

ZBIGNIEW GODECKI

## KILKA REFLEKSJI O PRAWIE MORSKIM MIEJSCOWYM W ZWIĄZKU Z USTAWĄ O BEZPIECZEŃSTWIE MORSKIM

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. nr 109, poz. 1156) jest pierwszą ustawą morską wydaną pod rządem Konstytucji z 1997 r., która w sposób szczególny odnosi się do pewnej regulacji zawartej w tej ustawie. Stanowi ona w art. 37, że korzystanie z portów itd. dozwolone jest tylko z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa morskiego, które to wymagania określają dyrektorzy urzędów morskich „w aktach prawa miejscowego”. Analogiczne wyrażenie zawiera art. 39 odnośnie do dodatkowych wymagań bezpieczeństwa żeglugi morskiej uprawianej przez statki żeglugi śródlądowej. Owo określenie „akty prawa miejscowego” to termin konstytucyjny. Akty prawa miejscowego wymienia bowiem art. 87 Konstytucji jako rodzaj źródeł prawa obowiązującego powszechnie – obok Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń – na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do tego art. 94 Konstytucji stanowi: „Organ samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty praw miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”.

W momencie wejścia w życie Konstytucji ustawą określającą zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego w interesującym nas tu zakresie była ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. nr 32, poz. 131 z późn. zm.). W art. 47, 48 i 48a stanowiła ona o wydawaniu przez terenowe organy administracji morskiej (dyrektorów urzędów morskich) „zarządzeń” i „zarządzeń porządkowych”. Następnie weszła w życie ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577 z późn. zm.). Wymienia ona dyrektorów urzędów morskich (i inne organy terenowe, np. kierowników inspektorów żeglugi śródlądowej) w grupie organów „administracji niezespólonej” (funkcjonujących w województwach obok wojewodów) oraz określa owe zasady i tryb wydawania przez nie aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 94 Konstytucji. W ten sposób ustawa ta wkracza w materię uregulowaną uprzednio ustawą o administracji morskiej, ale odnośne przepisy tej ostatniej nie zostały odpowiednio znowelizowane.

„Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie – stanowi (po myśli art. 94 Konstytucji) art. 39 ustawy o administracji wojewódzkiej – wojewoda i organy administracji niezespólonej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części”. Natomiast art. 47 ust. 1 ustawy o administracji morskiej brzmi: „Dyrektorzy urzędów morskich wydają przepisy prawne na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach”. Jak widać, przepisy te różnią się tym przede wszystkim, że ten z ustawy o administracji morskiej nie zawiera

wyrażenia „w granicach”. Niemniej prawotwórstwo dyrektorów urzędów morskich musi mieścić się „w granicach” upoważnień ustawowych, bo tak stanowi art. 94 Konstytucji. Art. 47 ust. 1 ustawy o administracji morskiej został po prostu zastąpiony przez art. 39 ustawy o administracji wojewódzkiej.

Z kolei art. 48 ustawy o administracji morskiej upoważnia dyrektorów urzędów morskich do wydawania „przepisów porządkowych” („w zakresie nie unormowanym w przepisach...” itd. ). Odpowiednika tego przepisu ustawa o administracji wojewódzkiej nie posiada, ale w art. 41 przewiduje dla tego rodzaju aktów prawa miejscowego nazwę „rozporządzenie porządkowe”, podczas gdy art. 48 ustawy o administracji morskiej wymienia nazwę „zarządzenie porządkowe”. Natomiast jeżeli idzie o upoważnienia prawotwórcze z innych ustaw, to na ich podstawie dyrektorzy urzędów morskich mają wydawać – jak mówi art. 47 ustawy o administracji morskiej – „zarządzenia”, podczas gdy ustawa o administracji wojewódzkiej w kwestii tej stanowiska nie zajmuje. Dalej, odnośnie owych „zarządzeń porządkowych” w tym samym art. 48, a w art. 47 odnośnie do „zarządzeń”, zawarte są zasady ich ogłaszania i wchodzenia w życie, tyle że odmienne od przewidywanych w art. 42 ustawy o administracji wojewódzkiej. Wreszcie, według art. 48a ustawy o administracji morskiej uchylanie sprzecznych z ustawami przepisów dyrektorów urzędów morskich należy do resortowego ministra, natomiast w myśl art. 41 ustawy o administracji wojewódzkiej należy ono do premiera. Mało tego, ten przepis wojewódzki został rozwinięty rozporządzeniem premiera (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1149), które wyznacza resortowym ministrom odpowiednią rolę w procesie kontroli aktów prawa miejscowego podlegających im organów terenowych oraz stanowi o ogłaszaniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych odnośnych zarządzeń premiera, co obce jest ustawie o administracji morskiej. W końcu, na podstawie art. 44 ustawy o administracji wojewódzkiej każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem organu administracji niespełniającej, może go zaskarżyć do sądu administracyjnego. Ustawa o administracji morskiej odpowiednika tego przepisu nie posiada.

W pokonstytucyjnych aktach prawotwórczych dyrektorów urzędów morskich nie sposób znaleźć jakiegokolwiek odniesienia do ustawy o administracji wojewódzkiej. Jeżeli odrzucić niedostrzeżenie przez te organy ustawy o administracji wojewódzkiej, to fakt ten wytłumaczyć można li tylko zastosowaniem przez nie reguły kolizyjnej „*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*”. Przypomnijmy zatem, że reguła ta nie jest jednoznaczna i dlatego nie jest akceptowana powszechnie. Przede wszystkim jednak ustawa o administracji wojewódzkiej co prawda operuje ogólnym pojęciem organu administracji niespełniającej i odniesionym doń ogólnym pojęciem prawa miejscowego, ale zarazem dyrektorów urzędów morskich (jak i inne organy) wymienia *expressis verbis*. Ustawa o administracji wojewódzkiej nie jest więc ustawą ogólną w stosunku do ustawy o administracji morskiej. W tym stosunku jest ona tylko ustawą późniejszą, co przemawia za regułą *lex posterior derogat priori*, oczywiście tylko w odniesieniu do tych przepisów, które pozostają w kolizji. W ten sposób jednak powstała niespójna dwuustawowa całość określająca zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego przez dyrektorów urzędów morskich.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zawarte w art. 37 i 39 ustawy o bezpieczeństwie morskim wyrażenie „w aktach prawa miejscowego” w powiązaniu z wyrażeniem „określa dyrektor urzędu morskiego” jest niesensowne. Jakież to bowiem akty prawa powszechnie obowiązującego, inne niż akty prawa miejscowego, mógłby dyrektor urzędu morskiego wydawać, że zaszła konieczność użycia w tej pokonstytucyjnej ustawie nazwy „akty prawa miejscowego”? Poza tym, retorycznym pytaniem powstaje jednak pytanie zasadnicze: idzie tu o „zarządzenia” czy o „zarządzenia (rozporządzenia) porządkowe”?

Przed próbą odpowiedzi na to pytanie zauważmy, że inaczej zredagowany został art. 36 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie morskim. Mówi on, że dyrektor urzędu morskiego może wprowadzić pilotaż obowiązkowy i określić warunki korzystania z tego pilotażu. Nie ma w tym przepisie sformułowania „w aktach prawa miejscowego”. Powyższe pytanie odnieść więc należy także do tego przepisu.

Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, jaką przyjmie się wykładnię art. 48 ustawy o administracji morskiej, a ściślej – rozpoczynającego go zwrotu „w zakresie nie unormowanym w przepisach”, wyznaczającego granicę stanowienia przez dyrektora urzędu morskiego przepisów porządkowych. W tym kontekście art. 37 i 39 oraz art. 36 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie morskim można interpretować na jeden z dwu możliwych sposobów. Jeżeli się przyjmie, że sprawy w nich wymienione nie są „unormowane” (bo są tylko wymienione), to należy stwierdzić, iż nie są to klauzule upoważniające do stanowienia „zarządzeń” (jako aktów wykonawczych), wobec czego one tylko odsyłają do przepisów porządkowych, o jakich mowa w art. 48 ustawy o administracji morskiej. Jeżeli zaś przyjmie się, że sprawy te, przez samo ich wymienienie w ustawie, są nią już „uregulowane” (ogólnie), to należy stwierdzić, że przepisy te są klauzulami upoważniającymi dyrektorów urzędów morskich do uzupełniającej regulacji tych spraw „zarządzeniami”, za czym się opowiadam.

Dlaczegoż to jednak akurat w tej ustawie rozstrzygnięcie tego dylematu pozostawiono dyrektorom urzędów morskich, skoro § 49 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 1991, nr 44, poz. 310) wymaga wskazania formy aktu podstawowego i skoro dotąd tak właśnie czyniono? Oto np. w art. 10 i 34 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. nr 34, poz. 145) czytamy: „Dyrektor właściwego urzędu morskiego reguluje (może określić), w drodze zarządzenia...”

Wracając do Konstytucji należy zatrzymać się przy jednym jeszcze jej przepisie. Idzie o art. 241 ust. 7, który stanowi, że obowiązujące w dniu jej wejścia w życie „akty prawa miejscowego” (i „przepisy gminne”) stają się „aktami prawa miejscowego” w rozumieniu jej art. 87. Powstaje w związku z tym (tylko pozornie absurdalne) pytanie: czy przepis ten obejmuje także przedkonstytucyjne akty prawotwórcze dyrektorów urzędów morskich?

Pytanie to wynika z faktu, że przed Konstytucją ustawodawca nazywał „prawem miejscowym” wyłącznie przepisy wydawane przez wojewodów (stąd w art. 241 obok tej nazwy mamy nazwę „przepisy gminne”). W literaturze przedmiotu dość powszechne jest stanowisko, że ustawodawcy konstytucyjnemu szło o wszelkie przedkonstytucyjne przepisy lokalne, wobec czego należałoby stwierdzić, iż przedkonstytucyjne akty prawotwórcze dyrektorów urzędów morskich weszły do pokonstytucyjnego sys-

temu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, i to niezależnie od tego, czy spełniają wymagania konstytucyjne czy ich nie spełniają. Odnosi się to oczywiście także do przepisów wymienionych w art. 60 ustawy o bezpieczeństwie morskim. Przepis ten stanowi, że do czasu wydania przepisów wykonawczych do tej ustawy (nie dłużej niż przez 12 miesięcy) zachowują moc dotychczasowe przepisy wydane na podstawie uchylonych przepisów Kodeksu morskiego (o ile nie są z nią sprzeczne). A co ze sprzecznymi z tą ustawą przepisami wydanymi na podstawie upoważnień spoza Kodeksu morskiego, do których należą niektóre przepisy porządkowe wydane na podstawie art. 48 ustawy o administracji morskiej?

Na koniec dwa przepisy uzupełniające obraz stanu tej części ustawodawstwa morskiego.

„Kapitan (bosman) portu – brzmi art. 38 ustawy o bezpieczeństwie morskim – może, na czas oznaczony, wprowadzić zakaz lub ograniczenie ruchu statków w porcie, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo w porcie. Wprowadzone zakazy lub ograniczenia ruchu w porcie podaje się do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie”. Wprowadzenie takiego zakazu (ograniczenia), jako normy adresowanej do ogółu czy choćby tylko do rodzajowo określonej grupy statków, jest ustanowieniem normy prawnej. Mieści się ono w zakresie uprawnień prawotwórczych dyrektora urzędu morskiego jako terenowego organu administracji rządowej. Statusu takiego organu kapitan (bosman) portu nie posiada. Nie może więc być wyposażony przez ustawodawcę zwykłego w uprawnienia prawotwórcze. Art. 38 ustawy o bezpieczeństwie morskim jest więc sprzeczny z Konstytucją. Nie przeczy temu ani to, że przepis ten mówi o zakazie (ograniczeniu) ruchu „na czas oznaczony” (na jak długo?), ani niejako zakodowana w nim nagła konieczność. Nic bowiem nie uniemożliwia wprowadzenia takiego nagłego zakazu przez dyrektora urzędu morskiego, skoro w myśl art. 4 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. nr 62, poz. 718), do której odsyła art. 42 ustawy o administracji wojewódzkiej, przepisy porządkowe ogłasza się w sposób zwyczajowo przyjęty i można zarządzić wejście ich w życie z dniem ich ogłoszenia.

Artykuł 56 pkt 9 ustawy o administracji morskiej mówi, że podlega wymienionej w nim karze, kto wykracza przeciwko „przepisom wydanym na podstawie art. 47 i 48”. Otóż o ile możliwe jest naruszenie przepisów wydanych na podstawie art. 48 (czyli owych przepisów porządkowych), o tyle odesłanie do przepisów „wydanych na podstawie art. 47” jest pozbawione sensu, bo – jak już o tym była mowa – przepis ten nie zawiera uprawnienia prawotwórczego, wobec czego nie ma przepisów, które byłyby przepisami wykonawczymi do tego artykułu.

---

SOME REFLECTIONS ON LOCAL MARITIME LAW  
IN CONNECTION WITH LEGISLATION ON MARITIME SAFETY

(S u m m a r y)

As one of the sources of law, the Constitution of the Polish Republic mentions „instruments of local law” issued by, among others, the directors of maritime public institutions, on the basis of legal authorization. The first, and hitherto only, post-constitutional piece of legislation referring to instruments of local law produced by the directors of maritime public institutions is that of 2000 concerning maritime safety. This settlement of the matter gives rise to some doubts on the grounds of constitutionality and of its accordance with the principles of legislative methods. It requires reworking. This article indicates directions that such reworking could take.