorząd zawodowy pilotów nie istnieje).

³⁰ Pom. Dz.Urz. z 2003 r., Nr 70, poz. 1117.

³¹ Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718 z późn. zm.

prawa miejscowego (jako źródłami prawa powszechnie obowiązującego) i wskazanymi w niej rodzajowo innymi aktami prawnymi, także „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. Takim przepisem szczególnym jest między innymi pkt 6 § 16 tego rozporządzenia, ale nie ma w nim mowy o ogłoszeniu komunikatu w sprawie ustanowienia regulaminów funkcjonowania stacji pilotowych. Komunikat dyrektora UM nie ma więc w tym zakresie podstawy prawnej. Chciałoby się w związku z tym ewentualnie uznać, że wadą tego rozporządzenia jest brak w jego pkt. 6 § 16 wskazania komunikatu jako formy podania do wiadomości o wydaniu regulaminów funkcjonowania stacji pilotowych. Ma ono jednak zdecydowanie poważniejszą wadę.

A oto inna kwestia: skoro mamy do czynienia z komunikatem dyrektora UM, to w rozumieniu ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych można mówić tylko o informacji o utworzeniu stacji pilotowych oraz wydaniu regulaminów ich funkcjonowania. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób utworzono te stacje i wydano ich regulaminy.

Zauważmy, że inaczej pod tym względem postąpił dyrektor UM w Szczecinie. Ogłosił on bowiem „Komunikat... w sprawie utworzenia stacji pilotowej”³², w którym nie ma jednak mowy o regulaminie funkcjonowania tej stacji. Natomiast jest zapis, że została ona utworzona „decyzją z dnia 7 maja 2003 r.” tegoż dyrektora. W komunikacie dyrektora UM w Gdyni nie ma mowy o takiej decyzji. Znajdujemy w nim natomiast formułę „tworzy się...”. Czy ma to oznaczać, że wymienione w tej formule stacje pilotowe zostały właśnie utworzone tym komunikatem? A czy takim komunikatem można utworzyć realną stację pilotową i „wydać” („ustanowić”) regulamin jej funkcjonowania?

Z drugiej znów strony rodzi się pytanie: czy art. 229 k.m. nakazuje tworzenie stacji pilotowych w drodze „decyzji” (administracyjnych w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, a jeżeli nie takich, to jakich?) i czy dyrektor UM w Szczecinie postąpił zgodnie z tym przepisem, wydając ową „decyzję z dnia...”, o której istnieniu informuje odnośnym komunikatem? Jeżeli ewentualnie tak, to trzeba by uznać, że dyrektor UM w Gdyni, nie wydając podobnej decyzji, postąpił wbrew temu przepisowi „ewentualnie”, bo wcale nie jest oczywiste, że art. 229 k.m. nakazuje wydawanie w tych sprawach decyzji.

Czytając ów komunikat dyrektora UM w Gdyni, nie sposób uznać, że ma się do czynienia z czymś, czemu przysługuje nazwa „komunikat”. Jest to bowiem tekst zredagowany w formie aktu normatywnego, w którym znajduje się między innymi taki oto (istotny z punktu widzenia tego, o czym będzie mowa dalej) zapis: „§ 4.1. W skład stacji pilotowych wchodzi przedsiębiorcy świadczący usługi pilotowe w rejonie pilotowym. 2. Przedsiębiorcy, o których mowa w ust. 1, ponoszą koszty utrzymania stacji pilotowej. 3. Przedsiębiorcą

³² Zach. Dz.Urz. z 2003 r., Nr 45, poz. 762.

odpowiedzialnym za utrzymanie i zarządzanie stacją pilotową, o której mowa w § 1 ust. 1 komunikatu, w imieniu przedsiębiorców świadczących usługi pilotowe jest: 1) w Stacji Pilotowej w Gdańsku – «GDAŃSK-PILOT» Sp. z o.o., 2) w Stacji pilotowej w Gdyni – «UNIPIL» Sp. z o.o.”.

Znajdujemy tam także zapis wręcz kuriozalny w brzmieniu: „§ 6. Komunikat wchodzi w życie *[sic!]* z dniem (...) poprzez podanie do wiadomości w drodze wywieszenia w kapitanatach i bosmanatach portów i podlega ogłoszeniu w Dziennikach Urzędowych (...). Komunikat zostaje umieszczony na stronie internetowej Urzędu Morskiego w Gdyni”.

Nie inaczej sprawa ma się z załącznikiem do tego komunikatu, określonym w nim jako regulamin funkcjonowania stacji pilotowej. Zaczyna się on od § 1, którego ust. 1 głosi, że „Stacją Pilotową kieruje Szef Pilotów...”, zaś ust. 2 – że „Szefa Pilotów powołuje i odwołuje Dyrektor Urzędu Morskiego (...) spośród pilotów...”. Ustawa 3 natomiast zawiera katalog „podstawowych obowiązków” tego szefa, a wśród nich takie jak np. „ustalenie niezbędnych wymagań dla pilotów w zakresie ubioru, środków łączności oraz osobistych środków ratunkowych” (pkt 2); „organizowanie i nadzór nad wymaganymi szkoleniami pilotów oraz opracowanie ich rocznego harmonogramu (który podlega zatwierdzeniu przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) i czuwanie nad ich prawidłowym przebiegiem” (pkt 10); „organizowanie praktyk pilotowych dla kandydatów na pilotów (...) i wyznaczanie pilotów do prowadzenia tych praktyk...” (pkt 11).

Z kolei § 2 ust. 3 to katalog „podstawowych obowiązków pilota”. Należą do nich między innymi: „ciągła aktualizacja wiedzy na temat (...) przepisów prawa międzynarodowego, krajowego i miejscowego...” (pkt 1); „przestrzeganie zasad bezpieczeństwa pracy...” (pkt 11) oraz „zachowanie w czasie wykonywania czynności pilotowych czystego i schludnego wyglądu...” (pkt 12).

Znajdujemy tam także i taki zapis: „Dyrektor Urzędu Morskiego może dokonać zmian w regulaminie Stacji Pilotowej...” (§ 6 ust. 2).

Przypomnijmy, że piloci, o których mowa w tym regulaminie, nie są osobami podległymi organizacyjnie dyrektorowi urzędu morskiego, lecz pozostają w odpowiednich stosunkach cywilnoprawnych z wymienionymi w § 4 komunikatu spółkami handlowymi, a to rodzi określone konsekwencje prawne na linii piloci i przedsiębiorstwa pilotowe (z jednej strony) a dyrektor urzędu morskiego (z drugiej).

Coś, co jako stacja pilotowa powinno organizować i koordynować świadczenie usług pilotowych oraz szkolenie pilotów i kandydatów na pilotów i co powinno mieć regulamin funkcjonowania, powinno też być tworem realnym, składającym się z odpowiednio zorganizowanych osób i rzeczy, czyli jednostką organizacyjną. Dyrektor urzędu morskiego, jako kierownik odnośnej państwowej jednostki organizacyjnej, działając na podstawie odpowiednich przepisów ustrojowych, mógłby utworzyć swoim zarządzeniem (czy inaczej nazwanym aktem wewnętrznym) komórkę organizacyjną tego urzędu, także o nazwie

„stacja pilotowa”, z własnymi pracownikami (funkcjonariuszami) i z odpowiednim sprzętem oraz regulaminem funkcjonowania.

Artykuł 229 k.m. pozwala przyjąć, że przepis ten nie wymaga, aby stacje pilotowe były tworami obsadzonymi przez pracowników urzędów morskich i wyposażonymi technicznie przez te urzędy, lecz dopuszcza ich obsadzenie przez pilotów oraz wykorzystanie w celu ich funkcjonowania potencjału organizacyjnego i technicznego przedsiębiorców pilotowych. Oczywiście do takiego rozwiązania nie ma innej drogi jak poprzez odpowiednie umowy cywilnoprawne z tymi przedsiębiorcami. Wymienione wyżej komunikaty i regulaminy niczego w tej sprawie nie rozwiązują, bo w stosunku do pilotów i przedsiębiorców pilotowych są one po prostu ustawowo nielegitymowane.

Nielegitymowany ustawowo jest także Komunikat Nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 2.06.2005 r. w sprawie zmiany poprzedniego komunikatu³³. Głosi on, że „w przypadku wystąpienia zapotrzebowania Stacji Pilotowej na uzupełnienie kadrowe, komisja w składzie: Dyrektor urzędu Morskiego w Gdyni lub osoba przez niego upoważniona, Kapitan Portu, Szef Pilotów oraz przedstawiciel pilotów dokonuje wyboru kandydata na pilota spośród osób wpisanych na listę kandydatów na pilotów”.

Zapis ten można najkrócej skomentować, że dyrektor urzędu morskiego i inne osoby, poza członkami zarządu spółki pilotowej, nie mają wpływu na to, kogo jako kandydata na pilota spółka przyjmie na praktykę. Ewentualnym oponentom pozostaje tylko zadać następujące pytanie: jakież to negatywne konsekwencje ze strony dyrektora urzędu morskiego mogą osiągnąć przedsiębiorcę pilotowego, który nie uczyni zadość temu „regulaminowemu” zapisowi?

W tym zakresie mamy też do czynienia z przypadkiem lekceważenia prawa i – jak ją określa art. 229 § 2 k.m. – „organizacji społeczno-zawodowej pilotów”. Przepis ten bowiem wymaga, aby dyrektor urzędu morskiego przed wydaniem regulaminu stacji pilotowej zasięgnął opinii tej organizacji. Ostatnio wspomniany komunikat dyrektora UM został opublikowany bez zasięgnięcia takiej opinii. W związku z tym Polskie Stowarzyszenie Pilotów Morskich zwróciło się do właściwego ministra ze skargą w tej sprawie³⁴. A oto odpowiedź udzielona przez dyrektora odnośnego departamentu ministerstwa: „W odpowiedzi (...) informuję, że Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni jest zobowiązany zasięgnąć opinii organizacji społeczno-zawodowej pilotów w przypadku tworzenia stacji pilotowych i ich regulaminów funkcjonowania. Dyrektor (...) potwierdził, iż przedmiotowy projekt nie był opiniowany (...) ze stowarzyszeniem (...). Komunikat nr 2 (...) stanowi jedynie zmianę Komunikatu Nr 1 (...). W związku z tym uznano, iż nie wymaga zasięgnięcia przedmiotowej

³³ <http://bip.umgdy.gov.pl>.

³⁴ Kopia pisma w posiadaniu autora.

opinii, gdyż zmiana komunikatu nie obejmuje przypadku określonego w art. 229 § 1 Kodeksu morskiego...”³⁵.

ZAKOŃCZENIE

Wspomniane stowarzyszenie pilotów posiada, zredagowany jakiś czas temu, projekt ustawy o pilotażu morskim z uzasadnieniem, zaopiniowany wówczas pozytywnie przez niemal wszystkich zainteresowanych (przede wszystkim przez sędziego izb morskich E. Jabłońskiego)³⁶. W istotnych kwestiach nie stracił on aktualności. Może zatem należałoby sięgnąć do tego projektu przed przystąpieniem do nowelizacji odnośnych przepisów kodeksu morskiego i ustawy o bezpieczeństwie morskim, która wydaje się (i powinna) być tylko kwestią czasu.

STATE CONTROL OVER PRIVATE MARINE PILOTAGE

(Summary)

The normalization of marine pilotage within the maritime code, the statute of maritime safety, and the executive regulations of these statutes is controversial in many aspects regarding their technical and substantive correctness. This is especially apparent in light of the fact that the service is not provided by the state (maritime administration) but by private operators who are taking advantage of their constitutional rights to conduct business. Furthermore, the service is realized by pilots who enjoy these same rights as well as the freedom to work. This article includes a critical analysis of these regulations regarding state control of pilotage and provides material for analyses to formulate proper conclusions both de lege lata and de lege frena.

Over fifty propositions for urgent revisions of the maritime code, including the pilotage issue, have been published in the relevant literature. These regulations appear to be the weakest section of the code. However, the author analyzes only article 229. Combined with article 36 of the statute of maritime safety and executive acts for these rules, this article presents a very poor picture of the legislation in this field.

³⁵ GA2k-5213/08/05 (kopia w posiadaniu autora).

³⁶ Zob. Z. Godecki, *O potrzebie i założeniach nowej regulacji pilotażu morskiego*, Prawo Morskie, 1999, t. XII, s. 40–48.