

ZBIGNIEW GODECKI

PROBLEMY PRAWNE USTROJU ADMINISTRACJI MORSKIEJ

O problemach prawnych ustroju administracji morskiej pisano już blisko pół wieku temu. Temat ten odżył w związku z 90-leciem teje administracji i zaowocował w 2010 r. odpowiednią publikacją zbiorową autorów związanych praktycznie z tą administracją. Niniejszy artykuł zawiera odniesienia do problematyki prawnej ustroju administracji morskiej oraz rozwija temat z odpowiednimi wnioskami de lege lata et ferenda.

1. W 1983 r., w artykule pod tym samym tytułem¹, autor pisał, że w 1972 r. w ówczesnym resorcie żeglugi uznano, iż określony odnośnym dekretem z 1955 r.² ustrój administracji morskiej przestał odpowiadać istniejącej i przyszłej sytuacji w dziedzinie działalności w środowisku morskim. W tymże 1972 r. w Instytucie Morskim przygotowano projekt odpowiedniej ustawy. Przewidywał on przede wszystkim utworzenie, podlegającego ówczesnemu Ministrowi Żeglugi, Głównego Urzędu Morskiego z terenowymi urzędami morskimi o odpowiednio ukształtowanym ustroju. Jednakże po około dziesięciu latach w tym samym resorcie uznano, że nic nie przemawia za taką reformą, bo istniejąca struktura organów administracji morskiej sprawdza się w praktyce. Krytycznie o ustroju administracji morskiej, w szczególności o funkcjonowaniu trzech urzędów morskich w kontekście stanowienia prawa morskiego, autor pisał też nieco wcześniej³ i później⁴, a ostatnio w 2009 r.⁵

¹ Z. Godecki, *Problemy prawne ustroju administracji morskiej*, Państwo i Prawo 1983, z. 12.

² Dz.U. z 1955 r., Nr 6, poz. 35, z późn. zmian.

³ Z. Godecki, *O prawotwórczej działalności terenowych organów administracji morskiej*, Państwo i Prawo 1971, z. 10.

⁴ *Idem*, *Nielegitymowane ustawowo prawotwórstwo urzędów morskich*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Prawo 1985, z. 13; *idem*, *Udział urzędów morskich w stanowieniu prawa morskiego*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Studia Iuridica Maritima 1988, z. 1, a także *idem*, *Stanowienie prawa lokalnego poza radami narodowymi*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1985, z. 2.

⁵ *Idem*, *Legislacja morska miejscowa. Krytycznie o ustawodawcy i administracji morskiej*, Gdańsk 2009.

Z kolei w 1983 r. autor pisał między innymi, że jeden z najważniejszych problemów ustroju administracji morskiej wynika z łączenia funkcji organu morskiej administracji gospodarczej z funkcją „policjanta morskiego”, bo to stawia „morskiego” ministra między młotem a kowadłem. Przemawia to za koncepcją centralnego (i to nie resortowego, jak proponowano w 1972 r., lecz pozaresortowego) urzędu morskiego, a nawet za urzędem odrębnego ministra⁶. Jednakże nie znalazło to odzwierciedlenia w ustawie z 1991 r. o administracji morskiej⁷, którą zastąpiono wspomniany dekret z 1955 r. Niedługo potem Z. Brodecki pisał, że nad Bałtykiem wciąż krąży widmo „Polski resortowej”⁸ oraz że jej epigoni obawiają się zniknięcia szyldu „gospodarka morską” z nazwy resortu, a w ślad za tym kolejnego rozbicia branży morskiej na części. Czy są oni w stanie po raz kolejny powstrzymać proces reform, nie dopuszczając do oddzielenia od siebie pełnionych przez jednego ministra funkcji infrastrukturalnych, gospodarczych i administracyjnych? – pytał Z. Brodecki. Przypomniawszy też, że w 1993 r. Prezes Rady Ministrów powołał pełnomocnika rządu do spraw administracji morskiej, a komisja pracująca pod jego przewodnictwem zdołała opracować projekt założeń do ustawy o administracji morskiej. O sprawach gospodarczych – według Z. Brodeckiego – powinni decydować ci, którzy będą mieli pieniądze na realizację określonych celów, a więc przyszły minister właściwy do spraw infrastruktury (porty) i minister właściwy do spraw gospodarki (budownictwo okrętowe, żegluga). „Policjanci i złodzieje” nie powinni mieć tego samego szefa. Z tego względu powinno nastąpić powierzenie spraw administracji morskiej przyszłej kancelarii rządu.

Koncepcja ta legła u podstaw projektu ustawy o administracji morskiej, który jednak podzielił los reformy administracji publicznej przygotowanej przez rząd H. Suchockiej. Tymczasem proces decentralizacji władzy w administracji morskiej jest o wiele ważniejszy niż reforma „morskiego” ministerstwa. To kwestia zasad racjonalnego działania. Powinno się przesądzić o utworzeniu na Wybrzeżu jednego urzędu morskiego i uznaniu jego dyrektora za organ administracji morskiej II instancji. Organami administracji morskiej I instancji powinni być kapitanowie portów. Ta koncepcja jest zgodna ze statusem obszarów morskich, które znajdują się poza granicami terytorialnymi województw i poza granicami państwa. Obszary morskie nie mogą być dzielone na gdyńskie, słupskie i szczecińskie⁹.

2. Temat ustroju administracji morskiej powrócił w związku z 90-leciem tejże administracji. Przez 90 lat swego istnienia – pisał w 2010 r. R. Pietraszek,

⁶ *Idem, Problemy prawne... op.cit.*, s. 62.

⁷ Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502, z późn. zmian.).

⁸ Z. Brodecki, *Propozycje zmian instytucjonalnych w gospodarce morskiej*, Prawo Morskie 1995, t. IX, s. 191.

⁹ *Ibidem*, s. 191–193.

dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni w latach 1966–1968, późniejszy dyrektor generalny i podsekretarz stanu w ówczesnym Ministerstwie Żegluga – administracja morska stanowiła jedną z najbardziej efektywnych części gospodarki morskiej i – na szczęście [*sic!*] – nie podlegała większym zmianom. Był to doskonale sprawny organizm i taki pozostaje do dziś¹⁰.

Inny pogląd z tej okazji prezentował L. Górecki, dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni w latach 1976–1982, pisząc między innymi: „Miałem podstawy czuć się kompetentnym do krytycznej oceny ich [trzech urzędów morskich] rozbieżnych sposobów realizacji posiadanych uprawnień z równocześnie odmienną interpretacją aktów prawnych. Od dawna prezentowałem potrzebę zmian organizacyjnych, zmierzających do wyeliminowania podziału terenowych organów na trzy równe na swym poziomie i niezależne urzędy. Stanowisko w tej sprawie niejednokrotnie prezentowałem ustnie, na piśmie i w wypowiedziach na forum komisji morskiej w Sejmie RP. Był czas, kiedy gotowy akt prawny w tej sprawie czekał jedynie na podpis kompetentnego ministra. Z wielkim żalem i ubolewaniem muszę powiedzieć, że nie zwyciężył zdrowy rozsądek, lecz partykularyzm regionalny i personalne ambicje, a to dlatego, że Główny Urząd Morski miał mieć siedzibę w Gdyni – inne lokalizacje z wielu powodów nie wchodziły w rachubę”¹¹.

Jeszcze inny długoletni urzędnik administracji morskiej na szczeblu centralnym, J. Miszczuk, po laurce „w roku jubileuszu należy podkreślić, że 90-letnia działalność administracji morskiej dobrze służyła rozwojowi gospodarki morskiej, co niejednokrotnie znajdowało wyraz w ocenie władz, zarówno przed, jak i po transformacji ustrojowej Polski”¹², twierdzi, że ukształtowana ponad 50 lat temu struktura terenowych organów administracji morskiej w postaci trzech niezależnych od siebie urzędów morskich (w Gdyni, Słupsku i Szczecinie), odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa na morzu, nie odpowiada potrzebom wynikającym z aktualnych uwarunkowań zewnętrznych i nie gwarantuje spełnienia zasadniczego wymogu, tj. zdolności administracyjnej do podejmowania jednolitych, skoordynowanych i skutecznych działań w polskich obszarach morskich. Jego zdaniem zmiany struktury organizacyjnej organów administracji morskiej można by dokonać przez utworzenie Głównego Urzędu Morskiego o statusie organu centralnego, podległego ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej, na wzór np. Urzędu Lotnictwa Cywilnego lub Transportowego Dozoru Technicznego, ale ten wariant nie może być brany pod uwagę, gdyż generuje dodatkowe koszty związane ze zwiększeniem liczby urzędów centralnych i rozszerzeniem tzw. erki. Za właściwe rozwiązanie autor uważa utworzenie, w miejsce trzech istniejących, jednego urzędu morskiego o statusie

¹⁰ R. Pietraszek, *Sięgać po nowe cele* [w:] *W służbie morza i wybrzeża. 90-lecie administracji morskiej*, red. L. Stefania, Gdynia 2010, s. 45.

¹¹ L. Górecki, *Administrować w czasach przełomów* [w:] *W służbie... op.cit.*, s. 69–70.

¹² J. Miszczuk, *Jaka powinna być polska administracja morska?* [w:] *W służbie... op.cit.*, s. 135.

organu terenowego, podległego ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej, z oddziałami w postaci okręgowych biur morskich, realizujących w imieniu dyrektora urzędu morskiego określone zadania. Powinno to sprowadzić się głównie do zmiany dotychczasowego statusu dwóch z trzech istniejących urzędów morskich do roli oddziału zamiejscowego (okręgowego biura morskiego) nowego urzędu morskiego, a jego siedzibą powinno być miasto Gdynia lub Szczecin, ewentualnie Gdańsk¹³.

3. Konieczność takiej reformy administracji morskiej J. Miszczuk wiąże przede wszystkim z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Uważa, że stawia ono przed administracją morską nowe wyzwania i zadania, które wymagają, aby była to administracja sprawna, zapewniająca jak najdalej idące bezpieczeństwo żeglugi i życia ludzkiego w polskich obszarach morskich oraz ochronę środowiska morskiego. Powinna to być administracja zdolna do skutecznego i efektywnego przejmowania i stosowania dorobku prawnego Unii Europejskiej oraz odpowiednich norm prawa międzynarodowego w tym zakresie. Powinna to być także administracja zdolna do podejmowania jednolitych, skoordynowanych, przewidywalnych i wiarygodnych działań. Powinna również spełniać kryteria tzw. elegancji organizacyjnej, czyli być taka, która dane cele realizuje za pomocą jak najprostszych i najmniej skomplikowanych struktur administracyjnych. Należy więc doprowadzić w szczególności do zbliżenia modelu polskiej administracji morskiej do rozwiązań funkcjonujących w zdecydowanej większości państw morskich, zarówno europejskich, jak i pozaeuropejskich, gdzie występuje jeden organ terenowy z licznymi agendami zamiejscowymi, wraz z – między innymi – uproszczeniem procesu stanowienia prawa miejscowego¹⁴.

Szkoda, że J. Miszczuk nie wskazał najlepiej nadającego się do przeniesienia na nasz grunt obcego modelu administracji morskiej, zwłaszcza z kręgu państw członkowskich Unii Europejskiej.

4. Brakuje wartościowej literatury na temat europejskich administracji morskich. Píše się natomiast o europejskich administracjach publicznych w ogólności. Można przeczytać, że są one w zasadzie strukturami starymi, stopniowo przystosowującymi się do wymagań wynikających z członkostwa odnośnych państw w Unii Europejskiej (i to wymagań wciąż ewoluujących), ale nie w sferze organizacyjnej. Prawo Unii Europejskiej nie przewiduje modelu administracji, który miałby być implementowany w państwach członkowskich. Traktaty założycielskie nie przyznają Unii kompetencji do harmonizowania krajowej administracji publicznej i nie ma na poziomie Unii odpowiedniej polityki w tym

¹³ *Ibidem*, s. 136–138.

¹⁴ *Ibidem*, s. 135–136.

zakresie¹⁵. W tej sferze występuje wielka różnorodność form organizacyjnych¹⁶. Można jeszcze przeczytać, że „dopóki zarówno w państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak i w samej Unii nie zwycięży myślenie w kategoriach zunifikowanego federalizmu (co nie nastąpi w ciągu najbliższych lat), dopóty nie powstanie sytuacja, w której w administracji publicznej państw członkowskich zwycięży koncepcja jednolitych rozwiązań organizacyjnych. Siła uwarunkowań narodowych jest nadal tak duża, że perspektywę całkowitego ujednoczenia administracji poszczególnych państw należy traktować jako bardzo odległą”¹⁷.

5. W kwestii zasadności tezy J. Miszczuka o dodatkowych kosztach utworzenia Głównego Urzędu Morskiego można by dyskutować, ale nie w tym tkwi problem praktyczny, lecz w tym, że utworzenie takiego urzędu wymaga nowej ustawy. Kto dziś wystąpiłby z inicjatywą ustawodawczą w tej materii, zapewne zostałby skrytykowany jako ktoś, kto zamierza bezzasadnie „mnożyć” resorty. To jednak jest problem polityczny, nad którym dyskusja nie mieści się w ramach tematycznych określonych tytułem niniejszego artykułu.

Istotny problem prawny wiąże się z ustawą o działach administracji rządowej¹⁸. Według niej (art. 5, 6, 9 i 10) jednym z działów administracji rządowej jest administracja publiczna. Dział ten obejmuje między innymi sprawy: organizacji urzędów administracji publicznej, reform i organizacji struktur administracji publicznej oraz podziału administracyjnego państwa. Inny dział nosi nazwę „gospodarka”. Zdefiniowany on jest jako obejmujący sprawy gospodarcze. Jednakże sprawy administracji morskiej nie mieszczą się w dziale administracji publicznej, a sprawy gospodarki morskiej – w dziale gospodarki. Ustawa ta zna także odrębny dział pod nazwą „gospodarka morską”, który obejmuje sprawy transportu morskiego i żeglugi morskiej, obszarów morskich, portów i przystani morskich oraz ochrony środowiska morskiego, przy czym wcale nie chodzi tu tylko o gospodarcze aspekty tych spraw. Dalej bowiem ustawa ta głosi, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej jest organem administracji morskiej w rozumieniu przepisów odrębnych. Te „przepisy odrębne” to odnośne

¹⁵ Ponieważ skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie – głosi art. 197 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – ma istotne znaczenie dla prawidłowego jej funkcjonowania, jest ono uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania. W związku z tym Unia może wspierać wysiłki tych państw zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii. Może to polegać w szczególności na ułatwianiu wymiany informacji i urzędni-ków oraz wspieraniu programów szkolenia, jednak żadne państwo nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia, a unijne stanowienie prawa w tym zakresie nie może obejmować harmonizacji przepisów krajowych.

¹⁶ Por. A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 196–200 oraz T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 92–93.

¹⁷ G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna... op.cit.*, s. 103.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 743, 984.

przepisy ustawy o administracji morskiej, które czynią tegoż ministra naczelnym organem administracji morskiej, zaś dyrektorów urzędów morskich – jego organami terenowymi. Nie może więc być dwóch naczelnych organów administracji morskiej (ministra i dyrektora centralnego urzędu morskiego).

Bez odpowiedniej zmiany ustawy o działach administracji rządowej nie można wyłączyć spraw administracji morskiej z zakresu działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. To znaczy, że „policjanci i złodzieje” – według Z. Brodeckiego – muszą mieć nadal tego samego szefa (ministra gospodarki morskiej).

Oczywiście ustawą tą w obecnym jej brzmieniu ustawodawca nie zamknął sobie raz na zawsze drogi do ewentualnego wyłączenia z zakresu kompetencji ministra gospodarki morskiej spraw administracji morskiej i włączenia ich do działu administracji publicznej. Pozostaje jednak pytanie, kto z mających inicjatywę ustawodawczą (Rada Ministrów, Prezydent RP itd.) dzisiaj czy też w dającej się przewidzieć przyszłości zainicjuje tego rodzaju zmianę ustawy o działach administracji rządowej.

Inny problem tkwi w tym, że kierownika organu centralnego niebędącego ministrem ustawodawca nie może upoważnić do wydawania rozporządzeń jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, bo Konstytucja RP (art. 92) na takie upoważnienie nie pozwala. Upoważnionym w tym zakresie byłby więc właściwy minister (art. 146 Konstytucji). Przede wszystkim jednak, skoro kierownik takiego urzędu morskiego nie byłby terenowym organem administracji rządowej, nie miałby też konstytucyjnego uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego, bo Konstytucja RP (art. 94) wyposaża w kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko organy terenowe. Pytanie, czy takie „wyjałowienie” obecnej administracji morskiej w sferze prawodawstwa byłoby do zaakceptowania, wymaga głębszych przemyśleń.

6. Leszek Górecki nie wskazuje podstawy ustawowej do utworzenia jednego tylko „terenowego” urzędu morskiego. Wydaje się, że autor ten uważa za oczywiste, że chodzi o ustawę z 1991 r. o administracji morskiej, według której (art. 40) urzędy morskie tworzy i znosi oraz określa ich siedziby, jak również terytorialny zakres działania ich dyrektorów, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia. Jednakże użycie w ustawie liczby mnogiej w odniesieniu do urzędu i dyrektora nakazuje zastanowić się nad pytaniem, czy legalne byłoby utworzenie tylko jednego („terenowego”) urzędu morskiego.

Ustawa o administracji morskiej nie powstała w próżni prawnej w tej materii. Istniały już przecież wówczas trzy urzędy morskie, utworzone na podstawie wspomnianego dekretu z 1955 r., w miejsce trzech funkcjonujących wcześniej na podstawie dekretu z 1947 r. o organizacji i zakresie działania władz admini-

stracji morskiej¹⁹. Formalnie ten stan rzeczy został potwierdzony odpowiednim rozporządzeniem²⁰ wydanym na podstawie art. 40 ustawy o administracji morskiej.

Zgodnie z art. 44 teje ustawy urzędy morskie działają na polskich obszarach morskich, w portach i przystaniach morskich oraz w pasie technicznym. Zostało to powtórzone we wskazanym wyżej rozporządzeniu²¹ z jednoczesnym podziałem tych obszarów na trzy części (jednostki terytorialne) z odniesieniem do dyrektorów odpowiednich urzędów morskich. W ten sposób dokonano dwóch podziałów terytorialnych. Pierwszy (ustawowy) polega na wydzieleniu z całości obszaru jurysdykcji polskiej części w postaci obszarów morskich jako obszarów działalności urzędów morskich w ogólności. Podział drugi (rozporządzeniowy) polega na podzieleniu tej części na trzy jednostki terytorialne z przypisaniem do nich dyrektorów odnośnych urzędów morskich, odpowiednio do art. 40 ust. 2 ustawy, według którego minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określa między innymi terytorialny zakres działania dyrektorów urzędów morskich (liczba mnoga). Czy w tym kontekście byłoby zgodne z ustawą o administracji morskiej utworzenie w drodze rozporządzenia tylko jednego urzędu morskiego z (siłą rzeczy) zakresem działania w granicach całości obszarów morskich, z dyrektorem jako terenowym organem administracji rządowej w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, który organy takie czyni kompetentnymi do ustanawiania aktów prawa miejscowego?

Był już niegdyś twór prawny o nazwie „Urząd Morski”. Został on utworzony w 1928 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej odpowiednim rozporządzeniem z mocą ustawy, z podległością ówczesnemu ministrowi „morskiemu”, określony tam jako „władza II instancji”, z kapitanami portów będącymi „władzami I instancji”, tworzonymi przez odpowiedniego ministra. Ta *quasi*-ustawa nie określała *expressis verbis* terytorialnego zakresu działania dyrektora tegoż urzędu (czyniła to pośrednio przepisem stanowiącym, że jest on władzą „w dziedzinie marynarki handlowej i portów morskich handlowych”) i nie przewidywała dopuszczalności jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie aktem podustawowym. Wprawdzie tuż po wojnie administrację morską rozpoczęto realizować od powołania tegoż Urzędu Morskiego, jednakże następnie utworzono trzy urzędy morskie. Działo się to jednak pod wpływem i w miarę tworzenia województw nadmorskich. Trudno natomiast stwierdzić, że nastąpiło to także w wyniku uznania, że skoro ówczesnie obowiązujący dekret z 1947 r. o władzach administracji morskiej mówił o urzędach morskich (w liczbie mnogiej), to nie mógł już funkcjonować tylko jeden taki urząd dla całego obszaru morskiego²².

¹⁹ Dz.U. Nr 60, poz. 328.

²⁰ Dz.U. z 1991 r., Nr 98, poz. 438.

²¹ Zbędnie – w świetle urzędowych zasad techniki prawodawczej, i nieściśle, gdyż ustawa kończy ten katalog zastrzeżeniem „chyba że przepis szczegółólny stanowi inaczej”.

²² Zob. Z. Godecki, *Legislacja morska miejscowa. Krytycznie o ustawodawcy i administracji morskiej*, Gdańsk 2009, s. 27–31.

Jak z powyższego wynika, nie zanosi się na to, że w dającej się przewidzieć przyszłości (lub kiedykolwiek) zostanie utworzony centralny urząd morski, toteż głębsze rozważania na ten temat w tym miejscu mijają się z celem. Natomiast utworzenie jednego tylko urzędu morskiego z dyrektorem jako terenowym organem administracji rządowej (morskiej) w rozumieniu ustawy o administracji morskiej wydaje się być możliwe w niezbyt odległej przyszłości pod warunkiem przekonania odpowiednich osób do dokonania tego na płaszczyźnie politycznej, ale też pod warunkiem odpowiednich zmian w ustawodawstwie, głównie w ustawie o administracji morskiej. Przede wszystkim chodzi o wprowadzenie do tej ustawy w miejsce przepisu stanowiącego, że urzędy morskie tworzy i znosi minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, przepisu stanowiącego, że tworzy się (tą ustawą) Urząd Morski z dyrektorem jako terenowym organem administracji rządowej (morskiej), podlegającym odpowiedniemu (administracyjnemu) ministrowi jako naczelnemu organowi administracji morskiej. Odpowiednio do tego należałoby dostosować wszystkie przepisy tej ustawy i innych ustaw, które mówią o dyrektorach urzędów morskich (jak np. art. 47 ust. 1 ustawy o administracji morskiej) czy też o „właściwym terytorialnie” dyrektorze urzędu morskiego (jak np. art. 84 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie morskim²³).

7. Niezależnie od tego, czy nadal będą funkcjonować trzy urzędy morskie, czy utworzony zostanie w ich miejsce jeden, nadal aktualne będą pewne problemy ustrojowe administracji morskiej, jeżeli nie znowelizuje się także innych przepisów, poczynając od (nowelizowanej już wielokrotnie, po części z wątpliwymi jakościowo skutkami) ustawy o administracji morskiej, która jest (zresztą nie tylko ona) po prostu „zaśmiecona” zbędnymi i bałamutnymi przepisami.

Według art. 44 tejże ustawy organy administracji morskiej działają między innymi w portach i przystaniach morskich, zaś według jej art. 45 granice portów morskich określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, a granice przystani morskich określają dyrektorzy urzędów morskich. W tej materii istnieje odpowiedni związek tych przepisów ustawy o administracji morskiej z odnośnymi przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich²⁴. Obydwie te ustawy operują terminami „port morski” i „przystań morska”, ale ich nie definiują. Ustawa o portach i przystaniach morskich określa porty i przystanie jako „akweny i grunty”, ale nie czyni różnicy między nimi. Nie pozwala ona więc na odróżnienie przystani od portu nie tylko pod względem ich funkcji, ale także dla celów przepisanej ustawą o administracji

²³ Dz.U. z 2011 r., Nr 228, poz. 1368.

²⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179.

morskiej delimitacji tych obszarów²⁵. Z ustawy o portach i przystaniach morskich wynika nadto, że chodzi o obszary „w granicach portu lub przystani morskiej”, co czyni z tej definicji czystą tautologię. W końcu ustawa ta informuje, że granice te określają odrębne przepisy. Dlaczego mają to być przepisy „odrębne”, a nie przepisy tej właśnie (o „portach i przystaniach morskich” przecież) ustawy? Z punktu widzenia jej celu, jakim jest zarządzanie portami i przystaniami morskimi, pełne zdefiniowanie tych obszarów (łącznie ze wskazaniem sposobu określania i oznaczenia ich granic), jako obszarów tego „zarządzania”, to jedna ze spraw, które powinny być unormowane tą właśnie ustawą. Tymczasem w tej kwestii jedna ustawa odsyła do drugiej, a druga do pierwszej, przy czym w kontekście ustawy o administracji morskiej, stanowiącej o sposobie określania granic portów i przystani, chodzi tylko o określenie terytorialnych zakresów działania organów administracji morskiej, a nie o delimitację obszarów zarządzania przez tzw. podmioty zarządzające portami i przystaniami morskimi według ustawy o portach i przystaniach morskich. Jeśli traktować port morski (przystań morską) jako (choć nie wyłącznie) obszar o pewnych granicach, którym ma „handlowo” zarządzać taki czy inny podmiot (tak ustawa o portach i przystaniach morskich), a zarazem ma to być obszar właściwości organu administracji morskiej (tak ustawa o administracji morskiej), to aby w konkretnym przypadku do tego doszło, najpierw na podstawie ustawy o portach powinien zaistnieć port (przystań) z wyznaczonymi granicami i dopiero taki właśnie obszar powinien stać się obszarem właściwości miejscowej danego organu administracji morskiej. Rozpoczynanie od określenia granicy jakiegoś obszaru jako granicy portu (przystani) na potrzeby właściwości miejscowej organu administracji morskiej, gdy nie ma jeszcze portu (przystani) w rozumieniu ustawy o portach i przystaniach morskich, byłoby bezsensowne.

Reasumując, należy stwierdzić, że granice portów i przystani morskich (włącznie ze zdefiniowaniem tych pojęć) to sprawa, która powinna zostać unormowana przepisami o tworzeniu portów i przystani, natomiast właściwość miejscowa organów administracji morskiej powinna być tylko pochodną dokonanej w ten sposób delimitacji portowej (przystaniowej).

8. Artykuł 42 ust. 1 ustawy o administracji morskiej stanowi, że do organów administracji morskiej należą „sprawy z zakresu administracji rządowej związane z korzystaniem z morza w zakresie unormowanym niniejszą ustawą i innymi ustawami”. Zapewne uznano, że adresaci tej ustawy nie wiedzą, iż kompe-

²⁵ W roku 2004 ukazało się rozporządzenie ministra określające granice portu w Rowach (Dz.U. Nr 273, poz. 2709), zaś w roku 2005 dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni określił zarządzeniem granice przystani morskiej „Marina Gdynia” w Gdyni (Dz.Urz. Woj. Pom. Nr 119, poz. 2424). Powstaje pytanie, na podstawie jakiego rzeczowego kryterium organy te przesądziły, że obszary o tak określonych granicach są: w Rowach – portem, a nie przystanią, zaś w Gdyni – przystanią, a nie portem. Por. S. Kalina, *Prawne problemy delimitacji wód śródlądowych i morskich w Polsce*, Prawo Morskie 2008, t. XXIV, s. 94.

tencje organów administracji rządowej nie mogą być określone inaczej niż ustawą, jak również, że samo „ustawą” nie obejmowałyby innych ustaw niż ta. Zapewne uznano też, że takie zwięzłe określenie kompetencji organów administracji rządowej w ustawie ustrojowej nie wystarcza, skoro dodano ust. 2 z jedenastoma punktami wymieniającymi tego rodzaju sprawy, ale nie wyczerpująco, bo z zastrzeżeniem, że chodzi o nie „w szczególności”. Wreszcie zapewne uznano także, że nie obejmuje to „zadań w dziedzinie współpracy międzynarodowej w zakresie spraw określonych w ust. 1 i 2”, skoro dodano ust. 3 głoszący, że wykonywanie tych zadań należy również do tych organów. Następnie sukcesywnie rozbudowywano ust. 2 tak, że obecnie zamyka go pkt 28 i to ze wskazaniem tych innych ustaw, ale tylko czterech²⁶. Nadal jednak art. 42 ust. 2 zawiera określenie „w szczególności”, co urzędnikom administracji nie stwarza żadnego problemu, zaś u pozostałych adresatów tej ustawy musi wywoływać pytanie o pozostałe sprawy.

9. Ustawa o administracji morskiej zawiera rozdział (3) zatytułowany „Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji morskiej”. Otwiera go art. 47, którego ust. 1 głosi, że dyrektorzy urzędów morskich wydają przepisy prawne na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach, a ust. 2 stanowi, że przepisy te wydawane są w formie zarządzenia, z wyjątkiem przepisów wydanych na podstawie upoważnienia z art. 48 ust. 1, bo te ustanawiane są w formie zarządzenia porządkowego (art. 48 ust. 2).

Wbrew temu, co sugeruje tytuł tego rozdziału, nie ma w nim żadnych przepisów upoważniających do wydawania zarządzeń, o których mowa w art. 47. Przepisy takie znajdują się poza tym rozdziałem, w innych miejscach ustawy, a także poza nią (w innych ustawach). Inaczej mówiąc, przepisem art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o administracji morskiej ustawodawca tylko przesądził, że przepisy wydane na podstawie odnośnych upoważnień z tej ustawy i z innych obowiązujących wówczas oraz przyszłych ustaw powinny nosić nazwę „zarządzenie”.

Pośród trzech przepisów przedmiotowej ustawy upoważniających dyrektorów urzędów morskich do wydawania odpowiednich przepisów tylko art. 36 ust. 5 zawiera wskazanie „w drodze zarządzenia”. Nie zawiera go natomiast ani art. 24, ani art. 45 ust. 2. W przypadku art. 36 ust. 5 ma się więc do czynienia z ustawowym *superfluum*, skoro o tym, że dyrektorzy urzędów morskich mają wydawać przepisy wykonawcze właśnie w drodze zarządzenia, przesądza generalnie art. 47 ust. 2. Można by jednak uznać, że to właśnie ust. 2 w art. 47 jest zbędny i że wskazanie „w drodze zarządzenia” powinno występować we wszystkich ustawowych przepisach upoważniających dyrektorów urzędów morskich do wydawania tego rodzaju aktów prawa miejscowego, tak jak ma to miejsce właśnie w art. 36 ust. 5 oraz np. w ustawie o bezpieczeństwie mor-

²⁶ Na przykład w sprawie zarządzania niektórymi portami i przystaniami morskimi – wskazanie ustawy o portach i przystaniach morskich, ale już nie np. w sprawie bezpieczeństwa morskiego. Natomiast ustawa o bezpieczeństwie morskim (art. 83) wskazuje ustawę o administracji morskiej.

skim²⁷, i jak tego wymaga § 63 urzędowego zbioru zasad techniki prawodawczej²⁸. Tak czy inaczej, pod tym względem wskazana jest jednolitość ustawodawstwa, przede wszystkim w celu uniknięcia błędów, jakie mogą się zdarzać w przypadkach przepisów mogących tylko sugerować, że chodzi o zarządzenia, a nie o zarządzenia porządkowe czy decyzje administracyjne lub czynności faktyczne.

10. Ruch statków – stanowi art. 84 ust. 1–4 ustawy o bezpieczeństwie morskim – na morskich wodach wewnętrznych oraz korzystanie z portów i przystani morskich, red, kotwicowisk i torów wodnych, a także urządzeń infrastruktury portowej i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani odbywa się z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa morskiego, które określają właściwi terytorialnie dyrektorzy urzędów morskich w drodze zarządzenia. Dalej ten sam przepis zawiera wytyczne następującej treści: w zarządzeniu takim mają zostać określone sprawy dotyczące bezpieczeństwa ruchu statków, korzystania z usług portowych mających znaczenie dla bezpieczeństwa morskiego oraz utrzymania porządku w portach i przystaniach morskich, przy czym wyliczenie to poprzedza zastrzeżenie „w szczególności”, co – jak w przypadku ustawy o administracji morskiej – stawia dyrektorów urzędów morskich²⁹ przed pytaniem o pozostałe, niewymienione sprawy.

11. Z unormowaniem tym pozostaje w odpowiednim związku przepis ust. 5 tegoż art. 84, według którego minister właściwy do spraw gospodarki morskiej może, w drodze rozporządzenia, wydać przepisy regulujące ruch statków na morskich wodach wewnętrznych, jeżeli względy bezpieczeństwa żeglugi na tych „akwenach” tego wymagają. Przepis ten (adresowany do ministra) odnosi się tylko do ruchu statków na morskich wodach wewnętrznych, ale tak samo określonego ruchu statków dotyczą także przepisy ust. 1–4, adresowane do dyrektorów urzędów morskich. Wprawdzie ust. 5 zawiera zastrzeżenie: „jeżeli względy bezpieczeństwa żeglugi [...] tego wymagają”, ale przecież skoro w myśl ust. 1–4 ruch statków ma się odbywać z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa morskiego, w tym bezpieczeństwa ruchu statków, to ma się tu do czynienia z tożsamością materii przeznaczony do regulacji przez dyrektorów urzędów morskich oraz przez ministra. Poza tym, że jedno z tych unormowań jest po prostu zbędne, mogą one powodować różne problemy praktyczne, poczynając od wiążących się z pytaniem: Jak w kontekście zasad obowiązywania

²⁷ Dz.U. z 2011 r., Nr 228, poz. 1368, z późn. zmian.

²⁸ Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908. *Notabene*, tak właśnie w ustawie o województwie i administracji rządowej w województwie, której art. 59 głosi, że wojewoda stanowi akty prawa miejscowego, ale bez wskazania formy tych przepisów.

²⁹ Także Prezesa Rady Ministrów, wykonującego – na mocy art. 61 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206) – nadzór nad tym miejscowym prawodawstwem z kompetencją do uchylania aktów niezgodnych z ustawami lub aktami podstawowymi.

prawa miałyby się istnienie dwu sprzecznych ze sobą unormowań (organu terenowego i organu naczelnego), skoro Konstytucja RP nie czyni aktów prawa miejscowego aktami niższej rangi w stosunku do rozporządzeń?

12. W związku z art. 84 ustawy o bezpieczeństwie morskim i innymi przepisami tej samej ustawy oraz przepisami innych ustaw, upoważniającymi ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej lub dyrektorów urzędów morskich do odpowiednich regulacji prawnych w drodze zarządzeń, powstaje inne jeszcze pytanie dotyczące tego, czy coś jeszcze pozostaje do ewentualnego regulowania „w zakresie nieunormowanym” odnośnie do ochrony życia, zdrowia lub mienia zarządzeniami porządkowymi dyrektorów urzędów morskich na podstawie upoważnienia z art. 48 ustawy o administracji morskiej, oraz o to, czy upoważnienie to nie jest przypadkiem zbędne³⁰.

Nie mniej enigmatycznie brzmi art. 109 ustawy o bezpieczeństwie morskim, zgodnie z którym kapitan portu może wprowadzić zakaz lub ograniczenie ruchu statków³¹.

13. Inny jeszcze (choć nie ostatni) problem to powiązanie administracji morskiej z administracją wojewódzką. Obecnie istnieją trzy urzędy morskie i trzy „morskie” województwa: zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie, co sugeruje optymalny układ w tym zakresie. Tymczasem sprawa ma się tak, że dyrektor urzędu szczecińskiego działa tylko w określonej odpowiednim południkiem (15°23'24") zachodniej części województwa zachodniopomorskiego, dyrektor urzędu słupskiego – w pozostałej (wschodniej) części tego województwa, natomiast dyrektor urzędu gdyńskiego – w dwóch województwach: pomorskim i warmińsko-mazurskim. Oznacza to odpowiednie powiązanie wojewody zachodniopomorskiego z dwoma dyrektorami urzędów morskich, a dyrektora gdyńskiego urzędu – z dwoma wojewodami³².

Powiązanie podstawowe (bo są też inne) wynika z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³³. Stanowi ona między innymi o tym, że organy administracji niezespołonej działające w województwie (a takimi są właśnie między innymi dyrektorzy urzędów morskich) obowiązane są do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy.

³⁰ Por. Z. Godecki, *Udział urzędów morskich w stanowieniu prawa morskiego*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – Studia Iuridica Maritima 1988, nr 1, s. 106, a także: *idem*, *Legislacja morska... op.cit.*, s. 110–125, gdzie omówiono liczne inne problemy z upoważnieniem tym związane.

³¹ Obszernie na ten temat: *idem*, *Legislacja morska... op.cit.*, s. 125–139.

³² Autor nie podziela poglądu J. Miszczyka (*Jaka powinna być... op.cit.*, s. 134), że zmianą podstawowego podziału terytorialnego w 1999 r. dokonano zmniejszenia województw nadmorskich z czterech do dwóch oraz że przed tą zmianą na terenie województwa pomorskiego nie działały dwa urzędy morskie, lecz znajdowały się tam tylko siedziby dwóch urzędów morskich.

³³ Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206, z późn. zmian.

Celowość tego unormowania uzasadniana jest w literaturze takim oto twierdzeniem: „To wymaganie proceduralne [...] ma na celu zagwarantowanie prawidłowości projektowanego rozstrzygnięcia. Podmioty uzgadniające w sprawach leżących w ich zakresie działania mają dodatkowe kompetencje w zakresie oceny projektu. Jeżeli chodzi o wojewodów, mają oni nie tyle odpowiedni zasób wiedzy i doświadczenia w fachowych kwestiach, których dotyczy projektowany akt prawa miejscowego administracji niezespólonej, ile ogólną wiedzę i doświadczenie pozwalające optymalnie dostosować wprowadzoną regulację do warunków lokalnych danego województwa”³⁴. W związku z tym pozostaje tylko zapytać retorycznie, ile mogą być warte ogólna wiedza i doświadczenie wojewody przy braku z jego strony wiedzy i doświadczenia w fachowych kwestiach w przypadku podejmowania przez niego decyzji odnośnie do projektu np. zarządzenia dyrektora urzędu morskiego o ustanowieniu strefy bezpieczeństwa wokół sztucznej wyspy, konstrukcji lub urządzenia (art. 24 ustawy o administracji morskiej).

Jest więc unormowanie sprowadzające sprawę do nonsensu, a niekiedy nawet do rzeczywistego niebezpieczeństwa, np. w razie długotrwałego poszukiwania przez wojewodę w swoim urzędzie specjalisty „morskiego”, który mógłby się zająć projektem zarządzenia porządkowego o ochronie życia na morzu, wymagającego jego niezwłocznego wejścia w życie. Projektowanie jakichkolwiek zmian ustrojowych w obrębie administracji morskiej wymagałoby więc odpowiedniego zajęcia się także tym problemem, bo ewentualne zmniejszenie liczby urzędów morskich niczego w tym zakresie nie załatwia.

Niejąko przy tej okazji należałoby rozważyć zasadność pozostawiania administracji morskiej poza administracją zespólną z wojewodą. Może trzeba by było doprowadzić właśnie do zespolenia z wojewodą urzędów morskich przez zastąpienie ich odpowiednimi „morskimi” jednostkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich. Zapewne w warmińsko-mazurskim urzędzie wojewódzkim wystarczyłby jeden urzędnik o specjalności morskiej, a i on nie byłby potrzebny, gdyby Elbląg i pozostały morski fragment tego województwa włączono do województwa pomorskiego.

14. Autor wielokrotnie pisał krytycznie o prawotwórczej działalności w obrębie administracji morskiej – pierwszy raz na ponad dziesięć lat przed wspomnianym na wstępie artykułem o problemach prawnych ustroju tej administracji³⁵. Wszystko co napisał w 1971 r., można by, po wprowadzeniu drobnych korekt wynikających ze zmian ustawodawczych, opublikować w tym miejscu jako odnoszące się także do obecnej administracji morskiej. Poruszono wówczas między innymi następujące kwestie: „Kompetencje centralnego i terenowych

³⁴ *Komentarz do ustawy i administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 130.

³⁵ Z. Godecki, *O prawotwórczej działalności... op.cit.*, s. 617–618; *idem*, *Nielegitymowane ustawowo prawotwórstwo... op.cit.*, s. 143–154.

organów administracji morskiej obejmują wyspecjalizowaną dziedzinę stosunków społecznych, która wymaga sukcesywnej regulacji prawnej [...]. Wiąże się z tym konieczność wydawania drobiazgowych przepisów [...], dla których nie zawsze jest miejsce w ustawie, czy nawet w akcie normatywnym organu naczelnego. To zapewne skłania do sformułowania tezy o potrzebie wyposażenia organów terenowych w uprawnienia prawotwórcze. Jednakże z drugiej strony, główny czynnik determinujący potrzebę uzupełniania prawa ogólnopanstwowego prawem lokalnym, a mianowicie – specyfika terenu, nie ma tu tak istotnego znaczenia, jak w przypadku prawotwórstwa rad narodowych [...]. Nie wchodzi tu bowiem w grę czynniki ekonomiczne, ludnościowe itp. Warunki geograficzne i hydrometeorologiczne oraz biologiczne na polskim morzu i wybrzeżu są, jak rzadko bywa, jednolite. Sytuacja ta sprzyja centralnemu, jednolitemu stanowieniu większości norm prawnych. W przeważającej też większości obowiązujące aktualnie zarządzenia porządkowe wszystkich trzech urzędów morskich są w swej treści identyczne i z powodzeniem można by je »zastąpić« aktami normatywnymi organu naczelnego. Przy aktualnym stanie ustawodawstwa morskiego nie zawsze jednak jest to możliwe. Istnieje paradoksalna sytuacja. Niektóre bowiem materie regulowane zarządzeniami porządkowymi, aczkolwiek należą do kompetencji Ministra [...], nie mogą być przezeń regulowane, o ile ma pozostać nienaruszona klauzula »na podstawie ustaw i w celu ich wykonania«. W tych materiach nie ma bowiem ustaw, które Minister powinien »wykonać?».

ZBIGNIEW GODECKI

LEGAL MATTERS OF MARITIME ADMINISTRATION SYSTEM (Summary)

Although legal matters surrounding maritime administration system have been subject of extensive studies for nearly half a century, recent 90th anniversary of its foundation sparked some renewed interest in the matter. In 2010 a group of authors, all being maritime administration practitioners, produced a collection of scientific studies on the subject. The present article adds to the discussion and formulates conclusions de lege lata and de lege ferenda.