Prawo Morskie, t. XVIII
ISSN 0860-7338

ZBIGNIEW GODECKI

STACJA PILOTOWA JAKO NOWA INSTYTUCJA KODEKSU MORSKIEGO

Autor porusza temat instytucji stacji pilotowych, budzących szereg kontrowersji w praktyce. O stacjach pilotowych jest mowa w art. 229 nowego Kodeksu morskiego. Z przepisu tego wynika, że dyrektor urzędu morskiego ma utworzyć stację pilotową, której zadaniem ma być „organizowanie i koordynowanie" świadczenia usług pilotowych oraz szkolenia pilotów i kandydatów na pilotów. Stacje pilotowe działają na podstawie regulaminu wydanego przez dyrektora urzędu morskiego.

1. *Świadczenie usług pilotowych w pilotażu obowiązkowym oraz szkolenie kandydatów na pilotów i pilotów* – stanowi § 1 art. 229 kodeksu morskiego[1] – *organizują i koordynują* ***stacje pilotowe*** *tworzone przez dyrektora terytorialnie właściwego urzędu morskiego dla określonego rejonu pilotowego. Tworząc stację pilotową, o której mowa w § 1* – brzmi z kolei § 2 tegoż art. 229 – *dyrektor urzędu morskiego wydaje regulamin jej funkcjonowania, po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowej pilotów.*

Odpowiedź na pytanie, co i jak ma zostać utworzone jako owa stacja pilotowa, jeszcze nie jest możliwa, pomimo wejścia w życie k.m. Z drugiej strony należy stwierdzić, że pojęcie to znały przepisy wykonawcze do poprzedniego k.m., zostało więc podniesione do rangi kodeksowej. Należy się jednak zastanowić, czy w danym artykule kodeksu, niezawierającym przecież definicji stacji pilotowej, chodzi o to samo, o czym mówiły dawne przepisy podustawowe.

2. Art. 222 poprzedniego kodeksu morskiego brzmiał następująco: *§ 1. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej określi w drodze rozporządzenia organizację pilotażu, kwalifikacje zawodowe pilotów oraz obowiązek i zasady korzystania z usług pilotów. § 2. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej może upoważnić dyrektorów urzędów morskich do wprowadzenia obowiązku korzystania i do określenia szczegółowych warunków korzystania*

[1] Dz.U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1545.

z usług pilota. Przepisami wykonawczymi do tegoż art. 222 w odpowiednim zakresie były odnośne przepisy rozporządzenia z dnia 7 maja 1992 r. „w sprawie pilotażu morskiego[2]. Brzmiały one następująco: *§ 3.1. Organizacja usług pilotowych w portach Gdańsk, Gdynia i Szczecin (łącznie ze Świnoujściem) należy do stacji pilotowych tworzonych i nadzorowanych przez dyrektorów właściwych urzędów morskich dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska i porządku portowo-żeglugowego. 2. W portach morskich nie wymienionych w ust. 1 sposób wykonywania usług pilotowych ustalają dyrektorzy właściwych urzędów morskich. 3. W porcie morskim może być utworzona tylko jedna stacja pilotowa. 4. Stocznie mogą organizować i wykonywać pilotaż na akwenach stoczni, a po uzyskaniu zezwolenia kapitana portu – na trasie stocznia-reda-stocznia. § 4.1. Stacją pilotową kieruje szef pilotów, wybierany przez pilotów danej stacji w sposób określony regulaminem. 2. Regulamin stacji pilotowej zatwierdza dyrektor właściwego urzędu morskiego.*

Obowiązek „tworzenia" stacji pilotowych, o jakim mowa w ust. 1 § 3 tego rozporządzenia, dyrektorzy urzędów morskich odczytali jako obowiązek wydania stosownych (niepublikowanych) aktów o nazwie „zarządzenie". Zarządzenia te zostały wydane. Między innymi wydano zarządzenie nr 10 Naczelnego Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 12 czerwca 1992 r. „w sprawie utworzenia Stacji Pilotowych w portach Gdańsk i Gdynia"[3]. Jego treść, dotycząca omawianego zagadnienia, ograniczała się do następującego zdania: „Tworzy się w portach Gdańsk i Gdynia Stacje Pilotowe".

„Przedłużeniem" tego zarządzenia były (także niepublikowane) regulaminy „stacji pilotów"[4] portu Gdańsk i Gdynia, natomiast kontynuację zacytowanego wyżej zdania z tegoż zarządzenia stanowił fragment tych regulaminów mówiący, że piloci posiadający uprawnienia pilotowe dla danego portu „wchodzą w skład stacji pilotowej"[5].

Powyższe rozporządzenie nie było pierwszym aktem wykonawczym do art. 222 (wcześniej był to art. 216) poprzedniego k.m. Pierwsze pochodzi z 1963 r.[6] Mówiło ono, że w portach Gdańsk, Gdynia i Szczecin ze Świnoujściem wykonywanie pilotażu należy do „zarządów portów", służbą pilotową kieruje szef pilotów powołany w trybie określonym „regulaminem służby pilotowej", ustalonym przez dyrektora zarządu portu, oraz że w pozostałych portach wykonywanie pilotażu należy do urzędów morskich, a „regulamin służby pilotowej" ustala kapitan portu. Nie ma tu – jak widać – mowy o stacjach

[2] Dz.U. Nr 43, poz. 192.

[3] OP-/05121/10/92.

[4] A więc nie – jak w rozporządzeniu i zarządzeniu – „pilotowych".

[5] Tym razem już, jak w rozporządzeniu, „pilotowej".

[6] Dz.U. z 1963 r., Nr 48, poz. 273.

pilotowych. Podobne regulacje znajdują się w dwu następnych rozporządzeniach: z 1969 r.[7] i z 1974 r.[8]

Bezpośrednim poprzednikiem omówionego wyżej rozporządzenia z 1992 r., będącego ostatnim rozporządzeniem wykonawczym do art. 222 dawnego k.m., było rozporządzenie z 1984 r.[9] Według niego utrzymanie pilotażu w portach Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście, Kołobrzeg i Darłowo należeć miało do przedsiębiorstw, których przedmiotem działania był pilotaż portowy. W pozostałych portach należeć ono miało do urzędów morskich, w stoczniach zaś – do stoczni. Pracą pilotów kierować miał szef pilotów powołany w jednostce organizacyjnej utrzymującej pilotaż. Sposób pracy określał „regulamin pracy pilota", ustalony przez „pracodawcę" pilotów. Nadto znajduje się w tym rozporządzeniu termin „stacja pilotażu pełnomorskiego" w następującym kontekście: *Usługi pilotowe w pilotażu pełnomorskim prowadzą przedsiębiorstwa państwowe pn. „Morska Agencja" za pośrednictwem stacji pilotażu pełnomorskiego. Funkcję stacji pilotażu pełnomorskiego wykonują Kapitanaty Portów w Gdyni i w Szczecinie.*

Wymienione w tym rozporządzeniu „przedsiębiorstwa, których przedmiotem działania jest pilotaż portowy", to po prostu wymienione *expressis verbis* we wcześniejszych rozporządzeniach „zarządy portów" o statusie prawnym przedsiębiorstw państwowych i państwowych zakładów pracy, będące pracodawcami pilotów. Miały one wówczas faktyczny monopol na świadczenie usług pilotowych w odnośnych portach, a piloci byli ich pracownikami. Kiedy jednak piloci rozwiązali umowy o pracę i – wobec możliwości wynikających z ustawowego proklamowania w 1988 r. wolności gospodarczej – podjęli się świadczenia usług pilotowych w portach Gdańsk, Gdynia i Szczecin ze Świnoujściem w ramach przez siebie prowadzonej działalności gospodarczej, okazało się, że rozporządzenie to nie przystaje do nowej rzeczywistości. Zostało ono więc znowelizowane w 1989 r.[10] W omawianym tu aspekcie po tej nowelizacji stwierdzało ono (bo nie sposób powiedzieć, że „stanowiło", skoro przesądzała o tym ustawa o działalności gospodarczej), iż usługi w zakresie pilotażu morskiego mogą organizować i świadczyć osoby fizyczne, prawne i inne jednostki organizacyjne. Usługi pilotowe w portach Gdańsk, Gdynia i Szczecin ze Świnoujściem były już od jakiegoś czasu tak właśnie świadczone, a organizowały i koordynowały je odpowiednie spółki handlowe (po jednej w każdym porcie). W pewnym momencie w porcie Gdańsk pojawiła się jednak konkurencja na rynku tych usług. Ówczesny zarząd tego portu zatrudnił jednego pilota spoza grona świadczących w tym zakresie działalność gospodarczą i usiłował konkurencyjnie świadczyć usługi pilotowe, co spowodowało pewne zamieszanie

[7] Dz.U. Nr 25, poz. 192.

[8] Dz.U. Nr 35, poz. 205.

[9] Dz.U. z 1985 r., Nr 2, poz. 9.

[10] Dz.U. Nr 61, poz. 370.

w postaci swego rodzaju wyścigu (głównie drogą radiową) z udziałem tego pilota „państwowego" i pozostałych „prywatnych", którego metą były statki oczekujące na usługę pilotową. Właśnie pod wpływem tej sytuacji i z zamiarem jej uporządkowania zostało wydane omówione wyżej rozporządzenie z 1992 r., a w ślad za nim – owe zarządzenia i regulaminy stacji pilotowych. Niestety, nie zaprowadziły one żadnego porządku. O uporządkowaniu problemu tychże usług w tym porcie można mówić, kiedy zarząd portu zrezygnował z oferowania statkom usług pilotowych w ten sposób, a świadczenie usług pilotowych nadal organizowała i koordynowała wyłącznie spółka pilotowa. Czyni to do dzisiaj. Tak też dzieje się w portach Gdynia i Szczecin ze Świnoujściem. Spółki te miały cały czas przedtem i po ukazaniu się rozporządzenia z 1992 r. oraz wspomnianych zarządzeń i regulaminów wydanych przez dyrektorów urzędów morskich, mają nadal swoje stacje pilotowe z odpowiednio zorganizowanym personelem i technicznym wyposażeniem (pilotówki, środki łączności itd.).

Ze wspomnianych wyżej zarządzeń i regulaminów, wydanych przez dyrektorów urzędów morskich niejako w wykonaniu rozporządzenia z 1992 r., nie wynika, aby „w składzie" owej „regulaminowej" stacji pilotowej mieściło się coś więcej niż piloci (w rozumieniu osób posiadających uprawnienia pilotowe). Stacja pilotowa zatem w rozumieniu takiego regulaminu obejmuje po prostu tylko ogół osób posiadających uprawnienia pilotowe dla danego portu, tak czynnych zawodowo, jak i nieuprawiających tego zawodu.

W związku z tym nasuwa się następujący komentarz: skoro rozporządzenie nakazało utworzyć stacje pilotowe, to je formalnie utworzono, niemniej jednak w rzeczywistości nie utworzono niczego. Trudno bowiem uznać, aby li tylko wyrażeniem „tworzy się stacje pilotowe" w niepublikowanym zarządzeniu dyrektora urzędu morskiego mogło zostało utworzone coś, co według powyższego rozporządzenia miało służyć „zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska i porządku portowo-żeglugowego", a według regulaminu – obejmować osoby świadczące usługi pilotowe w ramach ustawowo zagwarantowanej im wolności działalności gospodarczej (nie mówiąc już o pilotach nieczynnych zawodowo). W środowisku pilotów powiada się w związku z tym, że w ten sposób utworzono wirtualne stacje pilotowe, których „istnienie" nikomu ani niczemu nie przeszkadzało.

Taką stację pilotową J. Młynarczyk nazywa „podstawową jednostką administracji morskiej organizującą usługi pilotowe w portach", zaznaczając zarazem, że „usytuowanie stacji pilotowych w strukturze administracji morskiej budzi istotne wątpliwości"[11]. Niestety, nie omówiono szerzej charakteru tych wątpliwości. Natomiast wiadomo, że te „jednostki administracji morskiej" (bez personelu i wyposażenia) nie organizują usług pilotowych. Zajmują się tym bowiem owe spółki pilotowe za pomocą własnych stacji pilotowych, z mocy własnej (wspólników) woli, a nie z woli organów administracji morskiej.

[11] J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 1997, s. 210.

W takim stanie faktycznym i prawnym został uchwalony i wszedł w życie nowy k.m. Art. 3 Przepisów wprowadzających ustawę – Kodeks morski[12] stanowi, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tym kodeksie[13] „zachowują moc" dotychczasowe przepisy wykonawcze w zakresie, w jakim nie są z nim sprzeczne. Nowy kodeks – inaczej niż jego poprzednik w art. 222 – nie przewiduje wydania rozporządzenia, które mogłoby stanowić o stacjach pilotowych. Dlatego też to „zachowanie mocy" nie odnosi się do tych przepisów rozporządzenia o pilotażu z 1992 r., które mówią o stacjach pilotowych. Utraciły one zatem moc z wejściem w życie tego kodeksu. Utraciły też swą moc (jeżeli przyjąć, że w ogóle ją miały) owe zarządzenia o utworzeniu stacji pilotowych, chociaż wówczas nie zaistniały jeszcze stacje pilotowe, o jakich mowa w art. 229 nowego kodeksu. Natomiast nie przestały funkcjonować stacje pilotowe spółek pilotowych.

3. Przechodząc do analizy art. 229 nowego k.m. należy skonstatować, iż z przepisu tego wynika przede wszystkim to, że dyrektor urzędu morskiego ma utworzyć *coś* o nazwie „stacja pilotowa", zadaniem *czego* ma być „organizowanie i koordynowanie" świadczenia usług pilotowych oraz szkolenia pilotów i kandydatów na pilotów[14]. Stacja pilotowa ma mieć wydany przez tegoż dyrektora „regulamin" jej funkcjonowania.

Coś, co ma organizować i koordynować świadczenie usług (jakichkolwiek) i szkolenie ludzi (w czymkolwiek), i co ma mieć regulamin funkcjonowania, musi być tworem realnym, składającym się z odpowiednio zorganizowanych osób oraz rzeczy, czyli jakąś jednostką organizacyjną. Dyrektor urzędu morskiego zarządza w myśl odnośnych przepisów ustawowych, wcześniejszych od k.m. – organem administracji rządowej. K.m. niczego nie zmienił przepisami działu o usługach pilotowych. Oznacza to, że dyrektor urzędu morskiego swoim zarządzeniem (czy inaczej nazwanym aktem) może utworzyć tylko wewnętrzną jednostkę (komórkę) organizacyjną tego urzędu, a jako taką także[15] – komórkę o nazwie „stacja pilotowa", z własnymi pracownikami (funkcjonariuszami) i z odpowiednim sprzętem oraz regulaminem jej funkcjonowania. Byłaby to – używając terminologii J. Młynarczyka – „podstawowa jednostka administracji morskiej organizująca usługi pilotowe".

Działalność organizacyjna i koordynacyjna generuje koszty. Koszty generowane przez stację pilotową jako komórkę wewnętrzną urzędu morskiego musiałyby być kosztami budżetu (Skarbu Państwa). Z drugiej jednak strony znajduje się w kodeksie przepis, który temu przeczy. Jest to art. 230 § 1, który brzmi: *Koszty utrzymania stacji pilotowych ponoszone są przez przedsiębiorcę,*

[12] Dz.U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1546.

[13] Nie dłużej jednak niż przez okres 24 miesięcy od jego wejścia w życie.

[14] A więc już nie, jak w rozporządzeniu z 1992 r., „zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska i porządku portowo-żeglugowego".

[15] Jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie przepisy statutowe, w które tu autor nie wnika.

o którym mowa w art. 223 § 1. Ów przedsiębiorca z art. 223 to strona zobowiązana na podstawie umowy z armatorem do świadczenia usługi pilotowej. Uwzględniając oczywisty fakt, że owi przedsiębiorcy pilotowi to po prostu niezależni od dyrektorów urzędów morskich przedsiębiorcy w rozumieniu prawa działalności gospodarczej[16], należy ustalić, w jaki sposób, zgodny z prawem i skuteczny, odpowiednie kwoty pieniężne na pokrycie tych kosztów miałyby być przez Skarb Państwa, za pośrednictwem urzędów morskich, uzyskane od tychże przedsiębiorców. Odpowiednią drogę do realizacji tego celu stanowi pozawieranie przez Skarb Państwa (dyrektorów urzędów morskich) stosownych umów cywilnoprawnych z poszczególnymi przedsiębiorcami pilotowymi[17]. Pozostaje pytanie, jak rozwiązać problem, jeśli do zawarcia takich umów nie dojdzie, bo przecież (swoboda umów z art. 353^1 Kodeksu cywilnego) z różnych powodów (np. porozumienia co do wysokości tych kosztów) dojść nie musi.

W związku z tym można przyjąć założenie, że kodeks nie wymaga, aby stacje pilotowe były klasycznymi wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi urzędów morskich, czyli tworami obsadzonymi przez urzędników państwowych i wyposażonymi technicznie przez urzędy morskie, lecz dopuszcza obsadzenie ich przez pilotów oraz wykorzystanie w celu ich funkcjonowania potencjału organizacyjnego i technicznego istniejących przedsiębiorców pilotowych. Oczywiście i w takim wypadku nie ma innej drogi, jak odpowiednie umowy cywilnoprawne. Czy z powodu braku takich umów (np. ze względu na kontrowersje odnośnie do kosztów jej utrzymania) stacja pilotowa w – jak k.m. to ujmuje – „określonym rejonie pilotowym" nie zaistnieje? Jeżeli tak, to kto będzie organizować i koordynować świadczenie usług pilotowych oraz (przewidziane w k.m.) szkolenie pilotów i kandydatów na pilotów? Czy świadczenie usług pilotowych bez pośrednictwa takiej stacji pilotowej będzie nielegalne, a jeżeli tak, to z jakimi konsekwencjami prawnymi?

4. Kodeks morski przewiduje stacje pilotowe do organizowania i koordynowania świadczenia usług pilotowych tylko w – jak go określa art. 229 – pilotażu obowiązkowym, wprowadzanym – jak informuje art. 222 – „na zasadach określonych w odrębnych przepisach". Te odrębne przepisy to ust. 5 i 6 art. 36 ustawy o bezpieczeństwie morskim[18]. Brzmią one następująco: *5. Jeżeli tego wymagają warunki bezpieczeństwa morskiego, dyrektor właściwego urzędu morskiego wprowadza*[19] *pilotaż obowiązkowy określając warunki korzystania z usług pilota i zwolnienia z pilotażu obowiązkowego. 6. Minister właściwy*

[16] Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178.

[17] Liczba pojedyncza w tym przepisie jest nie na miejscu.

[18] Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1156.

[19] Czyni to „zarządzeniem" jako aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji, co ustawodawca „zapomniał" dodać; zob. Z. Godecki, *Kilka refleksji o prawie morskim miejscowym w związku z ustawą o bezpieczeństwie morskim*, Prawo Morskie, 2001, t. XVI, s. 105.

do spraw gospodarki morskiej, że względu na utrudnienia nawigacyjne, może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, pilotaż obowiązkowy na morzu terytorialnym określając warunki korzystania z usług pilota i zwolnienia z pilotażu obowiązkowego"[20].

Istota pilotażu obowiązkowego polegała dotąd i nadal polega – w ujęciu najogólniejszym – na odstępstwie od zasady pilotażu dobrowolnego, polegającym na ciążącym na niektórych statkach, z mocy odnośnych przepisów prawnych, obowiązku zawarcia umowy pilotowej i wzięcia pilota na statek, przy czym dopuszczalne jest tak doraźne nakazanie statkowi w ten sposób zwolnionemu wzięcie pilota, jak i zwolnienie go z tego prawnego obowiązku[21]. Nie powoduje to jednak zróżnicowania tych podmiotów na związane z pilotażem dobrowolnym i na związane z pilotażem obowiązkowym. Jednakże dla pilotażu dobrowolnego k.m. nie przewiduje stacji pilotowych, a to oznacza, że stacja pilotowa utworzona przez dyrektora urzędu morskiego na podstawie art. 229 k.m. nie będzie władna organizować i koordynować świadczenia usług w pilotażu dobrowolnym. Nie ma to racjonalnego uzasadnienia. W danym porcie czy w innym rejonie pilotowym uzasadnione jest istnienie – jak określało to *expressis verbis* omówione wyżej rozporządzenie z 1992 r. – tylko jednej stacji pilotowej, tak dla pilotażu dobrowolnego (jako zasady), jak i dla pilotażu obowiązkowego (jako wyjątku od tej zasady).

Tworzeniu stacji pilotowych w celu organizowania i koordynowania usług tylko w pilotażu obowiązkowym zaprzecza ten sam art. 229 § 1 k.m., skoro jako inne ich zadanie przepis ten wymienia organizowanie i koordynowanie szkolenia kandydatów na pilotów i pilotów – także dla pilotażu dobrowolnego. Zatem także dla akwenów bez pilotażu obowiązkowego stacje pilotowe powinny zostać utworzone w celu organizowania i koordynowania szkoleń co najmniej[22] kandydatów na pilotów, bo bez stacji pilotowych nie może to mieć miejsca.

5. W myśl art. 223 § 1 k.m. świadczenie usługi pilotowej (tak w pilotażu dobrowolnym, jak i obowiązkowym) następuje na podstawie umowy armatora z „przedsiębiorcą" świadczącym tego rodzaju usługi. Wykluczone jest zatem świadczenie usług pilotowych przez podmioty niemające statusu przedsiębiorcy w rozumieniu prawa działalności gospodarczej. Tacy przedsiębiorcy istnieją obecnie tylko w portach Gdańsk, Gdynia i Szczecin ze Świnoujściem.

Pozostaje jeszcze wiele nierozwiązanych zagadnień, np. funkcjonowanie innych portów (rejonów pilotowych), w których istnieje obowiązek pilotowy, a nie ma przedsiębiorców pilotowych[23], usługi organizowane i koordynowane przez stacje pilotowe utworzone w rejonach pilotowych obejmujących te porty.

---

[20] Wynika z tego, że dyrektor urzędu morskiego może wprowadzić pilotaż obowiązkowy tylko na akwenach portowych i innych morskich wodach wewnętrznych.

[21] Zob. np. § 38 Przepisów portowych (Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2001 r., nr 78, poz. 474).

[22] Piloci, jeszcze lub już, nie muszą tam być.

[23] Np. w porcie Hel (§ 146 Przepisów portowych).

Dawne rozporządzenia o pilotażu przewidywały w takich sytuacjach prowadzenie pilotażu przez urzędy morskie. Obecny kodeks morski na to nie pozwala. Czy należy przez to rozumieć, że dyrektorzy urzędów morskich nie będą w tych rejonach wprowadzać pilotażu obowiązkowego wbrew obowiązkowi („jeżeli tego wymagają warunki bezpieczeństwa morskiego") z art. 36 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie morskim li tylko dlatego, że nie ma tam kto świadczyć usług pilotowych? Na dzień dzisiejszy pytania te pozostają bez odpowiedzi.

THE PILOT STATION AS A NEW INSTITUTION IN THE MARITIME CODE
(Summary)

The author considers the issue of the institution of pilot stations. These have aroused a range of controversies in practice.

Article 229 of the new Maritime Code deals with pilot stations. This regulation indicates that the director of a Maritime Office is obliged to create a pilot station, the task of which is "the organization and coordination" of pilot services and the training of pilots and candidates for the position of pilot. Pilot stations operate on the basis of regulations issued by the director of the Maritime Office.