

ZBIGNIEW GODECKI

NOWOŚCI MORSKIEGO PRAWA PUBLICZNEGO

W 2009 roku dokonano pewnych zmian w morskim prawie publicznym – w drodze nowelizacji niektórych przepisów dwu ustaw: o administracji morskiej i o rybołówstwie oraz na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Autor omawia te zmiany i uzupełnia uwagami – także de lege ferenda.

WSTĘP

Wyrokiem z dnia 7.07.2009 r.¹ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów wykonawczych do ustawy z 19.02.2004 r. o rybołówstwie². Kilka miesięcy wcześniej, bo ustawą z 23.01.2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie³ dokonano zmian w ustawie z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴ oraz w ustawie o rybołówstwie. Zmiany te weszły w życie z dniem 1.08.2009 r. W ten sposób dokonano istotnych zmian w morskim prawie publicznym.

1. UTRATA MOCY OBOWIĄZUJĄCEJ NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW

Sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK) toczyła się z wniosku grupy posłów z 24.04.2008 r. Wystąpiono⁵ o zbadanie zgodności: 1) art. 64 ust. 1 ustawy o rybołówstwie – z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 112, poz. 936.

² Dz.U. z 2004 r. Nr 62, poz. 574 z późn. zmian.

³ Dz.U. z 2009 r. Nr 92, poz. 753; zmien.: Dz. U. Nr 99, poz. 826.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. z późn. zmian.

⁵ Autor przytacza za wyrokiem TK.

wolności (dalej: konwencja), 2) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21.04.2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie⁶ (dalej: rozporządzenie) – z art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 3) § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 wyżej wymienionego rozporządzenia – z art. 42 ust. Konstytucji.

We wstępie wniosku podkreślono, że zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o rybołówstwie kary pieniężne wymierzane są decyzjami administracyjnymi i są za wysokie. Dalej wskazano, że choć czyny zabronione tymi karami zostały formalnie zakwalifikowane do sfery administracyjnej, to jednak w istocie mają charakter karny, a zatem wymierzanie za nie kar powinno należeć do sądów. Odwołano się przy tym do poglądu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), że o charakterze czynu decyduje faktyczna przynależność do sfery karnej, a przesłanką pozwalającą ocenić taką przynależność czynu jest surowość grożącej kary. Sam ustawodawca – jak napisano we wniosku – posługuje się terminem „kara”, co sugeruje karny charakter czynów stypizowanych w rozporządzeniu. Według ETPC w sprawach dotyczących karania sprawców czynów zagrożonych surową karą rozpoznanie powinno być powierzone niezawisłemu i bezstronnemu sądowi o pełnej jurysdykcji, a takim organem nie jest okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego. W tym kontekście wniosek podaje także w wątpliwość spełnienie warunków art. 6 konwencji przez sądy administracyjne kontrolujące decyzje inspektorów i opowiada się za uznanie art. 64 ustawy o rybołówstwie za niekonstytucyjny (prawo do sądu).

Wniosek zarzuca rozporządzeniu wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego, jako że zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy minister ma ustalić wysokość (katalog) kar za czyny wymienione w ustawie, podczas gdy w zaskarżonym rozporządzeniu minister określił także znamiona czynów karalnych. Nawet ewentualne uznanie, że rozporządzenie tylko doprecyzowuje znamiona czynów opisanych w ustawie, nie oznacza, że upoważnienie ustawowe przewiduje możliwość takiego działania ministra. Wprawdzie zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza posłużenia się przez ustawodawcę odesłaniami, jednak należy wykluczyć brak precyzji jakiegokolwiek elementu normy prawnej, który pozwalałby na dowolność jej stosowania albo na penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Ustawowa regulacja odpowiedzialności za naruszenia przepisów o rybołówstwie jest cząstkowa i wskazuje *de facto* tylko górne granice zagrożenia karnego oraz delegację do wydania rozporządzenia. Tym samym należy wykluczyć tezę, że rozporządzenie jedynie doprecyzowuje regulację ustawową. Art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność „karną” w ścisłym tego słowa znaczeniu (odpowiedzialność za przestępstwa), lecz także inne formy odpowiedzialności prawnej związane z poddaniem jednostki jakiejś formie ukarania czy sankcji.

⁶ Dz. U. Nr 76, poz. 671.

W kwestii zarzutu niekonstytucyjności odnośnych punktów w § 2, 3, 4 i 5, z których każdy przewiduje karę „za naruszenie w inny sposób przepisów”, wnioskodawca stwierdził, że punkty te nie zawierają jakiegokolwiek typizacji czynów sankcjonowanych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Marszałek Sejmu, którzy ustosunkowali się do wniosku, nie zgodzili się z nim. Po części postąpił tak samo Prokurator Generalny, ten jednak poparł wniosek w części dotyczącej wskazanych w nim punktów § 2, 3, 4 i 5 rozporządzenia. Na rozprawie wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte wcześniej stanowiska.

Przepisem art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie minister właściwy do spraw rybołówstwa został zobligowany do określenia w drodze rozporządzenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, wskazanych w ustępach poprzedzających tenże art. 63, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości. W wydanym na tej podstawie prawnej rozporządzeniu naruszenia i kary za nie zgrupowane zostały – jak już wyżej wskazano – w § 2, 3, 4 i 5, z podziałem na punkty, z których ostatnie przewidywały odpowiednie kary pieniężne za „naruszenie w inny sposób przepisów...”. W związku z tym autor tego artykułu swego czasu napisał⁷, że tak zbudowany katalog naruszeń nie jest wyczerpujący i rodzi pytanie: jakie mogą być owe „inne naruszenia” przepisów, których znamion minister nie zdefiniował? W konsekwencji autor napisał również, że w tym zakresie rozporządzenie to jest sprzeczne z ustawą.

Trybunał Konstytucyjny wymienionym na wstępie wyrokiem orzekł więcej – że punkty te są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Z dniem ogłoszenia wyroku (15.07.2009 r.) przepisy te utraciły więc swą moc obowiązującą. W pozostałym zakresie wniosku odnośnie do ustawy Trybunał Konstytucyjny nie podzielił go, orzekając, że jej art. 64 ust. 1 jest zgodny z odnośnymi przepisami Konstytucji i konwencji. Trybunał nie dopatrył się także niekonstytucyjności pozostałej części rozporządzenia.

W uzasadnieniu wyroku wskazano między innymi⁸, że upoważnienie prawotwórcze z art. 63 ust. 4 ustawy, na podstawie którego minister ma określić rozporządzeniem „wysokość kar pieniężnych za naruszenia [...] zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości”, jest wadliwe językowo, co powoduje, że jest ono w zasadzie niewykonalne. Można domniemywać, że zróżnicowana – w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości poszczególnych naruszeń – powinna być wysokość kar. Inaczej mówiąc, minister miał (w niewłaściwie wyrażonej intencji ustawodawczej) określić „wysokość kar ... zróżnicowaną”, ewentualnie „wysokość kar ... zróżnicowanych” w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości poszczególnych naruszeń.

⁷ Z. Godecki, *Krytycznie o instytucji kar pieniężnych w ustawach morskich*, Prawo Morskie 2008, t. XXIV, s. 77 i nast.

⁸ Autor przytacza niemal *in extenso*.

Osią wniosku – głosi dalej TK – jest wątpliwość wnioskodawcy co do charakteru prawnego kar pieniężnych z art. 63 ustawy i z rozporządzenia (kwestionuje on ich administracyjnoprawny charakter). Przywołując dotychczasowe swoje orzeczenia, TK twierdzi w tej kwestii, że kary pieniężne przewidziane są nie tylko w prawie karnym, ale także w innych gałęziach prawa, w tym w prawie administracyjnym, jak również w prawie cywilnym (kara umowna). Z tego powodu nie każda kara pieniężna może być utożsamiana z grzywną, stanowiącą instytucję prawa karnego. Cechą odróżniającą „karę” w rozumieniu przepisów karnych od „kary” jako sankcji administracyjnej jest fakt, że ta pierwsza może być wymierzana tylko, jeśli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa lub wykroczenia, natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną (np. spółkę jako armatora statku rybackiego), stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej, i ma mieć przede wszystkim funkcję prewencyjną. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny.

Odpowiedzialność „karnoadministracyjna”⁹ ustanawiana jest w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne, a do tych należy niewątpliwie rybołówstwo morskie. Zostało to, zdaniem TK, podkreślone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził między innymi, że szczególnie w dziedzinie rybołówstwa na państwach członkowskich ciąży obowiązek zapewnienia, by naruszenia prawa wspólnotowego były karane w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstrasżający.

W tym kontekście TK stwierdza, że kary przewidziane w art. 63 ust. 1–3 ustawy o rybołówstwie są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego, a skoro sankcje te nie mieszczą się w systemie prawa karnego, to nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Te „środki represyjne” mogą orzekać nie tylko sądy karne, natomiast to, jaki sąd ma orzekać w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego.

TK zwraca dalej uwagę, że kwestionowana ustawa w żadnym miejscu nie zamyka drogi sądowej. Prawomocne decyzje nakładające sankcje pieniężne z kwestionowanej ustawy podlegają – jak wszystkie decyzje administracyjne – zaskarżeniu do sądu. Tym samym nie sposób skutecznie zarzucić kwestionowanemu przepisowi naruszenia prawa do sądu. Każdy ukarany w tym trybie ma bowiem prawo i możliwość przedstawienia sprawy niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi administracyjnemu. W związku z tym TK nie podziela zarzutu, że art. 64 ust. 1 ustawy o rybołówstwie godzi w konstytucyjne prawo do sądu oraz zamyka drogę sądową.

⁹ *Notabene*, taki termin był stosowany w prawie wykroczeń przed jego kodyfikacją w 1997 r.

Odnosnie do podnoszonych przez wnioskodawcę zastrzeżeń wobec zakresu kognicji sądów administracyjnych TK uznaje, że nie mogą one być w tej sprawie rozpatrywane, ponieważ ustrój, kompetencje i tryb postępowania przed sądami administracyjnymi jest normowany przepisami w tej sprawie niekwestionowanymi.

Powyższe uwagi i ustalenia przesądzają – zdaniem TK – o rozstrzygnięciu kwestii zgodności zaskarżonego rozporządzenia – jako całości – z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do analizy wyszczególnionych przez wnioskodawcę przepisów rozporządzenia, TK stwierdza, że trudno nie zauważyć, że blankietowe odesłanie zamieszczone jest w ostatnim punkcie każdego z przedmiotowych paragrafów (2, 3, 4 i 5). Autor rozporządzenia najpierw w kilkudziesięciu punktach każdego z tych paragrafów precyzuje naruszenia przepisów o rybołówstwie i określa grożące za nie kary administracyjne, a następnie – jak gdyby „na wszelki wypadek” – zamieszcza przepis blankietowy. Tak sformułowane przepisy nie spełniają minimalnych wymagań stawianych regulacjom sankcyjnym i w jawny sposób godzą w zasady państwa prawnego, wynikające z art. 2 Konstytucji, ze względu na całkowitą niedookreśloność czynu, za który może zostać wymierzona kara administracyjna. Należy też stwierdzić, że autor rozporządzenia w sposób zupełny (czy też wystarczający w jego mniemaniu) doprecyzował upoważnienie ustawowe (zatem postanowienia takie jak zakwestionowane są w istocie zbędne) albo też doprecyzował postanowienia ustawy niewłaściwie, w sposób niepełny, wobec czego powinien uzupełnić zawarty w rozporządzeniu katalog naruszeń.

Postanowienie sankcjonujące naruszenie „w inny sposób” bliżej niesprecyzowanych przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE musi budzić fundamentalne wątpliwości. Autor rozporządzenia stworzył generalny, otwarty katalog naruszeń, pozwalający na zastosowanie sankcji za naruszenie bliżej niesprecyzowanych wymagań w szeroko pojętym obszarze rybołówstwa.

Do tego wyroku zgłoszone zostało zdanie odrębne (sędzia W. Hermeliński¹⁰), ponieważ – zdaniem zgłaszającego¹¹ – w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym powinny znajdować odpowiednie zastosowanie gwarancje, które Konstytucja wiąże z odpowiedzialnością karną, oraz ponieważ sądy administracyjne, rozpoznające w tego typu postępowaniach środki zaskarżenia, nie spełniają warunku pełnej jurysdykcji sądowej (tzn. oceny zarówno faktów, jak i prawa).

W uzasadnieniu jest napisane, że podstawowym założeniem, które legło u podstaw wyroku, jest stwierdzenie, że kary pieniężne z ustawy o rybołówstwie oraz rozporządzenia wykonawczego mają charakter kar administracyj-

¹⁰ Ponadto w składzie TK orzekali sędziowie: J. Niemcewicz (przewodniczący), M. Grzybowski, A. Jamróz i M. Wyrzykowski (sprawozdawca).

¹¹ Autor przytacza niemal *in extenso*.

nym, nie mieszczą się więc w systemie prawa karnego i nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Ponadto TK uznał, że tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji. Nie ma też podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągnąć treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których są stosowane jakiegokolwiek środki przewidujące sankcje i dolegliwości dla adresata orzeczenia. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego. Zdaniem autora zdania odrębnego te stwierdzenia TK (mające zresztą podstawę w większości orzeczeń TK) są nieprawidłowe. Przede wszystkim opierają się one na założeniu, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącym jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (fragment uzasadnienia jednego z wcześniejszych wyroków TK). Skutkiem tego jest uznanie, że zaliczenie danej sankcji do systemu kar administracyjnych jest czynnością z zakresu polityki legislacyjnej, i przekonanie, że w danym wypadku taki właśnie ich charakter lepiej spełnia cele normodawcy. Sugeruje to możliwość dokonania takiej klasyfikacji w oderwaniu od materialnoprawnych cech danej odpowiedzialności, a zwłaszcza jej przesłanek i skutków (dolegliwości kary).

Takie podejście budzi zastrzeżenia autora zdania odrębnego zarówno z punktu widzenia teorii prawa, jak i niektórych orzeczeń TK oraz orzecznictwa ETPC. I tak – jego zdaniem – w Konstytucji nie ma wprowadzić mowy o odpowiedzialności administracyjnej, ale jest oczywiste, że konstytucyjne określenie „odpowiedzialność karna” należy rozumieć na poziomie konstytucyjnym, niezależnie od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie. Definiując je na płaszczyźnie konstytucyjnej, nie można odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Taki zabieg umożliwiałby omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej poprzez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności. Po drugie, TK w wielu wypadkach dokonywał materialnoprawnej (a nie tylko formalnej) oceny różnych regulacji w celu stwierdzenia, czy mają one charakter represyjny (*quasi*-karny) oraz czy i w jaki sposób należy do nich odnosić konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej (szczególnie wynikające z art. 42 Konstytucji). TK podkreślał w tych orzeczeniach, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże”. Zasada ta odnosi się także do postępowania represyjnych. Z punktu widzenia Konstytucji znaczenie ma nie tyle nazwa danego postępowania, ile stwierdzenie, czy ze względu na charakter norm prawnych, regulujących to postępowanie, istnieje konieczność zastosowania do nich konstytucyjnych gwarancji dotyczących odpowiedzialności karnej. W rezultacie TK dochodził do wniosku, że rozdział II Konstytucji („Wolności, prawa i obowiązki

człowieka i obywatela. Zasady ogólne”) ma zastosowanie nie tylko do postępowań karnych *sensu stricto*. Zawarte w tym rozdziale gwarancje odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Wreszcie po trzecie, podobne stanowisko w kwestii stosowania gwarancji prawnokarnych do spraw niekwalifikowanych formalnie jako sprawy karne zajmuje także orzecznictwo ETPC. Mając na uwadze te argumenty, autor zdania odrębnego uważa, że TK, rozpatrując sprawę, powinien przyjąć taką metodologię orzekania, która – w jego przekonaniu – prowadziłyby do innych wniosków niż zawarte w kwestionowanym wyroku. Zamiast koncentrować się na – przyjętym za ustawodawcą – administracyjnoprawnym charakterze badanych przepisów i *a priori* wykluczać jakiegokolwiek (nawet odpowiednie) zastosowanie do nich gwarancji wymaganych przez Konstytucję dla spraw karnych, należało wyjść od zbadania, czy i w jakim zakresie wskazane przepisy Konstytucji (zwłaszcza art. 42) i art. 6 konwencji powinny mieć do nich zastosowanie.

Oceniając zaskarżone unormowania w tej perspektywie, należy przede wszystkim zauważyć, że – wbrew twierdzeniom wyroku – nie odpowiadają one w pełni sformułowanej w doktrynie i orzecznictwie charakterystyce kar administracyjnych. Przede wszystkim nie można twierdzić, że możliwość wymierzenia kary na podstawie zaskarżonych przepisów także osobom prawnym (np. armatorom) stanowi przeszkodę w odpowiednim stosowaniu wobec nich gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji i art. 6 konwencji. Już wcześniej bowiem TK potwierdził, że jest to konieczne także w odniesieniu do podmiotów zbiorowych ponoszących odpowiedzialność represyjną przewidzianą w ustawie o odpowiedzialności takich podmiotów za czyny zabronione pod groźbą kary. Natomiast jeśli chodzi o przesłanki odpowiedzialności, to należy stwierdzić, że zaskarżone rozwiązania zakładają ponoszenie kar finansowych niezależnie od jakichkolwiek okoliczności podmiotowych. Tylko pozornie przemawia to za uznaniem trafności zaliczenia ich do regulacji administracyjnej. Nie można nie dostrzegać podobieństwa pomiędzy zaskarżonymi rozwiązaniami i niektórymi czynami niedozwolonymi sankcjonowanymi np. przez Kodeks wykroczeń. Chodzi tu przykładowo o art. 75 k.w. (wyrzucanie przedmiotów i wylewanie płynów z okna) oraz art. 154 § 2 k.w. (wyrzucanie na cudzy grunt śmieci lub nieczystości), których odpowiednikiem w dziedzinie rybołówstwa jest „wyrzucanie za burtę statku rybackiego wyłowionych organizmów morskich” (§ 2 pkt 10 rozporządzenia). Charakterystyka czynu niedozwolonego w obydwu wypadkach jest podobna. Przedmiotem naruszenia mogą być te same wartości konstytucyjne (ochrona środowiska, art. 5 Konstytucji). W wypadku deliktu rybackiego jest to kara w wysokości od 1000 do 20 000 zł, podczas gdy w wypadku wspomnianych wykroczeń – odpowiednio do 500 lub 1000 zł. Nie jest więc jasne, dlaczego sprawca wykroczenia (na ogół mniej szkodliwego społecznie i karanego karą mniej dolegliwą) może korzystać ze wszystkich gwarancji konstytucyjnych przewidzianych dla odpowiedzialności karnej, a sprawca deliktu

rybackiego nie. Takie kwalifikowanie jednych czynów jako wykroczeń, a drugich jako deliktów administracyjnych jest sprzeczne z założeniem o racjonalności ustawodawcy i nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z tego powodu należy uznać, że obiektywizacja sprawcy deliktu rybackiego jest cechą „sztuczną” (normatywną w formalnym znaczeniu tego słowa), z której nie można wywodzić tezy o braku konieczności odpowiedniego stosowania gwarancji konstytucyjnych przewidzianych dla wszystkich postępowań represyjnych. *De lege ferenda* należy uznać, że czyny te należałoby klasyfikować jako wykroczenia i wprowadzić w stosunku do nich odpowiedzialność na zasadzie winy.

Jedną z gwarancji, które – zdaniem zgłaszającego zdanie odrębne – powinny odnosić się do wszystkich postępowań represyjnych, a więc także do postępowania na podstawie zaskarżonych przepisów, jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny. Prawo do kontroli decyzji o wymierzeniu sankcji finansowej za delikty rybackie przez sądy administracyjne nie jest wystarczającym ekwiwalentem prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny. Ze względu na powołanie jako wzorca kontroli art. 6 konwencji zagadnienie to należy rozważyć w kontekście orzecznictwa ETPC, bo w tej kwestii ETPC dokonał bardzo istotnego rozróżnienia. Stwierdził mianowicie, że w „klasycznych” sprawach administracyjnych nie jest wymagane, aby sąd administracyjny miał możliwość oceny faktów. Są to bowiem sprawy tego rodzaju, w których – mimo że decyzje dotyczą praw i obowiązków obywateli – ciężar dokonania ustaleń faktycznych i wydania decyzji spoczywa na organie administracji, a nie na sądzie. Inaczej jest w sprawach „socjalnych” – sąd musi mieć możliwość oceny także faktów. Art. 6 konwencji w aspekcie jurysdykcji sądów administracyjnych jest rozumiany zatem dwojako. W „zwyczajnych” sprawach z zakresu prawa prywatnego pomiędzy jednostkami oraz w sprawach z udziałem władz publicznych sąd administracyjny powinien mieć możliwość weryfikowania decyzji z punktu widzenia zarówno prawa, jak i faktów. Natomiast w sprawach z zakresu prawa publicznego (a więc w niejako „klasycznych” sprawach administracyjnych) tak daleko idące wymogi nie są formułowane. Przenosząc to na grunt rozpatrywanej przez TK sprawy, należy uznać, że wskazane w rozporządzeniu delikty rybackie, za które wymierzane są kary finansowe, nie są „klasycznymi” sprawami administracyjnymi. Konieczne jest więc poddanie ich kognicji sądów o pełnej jurysdykcji, którego to warunku nasze sądy administracyjne nie spełniają. Wskutek tego odpowiedzialność za delikty rybackie – mimo jej represyjnego charakteru – nie następuje w sposób odpowiadający wymogom stawianym postępowaniom represyjnym przez Konstytucję i konwencję. Te deficyty postępowania administracyjnego w badanym zakresie są dodatkowo pogłębiane przez wadliwą praktykę. Jak wynika z oświadczenia złożonego na rozprawie przez przedstawiciela ministra rolnictwa i rozwoju wsi, kary pieniężne za delikty rybackie są wymierzane na podstawie ministerialnej instrukcji, a więc aktu podustawowego. Koliduje to z zasadą *nullum crimen sine lege*, która po-

winna mieć odpowiednie zastosowanie także do czynów ujętych w zaskarżonych regulacjach.

2. PRZEKSZTAŁCENIE NIEKTÓRYCH DELIKTÓW ADMINISTRACYJNYCH W WYKROCZENIA

Na mocy przepisu art. 19 wymienionej we wstępie ustawy zmieniającej nowe brzmienie uzyskał art. 55 ustawy o rybołówstwie. Obecnie artykuł ten składa się z dwu ustępów. Przepis ust. 2 brzmi: „Zarządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane na zasadach i w trybie określonych w prawie o wykroczeniach”. Przepis ten stanowi istotne *novum* morskiego prawa miejscowego. Niektóre naruszenia prawa rybołówstwa morskiego, dotąd zagrożone – na podstawie art. 63 ustawy – karami pieniężnymi, wymierzonymi (art. 64) decyzjami administracyjnymi przez okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego, stały się wykroczeniami, o których orzekają sądy powszechne. Nie dokonano natomiast odpowiedniej formalnej korekty art. 63 ustawy, który mówi o karach pieniężnych także w odniesieniu do naruszeń „przepisów aktów wykonawczych” do tej ustawy. Przepisami tymi są także przepisy zarządzeń porządkowych. Nie wprowadza to jednak żadnych komplikacji praktycznych, bo o kwalifikacji naruszenia jako wykroczenia będzie przesądzać określenie znamion czynu w akcie normatywnym o nazwie rodzajowej „zarządzenie porządkowe”, oczywiście pod warunkiem, że będzie ono legalne.

Wykonywanie rybołówstwa morskiego jest regulowane niemal wyczerpująco ustawą o rybołówstwie i – na tym samym poziomie – rozporządzeniami europejskimi oraz krajowymi rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy, jak również miejscowymi zarządzeniami, wydawanymi przez okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego na podstawie szczegółowych upoważnień z tej samej ustawy (art. 18 i 32). To sprawia, że ów „zakres nieuregulowany” z art. 55 ustawy o rybołówstwie jest bardzo wąski, a z tego wynika niemal całkowity brak zarządzeń porządkowych. Aktualnie istnieją tylko dwa takie akty: gdyński¹² i szczeciński¹³. Charakteryzują się tym, że we wstępie, obok powołania jako podstawy prawnej ich wydania art. 55 ustawy o rybołówstwie, głoszą, że wydane zostały „w celu realizacji” przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1098/2007 z 18.09.2007 r. ustalającego (ustanawiającego) wieloletni plan w zakresie ochrony zasobów dorsza w Morzu Bałtyckim oraz połowów tych

¹² Zob. www.oirm.gdynia.pl/Pliki_tekstowe/Przepisy/zarz_OIRM_12008.pdf.

¹³ Zob. www.oirm.szczecin.pl/zarządzenia01.htm.

zasobów, zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2847/93 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 779/97¹⁴.

To europejskie rozporządzenie ma to do siebie, że zawiera przepisy, które niejako domagają się uzupełnienia prawem krajowym. Bez niego byłyby one niewykonalne. W omawianym zakresie takim przepisem jest art. 17. Jego ust. 1 stanowi, że kapitan wspólnotowego statku rybackiego wychodzącego z obszaru A, B lub C i posiadającego na pokładzie ponad 300 kg dorsza żywej wagi, co najmniej na godzinę przed opuszczeniem obszaru powinien zgłosić właściwemu organowi państwa przybrzeżnego, w którym dokona wyładunku ryb: a) godzinę i pozycję wyjścia, b) ilość dorsza i całkowitą masę żywej wagi innych gatunków zatrzymanych na pokładzie, c) nazwę miejsca wyładunku oraz d) przewidywaną godzinę przybycia do miejsca wyładunku. Z kolei według ust. 2, jeśli wspólnotowy statek rybacki zamierza wpłynąć do portu w obszarze, w którym dokonywano połowów, mając ponad 300 kg dorsza żywej wagi na pokładzie, jego kapitan co najmniej na godzinę przed wpłynięciem do portu powinien zgłosić właściwemu organowi państwa przybrzeżnego wszystkie informacje, o których mowa w ust. 1 lit. b), c) i d). Przepisy ust. 5 dodają, że zgłoszenia te mogą być dokonywane również przez przedstawicieli kapitanów statków.

Jak widać, w rozporządzeniu tym nie wskazano sposobu (sposobów) dokonywania tego rodzaju zgłoszeń. W administracji rybołówstwa uznano, że sposób zgłoszenia mieści się w owym „zakresie nieuregulowanym” z art. 55 ustawy, a treść wydanych na tej podstawie prawnej zarządzeń porządkowych ograniczono do wskazania portów wyładunku i numerów telefonów okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego, pod które statki rybackie powinny dokonywać zgłoszeń.

Unormowanie to budzi liczne zastrzeżenia. Przede wszystkim zwraca uwagę to, że akt inspektora gdyńskiego wskazuje również porty zlokalizowane poza obszarem właściwości tego organu. Na jakiej podstawie prawnej? Na jakiej podstawie prawnej inspektor gdyński tym samym zobowiązuje inspektora szczecińskiego do przyjmowania tych zgłoszeń?

Powstaje także pytanie następujące: czy zgłoszenie np. innemu inspektorowi stanowi naruszenie wyłącznie odnośnego zarządzenia porządkowego i podlega ukaraniu przez sąd przewidzianą w nim karą grzywny (lub nie podlega takiemu ukaraniu, gdy kary takiej akt ten nie przewiduje¹⁵), czy może stanowi naruszenie tylko rozporządzenia europejskiego i jako takie podlega ukaraniu administracyjnemu karą pieniężną z art. 63 tej ustawy, skoro przepis ten obejmuje także naruszenia „przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej”? A może czyn taki stanowi naruszenie obu tych aktów łącznie, jako że cytowane

¹⁴ Dz. Urz. UE L 248 z 22.09.2007 r.

¹⁵ Przepisem art. 36 ustawy zmieniającej te akty prawa miejscowego zostały utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie aktów wydanych na podstawie znowelizowanego art. 55 ustawy o rybołówstwie.

zarządzenia porządkowe nie są aktami samoistnymi? Jeżeli tak, to jaka powinna być odpowiedzialność za taki czyn?

Powyższe należy jednak uznać za pozbawione praktycznego znaczenia, a to z tego powodu, że omawiane zarządzenia porządkowe w ogóle nie obowiązują, gdyż nie weszły w życie. W zarządzeniach stwierdzono, że podlegają ogłoszeniu w drodze obwieszczeń wywieszonych w portach rybackich. Obwieszczenie to za mało, gdyż warunkiem wejścia w życie zarządzeń – w myśl art. 88 Konstytucji – jest ich ogłoszenie w trybie i na zasadach określonych w ustawie. Tą ustawą jest ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁶. Według jej art. 14 ust. 1 warunkiem wejścia w życie przepisów porządkowych jest ich ogłoszenie łącznie na dwa sposoby: 1) w drodze obwieszczeń oraz 2) w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Ogłoszenie przedmiotowych zarządzeń porządkowych tylko poprzez obwieszczenia nie spełnia tego wymagania, co oznacza, że nie weszły one w życie. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, że akt szczebiński głosi, że podlega on „opublikowaniu” także we właściwym miejscowo wojewódzkim dzienniku urzędowym. Takie (niejako późniejsze) ogłoszenie jest obowiązkowe, ale pozostaje bez wpływu na obowiązywanie aktu¹⁷.

Notabene, art. 18 europejskiego rozporządzenia dopuszcza wyznaczenie przez państwa członkowskie portów, w których można dokonywać, na zasadzie wyłączności, wyładunku dorsza bałtyckiego, gdy na statku znajdują się te ryby w ilości przekraczającej 750 kg żywej wagi. Ustawa o rybołówstwie takich portów nie wskazuje. Nie ma też upoważnień prawotwórczych do ich wskazania w drodze rozporządzenia lub miejscowego zarządzenia wykonawczego. Czy zatem można także tego dokonać zarządzeniem porządkowym?

To nowe unormowanie nieodparcie prowadzi do wielu innych jeszcze pytań, przede wszystkim do następującego: dlaczego ustawodawca nie uznał za stosowne dokonać takiej samej zmiany art. 48 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej, zawierającego upoważnienie do ustanawiania zarządzeń porządkowych przez dyrektorów urzędów morskich, przez co nadal naruszenia przepisów tych aktów zagrożone są administracyjnymi karami pieniężnymi?

Pytanie natury ogólniejszej: dlaczego ustawodawca nie przekształcił w wyrokroczenia także naruszeń przepisów aktów prawa miejscowego rangi zarządzeń wykonawczych okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego i dyrektorów urzędów morskich?

¹⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., Nr 68, poz. 449 z późn. zmian.

¹⁷ Zob. P. Lisowski, A. Ostapki, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 44–45 oraz G. Wiczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 123.

W omówionym wyżej zdaniu odrębnym do wyroku TK można znaleźć argumenty za takimi przekształceniami (podobieństwo czynów z art. 75 i art. 154 kodeksu wykroczeń do niektórych administracyjnych deliktów rybackich). Można przywołać tu także np. art. 81 tegoż kodeksu, według którego niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej, jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny. Przepis ten wyłącza dokonywanie regulacji w tym zakresie przez dyrektorów urzędów morskich w drodze zarządzeń porządkowych w tzw. pasie technicznym, a tym samym orzekanie kar pieniężnych z art. 56 pkt 9 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej. Mało tego, uprawnionymi do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za te wykroczenia (także za wykroczenia z art. 161 k.w.) są pracownicy urzędów morskich¹⁸.

3. ZMIANA UPOWAŻNIENIA DO STANOWIENIA ZARZĄDZEŃ PORZĄDKOWYCH

Przepis ust. 1 art. 55 ustawy o rybołówstwie ma następujące brzmienie: „W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, jeżeli jest to niezbędne do ochrony żywych zasobów morza i zachowania porządku przy połowach, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego mogą wydawać zarządzenia porządkowe, zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania”. W warstwie słownej obecny ust. 1 tegoż art. 55 różni się od art. 55 w brzmieniu poprzednim tylko wyrażeniem „w niniejszej ustawie” zamiast poprzedniego „w przepisach ustawy”. Bardziej kuriozalnej zmiany raczej nie można było wprowadzić.

To poprzednie wyrażenie sugerowało, że chodzi tylko o ustawę o rybołówstwie, co mogłoby prowadzić do wniosku, iż dopuszczalne byłoby stanowienie przepisów porządkowych w zakresie unormowanym innymi ustawami. Oczywiście taka wykładnia i praktyka pozostawałaby w sprzeczności z Konstytucją, która przecież nie pozwala na normowanie przepisami porządkowymi tego, co zostało unormowane ustawami, i nie tylko ustawami, ale także innej rangi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc także rozporządzeniami (art. 92 Konstytucji) oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i przepisami pochodnego prawa europejskiego o bezpośredniej stosowalności (art. 91 Konstytucji), jak też przepisami aktów prawa miejscowego innych niż akty porządkowe (art. 94 Konstytucji)¹⁹. Stosownie do tego zredagowane są odnośne przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie²⁰ (art. 40

¹⁸ Zob. Dz.U z 2002 r., Nr 174, poz. 1429.

¹⁹ Por. np. P. Lisowski, A. Ostapski, *op.cit.*, s. 58.

²⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 z późn. zmian.

ust. 1) oraz ustawy o samorządzie gminnym²¹ (art. 40 ust. 3) i ustawy o samorządzie powiatowym²² (art. 41 ust. 1). W nich wszystkich można znaleźć wyrażenie „w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”. Skąd w takim razie wziął się obecnie pomysł na określenie „w niniejszej ustawie” w ustawie o rybołówstwie i czemu ma on służyć?

Notabene, jeszcze inaczej brzmi odnośny fragment art. 48 ust. 1 ustawy z 1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej – „w przepisach”. „Przepisami” w ogólności są także przepisy aktów prawotwórczych nieposiadających mocy powszechnego obowiązywania (tzw. wewnętrznych – art. 93 Konstytucji), ale owo ustawowe „w przepisach” nie obejmuje oczywiście swym znaczeniowym zakresem przepisów zawartych w takich aktach. Wyrażenie to powinno więc zostać zastąpione takim, jakie znajduje się w ustawie o administracji rządowej w województwie. To samo odnosi się do ustawy o rybołówstwie.

4. UCHYLENIE ART. 48A USTAWY O OBSZARACH MORSKICH RP I ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Przepisem art. 8 wymienionej we wstępie ustawy zmieniającej uchylono art. 48a ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej, który miał następujące brzmienie: „1. Nadzór nad wydawaniem przepisów przez terenowe organy administracji morskiej sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. 2. W ramach nadzoru, o którym mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej uchyla przepisy wydawane przez dyrektorów urzędów morskich niezgodne z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania”. Przepisy te to przepisy zarządzeń porządkowych wydawanych na podstawie upoważnienia z art. 48 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej oraz przepisy zarządzeń wydawanych na podstawie – jak to określa art. 47 tej samej ustawy – upoważnień udzielonych w ustawach.

Przepis ten został wprowadzony do ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej w 1994 r., co M.H. Koziński określił jako „istotne”, gdyż w ten sposób działalność prawotwórcza dyrektorów urzędów morskich poddana została odpowiedniemu nadzorowi ministra, z możliwością uchylania przez niego tego rodzaju przepisów, wydanych przez organy administracji morskiej (wcześniej, wobec braku tego przepisu – co oczywiste – nie mogło to mieć miejsca)²³. Czyżby uchylenie art. 48a miało oznaczać, że odtąd przepisy wydawane przez dyrektorów urzędów morskich nie mogą być już uchylane w razie

²¹ Tekst jednolity: Dz.U z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zmian.

²² Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zmian.

²³ M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002, s. 70.

ich niezgodności z ustawami lub aktami wykonawczymi do ustaw, a jeżeli nie, to kto i na jakiej podstawie prawnej może tego dokonywać? Otóż podstawę prawną do dokonywania tego rodzaju uchyleń zawiera art. 41 ustawy o administracji rządowej w województwie. Artykuł ten stanowi, że niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej uchyla Prezes Rady Ministrów, a także że może je uchylić z powodu niezgodności z polityką rządu lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności, przy czym tryb kontroli tych aktów ustala Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Unormowanie to weszło w życie 1.01.1999 r. i z tym dniem powinno nastąpić, ale nie nastąpiło, formalne uchylenie art. 48a ustawy o urzędach morskich.

Przepis ten znalazł się następnie w pochodzącym z 2003 r. tekście jednolitym ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej jako rezultat nieuchylenia go *expressis verbis* ustawą o administracji rządowej w województwie, pozostając w sprzeczności z art. 41 tej ostatniej do momentu obecnego jego uchylenia i jednocześnie powodując określone komplikacje w sferze stosowania obydwu tych przepisów. Przedstawianie ich obecnie nie miałyby już żadnej wartości poznawczej, poza pokazaniem, jak nie należy tworzyć ustaw.

KONKLUZJA

Dokonane ostatnio zmiany w morskim prawie publicznym pokazują, jak nie należy zmieniać tego prawa, oraz wskazują na konieczność i kierunek dalszych jego zmian.

NEW DEVELOPMENTS IN PUBLIC MARITIME LAW

(Summary)

The year 2009 brought significant change in public maritime law. The author discusses amendments made to Act on Marine Zones of the Republic of Poland and Marine Administration (1991) and to Fisheries Act (2004) and a new judgment by Constitutional Tribunal. The overview includes remarks de lege ferenda.