



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 22 lipca 2011 r.

RPO-608061-V-11/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca dostępu do wykonywania zawodu pilota morskiego. Z treści tej skargi wynikało, że sprywatyzowane stacje pilotów morskich uniemożliwiają kandydatom na pilotów morskich odbycie stosownej praktyki niezbędnej do uzyskania kwalifikacji pilota morskiego.

W myśl art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693 ze zm.) usługi pilotowe mogą być wykonywane wyłącznie przez osoby posiadające kwalifikacje pilota morskiego potwierdzone odpowiednim dokumentem. Z treści § 6 ust. 1 pkt 3 oraz § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji pilotów morskich (Dz. U. Nr 39, poz. 339) wynika zaś, że jednym z wymogów kwalifikacyjnych do uzyskania dyplomu pilota morskiego jest posiadanie praktyki w pilotowaniu statków odbytej w charakterze kandydata na pilota morskiego.

Dokumentem potwierdzającym odbycie wymaganej praktyki w pilotowaniu statków jest zaświadczenie odbycia praktyki pilotowej wystawione przez szefa pilotów właściwego dla rejonu pilotowego, w którym kandydat na pilota morskiego odbywał praktykę (§ 8 rozporządzenia). Żaden przepis rozporządzenia nie określa natomiast, jakie kryteria decydują o skierowaniu na praktykę osoby ubiegającej się o odbycie praktyki pilotowej i spełniającej pozostałe wymogi określone przepisami prawa. Rozporządzenie nie wskazuje również, jaki podmiot decyduje o zakwalifikowaniu osoby ubiegającej się o praktykę do odbycia praktyki w charakterze kandydata na pilota morskiego.

Z przepisów powołanego rozporządzenia wynika jedynie, na czym polega praktyka w pilotowaniu statków. Mianowicie praktyka ta polega na uczestniczeniu w realizacji co najmniej 150 usług pilotowych wykonywanych w pilotażu morskim przez pilotów wyznaczonych przez szefa pilotów właściwego dla rejonu pilotowego, w którym kandydat na pilota odbywa praktykę. Praktyka powinna trwać przez okres co najmniej 6 miesięcy i zostać odbyta nie wcześniej niż w roku poprzedzającym wydanie dyplomu pilota morskiego (§ 6 ust. 2 rozporządzenia). Natomiast praktyka, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia polega na uczestniczeniu w realizacji co najmniej 10 usług pilotowych wykonywanych w pilotażu morskim przez pilotów wyznaczonych przez szefa pilotów właściwego dla rejonu pilotowego, w którym kandydat na pilota morskiego odbywa praktykę (§ 7 ust. 2 rozporządzenia).

W istocie więc, co potwierdza skarga skierowana do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także regulaminy funkcjonowania stacji pilotowych (przykładowo § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu funkcjonowania stacji pilotowej G. stanowiącego załącznik Nr 1 do Komunikatu Nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w G. z dnia 12 maja 2003 r.

w sprawie utworzenia stacji pilotowych, ich siedzib oraz ustanowienia regulaminu ich funkcjonowania - Dz. Urz. Woj. Pomorskiego Nr 70, poz. 1117 ze zm.) selekcja kandydatów na pilotów morskich jest dokonywana na poziomie stacji pilotowej. Dzieje się tak, chociaż art. 229 § 1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. - Kodeks morski (Dz. U. z 2009 r. Nr 217, poz. 1689 ze zm.) przewiduje, że stacje pilotowe jedynie organizują i koordynują szkolenie kandydatów na pilotów. Ustawowe uprawnienie do organizowania szkolenia kandydatów na pilotów nie może być zaś rozumiane jako uprawnienie do dokonywania przez stacje pilotowe selekcji spośród kandydatów na pilotów.

Powyższa okoliczność aktualizuje zarzut postawiony w skardze skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich, że w rzeczywistości o dostępie do zawodu pilota morskiego decydują wyłącznie przedsiębiorcy świadczący usługi pilotowe, przy czym prawo nie określa w żadnym stopniu kryteriów wyboru kandydatów do odbycia praktyki pilotowej. Osoba, która nie zostanie skierowana do odbycia praktyki pilotowej nie może bowiem w rezultacie uzyskać dyplomu pilota morskiego.

Przedstawiony stan prawny musi budzić poważne wątpliwości. Materia selekcji osób do odbycia praktyki w charakterze kandydata na pilota morskiego pozostaje bowiem w ścisłym związku z konstytucyjną wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Skoro więc prawodawca w powoływanym art. 36 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie morskim ograniczył ową wolność poprzez wprowadzenie obowiązku wykazania się przez osobę wykonującą usługi pilotowe stosownymi kwalifikacjami, to powinien także określić w przepisach powszechnie obowiązującego prawa reguły postępowania kwalifikacyjnego, którego

finalnym efektem jest prawo wykonywania zawodu. Stąd też obowiązujący w interesującym zakresie stan prawny budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Jednakże analiza przepisów w interesującym zakresie ujawniła także inne istotne z punktu widzenia standardów konstytucyjnych nieprawidłowości.

Z art. 223 § 1 Kodeksu morskiego wynika, że świadczenie usługi pilotowej w pilotażu dobrowolnym lub obowiązkowym następuje na podstawie umowy pilotażowej zawartej przez armatora statku z przedsiębiorcą świadczącym usługi pilotowe. Świadczenie usług pilotowych w pilotażu obowiązkowym oraz szkolenie kandydatów na pilotów i pilotów organizują i koordynują stacje pilotowe utworzone przez dyrektora terytorialnie właściwego urzędu morskiego dla określonego rejonu pilotowego (art. 229 § 1 Kodeksu morskiego). W myśl zaś § 16 pkt 3 powoływanego wielokrotnie rozporządzenia w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania usług w pilotażu morskim dyrektor właściwego terytorialnie urzędu morskiego tworzy stację pilotową i podaje do wiadomości w drodze komunikatu jej siedzibę oraz przedsiębiorcę, który utrzymuje i zarządza stacją pilotową w imieniu przedsiębiorców świadczących usługi pilotowe.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą kompetencji dyrektora urzędu morskiego do podawania w drodze komunikatu, który z przedsiębiorców utrzymuje i zarządza stacją pilotową. Zwrócić należy uwagę, że w interesującym zakresie rozporządzenie zostało wydane na podstawie tej części upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 7 ustawy o bezpieczeństwie morskim, która przewiduje, iż minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia,

szczegółowe uprawnienia dyrektora urzędu morskiego w zakresie sprawowania nadzoru nad pilotażem, mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji usług pilotowych. Nie powinno budzić wątpliwości, że w kompetencji do „sprawowania nadzoru nad pilotażem” nie mieści się kompetencja do wskazywania przedsiębiorcy, który będzie utrzymywał i zarządzał stacją pilotową. Oznacza to, że § 16 pkt 3 rozporządzenia wykracza w tym zakresie poza granice upoważnienia ustawowego określone przepisem art. 36 ust. 7 ustawy o bezpieczeństwie morskim.

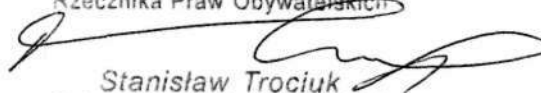
Nie ulega też wątpliwości, iż materia będąca przedmiotem regulacji na poziomie rozporządzenia (a więc materia wskazywania przedsiębiorcy utrzymującego i zarządzającego stacją pilotową), dotyczy wprost możliwości prowadzenia określonej działalności gospodarczej i jako taka jest materią ustawową. Z art. 22 Konstytucji RP wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Stąd też wyposażenie dyrektora urzędu morskiego w omawianą kompetencję mogłoby nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, określającego dodatkowo precyzyjnie kryteria wyboru przedsiębiorcy utrzymującego i zarządzającego stacją pilotową. Czynienie tego w przepisie rangi rozporządzenia powoduje, iż jego § 16 pkt 3 w części zawierającej zwrot „oraz przedsiębiorcę, który utrzymuje i zarządza stacją pilotową w imieniu przedsiębiorców świadczących usługi pilotowe” jest także niezgodny z art. 22 Konstytucji RP.

Uwagi powyższe przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr

14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o ich rozważenie, a także -jeśli Pan Minister je podzieli
- z prośbą o podjęcie czynności w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich