Warszawa, dnia 05 .09.2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 09. 09. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

RYB-air-aw-074/4730/13

Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes

Trybunału Konstytucyjnego

Sygn. akt: K 31/13

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 lipca 2013 r. sygn. akt K 31/13 w sprawie złożenia wyjaśnień w związku z wnioskiem grupy posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość" o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, z późn. zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z późn. zm.), przedstawiam następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r. są określone przepisy „rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie z dnia 21 kwietnia 2005 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 671)". Trzeba stwierdzić, że tak wskazane rozporządzenie nie obowiązuje w polskim porządku prawnym.

Obowiązuje natomiast rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), wniosek albo pytanie prawne

powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części.

W zaistniałej sytuacji stwierdzić trzeba, że wniosek z dnia 5 czerwca 2013 r. nie określa kwestionowanego aktu, bowiem akt wskazany przez wnioskodawcę nie obowiązuje w systemie prawnym.

Niemniej jednak, przyjmując, że przedmiotem wniosku jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z późn. zm.), stwierdzić trzeba, co następuje.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że wzorce kontroli wskazane w petitium wniosku nie pokrywają się ze wzorcami kontroli wskazanymi w uzasadnieniu tego wniosku, a ponadto uzasadnienie to jest w wielu przypadkach lakoniczne (brak jest odniesienia się do wskazanych wzorców kontroli), co znacznie utrudnia przedstawienie kompletnego stanowiska w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na względzie, należy zauważyć, że w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1) art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, z późn. zm.) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364);
2) § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671):
   a) nie są niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji,
   b) są niezgodne z art. 2 Konstytucji;
3) pozostałym zakresie rozporządzenie powołane w punkcie 2 jest zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 2, art. 7 i z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4

pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671) z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, z późn. zm.) ze względu na zbędność wydania wyroku.

Wyrok ten został wydany po rozpoznaniu wniosku grupy posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość" o zbadanie zgodności:

1) art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
2) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671) z art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1,
3) § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Tym samym, zarówno poszczególne przepisy rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, jak i całe ww. rozporządzenie było przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Tymczasem we wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r. zwrócono się w szczególności o zbadanie zgodności:

1) § 3 pkt 20 ww. rozporządzenia „z art. 2 i z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 6 i 7 Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie, w jakim konstrukcja tego przepisu zostaje oderwana od kwestii zakazu, a w to miejsce powiązana jest z obiektywną okolicznością wyczerpania w ogóle ogólnej kwoty połowowej, co oznacza wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej, skoro za przełowienia innych (grupy) odpowiada indywidualny podmiot, który przełowień w zakresie prowadzonej przez siebie działalności nie dopuszcza się, a przynajmniej nie dopuszcza się tak długo, jak fakt ten nie zostanie mu w sposób konkretny i w oparciu o istniejącą ustawową podstawę prawną statuującą zakaz, wykazany";

2) § 3 pkt 20 ww. rozporządzenia „z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i art. 92 ust. 1 Konstytucji art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w zw. z art. 9 Konstytucji, poprzez wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (...)";
3) § 2 – 5 ww. rozporządzenia „z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w zw. z art. 9 Konstytucji (...)";
4) § 2 – 5 ww. rozporządzenia „z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62 poz. 574) w zw. z art. 92 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie nieznanego ustawie sposobu obliczania kar finansowych oraz określania ich wysokości."

W mojej ocenie w powyższym zakresie dotyczącym przepisów rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie bowiem z tym przepisem, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2012 r. sygn. akt K 25/11, negatywna przesłanka procesowa res iudicata wymaga tożsamości przedmiotowej i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przez Trybunałem.

Taka przesłanka zachodzi w zakresie wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r. dotyczącego przepisów rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie.

Po pierwsze bowiem, wniosek ten został wniesiony przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość", analogicznie jak wniosek z dnia 24 kwietnia 2008 r. Zasadne jest przyjęcie, że dla tej negatywnej przesłanki procesowej nie ma znaczenia prawnego, jakie konkretne osoby podpisały się pod tym wnioskiem, w przeciwnym bowiem razie nawet ten sam w swojej treści wniosek, ale podpisany przez grupę posłów, różniącą się chociażby jedną osobą, nie byłyby objęty tą przesłanką, co jak się wydaje nie jest zgodne z celem zasady powagi rzeczy osądzonej. Stroną bowiem takiego postępowania pozostaje w dalszym ciągu grupa posłów, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

Po drugie zaś, w sprawie zachodzi tożsamość przedmiotowa – tj. tożsamy jest przedmiot kontroli, jak i wzorce tej kontroli.

Jak zostało stwierdzone powyżej, przedmiotem kontroli w tym zakresie są § 3 pkt 20 oraz § 2-5 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie. Tymczasem, przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt K 13/08 było ww. rozporządzenie w całości, czyli również § 3 pkt 20 oraz § 2-5 tego rozporządzenia.

Co zaś do wzorców kontroli, to w sprawie o sygn. akt K 13/08 wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności przepisów ww. rozporządzenia z art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

Zarzuty te sprowadzały się do twierdzenia wnioskodawcy, że przekroczono zakres spraw powierzonych do uregulowania w delegacji ustawowej, znamiona czynu zabronionego powinny być określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu oraz, że w ustawie należało określić zasady wymiaru kary, a nie wprowadzać w rozporządzeniu metodę „widełkową" określenia wysokości tych kar.

Stwierdzić zatem trzeba, że zarzuty w niniejszej sprawie są tożsame. Chociaż wnioskodawca dodatkowo jako wzorce kontroli wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy art. 6 i 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 9 Konstytucji, to w dalszym ciągu zarzuty te sprowadzają się do przekroczenia upoważnienia ustawowego przez przepisy rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (zarzuty I.5, I.6 i I.7 wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r.), braku określenia w ustawie znamion czynów zabronionych (zarzuty I.4, I.5, I.6 ww. wniosku), a także, że wbrew przepisom ustawy o rybołówstwie, wysokość kar została określona w przepisach rozporządzenia za pomocą metody „widełkowej" (zarzut I.7 ww. wniosku).

Wskazanie zaś dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy art. 6 i 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 9 Konstytucji jako wzorców kontroli dokonane zostało tylko z tego powodu, by ewentualnie twierdzić, że w sprawie nie zachodzi tożsamość przedmiotowa ze sprawą o sygn. akt K 13/08. Potwierdzeniem tego jest fakt, że wnioskodawca w swoim wniosku nie wskazuje, dlaczego kwestionowane przepisy ww. rozporządzenia miałyby naruszyć te wzorce kontroli.

Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że w sprawie nie zachodzi przesłanka res iudicata, to przywołać należy cytowany już powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2012 r. sygn. akt K 25/11, gdzie w uzasadnieniu stwierdzono że „brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem

kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie irrelewantne. W takim wypadku aktualizuje się bowiem zakaz płynący z zasady ne bis in idem, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zob. także postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Zasada ne bis in idem nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania w kategoriach pragmatycznych oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta."

Z powodu tych właśnie względów pragmatycznych, nie jest celowe prowadzenie postępowania w zakresie dotyczącym przepisów rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie. Stwierdzić bowiem trzeba, że zarzuty podnoszone we wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r. były już faktycznie rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 13/08. W tym zakresie zatem postępowanie powinno zostać umorzone.

Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny nie podzielił powyższego stanowiska, odnosząc się do poszczególnych zarzutów podniesionych we wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r., stwierdzić trzeba, co następuje.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niezgodności art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 20 i 32 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 2, 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez wprowadzenie niczym nieuzasadnionej dyferencjacji podmiotowej w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, na armatorów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m i na kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy), co powoduje naruszenie konstytucyjnej zasady równości, bowiem art. 63 ustawy stanowi, że „kapitanowie i armatorzy statków o długości do 10 metrów są karani dwukrotnie mniejszymi karami niż kapitanowie i armatorzy statków o długości powyżej 10 metrów", należy zauważyć, jak poniżej.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie, kto wykonuje rybołówstwo morskie statkiem rybackim z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych

wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, podlega, w przypadku:

1) armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m - karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej pięćdziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
2) kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m - karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że w ww. przepisach nie ma mowy o żadnej „dyferencjacji podmiotowej", bowiem w przepisach tych nie zastosowano żadnego kryterium podmiotowego (tj. kryterium związanego z cechami, właściwościami podmiotów). Zastosowane kryterium jest z pewnością kryterium przedmiotowym – dotyczy bowiem długości statków rybackich (inne kary pieniężne zostały przewidziane dla armatorów i kapitanów statków o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m, inne dla kapitanów i armatorów statków o długości całkowitej mniejszej niż 10 m). Już tylko z tej przyczyny nie można skutecznie stwierdzić, że przepisy te naruszają zasadę równości, bowiem zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r. sygn. akt U 7/87 „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo."

Skoro w niniejszej sprawie nie można wyróżnić podmiotów ze względu na ich cechę (na ich właściwość), bowiem długość statku rybackiego nie jest kryterium podmiotowym (nie jest cechą relewantną podmiotów), nie można w ogóle twierdzić, że art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie narusza konstytucyjną zasadę równości.

Niemniej jednak, swój zarzut wnioskodawca uzasadnia tym, że często działalność prowadzona małym statkiem nie różni się od tej prowadzonej dużym statkiem, gdyż małe jednostki mogą być wyposażone w silniki o dużej mocy, co powoduje, że ich możliwości połowowe są większe od dużych statków, wyposażonych w silniki starego typu.

Ze stanowiskiem powyższym nie można się zgodzić. Zróżnicowanie kar w zależności od długości statku jest uzasadnione z uwagi na uwarunkowania techniczne i związane z tym możliwości połowowe dużych jednostek w porównaniu z małymi jednostkami.

Według kryterium długości statków rybackich dokonywany jest również podział kwot połowowych[1]. Większym jednostkom przyznaje się do odłowienia większe kwoty, co wiąże się z ich większymi możliwościami połowowymi, a tym samym większymi dochodami. Istotnym jest bowiem, że duże jednostki posiadają zwiększony nakład połowowy, w porównaniu z małymi jednostki poniżej 10 metrów.

Ponadto, duże jednostki powyżej 10 metrów wychodzą dalej w morze i odbywają dłuższe rejsy (dwudniowe lub trzydniowe, a nawet dłuższe) oraz wyposażone są w zbiorniki umożliwiające odpowiednie schładzanie wodą ryb, co powoduje, że mogą dłużej przebywać w morzu bez zawijania do portu. Natomiast małe jednostki, ze względu na ich ograniczony tonaż, prowadzą połowy w krótkich okresach, po których konieczne jest zejście do portu celem zdania świeżej ryby.

Dlatego też nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że większa moc silnika zwiększa możliwości połowowe, gdyż te ograniczone są tonażem danej jednostki, a nie mocą silnika. Przykładowo, połowy sieciami ciągnionymi są ograniczone prędkością statku rybackiego, tj. prędkością trałowania, która nie może być zbyt duża, gdyż grozi to uszkodzeniem lub utratą sieci (narzędzi połowowych).

W związku z powyższym nie można uznać, że przepisy art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie naruszają konstytucyjną zasadę równości, bowiem - jak wskazano wyżej - większe możliwości połowowe dużych jednostek przekładają się na większe dochody właścicieli tych jednostek.

Trzeba także zauważyć, że wnioskodawca twierdzi, że przywołane powyżej przepisy ustawy o rybołówstwie są niezgodne z art. 20 i 32 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 2, 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem naruszają zasadę równości. Zauważyć zatem trzeba, że zgodnie z art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do art. 32 ust. 2 Konstytucji, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia

[1] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej (Dz. U. Nr 282, poz. 1653).

i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Natomiast stosownie do art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Przywołane wzorce konstytucyjne nie odpowiadają uzasadnieniu wniosku, bowiem wnioskodawca wskazując na naruszenia „konstytucyjnej zasady równości", nie przywołuje art. 32 ust. 1 Konstytucji, ale art. 32 ust. 2 Konstytucji. Natomiast zasada równości wynika właśnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a nie z art. 32 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Poza tym przywołane art. 20 i 32 ust. 2 w zw. z art. 22 i 31 ust. 1 wskazują, że w ocenie wnioskodawcy doszło raczej do naruszenia zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej (po cóż w przeciwnym razie wnioskodawca przywoływał jako wzorzec art. 20 w zw. z art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji). Zarzut taki należy uznać za oczywiście chybiony, bowiem art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie w żadnym razie nie prowadzą do ograniczenia wolności gospodarczej. Przepisy te stanowią jedynie, że na tego, kto wykonuje rybołówstwo morskie statkiem rybackim z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, podlega karze pieniężnej, która bez wątpienia ma charakter administracyjny. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08, który stwierdził, że „kary wynikające z art. 63 ust. 1-3 ustawy są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego." Tym samym, naruszenia przepisów krajowych i unijnych nie są również żadnymi „czynami zabronionymi" (w rozumieniu prawa karnego).

Kary pieniężne o charakterze administracyjnym nie prowadzą w żadnym razie do ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Podkreślić przy tym trzeba, że wnioskodawca nie kwestionuje w żadnym razie przepisów nakładających obowiązki na prowadzących taką działalność gospodarczą, ale przepis dotyczący kar pieniężnych za ich nieprzestrzeganie. W takim przypadku nie może być mowy o naruszeniu art. 20 i 32 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 2, 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprost przeciwnie, należałoby przyjąć, że z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, płynie obowiązek dla właściwych organów państwa do egzekwowania

przestrzegania obowiązującego prawa i nakładania sankcji za jego nieprzestrzeganie (w tym przypadku kar o charakterze administracyjnym).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niezgodności art. 63 ust. 2 i 3 w zw. z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w zw. z art. 92 Konstytucji i w zw. z art. 6 „Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności", stwierdzić trzeba w pierwszej kolejności, że inne wzorce kontroli przywołane zostały w petitum wniosku, inne zaś w jego uzasadnieniu, co w dużym stopniu uniemożliwia zajęcie stanowiska w tej kwestii. W szczególności w uzasadnieniu tego zarzutu nie ma już mowy o art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, natomiast jako nowy wzorzec wskazany został art. 42 (w całości) Konstytucji.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie:

1) prowadzi połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych,
2) prowadzi chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich,
3) dokonuje zarybiania,
4) prowadzi obrót produktami rybołówstwa

- podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (ust. 2)

Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie prowadzi połowy w celach sportowo-rekreacyjnych, podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (ust. 3).

W ocenie wnioskodawcy „niekonsekwentne, nieprecyzyjne i arbitralne rozbicie regulacji represyjnej na dwa poziomy normatywne tj. ustawowy (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy) oraz pod-ustawowy (rozporządzenie), godzi w zasady pewności, określoności prawa, wyłączności ustawy w zakresie regulowania statusu jednostki oraz niedyskryminacji, a także przekazania materii ustawowej do regulacji na poziomie wykonawczym."

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że w przywołanym powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08 stwierdzono, że „rozporządzenie spełnia konstytucyjne wymogi, o ile zostało wydane przez organ

upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania. Regulacje zawarte w rozporządzeniu muszą być zdeterminowane co do treści i celu przez cel wykonywanej ustawy i nie mogą być sprzeczne z unormowaniami ustawowymi. W świetle podnoszonej kwestii podkreślić należy, że w powołanym wyroku Trybunał wskazał wprost, że nawet w odniesieniu do przestępstw i kar za nie, podlegających rygorom z art. 42 Konstytucji – wyłączność ustawy w sferze określania podmiotu, znamion przestępstwa oraz kary nie wyklucza dopuszczalności doprecyzowania tych elementów w aktach wykonawczych (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32), byle akty te spełniały wymogi określone w art. 92 Konstytucji."

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że rozporządzenie w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie „spełnia wymienione warunki i prawidłowo doprecyzowuje regulację ustawową, normując szczegółowe sankcje za naruszenie postanowień ustawy i chroniąc ją przed zbyt szczegółowymi unormowaniami w akcie tej rangi."

Co prawda przedmiotem tego zarzutu nie są wprost przepisy rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, niemniej jednak wnioskodawca w uzasadnieniu wskazuje, że „w rozporządzeniu nie mamy tylko do czynienia z karami, ale z kazuistycznie sformułowanymi nakazami i zakazami".

Nie sposób się z tym zgodzić, bowiem przepisy ww. rozporządzenia nie ustanawiają „nakazów i zakazów", ale tylko określają wysokość kar pieniężnych za określone naruszenia, wynikające z innych przepisów. A zatem ww. rozporządzenie nie zawiera takiego przepisu, który wykraczałby poza regulację ustawową, ponieważ ustala jedynie wysokość kar za naruszenia określone w innych przepisach prawa.

Dla przykładu wskazać trzeba, że zgodnie z art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie, przewidziane zostały kary pieniężne za prowadzenie połowów w celach sportowo-rekreacyjnych z naruszeniem przepisów o rybołówstwie.

Zgodnie z § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, wysokość kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie przez prowadzącego połowy w celach sportowo-rekreacyjnych wynosi od 200 zł do 4.400 zł - za prowadzenie połowów w celach sportowo-rekreacyjnych bez wydanego sportowego zezwolenia połowowego albo wbrew warunkom w nim określonym.

Obowiązek posiadania sportowego zezwolenia połowowego nie wynika jednak z przepisów tego rozporządzenia, ale z art. 28 ust. 1 ustawy o rybołówstwie, zgodnie z którym połowy w celach sportowo-rekreacyjnych w polskich obszarach morskich mogą być prowadzone po uzyskaniu sportowego zezwolenia połowowego.

Raz jeszcze podkreślić zatem trzeba, że przepisy rozporządzenia „nie tworzą katalogu czynów zabronionych". Przepisy rozporządzenia doprecyzowują (wykonują) regulację ustawową, określając wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o rybołówstwie i innych aktów normatywnych.

Wskazać także trzeba, odnosząc się do przywołanego w uzasadnieniu tego zarzutu art. 42 Konstytucji, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już tę kwestię w cytowanym wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08. Zostało mianowicie stwierdzone, że sankcje przewidziane w art. 63 1-3 ustawy o rybołówstwie mają charakter administracyjny, a nie karny, a zatem „konsekwencją przyjęcia tezy, że kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, jest fakt, iż nie są one objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji." Oznacza to, że art. 42 Konstytucji nie stanowi w sprawie adekwatnego wzorca kontroli.

Co zaś do przywołanego w petitum wniosku (ale już nie w uzasadnieniu) art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (nazwanej „Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności"), to stwierdzić trzeba, że wzorzec ten jest nieadekwatny. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 – 3 Konwencji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości (ust. 1). Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą (ust. 2). Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do:

a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;
b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;
c) bronienia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony - do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości;
d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia;
e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie (ust. 3).

Co do fundamentalnej zasady prawa do sądu, wyrażonej w art. 6 ust. 1 ww. Konwencji, to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08 stwierdził, że „Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kwestionowana ustawa[2] w żadnym miejscu nie zamyka drogi sądowej. Prawomocne decyzje, mocą których nakładane są 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, ponieważ każdy ukarany w trybie ustawy ma prawo i możliwość przedstawienia sprawy niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi administracyjnemu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutów wnioskodawcy, że art. 64 ust. 1 ustawy godzi w konstytucyjne prawo do sądu oraz zamyka drogę sądową. Dlatego też uznaje, że przepis ten zgodny jest z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji."

Co zaś do art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji, to w wyroku z dnia 9 marca 2006 r. (59261/00 Menesheva v. Rosja) Europejski Trybunał Praw Człowieka jednoznacznie stwierdził, że „w celu rozstrzygnięcia, czy czyn stanowi "czyn zagrożony karą" w rozumieniu Konwencji, przede wszystkim koniecznym jest dokonanie oceny, czy przepisy określające tenże czyn należą, w systemie prawnym pozwanego Państwa, do prawa karnego". Jak zostało już wykazane, kary przewidziane w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie nie mają charakteru karnego, a zatem również naruszenia, za które te kary są nakładane, nie są „czynami

[2] Tj. ustawa o rybołówstwie.

zagrożonymi karą", czy „czynami zabronionymi", a zatem art. 6 ww. Konwencji jako wzorzec kontroli jest wzorcem nieadekwatnym, bo nie znajdującym zastosowania.

Co do zarzutu niezgodności **art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i 31 ust. 3 w zw. z art. 92 ust.1 Konstytucji oraz art. 32 ust. 2 w zw. z art. 92 Konstytucji**, to również w tym przypadku inne wzorce kontroli zostały przywołane w petitum wniosku, inne zaś w jego uzasadnieniu (gdzie mowa jest już tylko o niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i 92 ust.1 Konstytucji).

Niemniej jednak analiza wniosku w tym zakresie pozwala przyjąć, że zarzut ten ponownie sprowadza się do twierdzenia, że w rozporządzeniu w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie stworzony został, wbrew przepisom ustawy, „katalog czynów zabronionych".

Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, minister właściwy do spraw rybołówstwa określi, w drodze rozporządzenia, wysokość kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości.

Jak zostało wskazane powyżej, przepisy rozporządzenia „nie tworzą katalogu czynów zabronionych". Przepisy rozporządzenia wykonują regulację ustawową, normując szczegółowo wysokość kar pieniężnych za naruszenie postanowień ustawy i innych aktów normatywnych, co jest dopuszczalne w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akr K 13/08.

Poza tym, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Skoro art. 63 ust. 4 ww. ustawy jest w ocenie wnioskodawcy niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, to należy rozważyć, czy upoważnienie ustawowe zostało określone zgodnie z regułami określonymi w tym przepisie Konstytucji.

Po pierwsze, w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie określono organ właściwy do wydania rozporządzenia, którym jest minister właściwy do spraw rybołówstwa. Zgodnie zaś z § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

(Dz. U. Nr 248, poz. 1486), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi kieruje działem administracji rządowej – rybołówstwo.

Po drugie, w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie wskazano zakres spraw przekazanych do uregulowania - tj. wysokość kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 ustawy.

Po trzecie wreszcie, wskazano wytyczne dotyczące treści aktu, tj. konieczność uwzględnienia rodzaju naruszeń i społecznej szkodliwości. Podkreślić przy tym trzeba, że wytyczne służyć mają wskazaniu celu, kierunku, w którym ma zmierzać dany akt normatywny.

Skoro przedmiotem zarzutu jest niezgodność art. 63 ust. 4 ww. ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji, to stwierdzić należy, że jest on niezasadny, bowiem upoważnienie ustawowe zostało sporządzone zgodnie z tym przepisem Konstytucji.

Co zaś do wskazanej w petitum niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i 31 ust. 3 w zw. z art. 92 ust.1 Konstytucji oraz art. 32 ust. 2 w zw. z art. 92 Konstytucji, to przywołane wzorce kontroli nie są adekwatne.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W art. 32 ust. 2 Konstytucji wprowadzono zaś zasadę niedyskryminacji.

Przepisy te nie mogłyby zostać naruszone podczas konstruowania upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie. Upoważnienie to bowiem samo w sobie nie dotyczy ani korzystania z praw i wolności, ani też, ze swej istoty, nie może wprowadzać żadnych regulacji dyskryminujących. W tym zakresie bowiem upoważnienie jedynie określa, co ma się znaleźć w rozporządzeniu i o żadnym naruszeniu art. 31 ust. 3 czy art. 32 ust. 2 Konstytucji w tym zakresie mowy być nie może.

Odnosząc się do zarzutu **niezgodności § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie z art. 2 i z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 6 i 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,** „w zakresie w jakim konstrukcja tego przepisu

zostaje oderwana od kwestii zakazu, a w to miejsce powiązana jest z obiektywną okolicznością wyczerpania w ogóle ogólnej kwoty połowowej, co oznacza wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej", po raz kolejny stwierdzić trzeba, że inne wzorce kontroli wskazane zostały w petitum wniosku, inne w jego uzasadnieniu.

Zgodnie § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej przez kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m wynosi od 10.000 zł do 44.000 zł - za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana.

Na wstępie wskazać trzeba, że wnioskodawca nie kwestionuje analogicznego przepisu § 2 pkt 22 i § 4 pkt 21, statuujących wysokość kar pieniężnych za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana, nakładane na armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m oraz na armatora lub kapitana statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m.

Tym samym, wnioskodawca przyjmuje, że te przepisy nie wprowadzają „odpowiedzialności zbiorowej" i są zgodne z konstytucją. Z przyczyn trudnych do ustalenia na podstawie wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r. wnioskodawca twierdzi, że jedynie § 3 pkt 20 taką odpowiedzialność zbiorową przewiduje.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że zgodnie z art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie, zabrania się połowu organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana.

Zakaz połowu takich organizmów wynika zatem wprost z przepisów ustawy o rybołówstwie, a zatem z przepisu powszechnie obowiązującego. Jeżeli zatem stwierdzone zostanie, że ogólna kwota połowowa danych organizmów morskich została wyczerpana, nie wolno ich poławiać. W razie złamania tego zakazu, zastosowanie znajdzie w szczególności § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, który określa wysokość kary pieniężnej za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana.

Nie jest zatem prawdą, że „konstrukcja tego przepisu jest oderwana od zakazu" – wprost przeciwnie - § 3 pkt 20 ww. rozporządzenia koresponduje z zakazem wynikającym wprost z art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie.

Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia „odpowiedzialności zbiorowej" poprzez karanie za dokonywanie połowów po wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej, to nie jest prawdziwe twierdzenie, że indywidualny podmiot nie dopuszcza się przełowień, natomiast odpowiada za przełowienia innych. Jeżeli ogólna kwota połowowa zostanie wyczerpana, to „przełowień" dopuszczają się wszyscy, którzy dany gatunek dalej wyławiają. Indywidualny podmiot odpowiada zatem za własny czyn, polegający na prowadzeniu połowów, gdy ich prowadzenie jest zakazane z uwagi na wyczerpanie ogólnej kwoty połowowej.

Co zaś do „postępowania zgodnie z przyznanym pozwoleniem połowowym", które miałoby usprawiedliwiać prowadzenie połowów w czasie, gdy ogólna kwota połowowa została wyczerpana, to w tym zakresie należy w całości podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 1231/10, zgodnie z którym błędny jest pogląd, że „specjalne zezwolenie połowowe jest prawem nabytym, skutecznym przez cały okres na jaki zostało wydane, aż do czasu wyczerpania przyznanej nim kwoty połowowej. Tymczasem granicą czasową, do jakiej to zezwolenie może być wykonywane jest przekroczenie ogólnej kwoty połowowej. Jak wynika z art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie, połów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana jest zabroniony i to właśnie ten przepis ustanawia granicę wynikających ze specjalnego zezwolenia połowowego uprawnień. Choćby zezwolenie to nie było jeszcze wykorzystane w pełni, w sytuacji wyczerpania ogólnej kwoty połowowej, (na skutek stwierdzonego przełowienia przez innych armatorów) dalszy połów jest zabroniony. Nie ma zatem potrzeby podejmowania przez właściwy organ jakiegokolwiek działania zmierzającego do wyeliminowania udzielonego zezwolenia, jak twierdzi kasator, gdyż wraz z przekroczeniem ogólnej kwoty połowowej, zezwolenia tracą swoją skuteczność w tym znaczeniu, że już nie uprawniają do dalszych połowów z uwagi na fakt, że są one zabronione. Zatem po ogłoszeniu wyczerpania ogólnej kwoty połowowej dalsze łowienie jest działaniem naruszającym prawo".

Co zaś do wskazanych wzorców kontroli, to wobec faktu, że wnioskodawca w ogóle nie wskazał, na czym miałoby polegać ich naruszenie, nie jest możliwe odniesienie się do tej kwestii. Niemniej jednak, należy powtórzyć argumentację przedstawioną powyżej co do nieadekwatności wzorców (art. 42 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ww. Konwencji). W zakresie art. 7 ww. Konwencji, to zgodnie z jej art. 7 ust. 1 i 2, nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było

wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądzeniu i karaniu osoby winnej działania lub zaniechania, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane.

„Zasada niedziałania wstecz prawa karnego, której poświęcony jest art. 7 europejskiej konwencji praw człowieka jako prawo podstawowe stanowi ogólną zasadę prawa wspólnotowego, której należy przestrzegać przy nakładaniu grzywien za naruszenie reguł konkurencji." (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 września 2006 r. sygn. akt T-329/01). Nie budzi zatem wątpliwości, że art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dotyczy szeroko rozumianego prawa karnego. Skoro jednak, jak zostało stwierdzone powyżej, kary pieniężne określone w rozporządzeniu w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie nie są karami o charakterze karnym, również art. 7 ww. Konwencji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Co do zarzutu **niezgodności § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 9 Konstytucji** „poprzez wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, ingerencję w, i modyfikację, treści ustawy o rybołówstwie, wprowadzenie odpowiedzialność za czyny zabronione określone w rozporządzeniu (...) podczas gdy konstytucyjnymi wymogami są ustawowa typizacja czynów zabronionych (...)", stwierdzić trzeba, co następuje.

Należy raz jeszcze podkreślić, że przepisy ww. rozporządzenia, w tym jego § 3 pkt 20, nie wprowadzają żadnego katalogu czynów zabronionych. Przepisy rozporządzenia bowiem określają jedynie wysokość kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy o rybołówstwie bądź z przepisów Unii Europejskiej, co oznacza, że określone nakazy i zakazy zachowania wynikają właśnie z przepisów ustawy o rybołówstwie bądź z przepisów Unii Europejskiej.

Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że § 3 pkt 20 ww. rozporządzenia „wychodzi poza upoważnienie ustawowe". Jak zostało bowiem już wielokrotnie stwierdzone, przepis ten jedynie określa wysokość kary pieniężnej za naruszenie innego przepisu, w tym przypadku art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie (z tego też względu nie wprowadza żadnych ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności, co oznacza, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli). Nieprawdziwe jest zatem twierdzenie, że jednostki nie

mogą w sposób precyzyjny ustalić treści przysługujących im praw i nałożonych obowiązków. Jednostki bowiem mają obowiązek przestrzegać przepisów prawa, a skoro z art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie wynika zakaz połowu organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana, to ustalenie praw i obowiązków jednostki w tym zakresie jest niezwykle proste i precyzyjne, i wynika wprost z jasnego przepisów prawa.

Natomiast wskazanie jako wzorca kontroli art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 „Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka" w zw. z art. 9 Konstytucji po raz kolejny jest wskazaniem wzorca nieadekwatnego.

Przepisy te bowiem dotyczą szeroko rozumianego prawa karnego, natomiast kary pieniężne przewidziane w § 3 pkt 20 ww. rozporządzenia, jak stwierdził sam Trybunał Konstytucyjny, nie mają charakteru karnego, a administracyjny.

Analogiczne argumenty należy przytoczyć na wykazanie niezasadności zarzutu niezgodności **§ 2- 5 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie z art. 31 ust. 3 art. 42 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka" w zw. z art. 9 Konstytucji.**

Co zaś do zarzutu niezgodności **§ 2-5 rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie w zw. z art. 92 Konstytucji poprzez wprowadzenie nieznanego ustawie sposobu obliczenia kar finansowych oraz określenia ich wysokości,** stwierdzić trzeba, jak niżej.

Po pierwsze § 2 – 5 ww. rozporządzenia nie dotyczą kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie przez prowadzącego połowy w celach sportowo-rekreacyjnych. Tym samym przepisy te nie mogą być sprzeczne z art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie, zgodnie z którym kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie prowadzi połowy w celach sportowo-rekreacyjnych, podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie przez prowadzącego połowy w celach sportowo-rekreacyjnych dotyczy § 6 ww. rozporządzenia, który nie został zakwestionowany przez wnioskodawcę.

Wnioskodawca zatem nieprawidłowo wskazał art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie jako wzorzec kontroli.

Zgodnie zaś z art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie, kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie:

1) prowadzi połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych,
2) prowadzi chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich,
3) dokonuje zarybiania,
4) prowadzi obrót produktami rybołówstwa

- podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Wysokość kar pieniężnych za te czyny określa § 5 ww. rozporządzenia, a nie § 2-4 (które dotyczą czynów „zbiorczo" wskazanych w art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie).

Zarzut ten musi zatem sprowadzać się tylko do ewentualnej niezgodności § 5 ww. rozporządzenia z art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie.

Nie jest prawdą, że w rozporządzeniu „wprowadzono nieznany ustawie sposób obliczania kar finansowych oraz określania ich wysokości". W rozporządzeniu nie wskazano żadnego sposobu „obliczania" kar, ale określono, jaka jest minimalna i maksymalna wysokość kary za dane naruszenie, z zachowaniem zasady wynikającej z art. 63 ust. 2 ww. ustawy. A skoro w rozporządzeniu należało określić wysokość kar za naruszenia, ale kara nie mogła przekraczać dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, to właściwy organ mógł określić kary, zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, w sposób przez siebie wybrany. Wbrew temu co twierdzi wnioskodawca, z ustawy o rybołówstwie wcale nie wynika, że dolna granica kary miała zostać nieuregulowana, w przeciwnym razie upoważnienie ustawowe zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie byłoby zbędne, bowiem właściwy organ mógłby wymierzyć karę według swojego uznania, byle tylko nie przekroczyć granicy ustawowej tej kary.

Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, minister właściwy do spraw rybołówstwa określi, w drodze rozporządzenia, wysokość kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej

szkodliwości. W rozporządzeniu w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie przyjęto „widełkowe" określenie wysokości kar.

Trzeba wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt K 13/08 stwierdził, że „przewidziane w rozporządzeniu szerokie "widełki" (...) pozwalają na indywidualizację kary sprowadzającą się do uwzględnienia w procesie stosowania sankcji administracyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości (słuszności), w zgodzie z ogólnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego."

Trybunał Konstytucyjny stwierdził już zatem, że taka „metoda" określenia kar pieniężnych jest prawidłowa. Skoro tak – to prawidłowe jest także określenie dolnej, jak i górnej wysokości tych kar, a zatem zarzut w tym zakresie jest całkowicie chybiony.

Odnosząc się natomiast do wniosku o **„samodzielne skontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności rozporządzenia Komisji 804/2007"**, w pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że wnioskodawca nie wskazał żadnych konkretnych wzorców kontroli, które powinny zostać wzięte w tym zakresie pod uwagę (za wskazanie takich wzorców nie można uznać przywołania w petitum wniosku zasad takich jak rządy prawa, czy wolność prowadzenia działalności gospodarczej).

Pozostawiając Trybunałowi Konstytucyjnemu ocenę możliwości skontrolowania zgodności z Konstytucją rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007 r., str. 3), stwierdzić trzeba, że zarzuty wnioskodawcy sprowadzają się do tego, że zakaz połowów dorsza był sankcją zbyt dotkliwą, a Komisja wydając rozporządzenie, nie wzięła pod uwagę, czy przełowień dokonano „dużymi jednostkami, czy małymi", a także, czy rzeczywiście istniały podstawy do wydania takiego rozporządzenia.

Przede wszystkim należy zauważyć, że rozporządzenie 804/2007 obowiązywało wyłącznie w roku 2007 r. i aktualnie już nie obowiązuje. Zgodnie bowiem z art. 2 tego rozporządzenia, statkom pływającym pod banderą Polski zakazuje się połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2007 r. W tym okresie zakazuje się również przechowywania na statku, przeładunku lub wyładunku ryb pochodzących z tego stada złowionych przez te statki.

Z tego też względu postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone, bowiem brak jest przedmiotu kontroli.

Niemniej jednak, rozporządzenie 804/2007 wydane zostało na podstawie art. 21 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. UE L 261 z 20.10. 1993 r., str. 1, z późn. zm.), po otrzymaniu zawiadomienia stosownie do ust. 2 lub z własnej inicjatywy Komisja, na podstawie dostępnych informacji, ustali termin, z którego upływem dla zasobu lub grupy zasobów, połowy objęte ODP (ogólny dopuszczalny połów), kwotą połowową lub innego rodzaju ograniczeniem ilościowym, dokonywane przez statki rybackie pływające pod banderą jakiegokolwiek Państwa Członkowskiego lub zarejestrowane w tym Państwie Członkowskim, uznane będą za takie, które wyczerpały kwotę połowową, przydzieloną część lub udział będący do dyspozycji tego Państwa Członkowskiego, lub, gdzie to stosowne, do dyspozycji Wspólnoty. Komisja bezzwłocznie informuje Państwa Członkowskie o tym terminie.

Wydanie takiego zakazu nie jest zatem uzależnione od tego, czy wyczerpanie kwoty połowowej zostało spowodowane przez „małe czy duże jednostki".

Ponadto Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Trybunał Konstytucji nie jest zatem uprawniony do badania, czy akt normatywny wydany przez właściwy organ Unii Europejskiej, wydany został zgodnie z procedurą obowiązującą w Unii Europejskiej. Do tego zaś sprowadza się wniosek, by Trybunał Konstytucyjny ustalił, czy w roku 2007 kwota połowowa dorszy została rzeczywiście wyczerpana, a w konsekwencji, czy Komisja mogła ustanowić zakaz połowu tego gatunku ryb na podobszarach 25-32 Morza Bałtyckiego. Z tego też powodu, wniosek ten należałoby uznać za niedopuszczalny.

Co zaś do wniosku o wystąpienie **„do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego"**, to zauważyć trzeba, że takie wnioski były formułowane w postępowaniach przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących kar nakładanych na armatorów i kapitanów statków za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana. Sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny) rozpatrując takie wnioski twierdziły, że „nie ma żadnych wątpliwości co do ważności rozporządzenia nr 804/2007, ani też co do jego interpretacji, zatem nie było potrzeby występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE."

(wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 1101/10).

Mając na uwadze powyższe, zarzuty podniesione we wniosku z dnia 5 czerwca 2013 r. – należy uznać za niezasadne.

Z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SEKRETARZ STANU

Kazimierz Plocke

Załączniki:

3 odpisy pisma.