

ZBIGNIEW GODECKI

## STATUS PRAWNY KAPITANA PORTU

*„Kapitan portu” to nazwa ustawowa, jednak ustawowo niezdefiniowana. Definiują ją akty podustawowe jako osobę oznaczającą kierownika jednostki organizacyjnej urzędu morskiego o nazwie „kapitanat portu”, przy której pomocy dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje w portach. Z odnośnych ustaw wynika jednak, że „kapitan portu” posiada też takie kompetencje, jakich nie posiada dyrektor urzędu morskiego. Powstaje w związku z tym pytanie o status prawny kapitana portu. Artykuł zawiera rozważania na ten temat i pozwala na wyciągnięcie odpowiednich wniosków tak przez ustawodawcę, jak przez naukę prawa.*

1. „Kapitan portu” to nazwa prawna. Ustawa, o której można powiedzieć, że jest, a przynajmniej powinna być podstawowym aktem prawodawczym w tym zakresie, to ustawa z 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>1</sup> (dalej: ustawa o administracji morskiej). Jej art. 39 głosi, że dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje w portach i przystaniach morskich przy pomocy „kapitanatu portu” jako jednostki organizacyjnej urzędu morskiego. Paradoksalnie, dopiero z odnośnych przepisów podustawowych najniższej rangi (statuty organizacyjne) można się dowiedzieć, że kieruje nią osoba o nazwie „kapitan portu”.

Są jednak poza tą ustawą przepisy rangi ustawowej, które wymieniają „kapitana portu”, a nie „kapitanat portu”. Na przykład ustawa z 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich<sup>2</sup> stanowi w art. 19, że Komisja „informuje” niezwłocznie „kapitana portu”, właściwego dla miejsca zatrzymania statku, jeżeli zdecydowała o zatrzymaniu statku w danym porcie na czas niezbędny do zakończenia prowadzonego badania. Ustawa ta jednak nie zobowiązuje kapitana portu do podejmowania jakichkolwiek czynności w tym zakresie, wobec czego także ona nie przesądza o jego statusie prawnym. Można rzec, że – inaczej niż w ustawie o administracji morskiej – ma się tu do czynienia tylko ze wskazaniem osoby kierownika jednostki organizacyjnej urzędu morskiego.

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 934, z późn. zmian.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1068.

2. „Kapitana portu” (a nie „kapitanat portu”) wymienia także ustawa z 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich<sup>3</sup>. Według jej art. 3 ust. 1 pkt 7 „kapitan portu” jest „oficerem ochrony portu morskiego”, posiadającym określone tą ustawą kompetencje, niewchodzące w zakres kompetencji dyrektora urzędu morskiego<sup>4</sup>; dyrektor urzędu morskiego posiada inne kompetencje określone tą ustawą. Nie można więc twierdzić, że w tym przypadku „kapitan portu” działa, kierując „kapitanatem portu” jako jednostką organizacyjną urzędu morskiego, przy której pomocy – jak głosi ustawa o administracji morskiej – dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje.

Podobnie sprawa ma się z ustawą z 1961 r. o izbach morskich<sup>5</sup>. Jej art. 27 stanowi, że po wszczęciu postępowania izba morska przeprowadza dochodzenie bezpośrednio przez inspektora dochodzeniowego albo za pośrednictwem „kapitanatu portu” oraz że obowiązki „kapitanatów portów” w tym zakresie określić ma, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Odpowiednio do tego w odnośnym rozporządzeniu<sup>6</sup> jest mowa tylko o „kapitanacie portu”. Tu jednak wskazano „kapitanat portu” z odpowiednimi obowiązkami i uprawnieniami w tym zakresie, między innymi z obowiązkiem przesłuchiwania tzw. zainteresowanych i świadków z odpowiednim zastosowaniem przepisów kodeksu postępowania karnego. Oczywiście i w tym zakresie „kapitanat portu” działa pod kierownictwem „kapitana portu”. Skoro jednak nie jest to zadanie dyrektora urzędu morskiego, to w tym zakresie „kapitanat portu” (a tym samym – „kapitan portu”) nie występuje jako podmiot, przy którego pomocy dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje.

W odpowiednim związku z tym unormowaniem pozostaje art. 66 Kodeksu morskiego<sup>7</sup>, który nakazuje kapitanowi statku zawiadomić niezwłocznie o wypadku morskim „kapitanat portu” oraz udzielić mu, na jego żądanie, wyjaśnień na temat wypadku.

We wspomnianej już wyżej ustawie o administracji morskiej znajduje się jednak przepis, który „kapitana [a nie kapitanat] portu” wymienia *expressis verbis*. Chodzi o art. 42a<sup>8</sup>, który stanowi, że „kapitan portu” może, na wniosek właściciela, zatrzymać tymczasowo – do 72 godzin, z wyłączeniem dni uznanych za ustawowo wolne od pracy: 1) statek w celu zabezpieczenia roszczenia należnego od statku z tytułu opłat portowych, szkód wyrządzonych w urządzeniach portowych, dokach lub drogach żeglugowych oraz z tytułu zanieczyszczenia środowiska; 2) wydobyty wrak i inne przedmioty, które utrudniały żeglugę, w celu zabezpieczenia roszczenia z tytułu ich usunięcia.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 171, poz. 1055.

<sup>4</sup> Zob. np. art. 7.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., Nr 69, poz. 599, z późn. zmian.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 68, poz. 593.

<sup>7</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., Nr 217, poz. 1689, z późn. zmian.

<sup>8</sup> *Notabene*, niegdyś stanowił o tym Kodeks morski w rozdziale o przywilejach na statku.

To uprawnienie nie jest uprawnieniem „kapitana portu” jako kierownika „kapitanatu portu” w rozumieniu art. 39 ustawy o administracji morskiej, bo tego rodzaju zatrzymanie statku nie należy do dyrektora urzędu morskiego. „Kapitan portu” nie działa tu więc w imieniu dyrektora urzędu morskiego. Nie przeczy temu fakt, że czyni to niekoniecznie osobiście, lecz ewentualnie przy pomocy personelu kapitanatu portu jako jednostki organizacyjnej urzędu morskiego.

3. Kolejnym aktem prawnym jest ustawa z 2011 r. o bezpieczeństwie morskim<sup>9</sup>. Jej art. 109 brzmi: „Kapitan portu może, na czas oznaczony, wprowadzić zakaz lub ograniczenie ruchu w porcie, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo w porcie. Wprowadzane zakazy lub ograniczenia ruchu w porcie podaje się do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie”.

Skoro mowa tu o zakazie (ograniczeniu) ruchu w porcie, którego wprowadzenie ma być adresowane nie do konkretnej osoby, lecz do ogółu kierujących statkami lub do ogółu innych osób, czy też do rodzajowo określonej grupy innych użytkowników portu, to chodzi o stanowienie nie norm konkretnych i indywidualnych, lecz norm generalnych i abstrakcyjnych, czyli o tworzenie prawa. Inaczej mówiąc, przepisem art. 109 u.b.m. ustawodawca upoważnił kapitanów portów do stanowienia prawa w zakresie określonym tym przepisem. Natomiast to, że taki zakaz (ograniczenie) może zostać wprowadzony na czas oznaczony, nie zmienia charakteru tego przepisu jako przepisu upoważniającego prawotwórczo. Nie byłoby w tym upoważnieniu nic szczególnego, gdyby adresowane było ono do dyrektorów urzędów morskich jako terenowych organów administracji rządowej o kompetencji prawotwórczej przyznanej im (ze skonkretyzowaniem w art. 47 i 48 ustawy o administracji morskiej) przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego terenowe organy administracji rządowej<sup>10</sup>, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a które to akty – w myśl art. 87 ust. 3 Konstytucji – są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na tych obszarach. Tymczasem ustawa o administracji morskiej (u.a.m.), dopuszczająca stanowienie tego rodzaju aktów morskiego prawa miejscowego, wskazuje jako organy uprawnione tylko dyrektorów urzędów morskich. Powstaje w związku z tym pytanie, czy „kapitanowie portów” są także (obok dyrektorów urzędów morskich) terenowymi organami administracji rządowej w rozumieniu art. 94 Konstytucji. Jeżeli nie, to należałoby skonstatować, że upoważniając prawotwórczo „kapitanów portów”, ustawodawca postąpił wbrew temu konstytucyjnemu przepisowi i upoważnił prawotwórczo podmioty niebędące terenowymi organami administracji rządowej.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 228, poz. 1368, z późn. zmian.

<sup>10</sup> Także organy samorządu terytorialnego.

4. Stanowiącym rządowe akty prawa miejscowego może być tylko podmiot administrujący, będący terenowym organem administracji rządowej, i jest to, wbrew pozorom, ważne ustalenie, wiążące – co warte podkreślenia – także Sejm. Przy ustanawianiu przepisów zawierających upoważnienia do wydawania rządowych aktów prawa miejscowego ustawodawca powinien bowiem respektować konstytucyjny wymóg kierowania takiej regulacji tylko do podmiotu będącego terenowym organem administracji rządowej<sup>11</sup>.

Omawiając, będący poprzednikiem art. 109 obecnej ustawy o bezpieczeństwie morskim, art. 38 jej poprzedniczki<sup>12</sup>, autor niniejszego artykułu pisał, że „kapitanowie portów” nie mają konstytucyjnego statusu terenowych organów administracji rządowej, wobec czego nie mogą być wyposażeni przez ustawodawcę w uprawnienia prawotwórcze, i że tenże art. 38 jest sprzeczny z Konstytucją<sup>13</sup>. Obecnie autor już tak nie uważa.

5. Swego czasu Z. Brodecki napisał: „Organem I instancji powinien być kapitan portu”<sup>14</sup>. Otóż był już taki czas, kiedy „kapitan portu” był organem I instancji.

Niegdyś „kapitanat [nie kapitan] portu” był zaliczony prawnie do kategorii organów administracji państwowej (rządowej) jako „władza”. W dziedzinie marynarki handlowej i portów morskich handlowych – tak stanowił odnośny przepis rozporządzenia z mocą ustawy z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz marynarki handlowej<sup>15</sup> – władzami I instancji są „kapitanaty portów”, władzą II instancji – urząd morski, podległy ministrowi przemysłu i handlu. Rozporządzenie to określało też sprawy należące do zakresu działania „kapitanatów portów” jako sprawy odrębne od spraw należących do zakresu działania urzędu morskiego. Ponadto dopuszczało ono powierzenie „kapitanatom portów” także prowadzenia innych spraw, ale mógł tego dokonać nie dyrektor urzędu morskiego, lecz właściwy minister (i to w drodze rozporządzenia)<sup>16</sup>. Według omawianego aktu rangi ustawy do ministra należało także ustalenie (również w drodze rozporządzenia) liczby „kapitanatów portów” oraz ich siedzib. Przesądzało ono, że na czele „kapitanatu portu” stoi „kapitan portu”, ale nie mówiło wprost, kto mianuje „kapitana portu”, tylko stanowiło, że przepisy dotyczące wewnętrznej organizacji „kapitanatów portów” oraz tryb ich urzędowania wydaje właściwy minister.

<sup>11</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 25.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1156.

<sup>13</sup> Z. Godecki, *Kilka refleksji o prawie morskim miejscowym w związku z ustawą o bezpieczeństwie morskim*, Prawo Morskie 2001, t. XVI, s. 106.

<sup>14</sup> Z. Brodecki, *Propozycje zmian instytucjonalnych w gospodarce morskiej*, Prawo Morskie 1995, t. IX, s. 192.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1928 r., Nr 38, poz. 366.

<sup>16</sup> Konstytucja z 1923 r.

Użyty w tym akcie ustawodawczym termin „władza” na oznaczenie urzędu morskiego i „kapitanatu portu” oznaczał wówczas to samo, co obecnie termin „organ”. Wówczas i długo później „władza” była także „urzędem”. Stąd nie dyrektor urzędu morskiego, lecz właśnie urząd morski występował w przepisach prawnych jako „władza” (obecnie: „organ”), i nie dyrektor urzędu morskiego, lecz urząd morski (na czele którego stał dyrektor) miał określony zakres działania<sup>17</sup>. Tak samo sprawa miała się z „kapitanatem portu”, na którego czele stał „kapitan portu”. Najważniejsze w tym akcie ustawodawczym było to, że ujmował on „kapitanat portu” jako „władzę”, czyli „organ”, a nie jako jednostkę organizacyjną urzędu morskiego, tyle że – w przeciwieństwie do urzędu morskiego (a ściślej – jego dyrektora) – bez uprawnień prawodawczych.

W zastępującym ten akt ustawodawczy dekrete z 1947 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji morskiej<sup>18</sup> nadal występuje termin „władza”, ale według tego dekretu „kapitanaty portów” nie były już władzami administracji morskiej. Były nimi tylko urzędy morskie, którym podlegały między innymi „kapitanaty portów”, jednak nadal określenie właściwości miejscowej i siedzib tych podmiotów (tak jak urzędów morskich) należało do ministra. „Kapitanaty portów” były odtąd „organami urzędów morskich na terenie portów” – „w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi i porządku na obszarze portów i redzie”. Na czele „kapitanatu portu” nadal stał „kapitan portu”, ale – tak jak poprzednio – bez uprawnień prawotwórczych.

Na podstawie tego dekretu minister wydał rozporządzenie<sup>19</sup>, którym zdecydował między innymi o ustanowieniu „kapitanatów portów”: „w ramach urzędów morskich”.

Dekret ten został zastąpiony dekretem z 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej<sup>20</sup>, który „terenowymi organami administracji morskiej” nazywał urzędy morskie, a o „kapitanatach portów” mówił tylko tyle, że „wchodzą w skład urzędów morskich”.

Zbigniew Grabski pisał wówczas, że wobec tego, iż zakres działania „kapitanatów portów” określił właściwy minister, a nie dyrektorzy urzędów morskich, „kapitan portu” jest faktycznie wyodrębnioną jednostką w organizacji państwowej, posiadającą ustalony prawem zakres działania oraz podejmującą to działanie za pośrednictwem określonych osób („kapitana portu”) w swoistych dla niej formach prawnych. „Kapitan portu” ma więc wszystkie elementy konstrukcyjne, jakie składają się na pojęcie organu administracji morskiej, z wyjątkiem jednego – a mianowicie ustawowego wyodrębnienia organizacyjnego<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Aczkolwiek jako podmiot uprawniony do wydawania tzw. rozporządzeń porządkowych wymieniony był nie urząd morski, lecz właśnie jego dyrektor.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1947 r., Nr 60, poz. 328.

<sup>19</sup> Dz.U. z 1947 r., Nr 760, poz. 489.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1955 r., Nr 6, poz. 14.

<sup>21</sup> Z. G r a b s k i, *Sytuacja prawna kapitana portu*, Technika i Gospodarka Morska 1976, z. 2, s. 83.

6. Jak już wspomniano, obecnie obowiązująca ustawa o administracji morskiej stanowi (art. 39), że „kapitanaty portów” wchodzi w skład urzędów morskich oraz że dyrektorzy urzędów morskich wykonują swoje kompetencje w portach morskich przy ich pomocy, jednak „kapitanów portów” jako osób kierujących „kapitanatami portów” ustawa ta nie wskazuje. Jako takich wskazują ich nadane przez ministra statuty urzędów morskich.

Unormowanie to nie pozwala uznać, że obecnie „kapitanowie portów” są terenowymi organami administracji rządowej w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji, ale też nie pozwala zaprzeczyć takiemu ich charakterowi prawnemu, skoro art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim czyni je podmiotami uprawnionymi prawotwórczo.

Mirosław H. Koziński pisze, że „kapitanaty portów” nie są „organami administracji morskiej” i że stanowią jedynie jednostki organizacyjne urzędów morskich<sup>22</sup>. Rzeczywiście, „kapitanaty portów” nie są „organami administracji morskiej”, ale – wbrew pozorom – „organami administracji morskiej” nie są także urzędy morskie. Otóż „organ administracji morskiej” to termin zdefiniowany w art. 38 ustawy o administracji morskiej wyłącznie na użytek wykładni tejże ustawy. W zakresie znaczeniowym tego terminu mieszczą się bowiem: właściwy minister – jako „naczelnym organ administracji morskiej” oraz dyrektorzy urzędów morskich (ale już nie „kapitanowie portów”) – jako „terenowe organy administracji morskiej”. To jednak nie przesądza, że „kapitanowie portów” są wyłącznie kierownikami odnośnych jednostek organizacyjnych urzędów morskich. Z przepisów wcześniej wskazanych wynika, że funkcja „kapitana portu” nie sprowadza się wyłącznie do kierowania „kapitanatem portu” jako podmiotem służącym dyrektorowi urzędu morskiego do wykonywania jego kompetencji.

Zdaniem J. Młynarczyka charakter prawny „kapitanatów portów” jako komórek wewnętrznych urzędów morskich nie jest – wobec milczenia ustawy (pominięcia ustawowego określenia uprawnień „kapitanatów portów” i pozostawienia tych spraw regulaminom organizacyjnym urzędów) – dostatecznie jasny<sup>23</sup>. Autor niniejszego artykułu nie podziela tego poglądu o tyle, że art. 39 ustawy o administracji morskiej przesądza, iż dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje w portach „przy pomocy” „kapitanatów portów”. Zakres spraw należących do „kapitanatów portów” jako jednostek pomocniczych dyrektora urzędu morskiego wynika z owego „przy pomocy” i w tym zakresie „kapitan portu” jest oczywiście tylko kierownikiem „kapitanatu portu”, z kompetencjami niewykarczającymi poza kompetencje dyrektora urzędu morskiego.

*Notabene*, D. Trzcńska i P. Mierzejewski posługują się w tym kontekście wyrażeniem „przy ich [„kapitanatów portów”] współpracy” zamiast ustawo-

<sup>22</sup> M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2015, s. 81.

<sup>23</sup> J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2002, s. 52.

wym „przy pomocy których”<sup>24</sup>. Wypacza to charakter prawny powiązania kapitanatu portu z dyrektorem urzędu morskiego, wszak „przy pomocy” (czyli poprzez) to nie to samo, co „przy współpracy”.

7. Można by z tego wnioskować, że niezależnie od funkcji „kapitanów portów”, jakie przypisuje im ustawa o administracji morskiej i ustawa o izbach morskich, art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim czyni z nich terenowe organy administracji rządowej w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji, skoro tylko tego rodzaju organy spośród organów administracji rządowej mogą być ustawowo upoważnione do stanowienia prawa w drodze aktów prawa miejscowego. Tylko czy ustrojodawcy chodzi o takie właśnie rozumienie przez ustawodawcę pojęcia konstytucyjnego terenowych organów administracji rządowej? Jeżeli ewentualnie tak, to jak się ma do tego na przykład ustawa z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>25</sup>, która w katalogu organów administracji niezespółonej wymienia dyrektorów urzędów morskich (nie wymienia „kapitanów portów”), a następnie (art. 59 ust. 1), wzorem art. 94 Konstytucji, głosi, że na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawach akty prawa miejscowego stanowią wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej?

Wskazanie w ustawie o wojewodzie tylko organów administracji niezespółonej jako tych, które ustawodawca może wyposażyć w uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego, a więc pominięcie innych terenowych organów administracji rządowej, oznacza – można przeczytać w literaturze przedmiotu – zwężenie w stosunku do unormowania konstytucyjnego, gdyż zdolność ogólna do stanowienia aktów prawa miejscowego jest konstytucyjnie skierowana potencjalnie do wszystkich terenowych organów administracji rządowej, wobec czego nie byłby sprzeczny z Konstytucją przepis upoważniający prawotwórczo terenowy organ administracji rządowej inny niż niezespółony. Ustawodawca nie wypowiedział się jednak w tej ustawie za takim rozwiązaniem, wobec czego zachodzi pytanie, czy aby nie ma się tu do czynienia z rozwiązaniem, które należałoby uznać za wprowadzające ograniczenie niezgodne z Konstytucją. Mając jednak na uwadze „oszczędnościowe” wyznaczenie w art. 94 Konstytucji uwarunkowań (szczególnie merytorycznych) stanowienia aktów prawa miejscowego i – będącą tego konsekwencją – rolę ustaw w dookreślaniu *ad hoc* upoważnień do stanowienia tą drogą norm powszechnie obowiązującego prawa, trudno kwalifikować tę sytuację jako oczywiście uchybiającą Konstytucji. Nie przeszkadza to jednak kontestowaniu zasadności tego rodzaju rozwiązania i kwalifikowaniu go jako niesprzyjającego indywidualizowaniu rozwiązań<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> D. Trzcńska, P. Mierzejewski, *Dyrektor urzędu morskiego jako organ administracji morskiej*, Prawo Morskie 2006, t. XXII, s. 220.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206, z późn. zmian.

<sup>26</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *op.cit.*, s. 33.

8. Konstytucja nie definiuje pojęcia „organu administracji rządowej” ani zakresu szerszego pojęcia „administracji rządowej”. Nie czyni tego także ustawodawca. Definiuje je doktryna, jednakże niejednolicie. W doktrynie zgoda panuje tylko co do tego, że organy administracji rządowej, w tym terenowe, należą do kategorii organów administracji państwowej oraz – szerzej – administracji publicznej. We współczesnej literaturze wydaje się przeważać pogląd, który najwyraźniej prezentuje J. Boć. Jego zdaniem organem administracji publicznej, a więc także rządowej, jest osoba<sup>27</sup> znajdująca się w strukturze organizacji państwa, powołana do realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu oraz działająca w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji<sup>28</sup>. Autor zastrzega jednak, że jest to próba zbudowania definicji na podstawie elementów normatywnych, która nie obywa się bez pewnej pomocy kwalifikacji teoretycznej, jeżeli chodzi o ustalenie, co jest prawem administracyjnym. Wskazując niezbędne konstytutywne wymogi stawiane organowi administracyjnemu, pozwala ona jednak na wyodrębnienie go spośród innych jednostek organizacyjnych w państwie<sup>29</sup>. Dalej można przeczytać, że nie wszystkie osoby znajdujące się w strukturach państwowych, którym prawo przydaje nazwy szczególne, są organami administracyjnymi. Nie jest nim na przykład podsekretarz stanu, gdyż jest on tylko tak specjalnie nazwanym i na pewne potrzeby wyróżnionym pracownikiem ministerstwa<sup>30</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, należy powiedzieć, że sposób budowania pojęcia organu administracyjnego zależy od tego, czy pojęcie to ma być narzędziem, czy celem badania. W pierwszym przypadku chodzi o wskazanie niezbędnych i swoistych elementów tego pojęcia, zaś w drugim definicja może obrazować wszystkie możliwe do wyłonienia, tak w prawie, jak w nauce, elementy składowe tego pojęcia, nie wyłączając elementów mało swoistych, a nawet nieswoistych. W pierwszym przypadku wystarczającą rolę może odgrywać także teoria pozytywistyczna, która głosi, że organem administracji jest podmiot, który został uznany przez prawo za administracyjny. Podstawowy zarzut pod adresem teorii, że nie da się odróżnić działalności organu administracyjnego od działalności innego podmiotu w sytuacji, gdy prawo nie kwalifikuje wyraźnie statusu danego podmiotu, jest obecnie mało istotny, gdyż prawie wszystkie organy administracyjne są wyraźnie lub w sposób dorozumiany uznane przez prawo<sup>31</sup>.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy należałoby to samo powiedzieć o „kapitanie portu” jako o – używając słów J. Bocia – tylko specjalnie nazwanym i na pewne potrzeby wyróżnionym pracowniku urzędu morskiego.

<sup>27</sup> A w przypadku organów kolegialnych – grupa osób.

<sup>28</sup> J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 156.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 156–157.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 157.



Usiłując odpowiedzieć na to pytanie, należy zauważyć, że żadnego podsekretarza stanu ustawodawca nie upoważnił do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa, a uczynił to w stosunku właśnie do „kapitanów portów”.

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie zależy od udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres znaczeniowy terminu „terenowy organ administracji rządowej” z art. 87 i 94 Konstytucji. Jak już wspomniano, Konstytucja nie definiuje tego terminu. Nie czyni tego też żadna ustawa. Czyni to natomiast doktryna, ale niejednolicie.

W przedmiotowym zakresie na uwagę zasługują dwa, niejako krańcowe stanowiska. Jedni twierdzą, że „organ państwowy” to osoba, którą *expressis verbis* tak określa ustawodawca, natomiast według innych jest to osoba powołana do stanowienia lub stosowania prawa w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji<sup>32</sup>. Odpowiednio do tego definiuje się termin „organ administracji rządowej”, a przymiotnik „terenowy” w tym kontekście jest sam przez się zrozumiały.

Stanowisko pierwsze byłoby do zaakceptowania tylko o tyle, o ile nie wykluczałoby statusu prawnego organu państwowego (tym samym organu administracji rządowej) także osoby, która nie została tak przez ustawodawcę nazwana wprost. W przeciwnym razie trzeba by uznać, że „kapitan portu” nie jest organem państwowym (a tym samym terenowym organem administracji rządowej), bo żadna ustawa tak go nie nazywa, a ustawa o administracji morskiej nie nazywa go nawet organem administracji morskiej. Jednakże ustawodawca nie nazywa terenowym organem administracji „rządowej” również dyrektora urzędu morskiego (jest to terenowy organ administracji „morskiej”), ale czy w związku z tym nie należałoby dyrektora urzędu morskiego zaliczyć do kategorii terenowych organów administracji rządowej?

Pozytywna odpowiedź na to pytanie jest nie do przyjęcia. Natomiast stanowisko drugie zmusza do uznania za terenowy organ administracji rządowej nie tylko dyrektora urzędu morskiego, ale także „kapitana portu”, oczywiście jedynie w zakresie ustawowo przyznanych mu kompetencji, a taką jego kompetencję stanowi właśnie między innymi kompetencja prawodawcza z art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim. W przeciwnym razie trzeba by uznać, że przepis ten jest niekonstytucyjny<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>33</sup> *Notabene*, w ustawie o bezpieczeństwie morskim istnieje też art. 84, który stanowi, że ruch statków na morskich wodach wewnętrznych oraz korzystanie z portów morskich, red, kotwicowisk i torów wodnych oraz urządzeń infrastruktury portowej i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów odbywa się z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa morskiego, a wymagania te określa, w drodze zarządzenia, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego. W zarządzeniu takim powinny zostać określone w szczególności sprawy dotyczące bezpieczeństwa ruchu statków, korzystania z usług portowych mających znaczenie dla bezpieczeństwa morskiego oraz utrzymania porządku w portach. W tym normatywnym zakresie mieszczą się też sprawy określone w art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim. Odpowiednio do tego w tzw. przepisach portowych, wydanych w formie zarządzeń dyrektorów wszystkich trzech urzędów morskich z powołaniem się właśnie na ów art. 84, znajdują się przepisy powtarzające „swoimi słowami” treść art. 109. Powstaje więc pytanie, czy zasadne było upoważnienie

9. Jako jednostki organizacyjne urzędów morskich, przy których pomocy dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje, ustawa o administracji morskiej wymienia także „bosmanaty portów”, a odnośne akty podustawowe – również „bosmanów portów” jako kierowników tych jednostek. Jeżeli zaś chodzi o inne ustawy, to „bosmani portów” nie są adresatami ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (nie są adresatami odnośnego zawiadomienia Komisji) ani też art. 42a ustawy o administracji morskiej (nie posiadają określonego tym przepisem uprawnienia do zatrzymania statku) i art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim (nie posiadają odnośnego uprawnienia prawodawczego). W tym zakresie ich status prawny odbiega więc od statusu „kapitanów portów”. Jednakże ustawa o izbach morskich wyznacza do prowadzenia dochodzeń nie tylko „kapitanaty portów”, lecz także „bosmanaty portów”<sup>34</sup>, a to czyni w tym zakresie także „bosmanów portów” organami administracji rządowej.

ZBIGNIEW GODECKI

## LEGAL STATUS OF A HARBOURMASTER

(Summary)

*‘Harbourmaster’ is a legal term, albeit without a proper legal definition. Sub-statute regulations refer to it as person in charge of ‘harbourmaster’s office’ (which itself is a component of maritime office), and who is instrumental in the head of the maritime office’s exercise of authority in ports. However, statute-level laws give harbourmasters duties and powers which the head of the maritime office does not have. The author discusses the issue and formulates conclusions of academic nature and de lege ferenda.*

---

do regulowania spraw tego samego rodzaju przez „kapitanów portów”, szczególnie wobec wyrażonej w art. 48 ustawy o administracji morskiej, upoważniającym dyrektorów urzędów morskich do wydawania tzw. zarządzeń porządkowych w zakresie nieunormowanym w przepisach, zasady, że w razie braku takiego uregulowania i konieczności natychmiastowego wprowadzenia w życie zarządzenia porządkowego może ono zostać opublikowane w drodze obwieszczeń w miejscach jego obowiązywania, drogą radiową lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie, a więc tak samo jak w odniesieniu do aktu „kapitana portu” stanowi art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim.

<sup>34</sup> Odpowiednio do tego odnośne rozporządzenie określa obowiązki także „bosmanatów portów”.