

ZBIGNIEW GODECKI

O MOŻLIWEJ NIEKONSTYTUCYJNOŚCI NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW PRAWA MORSKIEGO

Jak dotąd miał miejsce tylko jeden przypadek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności jednego z przepisów prawa morskiego, co nie oznacza, że pozostałe przepisy tego prawa są zgodne z Konstytucją. Artykuł zawiera argumenty przemawiające za postawioną wyżej tezą.

W niniejszym artykule poddano analizie przede wszystkim przepisy ustawy o rybołówstwie z 2004 r. oraz ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 1991 r. Według autora wątpliwości konstytucyjne budzą głównie uregulowania dotyczące kar pieniężnych.

Parlament nie może czynić wszystkiego,
co mu się tylko zamarzy.

Ewa Łętowska¹

1. „Nikt dziś, w czasach istnienia konstytucji, trybunałów konstytucyjnych i systemu praw człowieka, nie ma wątpliwości – pisze E. Łętowska – że także parlament stanowiący ustawy, mimo iż jest władzą najwyższą i w znacznym stopniu suwerenną, nie może czynić wszystkiego, co mu się tylko zamarzy. Jeśli kiedyś takie poglądy były, odeszły one w przeszłość razem z pewnymi anachronicznymi już dziś (miejmy nadzieję) formacjami państwa i metodami rządzenia. Państwo prawa zatem oznacza praworządność także (a może przede wszystkim) w stanowieniu prawa odpowiedniej treści”.²

Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu także do prawa morskiego, aczkolwiek jak dotąd miał miejsce jeden tylko przypadek orzeczenia przez TK niekonstytucyjności przepisu prawa morskiego. Nie oznacza to jednak, że wszystkie pozostałe przepisy tego prawa są zgodne z Konstytucją.

¹ E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995, s. 118.

² E. Łętowska, *op. cit.*, s. 118.

Są bowiem pośród nich takie, które pod tym względem budzą zastrzeżenia. Przepisami tymi nie zajmował się jednak TK, gdyż nikt nie wniósł doń stosownych wniosków. Brak takich wniosków daje się wytłumaczyć tym, że prawo morskie, ze względu na swoje wysoce specjalistyczne treści, nie budzi większego zainteresowania osób mogących wnioskować do TK o stwierdzenie niekonstytucyjności tego czy innego przepisu bez impulsu z zewnątrz, przede wszystkim ze strony nauki prawa morskiego.

Ów jedyny przypadek orzeczenia niekonstytucyjności przepisu prawa morskiego wiąże się z ustawą z 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (w wersji pierwotnej).³ Z powołaniem się na art. 36, ust. 4 tej ustawy, według którego Rada Ministrów miała określić w drodze rozporządzenia granice i szerokość tzw. pasa technicznego i ochronnego,⁴ organ ten wydał stosowne rozporządzenie w 1993 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem, szerokość pasa ochronnego miała wynosić do 2000 metrów, z możliwością jednak jej powiększenia przy wzięciu pod uwagę warunków lokalnych. Ponadto § 3, ust. 3 tegoż rozporządzenia zlecił określenie granic pasa ochronnego ówczesnym rejonowym organom administracji rządowej.

TK uznał,⁵ że przepisem § 3, ust. 3 wspomnianego rozporządzenia Rada Ministrów dokonała subdelegacji w materii zastrzeżonej ustawowo do unormowania przez nią samą, czyli że naruszyła zakaz subdelegacji, o którym mowa w art. 92, ust. 2 Konstytucji.⁶ Niejako przy tej okazji TK zwrócił uwagę na fakt, iż materia subdelegowana dotyczyła spraw zasadniczych (*essentialia*), jako że szerokość pasa ochronnego mogła być powiększana przez rejonowe organy administracji rządowej i w ten sposób mogło dochodzić do ograniczania działalności ludzkiej w tym pasie w stopniu większym niż przewiduje ustawa w art. 37.

Orzeczenie spowodowało, że ustawodawca znowelizował odpowiednio art. 36 ustawy o obszarach morskich. Obecnie⁷ przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic, upoważniając zarazem dyrektorów urzędów morskich do określenia w drodze zarządzeń granic tych pasów.

³ Dz. U. Nr 32, poz. 131.

⁴ Jako elementów tzw. pasa nadbrzeżnego, czyli odpowiedniego pasa łądu przebiegającego wzdłuż wybrzeża morskiego i przylegającego do brzegu morskiego (art. 36, ust. 1-3).

⁵ W orzeczeniu z dnia 15.11.1999 r. (U. 8/98).

⁶ Orzeczenie to dotyczyło przepisu rozporządzenia wydanego przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., ale w orzeczeniu tym znajdujemy uzasadnienie tej rozbieżności. W interesującym nas aspekcie nie jest to jednak na tyle ważne, aby przytoczyć to uzasadnienie.

⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502.

Na tym jak dotąd zakończył się udział TK w kształtowaniu prawa morskiego. Być może jednak wkrótce dowiemy się, co TK sądzi o pewnych przepisach ustawy o rybołówstwie.⁸

2. Wykonywanie rybołówstwa z naruszeniem przepisów ustawy z 2004 r. o rybołówstwie⁹ – według jej art. 63, ust. 1 i 2 jak i przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, podlega karze pieniężnej do wysokości nie przekraczającej dziesięciokrotnego (w niektórych stanach faktycznych dwukrotnego) przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Te kary pieniężne wymierzają, co stanowi art. 64, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego w drodze decyzji, od których przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Powstaje w związku z tym pytanie, jak to unormowanie ma się do art. 42 i 45 Konstytucji, które stanowią, iż każdy, kto dopuścił się czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary podlega odpowiedzialności karnej, a każdy przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne ma prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy obrońcy prezeń wybranego lub wyznaczonego z urzędu (art. 42, ust. 1 i 2). Ma on również prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45, ust. 1), przy czym uważa się go za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42, ust. 3).

Powyższa wątpliwość może spotkać się z odpowiedzią, że przecież w art. 63 ustawy nie ma mowy o przestępstwach czy wykroczeniach, o czym świadczy także art. 64, który stanowiąc o wymierzaniu tych kar w drodze decyzji odsyła do przepisów o postępowaniu administracyjnym, a nie do przepisów kodeksu postępowania karnego względnie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Takie stanowisko można kontrargumentować twierdzeniem, że wprawdzie w art. 63 ustawy nie znalazł się termin przestępstwo czy wykroczenie, lecz art. 42 Konstytucji również nie posługuje się tymi terminami. Tenże art. 42 stanowi bowiem, że „odpowiedzialności karnej” podlega nie sprawca przestępstwa lub wykroczenia lecz ten, kto dopuścił się „czynu zabronionego pod groźbą kary”. Czymże jest owo „naruszenie” przepisu prawnego, o jakim mowa w art. 63 ustawy, jak nie „czynem zabronionym”, i czymże jest przewidziana w tym przepisie „kara pieniężna”, jak nie „karą” w rozumieniu art. 42 Konstytucji? Czym ta „kara”, ze względu na swą istotę i funkcje, różni się od grzywny w rozumieniu prawa karnego i prawa o wykroczeniach? Wreszcie

⁸ W czasie redagowania niniejszego artykułu władze pewnych organizacji zawodowych, uprawnionych do tego przepisem art. 191, ust. 1, pkt 4 Konstytucji, przygotowywały odpowiednie wnioski do TK. Pewien rybak przygotowywał także skargę konstytucyjną na podstawie art. 79 Konstytucji.

⁹ Dz.U. Nr 92, poz. 574.

czym w swej istocie są owe „naruszenia” przepisów, jeżeli nie przestępstwami lub wykroczeniami, skoro art. 63, ust. 4 ustawy wprowadza zróżnicowanie przewidzianych za nie kar stosownie do stopnia „społecznej szkodliwości” tych „naruszeń”?

Jeżeli chodzi o tzw. prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji, to twierdzi się, że przepis mówiący o wymierzaniu kar pieniężnych w drodze decyzji przez organ administracyjny nie pozbawia ukaranego konstytucyjnego prawa do sądu, gdyż od ostatecznej decyzji przysługuje mu wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Pozostaje jednak pytanie w kwestii zagwarantowanego w art. 42 Konstytucji prawa do obrony. Wymierzenie przecież kary pieniężnej w drodze decyzji następuje z zastosowaniem kodeksu postępowania administracyjnego, a postępowaniu temu obca jest instytucja prawa do obrony i korzystania z pomocy obrońcy w rozumieniu art. 42 Konstytucji. Obca jest ona także postępowaniu przed sądami administracyjnymi.¹⁰ Wreszcie obca tym postępowaniom jest zasada winy i domniemania niewinności.

Orzecznictwo Trybunału Strasburskiego uznało, że ścieśniające interpretowanie prawa do sądu, przewidzianego w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jest niezgodne z zasadami „społeczeństwa demokratycznego”. Dlatego TS uznał, że niedopuszczalne jest „manewrowanie” nazwą jakiegoś przestępstwa czy sankcji (kara pieniężna to nie kara w sensie karnoprawnym lecz tylko „pewna dyspozycja porządkowa”). Ważne jest nie to, co jak nazwano, ale to, czym to coś w rzeczywistości jest.¹¹ Z takim „manewrem” mamy do czynienia właśnie w ustawie o rybołówstwie, aczkolwiek nie jest to pierwszy tego rodzaju przypadek. Wprawdzie tak samo było to uregulowane w ustawach o rybołówstwie morskim z 2001 r.¹² i z 1996 r.,¹³ ale inaczej w jeszcze wcześniejszej, czyli w ustawie z 1963 r.¹⁴ Według tej ostatniej naruszenia jednych jej przepisów lub przepisów wydanych na jej podstawie były przestępstwami, zaś naruszenia innych – wykroczeniami. W sprawach o przestępstwa miały zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, natomiast w sprawach o wykroczenia – odpowiednie przepisy kodeksu wykroczeń i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Sformułowanie takie miało istotne znaczenie, gdyż wówczas wchodziła w grę zasada winy i domniemania niewinności sprawcy takiego naruszenia przepisu prawa rybołówstwa morskiego.

3. W naszym prawie morskim tego rodzaju „manewr” zastosowano także (wcześniej) w innej ustawie, a mianowicie we wspomnianej już ustawie z 1991 r. o obszarach morskich. Poprzedzający ją akt – dekret z 1955 r. o

¹⁰ Pełnomocnik z k.p.a., czy też z ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest obrońcą w rozumieniu art. 42 Konstytucji.

¹¹ E. Łętowska, *op. cit.*, s. 144.

¹² Dz.U. Nr 129, poz. 1441.

¹³ Dz.U. Nr 34, poz. 145.

¹⁴ Dz.U. Nr 22, poz. 115.

terenowych organach administracji morskiej,¹⁵ tego rodzaju naruszenia prawa kwalifikował jako wykroczenia.

Wspomniany wyżej wybieg uzasadniano twierdzeniem, że prawo o wykroczeniach przewiduje zbyt niską karę grzywny jak na potrzeby morskie. Nie jest to żaden argument, gdyż art. 24 kodeksu wykroczeń¹⁶ przewiduje wprawdzie grzywnę do wysokości 5 000 złotych, ale zarazem zastrzega: „chyba że ustawa stanowi inaczej” a przecież istnieje ustawa morska, która przewiduje wykroczenia i grzywnę do 100 000 złotych, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Zgodnie z art. 57 ustawy o obszarach morskich, kary pieniężne za czyny polegające na naruszeniach przepisów określonych w art. 55 i art. 56 tej ustawy wymierzają w drodze decyzji administracyjnych dyrektorzy urzędów morskich. Z kolei do tegoż art. 57 odsyła art. 38 ustawy z 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki¹⁷ w zakresie orzekania za naruszenie przepisów tej ustawy. Tak samo ujmuje to art. 54 ustawy z 2000 r. o bezpieczeństwie morskim.¹⁸ Nie czyni tego natomiast ustawa ściśle powiązana z ustawą o bezpieczeństwie morskim,¹⁹ a mianowicie ustawa z 2004. o wyposażeniu morskim.²⁰ Naruszenia jej przepisów kwalifikuje ona jako wykroczenia zagrożone grzywną do 100 000 złotych i w art. 19 stanowi, że orzekanie w sprawach o te wykroczenia następuje na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, co dodatkowo przemawia za niekonstytucyjnością odnośnych przepisów tamtych ustaw.

4. Działalność w zakresie rybołówstwa morskiego²¹ statkiem o polskiej przynależności przez armatora polskiego²² wymaga uprzedniego wpisania statku do rejestru statków rybackich oraz posiadania przez jego armatora licencji połowowej na ten statek oraz specjalnego zezwolenia połowowego na dany rok kalendarzowy (art. 5 i art. 16, ust. 1 ustawy), wydanego w zależności od obszaru połowowego, przez ministra właściwego do spraw rolnictwa lub właściwego

¹⁵ Dz.U. Nr 6, poz. 35.

¹⁶ Dz.U. z 1971 r., Nr 12, poz. 114, z późniejszymi zmianami.

¹⁷ Dz.U. Nr 47, poz. 243.

¹⁸ Dz.U. Nr 109, poz. 1156.

¹⁹ M.H. Kosiński. *Akcesja do Unii Europejskiej a polskie prawo morskie*, Prawo Morskie, 2004, tom XX, s. 24.

²⁰ Dz.U. Nr 93, poz. 899.

²¹ Użyte w ustawie wyrażenie rybołówstwo morskie oznacza – inaczej niż poprzednio – jedynie „połów organizmów morskich w morzu w celach zarobkowych” (art. 2, pkt 2). Jako takie wchodzi w zakres terminu rybołówstwo, obejmującego także „skup lub przetwórstwo na morzu organizmów morskich, połów organizmów morskich w celach naukowo-badawczych, szkoleniowych albo sportowo-rekreacyjnych, zarybianie oraz chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich” (art. 2, pkt 1). Stąd właśnie tytuł tej ustawy („o rybołówstwie”), odmienny od poprzedniego tytułu („o rybołówstwie morskim”), co *nota bene* stanowi zbędne udziwnienie terminologii prawnej w tym zakresie. skoro „rybołówstwo”, tak samo jak „rybołówstwo morskie” mieści w sobie także „połów”.

²² To jest takiego, którego siedziba albo oddział, albo miejsce zamieszkania znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4, ust. 1).

terytorialnie okręgowego inspektora rybołówstwa morskiego (art. 16, ust. 4). Owo specjalne zezwolenie połowowe wskazuje między innymi „kwotę połowową”, jeżeli taka jest wymagana (art. 16, ust. 10 w związku z ust. 8). Jak ją definiuje art. 2, pkt 4 jest to „maksymalna liczba sztuk lub masa organizmów morskich poszczególnych gatunków, wyodrębniona w ramach ogólnej kwoty połowowej, udostępniona do odłowienia armatorowi lub grupie armatorów”. Ustawa nie definiuje jednak owej „ogólnej kwoty połowowej”, choć pojęciem tym operuje w przepisach art. 17, 18 i 19, będących przepisami upoważniającymi do wydawania w tym zakresie przepisów wykonawczych.

Także i te przepisy należałoby więc uznać za niekonstytucyjne, bowiem art. 17 przytoczonej wyżej ustawy brzmi następująco: „Minister właściwy do spraw rolnictwa, po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków, określa corocznie, w drodze rozporządzenia, sposób i warunki wykorzystania ogólnej kwoty połowowej na akwenach wodnych, o których mowa w art. 16 ust. 4 pkt 1, mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza”.²³

Powyższy przepis nie w pełni odpowiada wymaganiom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Należy przypomnieć, że wedle tego konstytucyjnego przepisu, upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w ustawie powinno być „szczegółowe”; powinno określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania” oraz „wytyczne dotyczące treści aktu”. Wprawdzie w art. 17 ustawy owo „określa corocznie (...) sposób i warunki wykorzystania ogólnej kwoty połowowej” sugeruje wymaganą konstytucyjnie „szczegółowość” tego upoważnienia, jednak w gruncie rzeczy nie jest ono wystarczająco szczegółowe, gdyż nakazuje określenie sposobu i warunków wykorzystania czegoś, co ustawodawca nazwał „ogólną kwotą połowową”, a czego nie zdefiniował.

Nie od rzeczy będzie przypomnieć, że pojęcie „ogólna kwota połowowa” znalazło się w ustawie z 2001 r.²⁴ i było w niej (art. 2, pkt 5) zdefiniowane jako „wielkość wskazująca, jaka część stada organizmów morskich określonego gatunku może być wyłowiona w danym rejonie połowu w określonym czasie”. Definicję tę odpowiednio uzupełniał art. 15, ust. 3 tej ustawy (będący odpowiednikiem omawianego tu art. 17 obecnej ustawy), lecz – jako bardzo ogólna – dawała ministrowi daleko idącą swobodę w decydowaniu o treści corocznych rozporządzeń wykonawczych do tegoż art. 15, ust. 3. Obecna ustawa nawet w tak ogólny sposób nie definiuje owej „ogólnej kwoty połowowej”, czym daje ministrowi jeszcze większą swobodę w tym zakresie.

Upoważnienie z art. 17 nie dotyczy kwestii czysto technicznych, lecz pozostaje w związku z art. 16 stanowiącym o wykonywaniu działalności gospodarczej przez polskich armatorów rybackich. Uzależnia on bowiem wykonywanie rybołówstwa morskiego jako działalności gospodarczej w danym

²³ Wskazany tu art. 16, ust. 4, pkt 1 wymienia jako te akweny polską wyłączną strefę ekonomiczną, morze terytorialne, Zatokę Pucką, Zatokę Gdańską i akweny poza polskimi obszarami morskimi.

²⁴ Dz. U. Nr 129, poz. 1441.

roku kalendarzowym od pozytywnej decyzji administracyjnej w postaci owego „specjalnego zezwolenia połowowego”, wskazującego między innymi, ile organizmów morskich danego gatunku armator może w tym roku odłowić. Mamy tu więc do czynienia z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej, które w myśl art. 22 Konstytucji może mieć miejsce tylko ze względu na ważny interes publiczny i może zostać dokonane tylko w drodze ustawy, co oznacza wyłączność ustawy w tej materii. Upoważnienie do uregulowania w tej materii czegokolwiek powinno więc być wyjątkowo szczegółowe. Ta szczególność obejmuje także „wytyczne dotyczące treści aktu”.

Zdaniem A. Gwiżdża owe „wytyczne” nie mogą być wywiedzione z treści ustawy, lecz muszą być odrębnie sformułowane, a nawet powinny stanowić coś odrębnego w samej klauzuli upoważniającej (powinny być odrębną jednostką redakcyjną).²⁵ Nieco inne zdanie ma w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny.

W zakresie formy redakcyjnej wytycznych, TK za Radą Legislacyjną uznał, że nie muszą być one zawarte w przepisie upoważniającym, gdyż mogą stanowić odrębną, czy nawet odrębne jednostki redakcyjne ustawy, byle tylko było możliwe zrekonstruowanie ich treści; w przeciwnym razie upoważnienie powinno być uznane za wadliwe konstytucyjnie.

Zdaniem TK upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy nie tylko pod względem przedmiotowym („zakres spraw przekazanych do uregulowania”), ale także i treściowym, co oznacza konieczność nadania odpowiedniej treści owym „wytycznym dotyczącym treści aktu”. Konstytucja nie definiuje owych „wytycznych”. Stanowią one *novum* w naszym systemie prawa, gdyż poprzednie przepisy konstytucyjne nie wymagały *expressis verbis* takiego obowiązku. Nie można się zatem odwołać do koncepcji „pojęć zastanych”. TK przypomniał jednak, że już w czasie obowiązywania poprzednich przepisów konstytucyjnych rysowało się przekonanie zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, że upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu treści rozporządzenia. Uważano, że istnieje obowiązek takiego zredagowania przepisu upoważniającego, aby wyznaczał on pewne minimum kierunku unormowania jakie ma być zawarte w rozporządzeniu, a obowiązek ten jawił się tym wyraźniej, im istotniejsza, z punktu widzenia praw obywateli i zasady wyłączności ustawy, stawała się treść unormowania, które miało być zawarte w rozporządzeniu.

Po wejściu w życie Konstytucji, TK stwierdził, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.

²⁵ A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządem nowej konstytucji*, Gdańskie Studia Prawnicze, 1998, tom III, s. 107.

Zdaniem TK kategoryczność art. 92 Konstytucji każe uznać za niewątpliwie, że brak „wytycznych dotyczących treści aktu” stanowi wystarczającą przesłankę do uznania niekonstytucyjności upoważnienia.

Wskazania zawarte w ustawie, jako owe „wytyczne”, powinny dotyczyć materialnego kształtu regulacji rozporządzeniowej. Takimi wytycznymi nie są wskazania proceduralne, np. nakazujące wydanie rozporządzenia „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”. Zdaniem TK treść „wytycznych” jest sprawą uznania ustawodawcy, lecz im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym szersza powinna być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca powinno pozostawać dla odesłań do rozporządzeń. W tej materii ustawodawca, jeżeli korzysta z odesłania do rozporządzenia, powinien znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłego rozporządzenia, między innymi przez bardziej szczegółowe niż w innych kwestiach ujęcie „wytycznych” w zakresie treści rozporządzenia. W żadnym razie nie mogą mieć one czysto blankietowego charakteru, natomiast jeśli mają postać wskazań merytorycznych, to i tak pozostaje pytanie, czy na tle regulowanej materii ich szczegółowość może być uznana za konstytucyjnie dostateczną.²⁶

Wracając do art. 17 ustawy o rybołówstwie, w świetle powyższych wywodów nie można w żadnym razie uznać za tego rodzaju „wytyczne” zawarte w tym przepisie sformułowania: „określa (...) mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza”. W tym kontekście bowiem sformułowanie to jest pustosłowiem, gdyż jest zrozumiałe samo przez się, że – jakkolwiek by nie pojmować ową „ogólną kwotę połowową”, już samo jej wprowadzenie do ustawy służy tylko ochronie i racjonalnemu wykorzystaniu żywych zasobów morza. Zresztą jednym z celów ustawy o rybołówstwie w ogólności jest właśnie – jak ona sama deklaruje w art. 1 – „racjonalne wykorzystanie rybołówstwa, w tym ochrona żywych zasobów morza”. Tym bardziej nie stanowi takich „wytycznych” nakaz zasięgnięcia opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków.

Pozostaje do rozważenia pod tym kątem także treść art. 19. Ponieważ przepis ten odnosi się również do art. 18, omówiono to zagadnienie po przeanalizowaniu tegoż art. 18.

Art. 18 brzmi następująco: „Właściwy okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego może określić corocznie, w drodze zarządzenia, organizmy morskie objęte ogólną kwotą połowową, a także, po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków, sposób i warunki wykorzystania tej kwoty na akwenach wodnych, o których mowa w art. 16 ust. 4 pkt 2”.²⁷ W tym przypadku ma jednak zastosowanie art. 94 Konstytucji, różniący się od jej art. 92, bowiem według tego przepisu okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego, jako

²⁶ Por. J. Oniszczyk, *Źródła prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawnicze, 2000, z. 1-2.

²⁷ Wskazany tu art. 16. ust. 4, pkt 2 wymienia jako te akweny Zalew Wiślany, Zalew Szczeciński, Zalew Kamiński i Jezioro Dąbie.

terenowe organy administracji rządowej, mogą stanowić prawo (w formie aktów prawa miejscowego) „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Owo pojęcie „w granicach” pozwala w ogólnym sensie na mniej szczegółowe „wytyczenie” w upoważnieniu treści aktu prawa miejscowego, niemniej skoro art. 18 dotyczy tej samej kwestii co art. 17 (tyle że odnośnie innych akwenów) i operuje tym samym niezdefiniowanym w ustawie pojęciem „ogólnej kwoty połowowej”, co stanowi podstawę zarzutu pod adresem art. 18, nie pozostaje nic innego, jak zarzucenie pod tym względem niekonstytucyjności także przepisowi art. 18.

Istnieje jeszcze inny powód niekonstytucyjności zarówno art. 17, jak i art. 18. Wynika on z art. 19, który zawiera pewne wytyczne dotyczące treści aktów wykonawczych do art. 17 i 18. Według tegoż art. 19, organy realizujące te upoważnienia prawotwórcze „mogą uwzględnić historyczne prawa połowowe poszczególnych armatorów”. Owe „historyczne prawa połowowe” definiuje art. 2, pkt 3 jako „prawo do prowadzenia połowów określonego gatunku organizmów morskich lub wystawiania albo używania określonej liczby narzędzi połowowych danego rodzaju, wynikające z udokumentowanych połowów prowadzonych przez armatora w przeszłości, w określonym czasie”.

W tym wypadku zarzut niekonstytucyjności art. 17 i art. 18 oprzeć można na zbyt daleko idącej ogólności tej definicji, pozwalającej *de facto* na konkretyzowanie tego pojęcia corocznie wedle uznania organu administracji rybołówstwa morskiego. Dało to o sobie znać w wydanym już na podstawie art. 17 rozporządzeniu z 2004 r.²⁸

Pojęcie „określony czas, w przeszłości” w definiensie ustawowej definicji historycznych praw połowowych został skonkretyzowany w powyższym rozporządzeniu jako lata 2001-2003 w odniesieniu do pewnych gatunków ryb, zaś w odniesieniu do innych – jako lata 1997-2004 i to z zastosowaniem dodatkowych kryteriów przyznawania kwot połowowych poszczególnym armatorom, jak np. wielkość statku, odłowiona ilość w każdym roku lub w trzech latach tych okresów. Pociągnęło to za sobą odmowy wydania specjalnego zezwolenia połowowego niektórym armatorom.

Równie dobrze mógł minister skonkretyzować te historyczne prawa połowowe na rok 2005 inaczej, przez co mógłby swobodnie – bez ryzyka zarzutu niezgodności z ustawą – konkretyzować je na lata następne i na tej samej podstawie odmawiać specjalnych zezwoleń połowowych. Niekonstytucyjność pod tym względem art. 17 pociąga za sobą niekonstytucyjność wymienionego wyżej rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia z tego przepisu.²⁹

Nie inaczej ma się ta sprawa z art. 18 i z ewentualnie wydanymi na tej podstawie prawnej zarządzeniami okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego.

²⁸ Dz. U. Nr 283, poz. 2837.

²⁹ Powstaje też pytanie, czy pozostaje w zgodzie z Konstytucją wydanie tego rozporządzenia na tydzień przed początkiem okresu jego obowiązywania (2005) i opublikowanie go na dwa dni przed rozpoczęciem tego okresu (30.12.2005) i to w sytuacji, gdy art. 19 ustawy pozwala tylko na uwzględnienie historycznych praw połowowych nie obligując do ich uwzględnienia.

5. W innym opracowaniu³⁰ wspomniano o wniesieniu skargi konstytucyjnej przez jednego z przedsiębiorców pilotowych. W związku z opłatami pilotowymi, wyrażono tam przekonanie, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie pozwoli wrócić do analizy konstytucyjności przepisów związanych z pilotażem morskim. Skargę poparł Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu. Orzeczenie takie zapadło 31.01.2005 r. (SK 27/03). TK orzekł, że zaskarżony art. 479²⁸ § 3 kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45, ust. 1 (prawo do sądu) i art. 78 Konstytucji (dwuinstancyjność postępowania).

Skarga ta przyniosła taki skutek, że zanim zapadło wspomniane wyżej orzeczenie, nastąpiła nowelizacja tego przepisu po myśli skarżącego i TK. Jednak TK orzekł wyrok, ze względu na przewidziany w art. 190, ust. 4 Konstytucji skutek w postaci podstawy do wznowienia postępowania, które skutkowało skargą konstytucyjną.

ON THE POSSIBLE UNCONSTITUTIONALITY OF SOME REGULATIONS IN THE MARITIME LAW

(Summary)

To date, only once has the Constitutional Tribunal handed down a verdict concerning the unconstitutionality of a certain maritime legal regulation. This, of course, does not mean that the other legal regulations are constitutional. This paper presents arguments that support this thesis. Primarily, the author analyzes regulations on fisheries of 2004 and those pertaining to the Polish marine areas and the maritime administration from 1991. According to the author, mainly legal regulations regarding financial penalties are constitutionally suspect.

³⁰ Zob. Z. Godecki, *Umowy i opłaty pilotowe w orzecznictwie*, Prawo Morskie, 2003, tom XIX, s. 119-120.