

DIANA TRZCIŃSKA
PAWEŁ MIERZEJEWSKI

DYREKTOR URZĘDU MORSKIEGO JAKO ORGAN ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Dyrektor urzędu morskiego ma szerokie kompetencje jako terenowy organ administracji morskiej.

Jednym z bardziej istotnych obowiązków dyrektora urzędu morskiego jest prowadzenie rejestru statków morskich, zwanego potocznie rejestrem administracyjnym. Dyrektorowi urzędu morskiego należy również dokonać zgłoszenia zamiaru wydobycia mienia oraz przysługują mu uprawnienia do skreślenia z listy pilotów w razie zaistnienia określonych ustawowo przesłanek. Są oni także organami inspekcyjnymi, dokonującymi przeglądów i inspekcji w celu zapewnienia przestrzegania przez statek wymagań w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza.

Autorzy artykułu podkreślają, że istniejący w Polsce dwuszczeblowy system administracji morskiej poddawany jest krytyce. Zwraca się bowiem uwagę na łączne określanie właściwości rzeczowej dla organów I i II instancji, niejasny charakter niektórych instytucji czy też brak stabilnej koncepcji co do roli i zadań resortu odpowiedzialnego za gospodarkę morską oraz funkcjonowanie całej administracji morskiej.

1. UWAGI WSTĘPNE

Państwo jako pierwotny podmiot administracji dysponujący określonym władztwem realizuje należące do niego zadania, opierając się na określonych strukturach, z których jedną kategorię stanowią organy. Pojęcie „organ administracji publicznej”, należące do podstawowych terminów w nauce prawa administracyjnego, nie było w przeszłości i nie jest nadal rozumiane jednolicie¹.

¹ Słowo „organ” jest elementem języka potocznego o wielorakim znaczeniu, jak również elementem języka prawnego. Według *Leksykonu prawniczego* pod redakcją U. Kaliny-Prasznickiej (Wrocław 1999, s. 256–257) generalnie organem administracji publicznej w znaczeniu prawnym jest wyodrębniona część struktury organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego wraz z przypisanymi kompetencjami.

W literaturze wskazuje się, budując definicję organu na podstawie elementów normatywnych, że organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w wypadku organu kolegialnego):

- znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego;
- powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu;
- działający w granicach kompetencji przyznanych mu przez prawo².

Przyjmuje się również, że o organie można mówić, gdy spełnione zostaną pewne określone warunki. Do warunków tych zalicza się:

- wyodrębnienie organizacyjne, polegające na tym, że organ posiada określoną przez prawo formę organizacyjną, czyniącą z niego organizacyjną jedność; trzeba przy tym pamiętać, że mimo wyodrębnienia organizacyjnego organy wchodzą w skład organizacji administracji publicznej w państwie oraz podległe są ustawom;
- działanie w imieniu i na rachunek państwa, co dotyczy organu administracji rządowej; podmioty administracji inne niż państwo posiadają swoje organy, działając na rachunek oraz w imieniu tych podmiotów;
- działanie w zakresie przyznanych kompetencji (zakres działania, zadania, uprawnienia i obowiązki); organ winien mieć bowiem swój zakres kompetencji określony przez przepisy prawa, wyróżniający go od innych organów i jednostek organizacyjnych³.

Co istotne, klasyfikacji organów administracji publicznej dokonywać można na podstawie przyjętego kryterium podziału, które powinno być jednolite. Podział organów jest zasługą doktryny a nie ustawodawcy konstytucyjnego, który o ile proklamuje zasadę podziału władz, *eo ipso* ustanawia organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze⁴.

² Zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 47 i nast.; J. Boć [w:] *Administracja publiczna*, (red. J. Boć), Wrocław 2004, s. 156, a także *ibidem* [w:] *Prawo administracyjne* (red. J. Boć), Wrocław 2004, s. 135–137 oraz wskazane tam definicje organu administracji publicznej. Autor podnosi m.in., że „ogólnie sposób budowania pojęcia organu administracyjnego zależy od tego, czy pojęcie to ma być narzędziem, czy celem badania. W pierwszym przypadku idzie o wskazanie niezbędnych i w sumie swoistych elementów tego pojęcia. Jeżeli natomiast celem badania jest budowanie pojęcia organu administracji publicznej, definicja może obrazować wszystkie możliwe do wyłonienia, tak w prawie jak i w nauce, elementy składowe pojęcia, nie wyłączając elementów nieswoistych lub mało swoistych.”

³ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 207–208. Definicję legalną pojęcia „organów administracji publicznej” znaleźć można na gruncie ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.), gdzie w art. 5 § 2 wskazuje się, że ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o organach administracji publicznej, rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a., tj. inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

⁴ Por. J. Galster [w:] *Prawo konstytucyjne* (red. Z. Witkowski), Toruń 1998, s. 44.

Podstawowym podziałem organów administracji publicznej z uwagi na przywrócenie w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego jest podział na organy administracji państwowej, rządowej i samorządowej⁵. Przyjmując zaś za kryterium terytorialny zasięg działania organu wyróżnić z kolei możemy organy naczelne i centralne, których zasięg działania rozciąga się na obszar całego państwa, oraz organy terenowe, zwane również organami lokalnymi, które realizują swoje kompetencje tylko na określonej części terytorium państwa, np. w województwie, powiecie, gminie czy okręgu. Ze względu na możliwość decydującego rozstrzygnięcia spraw w drodze czynności prawnych organu wyróżnić można organy decydujące i organy pomocnicze. Z kolei struktura organu decydować będzie o podziale organów na jednoosobowe (monokratyczne) i kolegialne⁶; w doktrynie wyróżnia się nadto organy zdecentralizowane i podległe hierarchicznie, organy zawodowe i społeczne, natomiast w sferze procesowej, przyjmując jako kryterium zdolność do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych – organy I instancji i organy II instancji oraz organy decydujące i organy wyższego stopnia⁷.

Aby wskazać znaczenie terminu „administracja morska” i dokonać charakterystyki ustroju organów administracji morskiej, niezbędne jest ustalenie zakresu samego pojęcia „administracja”. Najogólniej pod przedmiotowym określeniem rozumie się wszelką zorganizowaną działalność, zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów. Etymologicznie wyraz „administracja” oznacza służenie, czynność podporządkowaną rozkazom; jest nadto synonimem pomocy, służby, przewodnictwa oraz zarządzania. Administracja publiczna to taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej⁸. Stąd też należy w pełni zgodzić się z poglądem, że terminem „administracja morska” określa się jedną z podstawowych dziedzin działalności państwowej, mającej charakter wykonawczo-zarządzający i prowadzonej przez specjalny rodzaj organów⁹.

W tym zakresie pojęcie „administracja morska” ujmuje się w znaczeniu materialnym bądź też przedmiotowym. Mając zaś na uwadze aspekt *stricte* ustrojowy, administrację morską zdefiniować można jako określony system organów państwowych, zajmujących się realizowaniem działalności administracyjnej w zakresie szeroko pojętego korzystania z morza¹⁰.

⁵ J. Boć [w:] *Prawo..., op. cit.*, s. 136.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo..., op. cit.*, s. 214.

⁷ J. Boć [w:] *Prawo..., op. cit.*, s. 137.

⁸ Tak E. Ochendowski, *Prawo..., op. cit.*, s. 17–18.

⁹ J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2002, s. 49.

¹⁰ *Ibidem*, s. 49.

Stąd też przez organ administracji morskiej powinno się rozumieć grupę ludzi (organ kolegialny) lub osobę (organ monokratyczny), działającą w zakresie przyznanych przez prawo kompetencji, znajdującą się w strukturze organizacyjnej państwa, podejmującą działania w imieniu i na rachunek tego podmiotu, uprawnioną do korzystania ze środków władczych oraz powołaną w celu realizacji szeroko pojętych norm prawnych mających za przedmiot regulacji zagadnienia związane z korzystaniem z morza.

2. USTRÓJ ORGANÓW ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Początki w pełni zorganizowanej administracji morskiej w Polsce sięgają okresu międzywojennego, kiedy to 2.04.1920 r. rozkazem Ministra Spraw Wojskowych powołano Urząd Marynarki Handlowej w Wejherowie, przeniesiony następnie w 1927 r. do Gdyni¹¹. Podstawowym aktem normatywnym zawierającym regulacje ustrojowe z zakresu morskiego prawa administracyjnego było wówczas rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz marynarki handlowej (Dz.U. Nr 38, poz. 366)¹². Po II wojnie światowej obowiązywały zaś dekret z 5.09.1947 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji morskiej¹³, dekret z 2.02.1955 r. o terenowych organach administracji morskiej¹⁴ oraz zarządzenie Ministra Żeglugi z 21.03.1955 r. w sprawie utworzenia, organizacji i właściwości miejscowej urzędów morskich¹⁵. Zgodnie z art. 1 i art. 7 dekretu z 1955 r.

¹¹ M.H. Koziański, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002, s. 62–63. Autor wskazuje również, że w 1928 r. Urząd Marynarki Handlowej w Wejherowie przekształcony został w Urząd Morski, jako organ administracji morskiej drugiej instancji. W tym okresie kompetencje administracji morskiej obejmowały sprawy policji portowej i żeglugowej, pilotażu, budowy latarni morskich i zarządzania nimi, inspekcji technicznej statków morskich, budowy portów morskich, pomiaru statków oraz ratownictwa morskiego. O kompleksowej strukturze administracji publicznej w II RP zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1997, s. 509 i nast.

¹² Mając na uwadze ówczesną regulację normatywną, wskazać należy również: ustawę z 28.05.1920 r. o polskich statkach handlowych morskich (Dz.U. Nr 32, poz. 334), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3.04.1922 r. w sprawie utworzenia Urzędu Marynarki Handlowej w Gdańsku (Dz.U. Nr 32, poz. 258), rozporządzenie Prezydenta RP z 17.05.1927 r. o pomiarze morskich statków handlowych (Dz.U. Nr 47, poz. 422), rozporządzenie Prezydenta RP z 6.03.1928 r. o poddaniu Kapitanatu Portu Morskiego w Tczewie kompetencji Urzędu Marynarki Handlowej w Gdyni i uregulowaniu innych spraw związanych z żeglugą morską w porcie tczewskim (Dz.U. Nr 26, poz. 233), rozporządzenie Prezydenta RP z 24.11.1930 r. o bezpieczeństwie statków morskich (tekst jednolity Dz.U. z 1938 r., Nr 46, poz. 376), rozporządzenie Prezydenta RP z 26.12.1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybie postępowania w niektórych rodzajach administracji państwowej (Dz.U. Nr 110, poz. 976).

¹³ Dz.U. Nr 60, poz. 328 z późniejszymi zmianami.

¹⁴ Dz.U. Nr 6, poz. 35 ze zm. Urzędy Morskie w Gdyni i Szczecinie utworzone zostały w 1947 r.; w 1951 r. utworzono zaś trzeci urząd, tj. Urząd Morski w Słupsku.

¹⁵ M.P. Nr 63, poz. 749 z późniejszymi zmianami.

terenowymi organami administracji morskiej na obszarze morskich portów, przystani, morskich wód wewnętrznych i terytorialnych oraz pasa nadbrzeżnego były urzędy morskie, kierowane przez dyrektorów¹⁶. Obecnie podstawowymi aktami prawnymi regulującymi ustrój oraz kompetencje organów administracji morskiej są: ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁷ oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 7.10.1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich¹⁸.

Przepisy ustrojowe zawarte w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej wprowadziły dwustopniowy system jednoosobowych organów administracji morskiej; administracja morska stanowi zaś rodzaj rządowej administracji specjalnej¹⁹. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ww. aktu normatywnego organami administracji morskiej są: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – jako naczelny organ administracji morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich – jako terenowe organy administracji morskiej. Obecnie ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, sprawującym nadzór nad działalnością podległych mu dyrektorów urzędów morskich, jest Minister Transportu i Budownictwa²⁰.

¹⁶ Por. szerzej Z. Godecki, *Problemy prawne ustroju administracji morskiej*, Państwo i Prawo 1983, z. 12, s. 60–66; S. Matysik, *Podręcznik prawa morskiego*, Warszawa 1975, s. 42–47.

¹⁷ Tekst jednolity Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 z późniejszymi zmianami.

¹⁸ Dz.U. Nr 98, poz. 438 ze zm. Na mocy § 1 przedmiotowego rozporządzenia utworzono urzędy morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie. Zob. również rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 20.08.1999 r. w sprawie współpracy urzędów morskich z Marynarką Wojenną i Strażą Graniczną (Dz.U. Nr 75, poz. 850), rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 20.03.2000 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze organów administracji morskiej są upoważnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień (Dz.U. Nr 22, poz. 290), a także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 21.03.2005 r. w sprawie sposobu uznawania i upoważniania instytucji klasyfikacyjnej do wykonywania zadań administracji morskiej (Dz.U. Nr 61, poz. 540).

¹⁹ Por. P. Lewandowski [w:] Z. Brodecki, M. Gąsiewski, P. Lewandowski, R. Młyński, W. Szczurek, *Prawo w portach morskich*, Warszawa 1998, s. 26.; M.H. Koziński, *Morskie...*, op. cit., s. 63. Zgodnie z pkt 9 Załącznika do ustawy z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.) dyrektorzy urzędów morskich są organami administracji niespolonej. Na mocy art. 1 ust. 1 przedmiotowego aktu prawnego wykonują obok wojewody jako organy administracji rządowej administrację publiczną w województwie. Nadto jak wskazuje J. Młynarczyk, ustawa z 1991 r. określa łącznie kompetencje organów administracji morskiej I i II instancji; od 1972 r. działa zaś pozaustawowa struktura zwana Kolegium dyrektorów urzędów morskich, koordynująca praktyczną działalność tych organów (*Prawo...*, op. cit., s. 50).

²⁰ Por. § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31.10.2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Budownictwa (Dz.U. Nr 220, poz. 1900); Ministerstwo Transportu i Budownictwa powstało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 20.10.2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu i Budownictwa (Dz.U. Nr 122, poz. 1326 ze zm.) z przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej. Wcześniej w świetle rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.10.2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. Nr 122, poz. 1336) naczelnym organem administracji morskiej był Minister Infrastruktury.

W świetle art. 39 ust. 2 ww. ustawy dyrektora urzędu morskiego i jego zastępców powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej; zastępcy dyrektora urzędu morskiego powoływani są z kolei na jego wniosek. Ustawa wprowadza określone warunki do zajmowania przedmiotowych stanowisk, wskazując, że na stanowisko dyrektora i zastępcy urzędu morskiego może być powołany wyłącznie obywatel polski posiadający wykształcenie wyższe oraz wiedzę, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie z zakresu gospodarki morskiej oraz funkcjonowania administracji rządowej (art. 39 ust. 3 ustawy). Dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje obowiązki (uregulowane w art. 42 i nast. ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej oraz w innych aktach prawnych) przy pomocy urzędu morskiego, będącego państwową jednostką budżetową; urzędy morskie tworzy i znosi minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia, określając jednocześnie terytorialny zakres działania urzędów morskich i siedziby urzędów po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów²¹. Co istotne, w skład urzędu morskiego wchodzi:

- **inspekcja morską, inspekcja bandery i inspekcja portu** (przy ich pomocy dyrektorzy urzędów morskich realizują swoje zadania w zakresie inspekcji statków²²);
- **Służba Kontroli Ruchu Statków**²³ (przy pomocy której dyrektor urzędu morskiego realizuje swoje zadania w zakresie monitorowania ruchu statków i przekazywania informacji);
- **kapitanaty i bosmanaty portów** (przy ich współpracy dyrektor urzędu morskiego wykorzystuje swoje kompetencje w portach i przystaniach morskich²⁴);

²¹ Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania dyrektora urzędu morskiego określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 w/w ustawy pracownicy organów administracji morskiej określonych kategorii noszą w czasie pełnienia obowiązków służbowych umundurowanie. Szczegółowo kwestię umundurowania pracowników urzędów morskich reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 26.03.1958 r. w sprawie umundurowania pracowników urzędów morskich (Dz.U. nr 19, poz. 77 ze zm.), wydane jeszcze pod rządem dekretu o terenowych organach administracji morskiej – na podstawie jego art. 8 ust. 2, a obowiązujące na mocy art. 69 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

²² Inspekcja morską jako wyspecjalizowana jednostka nadzoru oraz kapitanaty i bosmanaty portów nie są organami administracji morskiej; stanowią jedynie jednostki organizacyjne urzędu morskiego, których zakres uprawnień i obowiązków określany jest przez dyrektora urzędu morskiego, w sytuacji gdy przepis szczególnie nie wyznacza takich kompetencji bezpośrednio. Tak M. H. Koziński, *Morskie...*, op. cit., s. 63; *idem Ustrój i terytorialny zakres działania organów administracji morskiej* [w:] *Prawo morskie. Tom II* (red. J. Łopuski), Bydgoszcz 1998, s. 45.

²³ Zgodnie z art. 39 ust. 5 pkt 1a w/w ustawy Służba VTS; szerzej na temat całego systemu www.ums.gov.pl.

²⁴ Zob. szerzej postanowienia ustawy z 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., Nr 110, poz. 967 ze zm.).

- **Biuro Spraw Obronnych Żeglugi** (przy jego pomocy wykonuje się m.in. zadania związane z ochroną portów morskich i żeglugi morskiej oraz zadania o charakterze niemilitarnym, w szczególności mające na celu zapobiegnięcie aktom terroru oraz likwidację skutków zaistniałych zdarzeń).

Terytorialny zasięg działania organów administracji morskiej określa z kolei art. 44 cytowanej ustawy, zgodnie z którym organy administracji morskiej działają na polskich obszarach morskich, w portach i przystaniach morskich oraz w pasie technicznym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej; organy te są nadto właściwe do wykonywania określonych umowami międzynarodowymi i prawem polskim zadań na morzu pełnym.

3. KOMPETENCJE DYREKTORA URZĘDU MORSKIEGO

Jak wskazano powyżej, dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu morskiego, który jest państwową jednostką budżetową; urząd morski stanowi więc aparat pomocniczy służący dyrektorowi – jako organowi – przy realizacji ustawowych kompetencji²⁵.

Zgodnie z treścią art. 42 ustawy do organów administracji morskiej należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z korzystaniem z morza w granicach unormowanych niniejszą ustawą i innymi ustawami. W art. 42 ust. 2 wymienione zostały sprawy poddane kompetencji administracji morskiej na podstawie przepisów analizowanej ustawy. Są to zatem sprawy związane z korzystaniem z morza, a w szczególności dotyczące:

- bezpieczeństwa żeglugi morskiej²⁶;
- ochrony portów morskich i żeglugi morskiej, w tym związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz zadań o charakterze niemilitarnym, zwłaszcza zapobieganie aktom terroru oraz likwidacja skutków zaistniałych zdarzeń;
- korzystania z dróg morskich oraz portów i przystani morskich;
- bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego;

²⁵ Kompetencja rozumiana jako zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo, możliwość a jednocześnie obowiązek korzystania albo z wyraźnie określonej formy działania, lub z takiej formy, jaka przysługuje danemu organowi, [w:] J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 37; odnośnie teoretycznych aspektów pojęcia „kompetencja” zob. również M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 24 i nast.

²⁶ Zob. postanowienia ustawy z 9.11.2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. Nr 109, poz. 1156 ze zm.).

- ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji w zakresie nieuregulowanym przepisami prawa geologicznego i górniczego²⁷;
- ratowania życia, prowadzenia prac podwodnych i wydobywania mienia z morza²⁸;
- nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach;
- uzgadniania decyzji o wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń budowlanych na obszarze pasa technicznego, morskich portów i przystani, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, jak również wszelkich innych decyzji dotyczących zagospodarowania tego pasa;
- budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym;
- wyznaczania dróg morskich, kotwicowisk i badania warunków ich żeglowności;
- oznakowania nawigacyjnego dróg morskich i kotwicowisk w portach i przystaniach morskich oraz na wybrzeżu;
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- wydawania oraz uzgadniania decyzji wynikających z przepisów ustawy o portowych urządzeniach do odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków²⁹;
- sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
- wykonywania kontroli w zakresie zgodności wprowadzonych do obrotu wyrobów wyposażenia morskiego z zasadniczymi wymaganiami³⁰;
- nadzoru nad wprowadzonymi do obrotu wyrobami wyposażenia morskiego, o którym mowa w przepisach ustawy z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. Nr 166, poz. 1360, ze zm.);
- nadawania nazw statkom morskim;
- organizacji pilotażu morskiego;
- budowy i utrzymywania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich;

²⁷ Ustawa z 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.); zob. nadto przepisy ustawy z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 82, poz. 628 ze zm.).

²⁸ Por. przepisy ustawy z 17.10.2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (Dz.U. Nr 199, poz. 1936 ze zm.).

²⁹ Por. przepisy ustawy z 12.09.2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków (Dz.U. Nr 166, poz. 1361 ze zm.); w tym zakresie zob. szerzej J. Ciechanowicz-McLean, P. Mierzejewski, *Aspekty prawne gospodarowania odpadami ze statków*, Prawo Morskie 2005, t. XXI, s. 297 i nast.

³⁰ Por. postanowienia ustawy z 20.04.2004 r. o wyposażeniu morskim (Dz.U. Nr 93, poz. 899), wdrażającej do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 96/98/WE z 20.12.1996 r. w sprawie wyposażenia statków (Dz.Urz. WE L 046, z 17.02.1997 r. ze zm.).

- zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej i przystaniami morskimi, w których nie powołano podmiotu zarządzającego w trybie przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich, w zakresie przewidzianym w tych przepisach;
- planowania rozwoju portów i przystani morskich, o których mowa w pkt 21;
- monitorowania i informowania o ruchu statków;
- ładunków i pasażerów;
- zarządu nad morzem terytorialnym i morskimi wodami wewnętrznymi oraz nad gruntami pokrytymi tymi wodami, o których mowa w przepisach ustawy z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.);
- kontroli paliwa u dostawców paliwa dostarczanego na statki.

Szczegółowy zakres kompetencji dyrektorów urzędów morskich określa minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w statucie urzędu (art. 40 ust. 3 ustawy).

W zakresie wyżej wymienionych spraw organy administracji morskiej spełniają również funkcje w ramach wykonywania współpracy międzynarodowej.

Dyrektor urzędu morskiego, zgodnie z dyspozycją art. 43 analizowanej ustawy, jest organem pierwszej instancji, wydającym decyzje administracyjne w sprawach należących do właściwości organów administracji morskiej, rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego³¹. Odwołania od decyzji wydanych przez ten organ rozpatruje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej jako organ nadrzędny w dwustopniowej hierarchii organów administracji morskiej. Z przepisów szczególnych natomiast mogą wynikać sytuacje, kiedy to organem właściwym w pierwszej instancji będzie minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Wówczas stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia tegoż organu naczelnego wydanego w pierwszej instancji służy wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten organ³². Od decyzji organów odwoławczych natomiast przysługuje skarga do właściwego miejscowo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który rozpoznaje sprawę w trybie przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³.

Organy administracji morskiej posiadają także kompetencje prawotwórcze. Dyrektorzy urzędów morskich mogą wydawać przepisy prawne, które przyjmują formę **zarządzeń i zarządzeń porządkowych**. Zgodnie z art. 47 analizowanej ustawy, na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach

³¹ Por. M.H. Koziński, *Morskie...*, op. cit., s. 67 i nast.

³² Por. art. 127 § 3 k.p.a., zgodnie z którym od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

³³ Zob. szerzej ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

dyrektorzy urzędów morskich wydają zarządzenia, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym ze względu na terytorialny zakres obowiązywania tego zarządzenia. Ten akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty jego ogłoszenia, chyba że określa inny termin albo termin taki wynika z ustawy, na podstawie której został on wydany. Z kolei zarządzenia porządkowe dyrektor urzędu morskiego może wydawać w zakresie jego kompetencji określonych w art. 42 ust. 2 cytowanej ustawy, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia albo ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie, przystani oraz w pasie technicznym³⁴. Przepisy te zawierają nakazy lub zakazy określonego zachowania i wydawane są w braku istniejącego unormowania w obowiązujących przepisach³⁵. Wchodzi one w życie z dniem w nich określonym, nie wcześniej jednak niż z dniem ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym ze względu na terytorialny zakres obowiązywania zarządzenia. W razie konieczności natychmiastowego wprowadzania w życie zarządzenia porządkowego może ono być publikowane w inny sposób niż w dzienniku urzędowym – w drodze obwieszczeń w miejscach jego obowiązywania, drogą radiową lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie. Dzień takiego opublikowania zarządzenia jest wówczas uznawany za dzień jego ogłoszenia. Nadzór nad wydawaniem przepisów przez dyrektorów urzędów morskich sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, który – w ramach sprawowania tego nadzoru – może uchylić przepisy wydane przez dyrektorów urzędów morskich niezgodne z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania.

Dyrektorzy urzędów morskich nadto określają granice przystani morskich, zasięgając w tej mierze opinii właściwych rad gmin oraz organów ochrony granicy państwowej (art. 45 ust. 1 cytowanej ustawy).

Organy administracji morskiej mają również kompetencje do wymierzania sankcji w postaci kar pieniężnych. Kary te są nakładane w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej za poszczególne naruszenia przepisów ustawy³⁶. Dyrektorzy urzędów morskich wymierzają kary

³⁴ Jest to specyficzna kategoria aktów prawnych, gdyż dyrektorzy urzędów morskich nie muszą mieć konkretnej delegacji ustawowej do ich wydania. Istotnym elementem jest również wąsko zakreślona sfera normowania stosunków społecznych tą drogą, gdyż spełnione muszą zostać kumulatywnie trzy wyżej wymienione przesłanki uzasadniające wydanie zarządzeń porządkowych: 1) brak odpowiedniego unormowania w istniejących przepisach, 2) niezbędność ich wydania dla ochrony życia, zdrowia, mienia, środowiska morskiego na morzu, w porcie, przystani lub w pasie technicznym, 3) w zakresie kompetencji określonych w art. 42 ust. 2 powołanej ustawy. Tak: M.H. Koziański, *Morskie...*, *op. cit.*, s. 70.

³⁵ Por. P. Lewandowski [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 27.

³⁶ Czyny zabronione ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej wyliczone są w art. 55 i 56 tejże ustawy. Nie wyczerpują one jednak katalogu tzw. wykroczeń morskich, za które dyrektor urzędu morskiego może wymierzać kary pieniężne. Takie wykroczenia przewidziane zostały także w ustawie o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza (art. 38 ustawy). Por. M.H. Koziański, [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 49.

w ramach swej władzy dyskrecyjnej, wedle swego uznania, biorąc pod uwagę okoliczności zdarzenia³⁷.

Realizując swoje ustawowe kompetencje, dyrektorzy urzędów morskich niejednokrotnie współpracują z innymi organami administracji, takimi jak: organy samorządu terytorialnego (np.: zasięgając opinii rad gmin przy ustalaniu granic przystani morskich lub uzgadniając wydawanie decyzji z odpowiednim organem samorządu terytorialnego w sprawach pozwoleń wodnoprawnych i budowlanych na obszarach pasa technicznego, morskich portów i przystani, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, jak również wszelkich innych decyzji dotyczących zagospodarowania tego pasa), Marynarka Wojenna i Straż Graniczna (w sprawach wymienionych w art. 42 analizowanej ustawy oraz w zakresie hydrografii i kartografii morskiej)³⁸.

Zgodnie z treścią analizowanej ustawy dyrektorzy urzędów morskich sprawują za pośrednictwem wyspecjalizowanej jednostki wyodrębnionej z urzędu morskiego – inspekcji morskiej – nadzór nad przestrzeganiem jej przepisów na obszarze swego działania. W ramach uprawnień nadzorczych dyrektorów urzędów morskich inspekcja morska ma prawo m. in.: kontrolować, czy statki są uprawnione do działalności, którą wykonują, oraz czy posiadają wymagane zezwolenie, a także czy żegluga lub inna działalność jest wykonywana zgodnie z przepisami prawa; wykrywać zanieczyszczenia środowiska morskiego i ich sprawców. Powyższe wyliczenie kompetencji dyrektora urzędu morskiego nie jest wyczerpujące, gdyż zgodnie z cytowanym już wyżej art. 42 ust. 1 ustawy do zakresu działania organów administracji morskiej zalicza się również sprawy unormowane w innych ustawach. I tak, zgodnie z art. 48 § 1 i 2 ustawy z 18.09.2001 r. Kodeks morski (Dz.U. Nr 138, poz. 1545 ze zm.) do kompetencji dyrektorów urzędów morskich, będących organami pomiarowymi, należy pomiar statku o polskiej przynależności i wydanie świadectwa pomiarowego. Stosownie zaś do treści art. 12 § 2 k.m. nazwa nadana statkowi przez jego właściciela podlega zatwierdzeniu przez dyrektora urzędu morskiego właściwego dla portu macierzystego statku, w drodze decyzji administracyjnej (z wyjątkiem nazwy statku morskiego używanego wyłącznie do celów sportowych lub rekreacyjnych o długości kadłuba do 24 m, która podlega zatwierdzeniu, w drodze decyzji administracyjnej, przez zarząd polskiego związku sportowego)³⁹. Jednym z bardziej istotnych obowiązków dyrektora urzędu morskiego jest prowadzenie, zgodnie z art. 39 k.m., rejestru statków morskich, zwanego potocznie rejestrem admini-

³⁷ Tak P. Lewandowski [w:] *Prawo...*, op. cit., s. 36. Por. też: M.H. Koziński, *Morskie...*, op. cit., s. 71–73.

³⁸ Por. J. Młynarczyk, *Prawo...*, op. cit., s. 51.

³⁹ Por. M.H. Koziński, *Kodeks morski. Konwencje międzynarodowe i akty wykonawcze*, Gdynia 2005, s. 37–38.

stracyjnym⁴⁰. Dyrektorowi urzędu morskiego należy również dokonać zgłoszenia zamiaru wydobycia mienia (statku, ładunku lub innego przedmiotu) zatopionego w obrębie polskich morskich wód wewnętrznych lub polskiego morza terytorialnego (art. 282 k.m.) oraz przysługują mu uprawnienia do skreślenia z listy pilotów w razie zaistnienia określonych ustawowo przesłanek (art. 228 § 2 k.m.). Z kolei, zgodnie z przepisami ustawy z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki (Dz.U. Nr 47, poz. 243 ze zm.) dyrektorzy urzędów morskich są organami inspekcyjnymi, dokonującymi przeglądów i inspekcji w celu zapewnienia przestrzegania przez statek wymagań w zakresie zapobiegania zanieczyszczaniu morza, określonym:

- dla statków objętych Konwencją MARPOL⁴¹ w postanowieniach tej Konwencji,
- dla innych jednostek – w przepisach ustawy lub przepisach wydanych na jej podstawie,
- dla statków objętych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2037/2000 z 29.06.2000 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową – w przepisach tego rozporządzenia,
- dla statków objętych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 782/2003 z 14.04.2003 r. w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach (Dz.Urz. WE L 115 z 09.05.2003 r., str. 1) – w przepisach tego rozporządzenia.

Ustawa z 23.05.1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych (Dz.U. Nr 61, poz. 258 ze zm.) daje natomiast dyrektorom urzędów morskich uprawnienia do wydawania książeczek żeglarskich (art. 10 ustawy).

Stosownie zaś do treści art. 34 i 35 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) dyrektor urzędu morskiego może na obszarach morskich – jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego i wobec braku rozwiązań alternatywnych – zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których obszar Natura 2000 został wyznaczony, gwarantując wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

⁴⁰ Zob. bliżej M.H. Koziński, *Rejestry okrętowe w Rzeczypospolitej Polskiej*, Prawo Morskie, 2005, t. XXI, s. 259 i nast.

⁴¹ Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, sporządzona w Londynie 2.11.1973 r., zmieniona Protokołem uzupełniającym, sporządzonym w Londynie 17.02.1978 r. (Dz.U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101).

Wydając zezwolenie w tej mierze, dyrektor urzędu morskiego ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej⁴².

Z kolei, zgodnie z treścią art. 48 ustawy Prawo ochrony środowiska, dyrektor urzędu morskiego jest organem, z którym organ właściwy w zakresie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia obowiązany jest uzgodnić treść tej decyzji. Dotyczy to w każdym wypadku przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich oraz tych przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony. Stosownie do treści art. 49 ust. 5 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska dyrektor urzędu morskiego jest organem opiniującym postanowienie ustalające zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – w wypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarach morskich. Nadto, stosownie do treści art. 51 ust. 3 pkt 4 tejże ustawy dyrektor urzędu morskiego opiniuje postanowienie w przedmiocie nałożenia obowiązku sporządzenia raportu i określenia jego zakresu – również w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich. Natomiast zgodnie z treścią art. 374 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy decyzje (z pewnymi wyjątkami) wydawane na podstawie przepisów działu III tejże ustawy, zatytułowanego *Odpowiedzialność administracyjna*, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo dyrektorem urzędu morskiego – jeśli dotyczą morskiego pasa ochronnego.

4. UWAGI KOŃCOWE

Reasumując powyższe rozważania, które z uwagi na objętość opracowania mają charakter ogólny, podkreślić należy szerokie *spectrum* kompetencji przyznanych przez ustawodawcę terenowemu organowi administracji morskiej, jakim jest dyrektor urzędu morskiego. Kompetencje te mają swe źródło nie tylko w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej, ale również w innych aktach normatywnych, reprezentujących poszczególne gałęzie prawa. Tym samym pozycja ustrojowa dyrektorów urzędów morskich, patrząc przez pryzmat całego modelu administracji specjalnej, staje się coraz bardziej znacząca.

⁴² Kompensacja przyrodnicza, zgodnie z treścią art. 3 pkt 8 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) oznacza zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesienie, zadrzewienie lub tworzenie skupień roślinności prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.

Co warte podkreślenia, istniejący w Polsce dwuszczeblowy system administracji morskiej poddawany jest jednak krytyce⁴³; dostrzegając mankamenty istniejącego stanu zwraca się bowiem uwagę na łączne określenie właściwości rzeczowej dla organów I i II instancji, niejasny charakter niektórych instytucji czy też brak stabilnej koncepcji co do roli i zadań resortu odpowiedzialnego za gospodarkę morską oraz funkcjonowanie całej administracji morskiej⁴⁴.

DIRECTOR OF MARITIME OFFICE – A BODY OF THE MARITIME ADMINISTRATION

(Summary)

As maritime offices are branches of the maritime administration, their directors have wide-ranging jurisdiction.

One of the most important duties of maritime office directors is to conduct the marine ship register, which is commonly known as the administrative register. The directors of maritime offices should be informed when salvage attempts are made, and he/she has the power to relieve pilots of their duties under certain legal circumstances. Directors also conduct inspections and reviews to ensure that ships comply with requirements regarding the prevention of marine pollution.

The authors emphasize that the existing Polish two-tiered maritime administration system is criticized. Attention is directed to the combined description of the substantive characteristics of the bodies of the first and second instance, the indistinct character of certain institutions, and the lack of a stable concept regarding the role and tasks of offices responsible for maritime economics and the operations of the entire maritime administration.

⁴³ Tak J. Miynarczyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 52–53.

⁴⁴ Por. M.H. Kosiński, *Morskie...*, *op. cit.*, s. 63.