

105/7/A/2009

WYROK

z dnia 7 lipca 2009 r.

Sygn. akt K 13/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 lipca 2009 r., wniosku grupy posłów 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,

orzeka:

1. Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, z 2005 r. Nr 96, poz. 807, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 21, poz. 125 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 92, poz. 753) 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.

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 lipca 2009 r. w Dz. U. Nr 112, poz. 936.

3. W 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 p o s t a n a w i a:

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 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) 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 2005 r. Nr 96, poz. 807, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 21, poz. 125 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 92, poz. 753) ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 24 kwietnia 2008 r. grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła z wnioskiem o zbadanie zgodności:

- art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.; dalej: ustawa) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z zasadami demokratycznego państwa prawnego i legalizmu oraz z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), tj. z zasadą prawa do sądu,

- 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; dalej: rozporządzenie) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na przekroczenie zakresu spraw powierzonych do uregulowania w delegacji ustawowej,

- całego rozporządzenia z art. 42 ust. 1 Konstytucji, tj. z zasadą określenia znamion czynu karalnego w ustawie,

- § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia z art. 42 ust. 1 Konstytucji, tj. z zasadą określenia znamion czynu karalnego w ustawie,

- rozporządzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji, tj. z wynikającą z zasad demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu zasadą konieczności określenia ustawowych przesłanek zasad wymiaru kary.

Wnioskodawca na wstępie stwierdził, że zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy kary pieniężne wymierzają decyzjami administracyjnymi okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego (dalej: inspektorzy okręgowi), a kwestionowane rozporządzenie ustanawia katalog czynów, których popełnienie sankcjonowane jest wysoką karą pieniężną.

W odniesieniu do niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją i Konwencją, wnioskodawca uznał, że choć czyny zabronione pod groźbą kary pieniężnej formalnie zostały zakwalifikowane do sfery administracyjnej, to jednak w istocie mają charakter karny, a zatem wymierzenie kary za nie winno należeć do sądów. Uzasadniając karny

charakter czynów, wnioskodawca odwołał się do poglądu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), że o charakterze czynu decyduje faktyczna przynależność do sfery karnej, a przesłanką pozwalającą taką przynależność ocenić jest surowość grożącej kary. Zwrócił uwagę, że sam ustawodawca posługuje się pojęciem „kary”, co sugeruje karny charakter czynów stypizowanych w rozporządzeniu. Wnioskodawca przytoczył pogląd ETPC (wyrażony na kanwie sprawy zatonięcia promu „Jan Heweliusz” i dotyczący izb morskich), że w sprawach dotyczących karania sprawców czynów zagrożonych surową karą, rozpoznanie powinno być powierzone niezawisłemu i bezstronnemu organowi o pełnej jurysdykcji, a takim organem nie jest inspektor okręgowy, który z powodu trybu powołania (przez właściwego ministra, po zasięgnięciu opinii wojewody) nie posiada cech niezawisłości i bezstronności. Wnioskodawca uznał, że brak spełnienia warunków uznania organu za niezawisły i bezstronny nie przesądza jeszcze o naruszeniu prawa do sądu, ponieważ zgodnie z orzecznictwem ETPC do takiego naruszenia prowadzi dopiero sytuacja, gdy organ taki nie podlega kontroli „organu sądowego mającego pełną jurysdykcję”. W tym kontekście wnioskodawca poddał w wątpliwość spełnianie warunków art. 6 Konwencji przez sądy administracyjne kontrolujące decyzje wydawane przez inspektorów okręgowych i przeanalizował, czy mają one pełną jurysdykcję zarówno w sferze prawa, jak i faktów. Doprowadziło go to do konkluzji, że postępowanie dowodowe przed sądami administracyjnymi ma charakter wyłącznie uzupełniający i jest ograniczone jedynie do dowodów z dokumentów, a ustalenia faktyczne dopuszczalne są jedynie w celu dokonania oceny zgodności z prawem działania organu administracji. W tej sytuacji wnioskodawca uznał, że przepis umożliwiający nałożenie surowych kar na obywateli przez organy niegwarantujące niezawisłości i bezstronności, a dodatkowo niepodlegające kontroli organów sądowych wyposażonych w pełną jurysdykcję, jest sprzeczny z Konstytucją. W tych warunkach przepis ten narusza również art. 45 Konstytucji, z którego wynika wola ustrojodawcy, by objąć jak najszerszy zakres spraw prawem do sądu.

W odniesieniu do zarzutu wykroczenia przez autora rozporządzenia poza granice upoważnienia ustawowego, wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy minister właściwy do spraw rybołówstwa został upoważniony do określenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia wymienione w ust. 1-3 tego przepisu zróżnicowanej w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości naruszenia. Tym samym – stosownie do literalnego brzmienia delegacji ustawowej – organ upoważniony miał określić katalog kar za czyny stypizowane w ustawie. Tymczasem Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister Rolnictwa) określił nie tylko katalog kar, lecz także czyny karalne z zakresu rybołówstwa morskiego. Nawet uznanie, że rozporządzenie tylko doprecyzowuje czyny opisane w ustawie nie oznacza, że delegacja ustawowa przewidywała możliwość takiego działania organu. Wnioskodawca zauważył, że zakres delegacji znalazł właściwe odzwierciedlenie w tytule kwestionowanego rozporządzenia, wbrew któremu akt ten zawiera jednak typizację czynów zabronionych, co stanowi ewidentne przekroczenie zakresu delegacji ustawowej.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności rozporządzenia z wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadą określania znamion czynu karnego w ustawie wnioskodawca stwierdził, że znamiona czynów zagrożonych wysokimi karami pieniężnymi nie zostały określone w ustawie, lecz wyłącznie w zakwestionowanym rozporządzeniu. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca stwierdził, że zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza posłużenia się przez ustawodawcę odesłaniami, jednak trzeba wykluczyć brak precyzji jakiegokolwiek elementu normy prawnokarnej, który pozwalałby na dowolność jej stosowania przez organy władzy publicznej albo na penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że ustawowa regulacja

odpowiedzialności za naruszenie przepisów o rybołówstwie jest szczątkowa i obejmuje praktycznie tylko górne granice zagrożenia karnego oraz delegację do wydania rozporządzenia. Tym samym – jego zdaniem – można wykluczyć, że rozporządzenie jedynie doprecyzowuje regulację ustawową. Jedynym wyjątkiem są tu ewentualnie ustępy 2 i 3 art. 63 ustawy, ponieważ tylko w nich można się doszukać ustawowej typizacji czynu. Pozostałe czyny stypizowane są wyłącznie w rozporządzeniu, a na szczeblu ustawowym mieszczą się w art. 63 ust. 1 ustawy, który *de facto* stanowi tylko o tym, że kto wykonuje rybołówstwo morskie statkiem rybackim z naruszeniem określonych przepisów, podlega karze o określonym górnym limicie. Formuły tej – zdaniem wnioskodawcy – nie sposób uznać za spełniającą wymogi art. 42 ust. 1 Konstytucji. Opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca wskazał, że art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu (odpowiedzialność za przestępstwo), lecz także inne formy odpowiedzialności prawnej związane z poddaniem jednostki jakiejś formie ukarania czy sankcji. Reasumując, stwierdził, że nie może ulegać wątpliwości fakt, iż adresaci norm prawnych nie mogą na podstawie ustawy o rybołówstwie zorientować się co do treści ustanowionych zakazów, a tym samym kwestionowana regulacja jest w sposób rażący niezgodna ze standardem konstytucyjnym.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji przez § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia, wnioskodawca stwierdził, że po pierwsze, regulacja została dokonana na poziomie rozporządzenia, po wtóre zaś, kwestionowane przepisy nie zawierają jakiegokolwiek typizacji czynów sankcjonowanych. Przeciwnie, stwarzają generalny, otwarty katalog, posługując się ogólnikową formułą „innego czynu”. Tym samym na ich podstawie możliwe jest zastosowanie dolegliwych środków represyjnych za dowolny, nieokreślony czyn związany z naruszeniem jakichkolwiek, najdrobniejszych choćby, wymagań w obszarze rybołówstwa.

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności rozporządzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji – zasadą konieczności określenia ustawowych przesłanek wymiaru kary – wnioskodawca podniósł, że akt ten określa wysokość kar pieniężnych za naruszenia art. 63 ust. 1-3 ustawy metodą „widełkową”, przy czym górna granica kar sięga nawet 110 tys. złotych. Wymierzanie tych kar następuje w postępowaniu administracyjnym, w którym – zdaniem wnioskodawcy – nie ma możliwości indywidualizacji odpowiedzialności sprawcy. Choć bowiem art. 63 ust. 4 ustawy stanowi o zróżnicowaniu kar „w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości”, jednak wskazanie to odnosi się jedynie do przesłanek ustalenia przez Ministra „widełek” określających wymiar kary, nie zaś do decyzji inspektora okręgowego, mocą której kara zostaje wymierzona. Rodzi to ryzyko arbitralności i różnego traktowania obywateli w zależności od uznania organu administracji. Konsekwencją braku wyraźnych przesłanek wymiaru kary jest rażące utrudnienie kontroli prawidłowości decyzji wydawanych w I instancji, ponieważ obywatel nie może skutecznie zarzucić, że organ, wymierzając karę, naruszył wynikające z przepisów prawa zasady jej wymiaru, albo że – w świetle okoliczności – wymierzona kara jest niewspółmierna do czynu.

2. Pismem z 18 lipca 2008 r. Minister Rolnictwa przedstawił stanowisko, że zarzuty naruszenia Konstytucji przez przepisy o rybołówstwie są niezasadne. Uzasadniając je, opisał stan prawny, w dużej mierze koncentrując się na regulacji ustawowej. Podkreślił, że kary pieniężne z niej wynikające mają charakter administracyjny.

Minister Rolnictwa zwrócił uwagę, że – ze względu na dewolutywność dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego – niedopuszczalne jest zasięganie przez organ I instancji jakichkolwiek opinii czy porad organu odwoławczego, w związku z czym bezzasadny jest zarzut uzależnienia inspektorów okręgowych od organu

odwoławczego (ministra). Wskazał, że z drugiej strony organ II instancji ma obowiązek nie tylko zdecydować o utrzymaniu albo zmianie decyzji zapadłej w I instancji, lecz także rozstrzygnąć sprawę zgodnie z zasadami praworządności i prawdy obiektywnej. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości na podstawie Konstytucji i spełniają warunki określone w jej art. 45 ust. 1, będąc sądami niezależnymi, bezstronnymi i niezawisłymi. Podkreślił, że kontrola sądownoadministracyjna decyzji sprowadza się zaś do wyjaśnienia, czy organy administracji nie naruszyły prawa w stopniu wpływającym na wynik sprawy. Sąd orzeka na podstawie pełnego materiału dowodowego zgromadzonego przez organy administracji, dokonuje wykładni przepisów prawnych i ocenia prawidłowość ich zastosowania do ustalonego stanu faktycznego sprawy, odnosząc się do ustaleń faktycznych dokonanych w postępowaniu administracyjnym; kontrola działalności administracji jest dokonywana przez sąd administracyjny w pełnym zakresie i żadna część zaskarżonej decyzji nie jest objęta „domniemaniem prawidłowości”. Minister Rolnictwa zwrócił też uwagę na nieadekwatność powołania przez wnioskodawcę przykładu izb morskich działających na zasadzie *quasi*-sądu, nie zaś organu administracji.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących rozporządzenia Minister Rolnictwa stwierdził, że art. 42 ust. 1 Konstytucji dotyczy przestępstw karanych w trybie postępowania karnego. Obejmuje zasady *nullum crimen sine lege* oraz *lex retro non agit*. Nawet gdyby znajdował on zastosowanie w odniesieniu do sankcji administracyjnych, to zawarte w rozporządzeniu unormowania nie naruszałyby tych zasad.

Upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy przekazuje do uregulowania rozporządzeniem jedynie wysokość kar za naruszenie przepisów ustawy, aktów wykonawczych do niej oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej (dalej: WPRyb), niemniej to ustawa (w art. 63 ust. 1-3) określa maksymalną granicę wymiaru kary. Rozporządzenie określa wysokość kar, uwzględniając rodzaj naruszenia i jego społeczną szkodliwość, z którą związana jest wysokość kary, zależna także od podmiotu naruszającego prawo oraz od wielkości statku rybackiego. Opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Minister Rolnictwa stwierdził, że dopuszczalne są tzw. blankietowe przepisy karne wskazujące czyn zabroniony bez wyczerpującego określenia jego znamion, lecz z wyraźnym lub ukrytym odesłaniem do przepisów zamieszczonych w innym – różnej rangi – akcie normatywnym. Za nieprawdziwe uznał twierdzenie wnioskodawcy o szczątkowości ustawowej regulacji odpowiedzialności za naruszenie przepisów o rybołówstwie, gdyż – jego zdaniem – zarówno zakazy, jak i obowiązki zostały określone w ustawie oraz przepisach Unii Europejskiej. Rozporządzenie, z wyjątkiem wprost stypizowanych naruszeń, określa wysokość kar za popełnienie naruszeń polegających na niedopełnieniu obowiązków wynikających z przepisów WPRyb, ciążących na podmiotach wykonujących rybołówstwo morskie. Zwrócił uwagę, że czyny zabronione i nałożone obowiązki, rodzaj oraz wysokość kar za naruszenia przepisów wraz z zasadami ich wymierzania określone są bezpośrednio w aktach prawa powszechnie obowiązującego – w ustawie oraz w przepisach WPRyb, obowiązujących w całości i bezpośrednio stosowanych we wszystkich państwach członkowskich UE. Dlatego też adresat normy prawnej może uzyskać informację o zasadniczej treści ustanowionego zakazu, a wręcz ma taki obowiązek.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności wyszczególnionych przepisów rozporządzenia z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Minister Rolnictwa wskazał, że rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawowej i nie tworzy otwartego katalogu czynów sankcjonowanych, lecz odwołuje się do naruszeń przepisów rangi ustawowej.

W odniesieniu do zarzutów stawianych § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia, Minister Rolnictwa stwierdził, że użyte sformułowanie pozwala na ich zastosowanie tylko „w przypadku naruszeń zakazów bądź niedopełnienia obowiązków

ciężących na podmiotach wykonujących rybołówstwo, uprzednio wskazanych i określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego”.

Analizując zarzut niezgodności rozporządzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji w zakresie wynikającej z tych przepisów zasady konieczności określenia ustawowych przesłanek zasad wymiaru kary, Minister Rolnictwa wskazał art. 31 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa, zgodnie z którym postępowania podejmowane przeciw osobom odpowiedzialnym za nieprzestrzeganie WPRyb, mają powodować skuteczne pozbawienie osób odpowiedzialnych korzyści finansowych wynikających z naruszenia bądź inny skutek współmierny do wagi naruszeń, skutecznie zniechęcający do popełniania podobnych wykroczeń. Z kolei Rozporządzenie Rady (WE) nr 1447/1999 zawiera wykaz dziewiętnastu typów naruszeń przepisów wspólnotowych uważanych za szczególnie poważne oraz zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia właściwych środków przeciw podmiotom naruszającym zasady WPRyb.

Minister Rolnictwa przywołał komunikat Komisji Europejskiej z 25 lipca 2007 r., w którym zwrócono uwagę na niewłaściwy – w większości wykrytych wypadków – poziom sankcji mogący skłaniać rybaka do przekonania, że potencjalne korzyści ekonomiczne z naruszania zasad przeważają nad ryzykiem. Komisja wezwała państwa członkowskie do zagwarantowania systemu kar „odstrasżających”, a jako punkt odniesienia wskazała wartość połowu znajdującego się na pokładzie statku. W tym kontekście doprecyzowanie w rozporządzeniu wysokości stosowanych kar daje organom administracji rybołówstwa morskiego możliwość zastosowania sankcji zgodnie z przepisami europejskimi, to jest pozbawiającej jedynie „ewentualnych korzyści finansowych wynikających z naruszenia”.

Dodatkowo Minister Rolnictwa podkreślił, że organy prowadzące postępowanie mają obowiązek kierować się ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym zasadą praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli, obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej, czynnego udziału strony w postępowaniu. Inspektorzy okręgowi, ustalając wysokość wymierzanych kar, działają na podstawie przepisów prawa, a zasady i przesłanki wymiaru konkretnej kary są każdorazowo przedstawiane w uzasadnieniu wydanej decyzji i podlegają kontroli.

3. Pismem z 13 lutego 2009 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 64 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji. W odniesieniu do rozporządzenia stwierdził, że jest ono zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy oraz z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji, z zastrzeżeniem jednak, iż jego § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 są niezgodne z art. 63 ust. 4 ustawy oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że sankcje określone w art. 63 ust. 1-3 ustawy i w rozporządzeniu są sankcjami administracyjnymi, co wynika wprost z zaskarżonego przepisu wymieniającego decyzję jako formę wymierzania kary przez inspektora okręgowego. Decyzja ta wydawana jest przez organ pozasądowy, niewyposażony w cechę niezawisłości i kończy postępowanie administracyjne, nie zaś sądowe. Celem sankcji jest przymuszenie pewnych podmiotów do przestrzegania przepisów o rybołówstwie. Wskazał, że kary administracyjne, stosowane automatycznie z tytułu odpowiedzialności obiektywnej mają znaczenie głównie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter indywidualizowany. Fakt, że pewna opłata ma charakter

dyscyplinująco-represyjny, nie oznacza, że stanowi karę w rozumieniu przepisów prawa karnego. Ustawodawca wprowadził ustawą wiele nakazów i zakazów oraz wyznaczył organy administracyjne właściwe do ich egzekwowania, wyposażając je w odpowiednie kompetencje. Wybrał w ten sposób, skuteczniejszy niż kryminalizacja, wariant przymuszania adresatów nakazów i zakazów metodą sankcji administracyjnych. Nie ma też wątpliwości, że wymierzane w trybie administracyjnym sankcje pieniężne podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tym samym, w opinii Prokuratora Generalnego, art. 64 ust. 1 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji.

W odniesieniu do zarzutu, że postępowanie przed sądem administracyjnym „nie spełnia warunku pełnej jurysdykcji”, Prokurator Generalny wskazał, iż odpowiedzialność administracyjna nie jest odpowiedzialnością absolutną. Oznacza to, że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Zasadą jest, że ujemne konsekwencje prawo wiąże z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy np. przedsiębiorcy, chociaż brak winy może mieć wpływ na zakres i samą odpowiedzialność.

Kwestionując zasadność zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu ustawy z zasadą prawa do sądu, Prokurator Generalny uznał, że przepis ów nie narusza także art. 2 i 7 Konstytucji, powołanych jako wzorce właśnie w następstwie domniemanego naruszenia tej zasady.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 63 ust. 4 ustawy nie może być oceniany w oderwaniu od innych – powołanych w nim – jednostek redakcyjnych. Porównanie usystematyzowanych przepisów ustawy i rozporządzenia prowadzi do wniosku, że kary pieniężne odniesione zostały do naruszeń objętych nakazami lub zakazami wynikającymi z ustawy. Prokurator Generalny uznał za nieprzekonywający zarzut, że rozporządzenie, zamiast zgodnie z treścią upoważnienia ustalić katalog kar, typizuje czyny zabronione. Skoro samo upoważnienie nie zostało zakwestionowane, przyjąć można, że ustawa zawiera dostateczne wytyczne co do treści rozporządzenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wyeliminowanie – w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego – rozporządzenia z systemu prawnego sprawiłoby, że niekwestionowane upoważnienie stałoby się przepisem niewykonalnym. Podkreślił on, że celem sankcji administracyjnych nie jest represja, a w takim razie nie mieszczą się one w systemie prawa karnego i nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, co oznacza, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli.

Prokurator Generalny uznał, że zaskarżone rozporządzenie – jako akt prawny doprecyzowujący regulacje ustawowe przez uszczegółowienie sankcji za naruszenie jej postanowień – spełnia wszystkie przesłanki poprawności, z jednym wyjątkiem. Stwierdził mianowicie, że kilka przepisów rozporządzenia (§ 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29) zawiera blankietowe odesłanie wykraczające poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy i nie spełnia wymogu kompletności rozporządzenia jako aktu wykonującego ustawę. Uznał więc te przepisy za niezgodne z treścią upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, Prokurator Generalny uznał również, że skoro art. 42 ust. 1 Konstytucji (statuujący zasadę określenia ustawowych przesłanek wymiaru kary) nie stanowi w sprawie adekwatnego wzorca kontroli, to nie doszło również do naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji.

4. Pismem z 4 marca 2009 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 64 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji. Stwierdził, że praktyka legislacyjna polegająca na odesłaniu do innych aktów prawnych ustanawiających precyzyjnie określone zakazy lub nakazy postępowania została uznana za dopuszczalną. Wyłączność ustawy w sferze określania podmiotu, znamion przestępstwa oraz kary nie wyklucza dopuszczalności doprecyzowania tych elementów w aktach wykonawczych.

Zwrócił uwagę, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, co czyni zadość zasadzie wyrażonej w art. 78 Konstytucji. Właściwy minister, jako organ II instancji, ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę zgodnie z zasadą praworządności i prawdy obiektywnej, a istota administracyjnego toku instancji sprowadza się do dwukrotnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Marszałek Sejmu stwierdził brak podstaw przekazania spraw o naruszenie przepisów o rybołówstwie sądom powszechnym, ponieważ na decyzje ostateczne przysługuje skarga do sądu administracyjnego badającego ich zgodność z prawem. Nie zgodził się z poglądem, że sąd administracyjny jest organem o niepełnej jurysdykcji, niezapewniającym skutecznej kontroli decyzji inspektorów okręgowych, ponieważ jego zadaniem jest ustalenie, czy materiał zebrany w toku postępowania administracyjnego spełnia stosowne wymagania prawne (w razie negatywnego wyniku badania sąd jest zobowiązany do uchylenia rozstrzygnięcia i wskazania niezgodności materiału procesowego ze stanem rzeczywistym oraz kierunku jego uzupełnienia). Tym samym ustawowo ukształtowana funkcja dwuinstancyjnych sądów administracyjnych oraz zasady postępowania przed nimi zapewniają realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Dlatego też Marszałek Sejmu uznał art. 64 ust. 1 ustawy za zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że kary pieniężne określone w art. 63 ust. 1-3 ustawy mają charakter kar administracyjnych – rodzaju sankcji odrębnego od kar wymierzanych w postępowaniu karnym czy też w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Wyraził przekonanie o bezzasadności zarzutu naruszenia przez art. 64 ust. 1 ustawy art. 2 i art. 7 Konstytucji, ponieważ organy władzy publicznej – w tym organy administracji rybołówstwa morskiego – działają na podstawie i w granicach prawa i mogą czynić tylko to, na co prawo im zezwala.

Marszałek Sejmu uznał, że art. 64 ust. 1 ustawy nie narusza art. 6 Konwencji, ponieważ ETPC jednoznacznie stwierdził, że dla rozstrzygnięcia, czy czyn stanowi „czyn zagrożony karą” w rozumieniu Konwencji, konieczna jest ocena, czy przepisy go określające należą – w systemie prawnym pożądanego państwa – do prawa karnego.

II

Na rozprawie 6 lipca 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził wprawdzie, że sąd administracyjny prowadzi postępowanie na podstawie dokumentów, zgodził się jednak, iż ma on prawo badać zdarzenia, które doprowadziły do wydania decyzji administracyjnej. Jeśli więc zostanie złożona skarga na prawidłowość ustaleń w zakresie faktów, to podlega ona kontroli sądu. Sąd może zatem badać fakty, które doprowadziły do określonego rozstrzygnięcia, a jego jurysdykcja nie jest ograniczona.

Przedstawiciele Ministra Rolnictwa stwierdzili, że Wspólna Polityka Rybacka kieruje się własną logiką, a obszar rybołówstwa jest w Unii Europejskiej specyficzny, ponieważ regulowany jest głównie rozporządzeniami. Podali informację o 775 aktach unijnych normujących zagadnienia rybołówstwa. Naświetlili stan faktyczny leżący u

podstaw wniosku, informując o rozporządzeniu Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającym zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod polską banderą (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3), które zostało wydane w związku z zarzutem przekroczenia przydzielonych Polsce kwot połowowych (z którym Polska się nie zgadzała); w sprawie zostały podjęte negocjacje, ale 53 armatorów (którzy nie wyczerpali indywidualnych kwot połowowych, wynikających z wydanych im zezwoleń) kontynuowało połowy. Przedstawiciele Ministra Rolnictwa stwierdzili, że indywidualnemu rybakowi można udowodnić przekroczenie przyznanego limitu połowów, natomiast wcześniej nie było wypadku, by Komisja uznała, iż państwo przekroczyło przyznaną mu kwotę połowową.

Przedstawiciele Ministra Rolnictwa stwierdzili, że brak precyzji odesłania do przepisów europejskich wynika z faktu, iż unijne akty prawne często się zmieniają, a termin ich wejścia w życie bywa – w stosunku do dnia wydania – bardzo krótki. Decyzje Komisji podejmowane są często *ad hoc* i istnieje konieczność natychmiastowej reakcji państw członkowskich. Z tego powodu krajowe rozporządzenie wymagałoby ciągłych zmian, a często nie nadążałoby za regulacjami unijnymi. Podkreślili, że zaskarżone w sprawie rozporządzenie było konsultowane ze środowiskiem, widełki pozwalają na dostosowanie kary do wartości „przełowionej” kwoty połowowej, a nadto, że polskie prawo przewiduje najniższe kary w Europie i Polska sprzeciwia się ich unifikacji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia, kwestionowane unormowania, zarzuty.

1.1. Wnioskodawca zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o rozbudowanym *petitum*, sprowadzającym się jednak do zarzucenia:

– art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.; dalej: ustawa) naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), a w konsekwencji złamania zasad demokratycznego państwa prawnego i legalizmu (art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),

– rozporządzeniu 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; dalej: rozporządzenie) złamania zasady określenia znamion czynu karalnego w ustawie (art. 42 ust. 1 Konstytucji), a w konsekwencji naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu (art. 2 i art. 7 Konstytucji) oraz przekroczenia zakresu spraw powierzonych do uregulowania (niezgodność z art. 63 ust. 4 ustawy i art. 92 ust. 1 Konstytucji); zarzuty odnoszą się zarówno do rozporządzenia jako całości, jak i – oddzielnie – do wyszczególnionych jego jednostek redakcyjnych – § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29.

1.2. Wnioskodawca, nie kwestionując konstytucyjności upoważnienia ustawowego (art. 63 ust. 4 ustawy), zarzuca ustawie naruszenie prawa do sądu i zasad demokratycznego państwa prawnego i legalizmu. Twierdzi, że art. 64 ust. 1 ustawy prowadzi do wyłączenia czynów mających charakter karny spod jurysdykcji sądów (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji i art. 6 Konwencji), uznaje surowość kar za czyny przewidziane w ustawie i rozporządzeniu, a także samą terminologię (nazwanie sankcji

„karami”) za kwalifikującą określone czyny do sfery prawa karnego, nie zaś administracyjnego. Uważa też, że kontrola prawomocnej decyzji okręgowego inspektora rybołówstwa morskiego (dalej: inspektora okręgowego) przez sąd administracyjny nie zapewnia prawa do sądu, ponieważ to postępowanie sądowe „nie spełnia warunku pełnej jurysdykcji”. Konsekwencją niezgodności art. 64 ust. 1 ustawy z wymienionymi wzorcami jest jego niezgodność z art. 2 i art. 7 Konstytucji, gdyż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zakaz ograniczania prawa do sądu.

1.3. Wychodząc od poglądu o karnym charakterze przewidzianych w rozporządzeniu sankcji, wnioskodawca twierdzi, że upoważnienie do wydania tego aktu przewidywało jedynie określenie katalogu kar za czyny stypizowane w ustawie, nie zaś określenie czynów karalnych z zakresu rybołówstwa morskiego. W tym więc zakresie autor rozporządzenia przekroczyć miał granice upoważnienia ustawowego (art. 63 ust. 4 ustawy i art. 92 ust. 1 Konstytucji). W tej sytuacji dojść miało zarazem do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – zdaniem wnioskodawcy – odpowiedzialność powiązana jest z dopuszczeniem się czynów zabronionych rozporządzeniem, nie zaś ustawą. Zdaniem wnioskodawcy nawet odrzucenie koncepcji karnego charakteru czynów zabronionych nie osłabia zarzutu, gdyż art. 42 ust. 1 Konstytucji dotyczy nie tylko odpowiedzialności karnej *sensu stricto* (odpowiedzialności za przestępstwo), lecz także innych form odpowiedzialności związanych z poddaniem jednostki ukaraniu czy sankcji. Wnioskodawca nie godzi się z tezą, że rozporządzenie jedynie doprecyzowuje postanowienia ustawy, gdyż – ograniczając się do określenia górnych granic kar – są one zbyt szczątkowe, by można je było doprecyzować. Brak określenia przesłanek i zasad wymiaru kary w ustawie stanowi – zdaniem wnioskodawcy – przyczynę niezgodności całego rozporządzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Niezależnie od zarzutów natury ogólnej wnioskodawca kwestionuje § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia, twierdząc – w aspekcie art. 42 ust. 1 Konstytucji – że po pierwsze, cała regulacja została dokonana na poziomie rozporządzenia, po wtóre zaś, wymienione przepisy nie typizują czynów zagrożonych sankcjami, tworząc ich generalny, otwarty katalog pozwalający na zastosowanie represji za dowolne, nieokreślone naruszenie jakichkolwiek wymagań w obszarze rybołówstwa.

1.4. Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy kary pieniężne, o których mowa w art. 63 ust. 1-3 (o których niżej), wymierzają, w drodze decyzji, inspektorzy okręgowi.

Kwestionowane rozporządzenie określa wysokość kar za poszczególne naruszenia. Kolejne paragrafy dotyczą odpowiednio kar dla armatorów statków rybackich o długości całkowitej równej albo przekraczającej 10 m (dalej: dużych statków rybackich; § 2), dla kapitanów dużych statków rybackich (§ 3), dla armatorów lub kapitanów statków rybackich o długości całkowitej mniejszej niż 10 m (dalej: małych statków rybackich; § 4), dla osób prowadzących połowy w celach sportowo-rekreacyjnych (§ 6) oraz kar za rozmaite naruszenia przepisów o rybołówstwie (§ 5). W każdym z paragrafów autor rozporządzenia określił kilkadziesiąt (od 27 do 39) typów naruszeń i w odniesieniu do każdego typu naruszenia ustanowił sankcję, stosując „widelki”, z których najniższe wynoszą od 100 do 500 zł (np. za pozostawienie wędki bez osobistego nadzoru przez prowadzącego połowy w celach sportowo-rekreacyjnych), a najwyższe sięgają od 50 tys. zł do 110 tys. zł (kara dla armatora dużego statku rybackiego za wykonywanie rybołówstwa morskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej statkiem o obcej przynależności). Zwraca uwagę, że zakres „widełek” bywa nadzwyczaj szeroki, a górna granica kary może wynosić 20-, 27- czy nawet 44-krotność kary minimalnej za to samo naruszenie (np. § 3 pkt 16, § 2 pkt 9, § 3 pkt 19, § 6 pkt 26).

1.5. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny nadmienia, że minister właściwy do spraw rybołówstwa (zarówno w 2005 r., jak i obecnie – zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. Nr 216, poz. 1599 – jest nim Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi; dalej: Minister Rolnictwa) miał na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy określić rozporządzeniem „wysokość kar pieniężnych za naruszenia (...) zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości”. Trybunał Konstytucyjny wskazuje na językową wadliwość upoważnienia ustawowego powodującą, że jest ono w zasadzie niewykonalne, ponieważ zgodnie z opublikowanym brzmieniem określone naruszenia mają być „zróżnicowane w zależności od ich [naruszeń] rodzaju i społecznej szkodliwości”. Można jedynie domniemywać (co zresztą uczynił właściwy minister), że to wysokość kar winna być zróżnicowana w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości poszczególnych naruszeń (czyli minister miał – w niewłaściwie wyrażonej intencji ustawodawcy – określić: „wysokość kar (...) zróżnicowaną”, ewentualnie „wysokość kar (...) zróżnicowanych” w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości poszczególnych naruszeń).

2. Organy właściwe, tryb nakładania kar, o których mowa w Rozdziale 4 ustawy o rybołówstwie, charakter prawny kar, analiza zarzutów wnioskodawcy.

2.1. Inspektorzy okręgowi są organami administracji rybołówstwa morskiego podlegającymi ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa (art. 50 i art. 51 ust. 1 ustawy). Powołuje ich i odwołuje tenże minister po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo wojewody (art. 51 ust. 2 ustawy). Ich zadaniem jest nadzór nad przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie (art. 56 ust. 1 ustawy), a wykonują je oni przy pomocy okręgowych inspektoratów rybołówstwa morskiego (art. 52 ust. 1 ustawy). Sprawy należące do właściwości organów administracji rybołówstwa morskiego rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego, decyzje w I instancji wydają – co do zasady – inspektorzy okręgowi (art. 53; na podstawie przepisu szczególnego organem właściwym w I instancji może być właściwy minister).

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie inspektorzy okręgowi sprawują za pośrednictwem inspektorów rybołówstwa morskiego (art. 56 ust. 1 ustawy) mających szerokie uprawnienia (art. 58, art. 59 i art. 61 ustawy) pozwalające skutecznie wykonywać powierzone zadania.

2.2. Artykuł 63 ust. 1-3 ustawy przewiduje sankcje za różnorakie naruszenia przepisów o rybołówstwie, wyznaczając górne granice kar stanowiące – w odniesieniu do poszczególnych naruszeń oraz różnych kategorii ich sprawców – krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: wynagrodzenie miesięczne). Przykładowo wykonywanie rybołówstwa morskiego z naruszeniem przepisów ustawy, aktów wykonawczych do niej albo przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej (dalej: WPRyb) mogłoby – z woli ustawodawcy – narażać obecnie armatora dużego statku rybackiego na karę pieniężną nieznacznie przekraczającą 147 tys. zł, a kapitana takiego statku – na karę sięgającą niemal 59 tys. zł (odpowiednio pięćdziesięciokrotność i dwudziestokrotność wynagrodzenia miesięcznego wynikającego z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2008 r., M. P. Nr 9, poz. 112); armator albo kapitan małego statku rybackiego mogliby być z tego tytułu narażeni na karę

sięgającą 30 tys. zł (dziesięciokrotność wynagrodzenia miesięcznego). Z kolei naruszenie tychże przepisów w postaci prowadzenia połowu w celach naukowo-badawczych i szkoleniowych albo skupu lub przetwórstwa organizmów morskich, chowu lub hodowli ryb i innych organizmów morskich, dokonywania zarybień oraz obrotu produktami rybołówstwa mogłoby być zagrożone karą sięgającą niemal 30 tys. zł (dziesięciokrotność wynagrodzenia miesięcznego), a nieprzepisowy połów w celach sportowo-rekreacyjnych mógłby być zagrożony karą sięgającą niemal 6 tys. zł (dwukrotność wynagrodzenia miesięcznego). Obowiązujące górne pułapy kar są nieco niższe, ponieważ ustalające je rozporządzenie zostało wydane w 2005 r. i przewiduje kary ograniczone mnożnikami wynagrodzenia miesięcznego z 2004 r.

2.3. Osią wniosku jest wątpliwość wnioskodawcy co do charakteru prawnego kar pieniężnych wynikających z art. 63 ustawy i z rozporządzenia, przy czym kwestionuje on ich administracyjnoprawny charakter. Należy zatem zwięźle przypomnieć zasadnicze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K. 17/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 30), kary pieniężne przewidziane zostały nie tylko w prawie karnym, lecz także w innych gałęziach prawa – w tym w prawie cywilnym (kary umowne) i administracyjnym. Z tego powodu nie każda kara pieniężna może być utożsamiana z grzywną stanowiącą instytucję prawa karnego. W wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89) uznał też, że przepis nakładający na osoby fizyczne lub prawne pewien obowiązek [w niniejszej sprawie obowiązek przestrzegania przepisów o rybołówstwie] powinien być związany z przepisem określającym konsekwencję jego niespełnienia, ponieważ skutkiem braku sankcji jest nagminne lekceważenie nałożonego obowiązku. Cechą odróżniającą „karę” w rozumieniu przepisów karnych od „kary” – sankcji administracyjnej jest fakt, że ta pierwsza może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego; odrębnym zagadnieniem pozostaje odpowiedzialność na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz. U. Nr 197, poz. 1661, ze zm., mająca charakter pochodny w stosunku do odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego przez konkretną osobę fizyczną działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną (np. wędkarza pozostawiającego bez dozoru wędkę), jak i na osobę prawną (np. na spółkę – armatora dużego 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 ustanawiana jest w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6), do których niewątpliwie należy rybołówstwo morskie. Zostało to podkreślone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził, że „przestrzeganie zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie na mocy przepisów wspólnotowych jest niezbędne dla ochrony zasobów rybnych, zachowania bogactwa biologicznego mórz i jego eksploatacji (...) we właściwych warunkach gospodarczych i społecznych (...). W tym celu (...) państwa członkowskie [zobowiązane są] do monitorowania połowów oraz działań z nimi związanych (...) dokonywania inspekcji statków oraz kontrolowania wszystkich działań (...). Ciążący na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, by naruszenia prawa wspólnotowego

były karane w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszający, ma szczególne znaczenie w dziedzinie rybołówstwa” (wyrok ETS z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt C-189/07).

2.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – w przedstawionym kontekście – kary wynikające z art. 63 ust. 1-3 ustawy są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. Twierdzenie to ma rozstrzygające znaczenie dla oceny zarzutów stawianych przez wnioskodawcę art. 64 ust. 1 ustawy. Skoro – wbrew jego pogładowi – powyższe kary pieniężne są karami administracyjnymi, to ich wymierzanie przez organy administracji, w drodze decyzji administracyjnej, nie może budzić konstytucyjno-prawnych zastrzeżeń. Decyzje administracyjne kończą postępowanie administracyjne (nie zaś sądowe) i z istoty rzeczy wydawane są przez organ pozasądowy, nieposiadający przymiotu niezawisłości. Hierarchiczne podporządkowanie organów jest w systemie administracji oczywistością; bez niego funkcjonowanie państwa – we wszelkich aspektach jego działania – byłoby niemożliwe. Zarazem brakuje podstaw do apriorycznego zakładania stronniczości (pojmowanej jako przeciwieństwo „bezstronności”) tych organów. Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę na jedną z podstawowych cech postępowania, w którym nakładane są kary za naruszenie przepisów o rybołówstwie, czyli na jego dewolutywność. Wynika z niej między innymi, że organ I instancji przed wydaniem decyzji w konkretnej sprawie nie może zasięgać opinii organu odwoławczego, a organ II instancji może ingerować w bieg sprawy tylko podejmując decyzje w postępowaniu odwoławczym lub nadzorczym (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 1696/05).

Pociągnięcie do odpowiedzialności karnoadministracyjnej następuje w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne. Skoro zaś sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, to nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej (tak powołany wyrok w sprawie o sygn. SK 52/04). Nie wynika stąd jednak, by Konstytucja nie stawiała regulacjom karnoadministracyjnym żadnych wymogów. Przeciwnie, regulacje te – szczególnie w zakresie precyzji określenia stanów faktycznych podlegających regulacji oraz precyzji uregulowań dotyczących sankcji – w pełni podlegają wymogom wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji, czyli wymogom wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kwestionowana ustawa 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. W tej sytuacji zarzuty „pochodne” – dotyczące niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 i art. 7 Konstytucji – również nie mogą zostać uwzględnione.

2.5. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że podnoszone przez wnioskodawcę zastrzeżenia wobec zakresu kognicji sądów administracyjnych nie mogą zostać w niniejszej sprawie rozpatrzone, ponieważ ustroj, kompetencje i tryb postępowania przed sądami administracyjnymi normowany jest innymi przepisami, w niniejszej sprawie niekwestionowanymi.

Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że sądy administracyjne stanowią segment sądownictwa Rzeczypospolitej Polskiej i sprawują – tak samo jak sądy powszechne i sądy wojskowe – wymiar sprawiedliwości. Zgodnie z art. 184 Konstytucji należy do nich – w zakresie ustalonym w ustawie – kontrola działalności administracji publicznej.

Zadaniem sądu administracyjnego jest dokonanie oceny działań organu administracji publicznej. W wyniku zaskarżenia decyzji administracyjnej sąd ten nie przejmując „sprawy administracyjnej” do ostatecznego załatwienia, lecz jedynie kontroluje działalność organu, który decyzję wydał. Sąd administracyjny, co do zasady, nie zastępuje organu administracji, a jego orzeczenia – w razie uwzględnienia skargi – tylko uchylają albo stwierdzają nieważność decyzji oraz nakazują organowi administracji określone dalsze działania.

Kontrola działań organów administracji publicznej przez sądy administracyjne – zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) dokonywana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sąd administracyjny ocenia po pierwsze, kompetencję organu do wydania konkretnego rozstrzygnięcia, po wtóre – poprawność proceduralną, po trzecie zaś, zgodność decyzji z prawem materialnym. Należy zwrócić uwagę, że niezgodność działań organu administracji z prawem może mieć miejsce na każdym etapie stosowania prawa obejmującego:

- ustalenie stanu faktycznego (zgromadzenie materiału dowodowego dotyczącego faktów, z którymi prawo wiąże określone skutki),
- określenie przepisów odnoszących się do ustalonego stanu faktycznego,
- wykładnię przepisów prawnych w celu ustalenia treści normy prawnej,
- subsumpcję, to jest przyporządkowanie ustalonego stanu faktycznego konkretnej normie prawnej sformułowanej w wyniku wykładni,
- sformułowanie rozstrzygnięcia (np. decyzji administracyjnej).

Skoro niezgodność działań organu administracji z prawem może mieć miejsce na każdym wymienionym etapie stosowania prawa, a sąd administracyjny bada, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, to uznać trzeba, że sąd ten może badać i oceniać działania organu na każdym z tych etapów. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina – uzupełniając – swe ustalenie, że „postępowanie przed NSA daje wystarczająco dużo możliwości kontroli samej decyzji administracyjnej, jak i przepisu prawa będącego jej podstawą” (postanowienie z 4 lutego 1998 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18), zachowujące aktualność również na gruncie na nowo ukształtowanego ustroju sądownictwa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że przedstawiciel wnioskodawcy na rozprawie wycofał zarzut o niepełnej jurysdykcji sądów administracyjnych.

2.6. Trybunał Konstytucyjny przyznaje na marginesie, że założona przez ustawodawcę wysokość kar jest znacząca, stwierdza jednak, że jest ona pochodną wagi interesu wspólnoty międzynarodowej chronionego ogółem przepisów dotyczących

rybołówstwa i faktu, że niskie kary, wobec potencjalnych zysków płynących z łamania odpowiednich przepisów, nie odniosłyby zamierzonego skutku (na aspekt ten trafnie zwrócił uwagę Minister Rolnictwa, powołując stanowisko Komisji Europejskiej). Podkreśla też, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy o rybołówstwie może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić. Wynika to z zasady, że choć ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres (tak: powołany wyrok w sprawie o sygn. P 12/01).

3. Analiza zarzutów stawianych rozporządzeniu.

3.1. Uwagi i ustalenia zawarte w punkcie poprzedzającym przesadzają o rozstrzygnięciu kwestii zgodności zaskarżonego rozporządzenia – jako całości – z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184), 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. Dopiero stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji. Nie ma też – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana (wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie odpowiedzialności ma przekonujące uzasadnienie. Nie zmienia to jednak faktu, że do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że – jak to wykazał również Prokurator Generalny – wskazany przepis konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli badanej materii, a zatem uznać należy, iż kwestionowane rozporządzenie, jako całość, wliczając poszczególne wymienione przez wnioskodawcę przepisy, nie jest niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Skoro zaś art. 42 ust. 1 Konstytucji nie stanowi w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli, a jego postanowienia nie odnoszą się do kar administracyjnych, to bezzasadne są zarzuty wnioskodawcy o niezgodności rozporządzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji w zakresie, w jakim z przepisów tych wnioskodawca wyprowadza zasadę konieczności określenia ustawowych przesłanek wymiaru kary.

3.2. Ponieważ wnioskodawca nie zakwestionował upoważnienia ustawowego, przyjąć trzeba, że uznał je za właściwie skonstruowane i spełniające wymogi konstytucyjne, a więc za należycie definiujące podmiot upoważniony, przedmiot regulacji oraz wytyczne. Rzecz jasna samego upoważnienia – art. 63 ust. 4 – nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od poprzedzających ustępów tego przepisu. Określają one podmioty zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy, aktów wykonawczych i przepisów WPRyb (armatorów i kapitanów dużych i małych statków rybackich, inne podmioty) oraz maksymalne stawki kar administracyjnych za naruszenia tych przepisów. Poszczególnym ustępom art. 63 odpowiadają kolejne paragrafy rozporządzenia (art. 63 ust.

1 pkt 1 ustawy – § 2 rozporządzenia, art. 63 ust. 1 pkt 2 – § 3, art. 63 ust. 1 pkt 3 – § 4, art. 63 ust. 2 – § 5 i art. 63 ust. 3 – § 6). Trafnie wskazuje Prokurator Generalny, że kary pieniężne określone w rozporządzeniu odniesione zostały do naruszeń objętych nakazami lub zakazami wynikającymi z ustawy.

Choć szczegółowe przywołanie utrwalonej linii orzecznictwa traktującego o wzajemnym stosunku ustaw i rozporządzeń Trybunał Konstytucyjny uznaje w niniejszej sprawie za zbędne, przypomina jednak, że rozporządzenie spełnia konstytucyjne wymogi, o ile zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania. Tym samym regulacje zawarte w rozporządzeniu muszą być zdeterminowane co do treści i celu przez cel wykonywanej ustawy i nie mogą być sprzeczne z unormowaniami ustawowymi. Wskazać trzeba, 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. P 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32), byle akty te spełniały wymogi określone w art. 92 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane rozporządzenie – jako całość (o kilku punktach oddzielnie wymienionych przez wnioskodawcę będzie mowa niżej) – 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. Trzeba też zwrócić uwagę, że wnioskodawca nie wskazał żadnego przepisu rozporządzenia (z wyjątkiem, o którym niżej) normującego stan faktyczny, który nie mieściłby się w dyspozycji ustawowej.

Powyższe prowadzi do wniosku o zgodności rozporządzenia (jako całości, z wyjątkiem, o którym niżej) z art. 63 ust. 4 ustawy, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że przewidziane w rozporządzeniu szerokie „widelki”, w których górna granica kary administracyjnej może sięgać nawet 44-krotności kary minimalnej (szerzej o tym w punkcie 1.4. uzasadnienia), 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.

3.4. Przechodząc do analizy oddzielnie wyszczególnionych przez wnioskodawcę przepisów rozporządzenia – § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 – Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że choć wnioskodawca w *petitum* wniosku poddał w wątpliwość tylko ich zgodność z art. 42 ust. 1 Konstytucji, którą to kwestię Trybunał rozstrzygnął wyżej (punkt III 3.1. *in fine* uzasadnienia), jednak dopuszczalne jest ich badanie także w aspekcie pozostałych wzorców kontroli, wskazanych dla rozporządzenia jako całości, tj. art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Istotne jest przy tym, że treść normatywna art. 2 Konstytucji jest bardzo szeroka i nie ogranicza się jedynie do „konieczności określania ustawowych przesłanek zasad wymiaru kary”.

Wszystkie cztery wymienione przepisy zawierają identyczną regulację sprowadzającą się do możliwości nałożenia kary administracyjnej „za naruszenie w inny sposób przepisów ustawy, aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej”. Kara ta może zostać wymierzona w granicach określonych „widelkami”, różnymi dla armatora i kapitana dużego statku rybackiego (od 2 tys. do 20 tys. zł), armatora lub kapitana małego statku rybackiego (od 500 zł do 22 tys. zł) oraz dla innych naruszeń (od 1 tys. do 22 tys. zł).

Trudno nie zwrócić uwagi, że to blankietowe odesłanie zamieszone jest w ostatnim punkcie każdego z paragrafów, przy czym – co Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli – poprzedzające punkty prawidłowo doprecyzowują postanowienia ustawy. Innymi słowy, autor rozporządzenia najpierw w kilkudziesięciu punktach każdego paragrafu (odpowiednio: w § 2 – w 36 punktach, w § 3 – w 37 punktach, w § 4 – w 38 punktach i w § 5 – w 28 punktach) precyzuje rozmaite naruszenia przepisów ustawy, aktów wykonawczych oraz przepisów WPRyb i określa grożące za nie kary administracyjne, a następnie – jak gdyby „na wszelki wypadek” – zamieszcza przepis blankietowy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tak sformułowane przepisy nie spełniają minimalnych wymogów stawianych regulacjom sankcyjnym i w sposób jawny godzą w zasady państwa prawnego wynikające z art. 2 Konstytucji ze względu na całkowitą niedookreśloność czynu, za który może zostać wymierzona kara administracyjna. Na ich podstawie możliwe jest dolegliwe karanie szerokiego kręgu podmiotów (obejmującego m.in. armatorów i kapitanów statków rybackich czy przedsiębiorców skupujących lub przetwarzających organizmy morskie) za nieokreślone działania (zaniechania). Tymczasem adresat rozporządzenia, mając do czynienia z tak rozbudowanym katalogiem zachowań pociągających za sobą wymierzenie kary administracyjnej, powinien mieć pewność, że za inne zachowania kara taka mu nie grozi. Stwierdzić należy, że albo autor rozporządzenia w sposób zupełny (czy też w jego mniemaniu wystarczający) doprecyzował upoważnienie ustawowe, zatem postanowienia takie jak zakwestionowane są w istocie zbędne, albo też doprecyzował postanowienia ustawy niewłaściwie, w sposób niepełny, i powinien uzupełnić zawarty w rozporządzeniu katalog naruszeń.

Postanowienie sankcjonujące naruszenie „w inny sposób” bliżej niesprecyzowanych przepisów WPRyb 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. Nie sposób pominąć faktu, że WPRyb jest prowadzona samodzielnie od 1976 r. (wtedy została wydzielona ze Wspólnej Polityki Rolnej) i obejmuje bardzo szerokie spektrum zagadnień unormowanych w wielu aktach prawnych. Ich liczba nie jest łatwa do jednoznacznego ustalenia, niemniej jednak pewne pojęcie o obszerności regulacji daje fakt, że samo polskie wydanie specjalne Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (rozdział 4 – Rybołówstwo) liczy – w tym zakresie – 7 tomów zawierających łącznie 350 aktów prawnych (dla porównania: rozdział 9 – Podatki, obejmuje 2 tomy zawierające 99 aktów prawnych, a rozdział 17 – Prawo dotyczące przedsiębiorstw – 2 tomy zawierające 49 aktów). Na rozprawie przedstawiciele Ministra Rolnictwa poinformowali zaś o 775 aktach prawnych dotyczących WPRyb. Sama strona internetowa www.rybactwo.info, zawierająca urzędowe informacje o sektorze rybackim w Polsce, odnotowuje 23 obszerne unijne akty prawne dotyczące rybołówstwa morskiego. Choć – co oczywiste – nie wszystkie z tych 775 (czy choćby nawet z tych 23) aktów zawierają nakazy i zakazy, które mogłyby być „naruszone w inny sposób” przez poszczególnego adresata rozporządzenia, to jednak nie ulega wątpliwości, że w takim gąszczu przepisów organy administracji bez trudu mogłyby „znaleźć paragraf” pozwalający na nałożenie wysokiej kary administracyjnej. Jest to – wobec zasad wynikających z art. 2 Konstytucji – niedopuszczalne i niczego w tym kontekście nie zmienia przytoczenie w stanowisku Ministra Rolnictwa kilku aktów prawa europejskiego, które zapewne mają w tej mierze znaczenie najistotniejsze. Za standard demokratycznego państwa prawnego w tym zakresie uznać trzeba przynajmniej wymienienie konkretnych aktów prawnych Unii Europejskiej (najlepiej wraz z ich jednostkami redakcyjnymi), których naruszenie wiąże się z odpowiedzialnością administracyjną, podobnie jak zostało to uczynione przez ustawodawcę np. w art. 209a-

209c i załącznikach nr 1-3 do ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązujące regulacje zawarte w wymienionych wyżej czterech punktach poszczególnych paragrafów rozporządzenia są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Implikuje to zbędność badania tych regulacji w aspekcie pozostałych wzorców kontroli – art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 63 ust. 4 ustawy – co stanowi przesłankę umorzenia w pozostałym zakresie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1 i 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08, ponieważ uważam, że:

1) w postępowaniach w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym powinny znajdować odpowiednie zastosowanie gwarancje, które Konstytucja wiąże z odpowiedzialnością karną;

2) sądy administracyjne rozpatrujące w tego typu postępowaniach środki zaskarżenia nie spełniają warunku pełnej jurysdykcji sądowej (tzn. oceny zarówno faktów, jak i prawa).

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Podstawowym założeniem, które legło u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jest stwierdzenie, że kary pieniężne wynikające z ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.; dalej: ustawa o rybołówstwie) oraz 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; dalej: rozporządzenie) mają charakter kar administracyjnych. Z tego względu „nie mieszczą się [one] w systemie prawa karnego i nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej” (por. pkt 2.4. uzasadnienia wyroku, teza ta stanowi powtórzenie ustaleń dokonanych w wyroku z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6, dotyczącym opłat manipulacyjnych dodatkowych w prawie celnym). Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „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 stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego” (pkt 3.1. uzasadnienia wyroku powtarzający tezy wyroku z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2, pojawiające się również w kolejnych orzeczeniach np. w postanowieniu z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184).

Moim zdaniem powyższe stwierdzenia, mające zresztą – czego kwestionować nie sposób – swoją podstawę w większości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, są nieprawidłowe.

Przed wszystkim opierają się one na założeniu, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (zob. powołany wyrok o sygn. P 19/06 odwołujący się do artykułu M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, z. 4/2003, s. 123 i n.). Jego skutkiem jest uznanie, że zaliczenie danej sankcji do systemu kar administracyjnych jest czynnością z zakresu polityki legislacyjnej i wyrazem przekonania, że w danym

wypadku taki właśnie ich charakter lepiej będzie spełniał 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 moje zastrzeżenia zarówno z punktu widzenia teorii prawa, jak i niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC).

Po pierwsze, w Konstytucji nie ma wprowadzić mowy o odpowiedzialności administracyjnej, lecz występuje w niej „odpowiedzialność karna” (por. zwłaszcza art. 42 Konstytucji). Jest oczywiste, że rozumienie tego pojęcia na poziomie konstytucyjnym jest niezależne od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. Definiując to pojęcie na płaszczyźnie konstytucyjnej, nie można zatem odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Taki zabieg umożliwiłby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej poprzez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności (por. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, nr 1/1999, s. 53 oraz liczne orzeczenia TK, np. orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5 oraz wyroki z: 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 i 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny 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 jakim zakresie należy do nich odnosić konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej (szczególnie te wynikające z art. 42 Konstytucji). Można tu wskazać zwłaszcza liczne orzeczenia w przedmiocie:

- postępowania dyscyplinarnego osób wykonujących zawody zaufania publicznego i funkcjonariuszy publicznych (np. – oprócz powołanego wyroku o sygn. K 39/07 – wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, niepublikowany),

- prawa wykroczeń (np. wyroki z: 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4),

- odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tu zwłaszcza wyrok z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w nich, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). Zasada ta odnosi się także do postępowań represyjnych: z punktu widzenia Konstytucji zasadnicze 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 (por. powołany wyrok o sygn. K 18/03). W rezultacie Trybunał Konstytucyjny dochodził do wniosku, że rozdział II Konstytucji ma zastosowanie nie tylko w postępowaniach karnych *sensu stricto* (por. orzeczenia z: 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; teza podtrzymana po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. m.in. przez wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97; 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05). Zawarte w tym rozdziale gwarancje

odnoszą się „do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji” (powołane wyroki o sygn.: K 41/97, K 47/05, K 39/07, SK 10/07 i P 66/07 oraz orzeczenie o sygn. U 7/93, dotyczące opłat manipulacyjnych dodatkowych w prawie celnym, a więc sankcji o charakterze administracyjnym).

Po trzecie, podobne stanowisko w kwestii stosowania gwarancji prawnokarnych do spraw niekwalifikowanych formalnie jako sprawy karne zajmuje także orzecznictwo ETPC (por. m.in. orzeczenia z: 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; 16 grudnia 2008 r., Frankowicz przeciwko Polsce, skarga nr 53025/99; 10 lutego 2009 r. Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03). Uwzględnienie jego dorobku w niniejszej sprawie jest tym bardziej konieczne, że art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) został wskazany przez wnioskodawcę jako jeden z wzorców kontroli zaskarżonych regulacji. W kontekście tego przepisu ETPC konsekwentnie wskazywał, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa (co jest warunkiem wystarczającym – por. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00). Kryteriami takimi mogą być również: charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość kary (przy czym dana regulacja nie musi spełniać łącznie tych dwóch kryteriów; por. powołany wyżej wyrok w sprawie Zolotukhin). Sprawa (niezależnie od swojej formalnej kwalifikacji) wymaga odpowiedniego stosowania gwarancji przewidzianych dla odpowiedzialności karnej wtedy, gdy dotyczy odpowiedzialności mającej na celu zapewnienie przestrzegania określonych norm, a sankcja wiążąca się z tą odpowiedzialnością przekracza pewien stopień surowości. W rezultacie ETPC odnosił gwarancje ochronne, wynikające z art. 6 Konwencji, także do postępowań dyscyplinarnych (por. orzeczenie z 23 czerwca 1981 r., Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii, skargi nr 6878/75 i 7238/75), wykroczeń drogowych (por. orzeczenia z 23 października 1995 r.: Schmutz przeciwko Austrii, skarga nr 15523/89; Umlauft przeciwko Austrii, skarga nr 15527/89; Pramstaller przeciwko Austrii, skarga nr 16713/90; Palaoro przeciwko Austrii, skarga nr 16718/90; Pfarrmeier przeciwko Austrii, skarga nr 16841/90; Gradinger przeciwko Austrii, skarga nr 15963/90) oraz deliktów podatkowych (por. orzeczenie z 24 lutego 1994 r., Bendenoun przeciwko Francji, skarga nr 12547/86; tu jednak niekonsekwentnie: por. orzeczenie z 23 lipca 2002 r., Janosevic przeciwko Szwecji, skarga nr 34619/97).

Mając na uwadze powyższe argumenty, uważam, że rozpatrując niniejszą sprawę, Trybunał Konstytucyjny powinien przyjąć odmienną metodologię orzekania, która – w moim przekonaniu – prowadziła by go do innych wniosków, niż zawarte w kwestionowanym przeze mnie wyroku. Zamiast koncentrować się na – przyjętym za przepisami ustawowymi – 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.

2. 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. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku, tego typu sankcje – w odróżnieniu od kar w rozumieniu prawa karnego – mogą być wymierzane nie tylko osobom fizycznym, lecz także osobom prawnym, stosowane są automatycznie z tytułu odpowiedzialności

obiektywnej i pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną, a nie represyjną (por. pkt 2.3. uzasadnienia wyroku; powtórzenie tez zawartych w powołanym wyroku o sygn.: SK 52/04 oraz wyrokach z: 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, niepublikowane; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; podobnie: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 74).

Przed wszystkim nie można zasadnie twierdzić, że możliwość wymierzenia kar na podstawie zaskarżonych przepisów także osobom prawnym (np. armatorom, por. art. 63 ustawy o rybołówstwie) stanowi przeszkodę dla odpowiedniego stosowania wobec nich gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji i art. 6 Konwencji. W powołanym powyżej wyroku o sygn. K 18/03 Trybunał Konstytucyjny potwierdził bowiem, że jest to konieczne także w odniesieniu do podmiotów zbiorowych ponoszących odpowiedzialność represyjną przewidzianą w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, ze zm.). Podkreślenia wymaga, że ustawa ta zakłada odpowiednie stosowanie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) do wszystkich aspektów odpowiedzialności karnej takich podmiotów, z wyjątkiem m.in. wypadków, w których – ze względu na specyfikę podmiotu zbiorowego – ustawa zawiera samodzielną, odmienną regulację (por. art. 22 tej ustawy).

Jeżeli zaś 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 ich zaliczenia do regulacji administracyjnych. Choć Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do oceny poziomych relacji między przepisami prawa (por. szerzej np. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183), nie może nie dostrzegać podobieństwa między zaskarżonymi rozwiązaniami i niektórymi czynami niedozwolonymi sankcjonowanymi przez ustawę z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: k.w.). Chodzi tu w szczególności o wykroczenia scharakteryzowane w art. 75 k.w. (wyrzucanie przedmiotów i wylwanie płynów z okna) i 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 20 rozporządzenia). Charakterystyka czynu niedozwolonego w obydwu wypadkach jest podobna. Przedmiotem naruszenia mogą być te same wartości konstytucyjne (ochrona środowiska, art. 5 Konstytucji). Wymierzane sankcje mają charakter kar pieniężnych – w wypadku deliktu rybackiego w wysokości od 1000 do 20000 zł, a w wypadku wspomnianych wykroczeń – odpowiednio do 500 lub do 1000 zł. W tym kontekście różnice między wspomnianymi przepisami (możliwość popełnienia wykroczenia tylko przez osobę fizyczną, karanie wykroczeń także naganą lub ograniczeniem wolności, subiektywizacja odpowiedzialności za wykroczenia) mają znaczenie drugorzędne.

Wobec powyższego nie jest jasne, dlaczego sprawca wykroczenia (na ogół mniej szkodliwego społecznie i karanego karą mniej dolegliwą) może – odpowiednio – korzystać ze wszystkich gwarancji konstytucyjnych przewidzianych dla odpowiedzialności karnej (por. powołany wyrok o sygn. P 48/06), a sprawca deliktu rybackiego nie. W tym wypadku zakwalifikowanie jednych czynów, polegających na zaśmiecaniu środowiska poprzez dokonanie tej samej czynności fizycznej („wyrzucenia”), jako wykroczeń, a innych 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 odpowiedzialności 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.

3. Jedną z gwarancji, które – moim zdaniem – powinny się odnosić do wszystkich postępowań represyjnych (także do postępowań na podstawie zaskarżonych przepisów), jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny (por. powołane wyżej wyroki). W tym kontekście należy zauważyć, że 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 kwestię tę należy rozważyć w kontekście orzecznictwa ETPC. Odnosząc się do oceny sądów administracyjnych jako sądów w rozumieniu art. 6 Konwencji, dokonał on bardzo istotnego rozróżnienia (por. D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009, s. 230 i n.). Stwierdził mianowicie, że w „klasycznych” sprawach administracyjnych („*classic exercise of administrative discretion*”) *nie jest wymagane, aby sąd administracyjny miał możliwość oceny faktów* (por. np. orzeczenia z: 21 września 1993 r., Zumtobel przeciwko Austrii, skarga nr 12235/86 – sprawa dotycząca wywłaszczenia; 28 maja 2002 r., Kingsley przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 35605/97; 22 listopada 1995 r., Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 19178/91; 4 października 2001 r., Potocka i inni przeciwko Polsce, skarga nr 33776/96). Są to tego rodzaju sprawy, w których – mimo, że decyzje w nich zapadły dotyczą praw i obowiązków obywateli („*civil rights and obligations*”) – ciężar dokonania ustaleń faktycznych i wydania decyzji powinien spoczywać na organie administracji, a nie sądzie. Odmiennie jest w sprawach „socjalnych” (np. zatrudnienie, opieka nad dziećmi) – w tym wypadku, według utrwalonego orzecznictwa ETPC, sąd musi mieć możliwość oceny także faktów (por. orzeczenia z: 8 lipca 1987 r., W. przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 9749/82; 28 czerwca 1990 r., Obermeier przeciwko Austrii, skarga nr 11761/85; 17 grudnia 1996 r., Terra Woningen przeciwko Holandii, skarga nr 20641/92; 20 czerwca 2002 r., Koskinas przeciwko Grecji, skarga nr 47760/99; 13 lutego 2003 r., Chevrol przeciwko Francji, skarga nr 49636/99; 27 maja 2003 r., Crisan przeciwko Rumunii, skarga nr 42930/98; 7 grudnia 2004 r., Kilian przeciwko Czechom, skarga nr 48309/99).

Art. 6 Konwencji w aspekcie jurysdykcji sądów administracyjnych rozumiany jest zatem dwojako. W „zwyczajnych” sprawach z zakresu prawa prywatnego między jednostkami, jak również w sprawach z udziałem władz publicznych sąd administracyjny powinien mieć możliwość weryfikacji decyzji administracyjnej z punktu widzenia zarówno prawa, jak i faktów. Natomiast w sprawach z zakresu prawa publicznego (a więc „klasycznych” niejako sprawach administracyjnych) tak daleko idące wymogi nie są formułowane.

Przenosząc powyższe ustalenia ETPC na grunt niniejszej sprawy, uważam, że wskazane w rozporządzeniu delikty rybackie, za które są wymierzane kary finansowe, nie są „klasycznymi” sprawami administracyjnymi. Konieczne jest więc poddanie ich kognicji sądów o pełnej jurysdykcji, którego to warunku nie spełniają sądy administracyjne. Co do zasady sądy te są powołane jedynie do badania legalności działania administracji publicznej (por. art. 184 Konstytucji i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.). Przysługujące im możliwości weryfikacji ustaleń organów administracyjnych w zakresie faktów są znacznie

ograniczone. Co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję (art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Od tej zasady istnieje wyjątek, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem wyjątkowo dopuszczalne jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów i dokonanie nowych ustaleń faktycznych w tym postępowaniu, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki: jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Nie bez znaczenia jest również to, że cechą charakterystyczną postępowania administracyjnego jest brak obligatoryjności rozstrzygania sprawy na rozprawie (por. art. 89 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.).

Na skutek tak ukształtowanego mechanizmu odpowiedzialności administracyjnej odpowiedzialność za delikty rybackie – mimo jej represyjnego charakteru – nie następuje w sposób odpowiadający wymogom stawianym postępowaniom represyjnym przez Konstytucję oraz Konwencję. Choć zaskarżone przepisy przewidują miarkowanie wysokości kar (w rozporządzeniu są one bowiem zawsze określone „widełkowo”, przez wskazanie górnej i dolnej granicy), badający sprawę sąd administracyjny nie dysponuje wystarczającymi narzędziami do weryfikacji, czy została ona wymierzona na poziomie sprawiedliwym. W szczególności nie ma on możliwości prowadzenia ustaleń co do faktu zaistnienia winy (która zresztą, jak wskazano wyżej, w obecnym stanie prawnym nie jest w ogóle przesłanką zaistnienia odpowiedzialności).

Powyższe deficyty postępowania administracyjnego w badanym zakresie są dodatkowo pogłębiane przez wadliwą praktykę. Jak oświadczył na rozprawie przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kary za delikty rybackie są wymierzane na podstawie ministerialnej instrukcji, a więc aktu podustawowego. Koliduje to z zasadą *nullum crimen sine lege*, która powinna mieć odpowiednie zastosowanie także do czynów ujętych w zaskarżonych regulacjach.

Dla rozwiania ewentualnych wątpliwości należy dodać, że zdanie odrębne kwestionuje tylko brak pełnej jurysdykcji sądów administracyjnych w omawianym zakresie, a nie dotyczy (z przyczyn oczywistych) ich niezawisłości.

Z powyższych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.