

32/3/A/2015

WYROK

z dnia 17 marca 2015 r.

Sygn. akt K 31/13*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 marca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574) z art. 20 i art. 32 ust. 2 w związku z art. 2, art. 22 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji i w związku z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 3) art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji,
- 4) § 3 pkt 20 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 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 5) § 3 pkt 20 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 9 Konstytucji,
- 6) § 2 – § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 7

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 442.

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 9 Konstytucji,

- 7) § 2 – § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 4 z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 92 Konstytucji,
- 8) rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3) z konstytucyjną zasadą „rządów prawa, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, proporcjonalności ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności, niedyskryminacji i proceduralnego prawa do przedstawienia argumentów w sprawie, która bezpośrednio dotyczy jednostki (*audiatur et altera pars*)”,

o r z e k a:

1. Art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. § 2 – § 5 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 2009 r. Nr 112, poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125, poz. 849) w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych:

a) są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) nie są niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 i 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, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) 5 czerwca 2013 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574; dalej: ustawa o rybołówstwie) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał przepisy Konstytucji, a niektóre z nich „w związku” z przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

1.1. Po pierwsze, wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 20 i art. 32 ust. 2 w związku z art. 2, art. 22 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na wprowadzenie niczym nieuzasadnionej dyferencjacji podmiotowej w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, nałożonych na armatorów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy) i na kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W uzasadnieniu tego zarzutu wnioskodawca wskazał, że jedynym miarodajnym kryterium winy i wysokości wymierzonej kary powinna być ocena skali wykroczenia. Wielkość statku jest kryterium, które wprowadza nieuprawnioną dyskryminację osób znajdujących się w tej samej sytuacji tj. prowadzących identyczną (podobną) działalność gospodarczą.

1.2. Po drugie, wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji i w związku z art. 6 Konwencji ze względu na „niekonsekwentne, nieprecyzyjne i arbitralne rozbieżności regulacji represyjnej na dwa poziomy normatywne tj. ustawowy (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy) oraz pod-ustawowy (rozporządzenie), co godzi w zasady pewności, określoności prawa, wyłączności ustawy w zakresie regulowania statusu jednostki oraz niedyskryminacji”.

Wnioskodawca wskazał w uzasadnieniu, że zgodnie z zasadą wyłączności ustawowego regulowania statusu jednostki oraz zasadą *nullum crimen sine lege*, podstawą ingerencji w sferę praw i wolności jednostki może być wyłącznie akt o randze ustawy. Tymczasem rozporządzenie z 2005 r. w sposób kazuistyczny tworzy nowe typy zachowań zabronionych pod groźbą kary i wychodzi poza katalog zachowań stypizowanych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie.

1.3. Trzeci zarzut dotyczy niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 2 w związku z art. 92 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że „blankietowe” przekazanie materii ustawowej do regulacji na poziomie wykonawczym powoduje naruszenie zasad prawidłowej legislacji i hierarchii źródeł prawa. Taka praktyka jest niedopuszczalna w szczególności w sferze prawa represyjnego. W konsekwencji minister przejął funkcję ustawodawcy; stworzył rozbudowany katalog czynów zabronionych, wychodząc poza katalog wskazany w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie.

Wnioskodawca podkreślił ponadto, że odesłanie w art. 63 ust. 4 ustawy o

rybołówstwie do kryterium społecznej szkodliwości jest nieracjonalne (z rozporządzenia z 2005 r. wynika obowiązek wymierzenia kary, co najmniej w minimalnej wysokości ustalonej w tym rozporządzeniu). Przede wszystkim jednak, posługiwanie się nieostrym terminem „społeczna szkodliwość” pozwala organom wykonawczym i administracyjnym korzystać ze swobody rekonstrukcji typów zachowań zabronionych pod groźbą kary.

1.4. Czwarty zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 Konwencji w zakresie, w jakim „konstrukcja tego przepisu zostaje oderwana od kwestii zakazu, a w to miejsce powiązana jest z obiektywną okolicznością wyczerpania (...) ogólnej kwoty połowowej”. Zdaniem wnioskodawcy, oznacza to wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej; podmiot dokonujący połowów po wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej podlega ukaraniu, pomimo że nie została wyczerpana przyznana indywidualna kwota połowowa. W uzasadnieniu tego zarzutu, wnioskodawca dodał wzorzec kontroli w postaci art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

W punkcie 5 *petitum* wniosku wnioskodawca zakwestionował zgodność tego samego przepisu (tj. § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r.) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji, ze względu na „wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie”. Rozporządzenie z 2005 r. tworzy rozbudowany katalog zachowań zagrożonych bardzo dotkliwymi karami, podczas gdy delegacja ustawowa zawarta w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie upoważniała jedynie do określenia wysokości kar pieniężnych.

1.5. W szóstym punkcie *petitum* wniosku wnioskodawca zakwestionował zgodność § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji, z uwagi na daleko idące ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w drodze aktu wykonawczego do ustawy; wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie; modyfikację treści ustawy o rybołówstwie; wprowadzenie odpowiedzialności za czyny zabronione określone w rozporządzeniu; pozostawienie organom stosującym prawo zbyt dużej swobody interpretacyjnej, co godzi w zasadę pewności prawa i legalności, jako elementów demokratycznego państwa prawnego.

W punkcie 7 *petitum* wnioskodawca zakwestionował te same przepisy (§ 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.) z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 92 Konstytucji ze względu na wprowadzenie nieznanego w ustawie „widelkowego” sposobu określenia wysokości kar. Wnioskodawca wskazał ponadto, że ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie zawiera upoważnienia do ustalenia minimalnych limitów wymiaru kary. Wprowadzenie minimalnych limitów wymiaru kary w rozporządzeniu jest sprzeczne z brzmieniem samej ustawy i jednocześnie przekracza zakres delegacji ustawowej. Tego typu rozszerzenie odpowiedzialności w rozporządzeniu z 2005 r. w sposób oczywisty działa na niekorzyść adresatów tych przepisów, skoro na gruncie rozporządzenia z 2005 r. nie można wymierzyć kary niższej od określonej w tym rozporządzeniu. Ustawa o rybołówstwie nie określa dolnej granicy kar i nie upoważnia ministra do jej określenia w rozporządzeniu.

1.6. Poza zarzutami dotyczącymi przepisów ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r., wnioskodawca – „z ostrożności procesowej” – wystąpił o rozważenie możliwości samodzielnego skontrolowania przez Trybunał konstytucyjności rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz

połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3; dalej: rozporządzenie nr 804/2007). Zdaniem wnioskodawcy, możliwość ta nie jest wykluczona w świetle wyroku TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09. Kwestionowane rozporządzenie nr 804/2007 należałoby zbadać „z perspektywy konstytucyjnych standardów w postaci rządów prawa, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, proporcjonalności, niedyskryminacji i prawa do rzetelnego postępowania, w którym beneficjent prawa musi mieć proceduralną możliwość przedstawienia swojego stanowiska (*audiatur et altera pars*)”.

1.7. Według wnioskodawcy, gdyby Trybunał nie skontrolował samodzielnie rozporządzenia nr 804/2007, zasadne byłoby „wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego w przedmiocie ważności i interpretacji właściwego w sprawie prawa unijnego”. Wnioskodawca sformułował przy tym pytania dotyczące sposobu interpretacji i ważności rozporządzenia nr 804/2007.

2. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu, w piśmie z 12 marca 2015 r., przedłożył wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z zasadą wyłączności regulacji ustawowej, wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z zasadą określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie 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.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. W ramach obszernej analizy formalnej wniosku Marszałek Sejmu zrekonstruował zakres zaskarżenia ustawy o rybołówstwie i do tego zakresu ograniczył merytoryczne stanowisko.

Po pierwsze, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie służy zagwarantowaniu przestrzegania postanowień ustawy o rybołówstwie, ale także realizacji Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (dalej: WPR). W ocenie Sejmu, podmioty wskazane w art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie nie należą do tej samej kategorii podmiotów, a więc nie można uznać, że odmienne uregulowanie ich sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości. Wbrew poglądom wnioskodawcy, cechą istotną, charakteryzującą kategorie podmiotów, do których może mieć zastosowanie art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie, nie jest prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie rybołówstwa morskiego, ale wykonywanie rybołówstwa morskiego jednostką połowową o określonych gabarytach. Ustawodawca wyraźnie odmiennie ukształtował zatem sytuację prawną różnych grup podmiotów w kontekście górnego progu zagrożenia karą administracyjną. Z tego względu Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Po drugie, Sejm zgodził się, że administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 63 ust. 1-4 ustawy o rybołówstwie, stanowią ingerencję państwa w

konstytucyjne prawa (np. prawa majątkowe jednostki), dlatego powinny być oceniane przez pryzmat zasady wyłączności regulacji ustawowej, ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji (sposób sformułowania zarzutu przesądza o tym, że wzorzec w postaci art. 42 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny).

Jednocześnie Marszałek Sejmu uznał, że art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie nie narusza zasady wyłączności regulacji ustawowej. Zakwestionowany przepis ustala zakres podmiotowy odpowiedzialności administracyjnej, określa rodzaj sankcji i jej górne granice. Odwołuje się przy tym w sposób blankietowy do przepisów, które już obowiązują lub które mogą być dopiero w przyszłości uchwalone. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja jest zrozumiała, gdyż uwzględnia specyfikę i złożoność materii, która uniemożliwia szczegółowe określenie treści obowiązku zabezpieczonego karą administracyjną; art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, jako przepis blankietowy, wymaga współstosowania innych aktów normatywnych. Zasada wyłączności regulacji ustawowej nie wyklucza posługiwania się normami blankietowymi w konstrukcji przepisów represyjnych. Zawarte w zaskarżonych przepisach odesłanie do przepisów o rybołówstwie, których źródłem są ustawy lub akty normatywne UE, spełnia zatem wymóg przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji bezpodstawne jest również twierdzenie, że art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, przez to że „rozbija regulację represyjną na dwa poziomy normatywne”.

2.3. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca, przekazując do regulacji w drodze rozporządzenia określenie „wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 ustawy”, nie naruszył związku funkcjonalno-materialnego ustawy i rozporządzenia. Przekazanie ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa kompetencji do ustalenia wysokości sankcji jest racjonalne. Jako organ odpowiedzialny za politykę w tym obszarze powinien mieć aktualne i dostateczne informacje o naruszeniach ustawy o rybołówstwie i przepisów WPR, a także o ich skutkach społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Zakwestionowany art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że orzekanie w zakresie ważności prawa pochodnego, do którego należy rozporządzenie nr 804/2007, jest niedopuszczalne. A zatem postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Wobec stwierdzonego braku kognicji Trybunału w zakresie kontroli konstytucyjności rozporządzenia nr 804/2007, zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie nie zachodzi potrzeba wystąpienia przez Trybunał z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto wniosek o pytanie prejudycjalne nie został przez grupę posłów powiązany z zarzutem niekonstytucyjności ustawy o rybołówstwie, zaś orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że polskie organy wymiaru sprawiedliwości nie mają problemów z ustaleniem treści normatywnej rozporządzenia nr 804/2007 (zob. wyrok NSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1104/10).

3. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister Rolnictwa) w piśmie z 5 września 2013 r., biorąc pod uwagę przedmiot wniosku i argumentację grupy posłów, a także wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, wyraził pogląd, że zarzuty dotyczące rozporządzenia z 2005 r. były już rozpatrywane przez Trybunał w sprawie o sygn. K 13/08. W tym zakresie zatem postępowanie powinno zostać umorzone.

Jednocześnie Minister Rolnictwa, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił powyższego stanowiska, odniósł się do poszczególnych zarzutów podniesionych we

wniosku. Zdaniem Ministra Rolnictwa, wszystkie zakwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Minister Rolnictwa zwrócił uwagę, że wnioskodawca, kwestionując przepisy ustawy o rybołówstwie, w swojej argumentacji nawiązuje do treści rozporządzenia z 2005 r., które ustanawia „nakazy i zakazy”. Zdaniem Ministra, rozporządzenie z 2005 r. nie zawiera takiego przepisu, który wykraczałby poza regulację ustawową, ponieważ ustala jedynie wysokość kar za naruszenia określone w innych przepisach prawa. Przepisy rozporządzenia z 2005 r. „nie tworzą katalogu czynów zabronionych”; doprecyzowują (wykonują) regulację ustawową, określając wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o rybołówstwie i innych aktów normatywnych. Minister Rolnictwa nie zgodził się z twierdzeniem wnioskodawcy, że w rozporządzeniu „wprowadzono nieznany ustawie sposób obliczania kar finansowych oraz określania ich wysokości”. W rozporządzeniu nie wskazano żadnego sposobu „obliczania” kar, ale określono, jaka jest minimalna i maksymalna wysokość kary za dane naruszenie, z zachowaniem zasady wynikającej z art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie.

3.1. Odnosząc się do wniosku o „samodzielne skontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności rozporządzenia Komisji 804/2007”, Minister Rolnictwa stwierdził, że wnioskodawca nie wskazał żadnych konkretnych wzorców kontroli, które powinny zostać wzięte w tym zakresie pod uwagę. Zwrócił również uwagę, że rozporządzenie nr 804/2007 obowiązywało wyłącznie w roku 2007 r. Z tych względów postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Minister Rolnictwa wskazał ponadto, że Trybunał, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; nie jest zatem uprawniony do badania, czy akt normatywny właściwego organu Unii Europejskiej wydany został zgodnie z procedurą obowiązującą w Unii Europejskiej.

3.2. Minister Rolnictwa wskazał, że wnioski o wystąpienie „do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego” były formułowane w postępowaniach przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących kar nakładanych na armatorów i kapitanów statków za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana. Sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny), rozpatrując takie wnioski, stwierdziły, że „nie ma żadnych wątpliwości co do ważności rozporządzenia nr 804/2007, ani też co do jego interpretacji, zatem nie było potrzeby występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE” (wyrok NSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1101/10).

4. Prokurator Generalny w piśmie z 30 kwietnia 2014 r. przedstawił następujące stanowisko:

- 1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 4) w zakresie dotyczącym badania zgodności:
 - a) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 20 oraz art. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2, art. 32 ust. 2, art. 42 ust. 2 i 3, art. 92 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji,

- c) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 32 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji,
 - d) § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie oraz z art. 2 i z art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 Konwencji, a także z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji,
 - e) § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji,
- postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawa o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;
- 5) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

4.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów zawartych we wniosku Prokurator Generalny rozważył kwestie formalne.

Po pierwsze, Prokurator Generalny stwierdził, że wniosek grupy posłów o kontrolę rozporządzenia nr 804/2007 nie może być uwzględniony. Kontrola aktu wtórnego prawa wspólnotowego nie mieści się we właściwości Trybunału (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji). W tym zakresie postępowanie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, Prokurator Generalny wskazał, że wniosek grupy posłów, w zakresie określonym w pkt 4 lit. a-e stanowiska Prokuratora, nie spełnia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, pozwalających na jego merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał, ze względu na brak uzasadnienia poszczególnych zarzutów. W związku z tym, we wskazanym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Po trzecie, mając na uwadze, że przepisy ustawy o rybołówstwie i rozporządzenia z 2005 r. były już przedmiotem oceny Trybunału w wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, Prokurator Generalny ustalił, że w zakresie dotyczącym ustawy o rybołówstwie, w niniejszej sprawie i w sprawie o sygn. K 13/08 nie występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, zarzutów oraz części powołanych wzorców kontroli. Nie zachodzi zatem przesłanka *ne bis in idem*, która byłaby podstawą umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie.

Badanie zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2005 r. Prokurator Generalny uznał za zbędne w świetle wyroku o sygn. K 13/08 (wystąpiła tożsamość zarzutów i wzorców kontroli). Konkluzja ta nie dotyczy jednak przepisów rozporządzenia z 2005 r., które zostały dodane na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 125, poz. 849; dalej: rozporządzenie z 2010 r.).

4.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, Prokurator Generalny stwierdził, że zróżnicowanie wysokości górnej granicy kary pieniężnej w zależności od wielkości statku rybackiego ma charakter racjonalnie uzasadniony; odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami oraz wartościami konstytucyjnymi, w szczególności zaś z wynikającym z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji obowiązkiem władz publicznych ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne

współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zasadne jest uznanie, że art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

4.3. Nawiązując do zarzutów wnioskodawcy wobec art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, Prokurator Generalny uznał, że kwestionowana regulacja nie przewiduje odrębnego określenia zakazów i nakazów dotyczących wykonywania rybołówstwa, których naruszenie zagrożone jest karą pieniężną „na dwóch poziomach normatywnych”, tj. w ustawie o rybołówstwie i rozporządzeniu z 2005 r. W związku z tym nie prowadzi do podziału podmiotów dokonujących naruszeń przepisów regulujących wykonywanie rybołówstwa na dwie grupy. Tym samym art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli wskazanych przepisów ustawy o rybołówstwie.

Kwestionowana regulacja nie narusza także konstytucyjnego wymogu, aby ograniczenie konstytucyjnych praw następowało wyłącznie w drodze ustawy. Prokurator Generalny przypominał, że w wyroku 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, Trybunał stwierdził, że kary wynikające z art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. W związku z tym, w niniejszej sprawie zasadne jest przyjęcie, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie. W konsekwencji także art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako przepis występujący – w uzasadnieniu wniosku – w powiązaniu z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

4.4. Prokurator Generalny uznał za zasadny zarzut niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, Prokurator Generalny wskazał wadliwość językową art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, która powoduje, że przepis ten narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji oraz jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza zakaz regulowania aktem wykonawczym materii ustawowej; przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu dolnej granicy wysokości kar pieniężnych. Po trzecie, zastrzeżenia konstytucyjne budzi szczegółowość wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Brak należycie sprecyzowanych wytycznych nadaje kwestionowanemu upoważnieniu charakter blankietowy, co stanowi naruszenie wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, zasadne jest uznanie, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.5. Prokurator Generalny przyjął, że stwierdzenie, iż art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji spowoduje utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia z 2005 r. W takim wypadku, zbędne byłoby badanie zarzutów dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim podlegają one rozpoznaniu w niniejszej sprawie (tj. w zakresie, który nie był przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. K 13/08). Jeśliby Trybunał nie podzielił poglądu o niekonstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że § 2 pkt 38-42, § 3 pkt 39-49 oraz § 4 pkt 8a i pkt 40-49 rozporządzenia z 2005 r. (tj. przepisy dodane na podstawie rozporządzenia z 2010 r.) są zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie i nie są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 63 ust. 4 ustawy.

4.6. Prokurator Generalny wniosł, w razie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, o odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu o 18 miesięcy, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Wskazał, że utrata mocy obowiązującej rozporządzenia z 2005 r. – w związku z utratą mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego – uniemożliwiałaby nakładanie kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie, a tym samym utrudniałoby to realizację ciążących na Polsce zobowiązań w ramach prowadzenia WPR.

5. Trybunał w piśmie z 25 lutego 2015 r. zwrócił się do Ministra Rolnictwa o udzielenie informacji na temat praktyki stosowania przepisów objętych wnioskiem, a w szczególności o wyjaśnienie: jak przebiega procedura informowania zainteresowanych podmiotów o wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej; jak przedstawia się struktura kar pieniężnych nałożonych na podstawie przepisów ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r. w poszczególnych latach, począwszy od 2007 r. (liczba ukaranych podmiotów w poszczególnych latach, rodzaj naruszeń, wysokość nałożonych kar); czy toczyły się postępowania dotyczące umarzania, odraczania spłat oraz rozkładania na raty wymierzonych kar pieniężnych.

W piśmie z 13 marca 2015 r. Minister Rolnictwa wyjaśnił, że kwestia zamykania łowisk przez państwa członkowskie wynika z przepisów unijnych i została uregulowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającym rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz 1966/2006 (Dz. Urz. UE L 343 z 22.12.2009, s. 1; dalej rozporządzenie Rady nr 1224/2009). Zgodnie z art. 35 ust. 1 lit. a tego rozporządzenia, każde państwo członkowskie ustala datę, począwszy od której można uznać, że połowy stada lub grupy stad objętych kwotą dokonane przez statki rybackie pływające pod jego banderą wyczerpały tę kwotę. Od tej daty dane państwo członkowskie zabrania prowadzenia połowów.

Na gruncie przepisów krajowych, kwestię tę regulował art. 17a ustawy o rybołówstwie, zgodnie z którym minister właściwy do spraw rybołówstwa w wypadku zagrożenia wyczerpania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego lub w wypadku wyczerpania tej kwoty mógł wprowadzić, w drodze rozporządzenia, czasowy zakaz prowadzenia połowów określonych gatunków organizmów morskich na określonym obszarze lub prowadzenia połowów określonymi narzędziami połowowymi lub przez statki o określonych długościach całkowitych, kierując się stopniem wykorzystania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego oraz mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza.

Projekt rozporządzenia zamykającego połowy określonego gatunku ryb był szeroko konsultowany ze środowiskiem rybackim, a informacja o wejściu w życie tego rozporządzenia podawana była do publicznej wiadomości w drodze komunikatu przekazywanego organizacjom rybackim i umieszczanego na stronie internetowej ministra właściwego do spraw rybołówstwa oraz ogłoszenia w inspektoratach rybołówstwa morskiego. Następnie informacja ta przekazywana była Komisji Europejskiej, która podejmowała czynności w kierunku wydania stosownego rozporządzenia ustanawiającego zakaz połowów danego gatunku organizmów morskich na danym obszarze, wskazując banderę państwa, którego statkom zakazuje się prowadzenia połowów tego gatunku.

Minister Rolnictwa przedstawił ponadto strukturę kar nałożonych na podstawie ustawy o rybołówstwie w latach 2007-2014 oraz dane dotyczące wniosków o rozłożenie na raty należności wynikających z wymierzonych kar pieniężnych, a także dotyczące wniosków o umorzenie i odroczenie terminu spłaty kar pieniężnych.

II

Na rozprawie 17 marca 2015 r. uczestnicy postępowania co do zasady podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzupełnił pisemne stanowisko, przedstawiając ocenę tych przepisów rozporządzenia z 2005 r., które zostały dodane na mocy rozporządzenia z 2010 r. Minister wniósł o stwierdzenie, że § 2 pkt 38-42, § 3 pkt 39-49 oraz § 4 pkt 8a i pkt 40-49 rozporządzenia z 2005 r. są zgodne z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie oraz nie są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minister zwrócił także uwagę na zmianę stanu prawnego wynikającą z wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222) i skutki, jakie mogłoby wywołać ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Prokurator Generalny zaznaczył, że uchylenie ustawy o rybołówstwie (na mocy ustawy z 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim), nie stanowi przesłanki umorzenia postępowania, gdyż na podstawie zakwestionowanych we wniosku przepisów są bądź mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej – w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie – stał się bezprzedmiotowy wobec uchylenia tego przepisu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza formalna wniosku.

Przedmiotem wniosku grupy posłów (dalej: wnioskodawca) były przepisy ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592; dalej: ustawa o rybołówstwie) oraz przepisy 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał przepisy Konstytucji – w odniesieniu do niektórych z zakwestionowanych przepisów – w związku z przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

1.1. Na wstępie Trybunał rozważył kwestię zasadności merytorycznego rozpoznania wniosku wobec uchwalenia ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222; dalej: ustawa o rybołówstwie morskim). Ustawa o rybołówstwie morskim, zgodnie z jej art. 144, weszła w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”, tj. 4 marca 2015 r.

Na mocy art. 143 ustawy o rybołówstwie morskim: „Traci moc ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592)”.

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

(Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie stanowi obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania. Należy jednak podkreślić, że pojęcie „obowiązywania” w orzecznictwie Trybunału, uzasadniające kontrolną kognicję TK, jest rozumiane w sposób swoisty. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, podejmując wypowiedzi odnośnie do procesowych skutków utraty mocy obowiązującej przepisów poddanych ocenie ich zgodności z normami wyższego rzędu, konsekwentnie stwierdzał, że uchylenie przepisów nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez nie mocy obowiązującej. Zajęte przez Trybunał stanowisko odnosi się do przepisów o charakterze materialnoprawnym, które mimo ich formalnego uchylenia mogły być stosowane na podstawie właściwych przepisów intertemporalnych (zob. np. postanowienie TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143 i powołane tam orzecznictwo).

Dopuszczalność dalszego stosowania przepisów ustawy o rybołówstwie i rozporządzenia z 2005 r. wynika z art. 137 ust. 1 ustawy o rybołówstwie morskim, który przewiduje, że: „Do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem ust. 2-4”. Zastrzeżenia, o których mowa w ust. 2-4, nie dotyczą regulacji objętych badaniem w niniejszej sprawie.

Art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim utrzymuje w mocy wszystkie dotychczasowe przepisy mające zastosowanie „do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną”, w tym też znajdujące zastosowanie akty wykonawcze, w szczególności rozporządzenie z 2005 r.; tracą one moc, gdy już nie będą mogły znaleźć zastosowania do spraw wszczętych niezakończonych (więc skonsumują się).

Ustalenie, że uchylenie ustawy o rybołówstwie nie jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej przepisów zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu, pozwala stwierdzić, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania w zakresie badania art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Merytoryczna ocena tych przepisów jest dopuszczalna.

Trybunał dopuścił także merytoryczną ocenę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (zob. pkt 4 w części III niniejszego uzasadnienia).

1.2. Poza problemem dopuszczalności rozpoznania sprawy z uwagi na uchylenie ustawy o rybołówstwie, Trybunał Konstytucyjny zmuszony był odnieść się także do innych kwestii. Ze względu na rozbieżności występujące pomiędzy zarzutami sformułowanymi w *petitum* wniosku i w jego uzasadnieniu, a także z uwagi na brak argumentacji odnoszącej się do poszczególnych wzorców kontroli, Trybunał dokonał na wstępie oceny formalnoprawnej wniosku w świetle wymagań przepisów ustawy o TK.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wniosek skierowany do Trybunału (także wniosek grupy posłów) powinien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (pkt 1); określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 2); sformułowanie zarzutu niezgodności z wzorcem kontroli, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3); uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę, (skarżącego, sąd pytający) krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotą zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem

normatywnym a wskazanym wzorcem. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114).

1.2.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wniosek grupy posłów (wziąwszy pod uwagę *petitum* i uzasadnienie wniosku) spełnił powyższe warunki jedynie w ograniczonym zakresie i za dopuszczalny uznał wniosek dotyczący badania zgodności:

1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 32 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 20, art. 32 ust. 2 w związku z art. 2, art. 22 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 32 ust. 2, art. 42 ust. 2 i 3, art. 92 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji);

3) art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 32 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji);

4) § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 63 ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 7 Konwencji).

W ocenie Trybunału, tylko w powyższym zakresie wniosek spełnił wymogi formalne. Wnioskodawca, powołując szereg przepisów Konstytucji, nie wskazał, na czym miałyby polegać naruszenie wszystkich, przywołanych we wniosku wzorców kontroli. Nie uzasadnił również zarzutów naruszenia przepisów Konwencji. Z tego względu wnioskodawca został wezwany zarządzeniem Prezesa TK do usunięcia braków formalnych pisma przez uzasadnienie zarzutów naruszenia niektórych z przywołanych wzorców kontroli. Wnioskodawca wskazanych braków nie uzupełnił. Tymczasem do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania wniosku przez Trybunał. Wnioskodawca tego warunku nie spełnił.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w zakresie, w jakim nie zostały uzasadnione zarzuty naruszenia wskazanych wyżej przepisów Konstytucji i Konwencji.

1.2.2. Trybunał uznał również za nieuzasadniony odrębny zarzut niezgodności § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 i art. 7 Konwencji (pkt 4 *petitum* wniosku).

Zgodnie z § 3 pkt 20 kwestionowanego rozporządzenia:

„§ 3. Wysokość kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej przez kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m wynosi: (...) 20) od 10.000 zł do 44.000 zł – za prowadzenie połowów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana”.

Wnioskodawca ograniczył się do stwierdzenia, że „kara wymierzona na podstawie zakwestionowanego przepisu odrywa się od subiektywnej zarzucalności i przypisywalności i przyjmuje odpowiedzialność zbiorową z tytułu przekroczenia ustalonej kwoty połowowej przez grupę osób prowadzących określoną działalność (połowową). Tym samym osoba, która może przestrzegać limitów w zakresie prowadzonej przez siebie działalności ponosi ujemne konsekwencje działania innych, a

okoliczność postępowania zgodnie z przyznanym jej pozwoleniem połowowym nie ma żadnego znaczenia”. Tak sformułowany zarzut wnioskodawcy wobec § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. nie został uzasadniony w kontekście wskazanych wzorców konstytucyjnych.

Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjności § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. w tym, że przepis ten przewiduje nałożenie kary na konkretnego kapitana statku rybackiego za naruszenie ogólnej kwoty połowowej przyznanej Polsce w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (dalej: WPR), bez względu na to, że dany podmiot nie przekroczył jeszcze indywidualnej kwoty połowowej. Powyższa rekonstrukcja zarzutu nie zmienia jednak faktu, że zarzut nie został uzasadniony przez wnioskodawcę.

Nawiązując do zakwestionowanej regulacji, należy tylko wspomnieć, że zgodnie z art. 17a ustawy o rybołówstwie „Minister właściwy do spraw rybołówstwa w przypadku zagrożenia wyczerpania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego lub w przypadku wyczerpania tej kwoty, może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, czasowy zakaz prowadzenia połowów określonych gatunków organizmów morskich na określonym obszarze lub prowadzenia połowów określonymi narzędziami połowowymi lub przez statki, o określonych długościach całkowitych, kierując się stopniem wykorzystania ogólnej kwoty połowowej danego gatunku organizmu morskiego oraz mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza”.

Ustawa przewidywała zatem, że minister właściwy do spraw rybołówstwa umocowany był do wprowadzenia zakazu połowów danego gatunku organizmu morskiego. Jak wyjaśnił Minister Rolnictwa, zasadą jest, że indywidualna kwota połowa jest nadawana, jako część ogólnej kwoty połowowej, przyznanej danemu krajowi w ramach WPR. Jeżeli zaś ogólna kwota połowowa zostanie wyczerpana, to przełowienia danego gatunku dopuszczają się wszyscy, którzy dany gatunek dalej wyławiają. Indywidualny podmiot odpowiada zatem za własne zachowanie, które w tym wypadku polega na prowadzeniu połowów wbrew istniejącemu w tym zakresie zakazowi. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że granicą czasową, do jakiej zezwolenie połowowe może być wykonywane, jest przekroczenie ogólnej kwoty połowowej. Choćby zezwolenie to nie było jeszcze wykorzystane w pełni, w sytuacji wyczerpania ogólnej kwoty połowowej (na skutek stwierdzonego przełowienia przez innych armatorów) dalszy połów jest zabroniony. Nie ma zatem potrzeby podejmowania przez właściwy organ jakiegokolwiek działania zmierzającego do wyeliminowania udzielonego zezwolenia, gdyż wraz z przekroczeniem ogólnej kwoty połowowej, zezwolenia tracą swoją skuteczność w tym znaczeniu, że już nie uprawniają do dalszych połowów z uwagi na fakt, że są one zabronione (zob. wyrok NSA z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1231/10, Lex nr 1071041).

Wnioskodawca nie nawiązał do wspomnianych regulacji i nie uzasadnił, na czym polega naruszenie wskazanych wzorców konstytucyjnych. Trybunał uznał, że rozpoznanie zarzutu dotyczącego § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. (sformułowanego w pkt 4 *petitum* wniosku), wobec braku jego uzasadnienia, jest niedopuszczalne i postanowił umorzyć postępowanie także w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Pozostałe zarzuty wobec § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r. (sformułowane w pkt 5 *petitum* wniosku) są tożsame z tymi zarzutami, które wnioskodawca skierował wobec § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r., i w związku z tym podlegały ocenie w ramach kontroli wskazanych przepisów rozporządzenia z 2005 r. (zob. pkt 5 w części III niniejszego uzasadnienia).

1.3. Zakreślony przez Trybunał dopuszczalny zakres przedmiotowy wniosku

wymagał dalszej oceny, z punktu widzenia przesłanki zbędności orzekania. Było to konieczne w związku z wcześniejszą oceną przepisów ustawy o rybołówstwie oraz przepisów rozporządzenia z 2005 r. w wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105).

W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada *ne bis in idem*, mająca na celu zapewnienie stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego. Zasada ta znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał umarza postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku. Trybunał nie wyklucza jednak ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawiłby nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. np. wyrok z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100 oraz postanowienie z 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 88).

Należy podkreślić, że elementem, który ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy w danej sprawie zachodzi zbędność orzekania, jest wynik wcześniejszego rozstrzygnięcia dotyczącego tego samego przedmiotu kontroli. Jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie Trybunału o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa, zasadne jest rozważenie, czy na tle rozpoznawanej sprawy występuje ujemna przesłanka zbędności orzekania (zob. postanowienie TK z 16 maja 2012 r., sygn. SK 29/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 60).

1.3.1. W wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „1. Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (...) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 Konwencji (...).

2. § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia (...) z (...) 2005 r.

a) nie są niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

b) są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

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 Trybunał postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności § 2 pkt 37, § 3 pkt 38, § 4 pkt 39 i § 5 pkt 29 rozporządzenia z 2005 r. z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdził, że w sprawie o sygn. K 13/08 nie były przedmiotem kontroli przepisy ustawy o rybołówstwie zakwestionowane w niniejszej sprawie, tj. art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie. W związku z tym, w zakresie dotyczącym wymienionych przepisów ustawy o rybołówstwie nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania.

1.3.2. Głębszej analizy pod kątem przesłanki zbędności orzekania wymagała ocena dotycząca zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów rozporządzenia z 2005 r.

Jak już wskazano, w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli były: § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r., zakwestionowane w kontekście zgodności z art. 63 ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie oraz z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z zacytowanej sentencji wyroku o sygn. K 13/08, przedmiotem

kontroli Trybunału było całe rozporządzenie z 2005 r. (a zatem także § 2 – § 5), oceniane pod kątem zgodności m.in. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Ministra Rolnictwa i Prokuratora Generalnego, zakwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy rozporządzenia z 2005 r. były już przedmiotem oceny w sprawie o sygn. K 13/08, gdyż Trybunał ocenił wówczas nie tylko wyodrębnione przepisy tego rozporządzenia, ale i całość rozporządzenia z 2005 r. Ponadto zarzuty dotyczące przepisów rozporządzenia z 2005 r. sformułowane w niniejszej sprawie są tożsame z zarzutami będącymi przedmiotem rozpoznania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 13/08. Wystąpiła także tożsamość wzorców kontroli. W konsekwencji Minister Rolnictwa i Prokurator Generalny opowiedzieli się za umorzeniem postępowania, ze względu na zbędność orzekania, w odniesieniu do tych przepisów rozporządzenia z 2005 r., które zostały już ocenione w sprawie o sygn. K 13/08.

1.3.3. Trybunał zajął odmienne stanowisko. Wprawdzie przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. K 13/08 było m.in. całe rozporządzenie z 2005 r., to jednak należy podkreślić, że przedmiotem oceny Trybunału nie były wyodrębnione w niniejszej sprawie przepisy rozporządzenia, tj. § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. i zarzuty skierowane wprost do tych przepisów. Należy zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że co do zasady zarzuty wnioskodawcy są tożsame z tymi, które padły w sprawie o sygn. K 13/08. Zarzuty te są jednak w niniejszej sprawie skierowane wobec konkretnych przepisów rozporządzenia z 2005 r., a nie do rozporządzenia jako całości. Trybunał, badając zarzuty w sprawie o sygn. K 13/08, zaznaczył, iż „kwestionowane rozporządzenie – jako całość (...) – spełnia wymienione warunki [warunki, jakie winno spełniać rozporządzenie – przyp. wł.] 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”. Trybunał zwrócił zatem wówczas uwagę, że zarzuty wnioskodawcy odnosiły się ogólnie do całego rozporządzenia z 2005 r.

Zdaniem Trybunału w niniejszym składzie, wnioskodawca w badanym obecnie wniosku wskazał przepisy rozporządzenia z 2005 r., które wymagają oceny; skonkretyzował swoje zarzuty w odniesieniu do wyodrębnionych przepisów rozporządzenia z 2005 r. (§ 2 – § 5). Wnioskodawca posłużył się przy tym argumentacją, która nie była zgłoszona we wcześniejszym postępowaniu. W szczególności nie był przedmiotem rozpoznania w sprawie o sygn. K 13/08 zarzut, że w rozporządzeniu z 2005 r. ustalono – bez upoważnienia ustawowego – minimalne wysokości kar pieniężnych.

Trybunał w wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, stwierdził, że podczas badania przesłanki zbędności istotne znaczenie ma rodzaj argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę. W sytuacji gdy dany przepis jest kwestionowany kolejny raz, a we wcześniejszym orzeczeniu uznano jego konstytucyjność, Trybunał powinien zbadać, czy w tym nowym wniosku zarzut niekonstytucyjności nie opiera się na nowych, wcześniej nieprzywołanych argumentach. Jeżeli inicjator postępowania podparłby swój zarzut nowymi istotnymi dowodami, badanie konstytucyjności powinno być przeprowadzone, choć dany przepis był już wcześniej kontrolowany (zob. J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” nr 4/2008, s. 79-80).

Trybunał, dzieląc powyższy pogląd, nie stwierdził podstaw do umorzenia postępowania, ze względu na ujemną przesłankę procesową zbędności orzekania, w zakresie dotyczącym badania zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2005 r.

Należy ponadto zauważyć, że po wyroku o sygn. K 13/08 rozporządzenie z 2005 r. zostało znowelizowane rozporządzeniem z dnia 15 czerwca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 125, poz. 849; dalej: rozporządzenie z 2010 r.), które weszło w życie 28 lipca 2010 r. W rozporządzeniu z 2005 r. w § 2 dodano pkt 38-42, w § 3 dodano pkt 39-49, zaś w § 4 po pkt 8 dodano pkt 8a. Dodane przepisy nie były dotychczas przedmiotem oceny Trybunału.

Trybunał uznał, że na tle porównywanych spraw nie występuje tożsamość przedmiotu zaskarżenia, a ponadto ogólna ocena rozporządzenia z 2005 r., jako całości, w sprawie o sygn. K 13/08, nie mogła uwzględniać niezgłoszonych wówczas argumentów, mających przemawiać za niekonstytucyjnością § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. Kontrolę konstytucyjności wskazanych przepisów rozporządzenia z 2005 r. należało zatem uznać za dopuszczalną.

1.4. Wnioskodawca wystąpił również do Trybunału „o rozważenie możliwości samodzielnego skontrolowania” konstytucyjności rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, s. 3; dalej: rozporządzenie nr 804/2007).

W związku z tym zauważyć należało, że zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, którego treść powtórzona została w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo Unii Europejskiej. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa Unii Europejskiej jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie zgodności tego prawa z Konstytucją. Brak kognicji w tym zakresie oznacza, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 178).

Wnioskodawca wsparł wniosek o zbadanie rozporządzenia nr 804/2007, odwołując się do uzasadnienia wyroku TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Należy jednak podkreślić, że Trybunał wyraził tam pogląd o dopuszczalności kontroli norm unijnego prawa pochodnego tylko w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Uzasadniając zajęte stanowisko, Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi bowiem osobny rodzaj postępowania.

W niniejszej sprawie, zainicjowanej wnioskiem grupy posłów, postępowanie w sprawie badania zgodności rozporządzenia nr 804/2007 zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Trybunał nie znalazł także podstaw do zawieszenia postępowania i wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) o wydanie orzeczenia wstępnego na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE).

Wnioskodawca skupił się na kwestii stosowania rozporządzenia nr 804/2007 oraz

wątpliwościach związanych z interpretacją pojęcia „dostępne informacje” użytego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. UE L 358 z 31.12.2002, s. 59).

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał, podkreślając subsydiarny charakter kompetencji do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego, przyjął, że przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości (zob. też wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63).

W związku z tym należało zauważyć, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest ocena konstytucyjności aktu prawa unijnego. Instytucja odesłania prejudycjalnego służy zaś – przede wszystkim – zapewnieniu jednolitego stosowania norm prawa UE. Zwrócenie się z pytaniem do TSUE, i to zarówno o wykładnię prawa unijnego, jak i o jego ważność, możliwe jest jedynie wówczas, gdy „decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku” (art. 267 TFUE), czyli musi istnieć zależność pomiędzy pytaniem sądu krajowego a przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. Innymi słowy, sąd krajowy stosuje w danym postępowaniu konkretną normę prawa unijnego, a jej wykładnia lub stwierdzenie (nie)ważności są niezbędne do wydania rozstrzygnięcia (zob. M. Szpunar, komentarz do art. 267, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel red. nauk., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2012, s. 391).

Na marginesie należy zauważyć, że wnioski o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym były składane w toku postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny nie miał żadnych wątpliwości co do ważności i interpretacji rozporządzenia nr 804/2007, zatem nie istniała potrzeba wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE (zob. wyrok NSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1101/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

2. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zarzut wnioskodawcy.

W *petitum* wniosku wnioskodawca zarzucił niekonstytucyjność art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie, ze względu na wprowadzenie nieczym nieuzasadnionej dyferencjacji podmiotowej w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, nakładanych na armatorów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy) i na kapitanów statków rybackich o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie:

„Kto wykonuje rybołówstwo morskie statkiem rybackim z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, podlega, w przypadku:

1) armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej pięćdziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego

przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;

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

3) armatora lub kapitana statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m – karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

Wspólna polityka rybołówstwa jest zbiorem zasad dotyczących zarządzania europejskimi flotami rybackimi i ochrony zasobów rybnych. Podstawowe zasady WPR określa obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 22).

Sposób sformułowania zarzutu w *petitum* wniosku (przez wskazanie jedynie art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie) sugeruje, że wnioskodawcy kwestionują dyferencjację podmiotową w zakresie kar z tytułu naruszenia przepisów ustawy, w zależności od tego, czy kara dotyczy armatora statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m, czy kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m.

Uzasadnienie tego zarzutu w dalszej części wniosku pozwala stwierdzić, że wnioskodawca w istocie podważa zróżnicowanie odpowiedzialności (w zakresie wysokości kar) armatora i kapitana statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie) oraz armatora i kapitana statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m (art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie).

Ustalenie, że przedmiotem kontroli jest dyferencjacja podmiotowa istniejąca pomiędzy grupą kapitanów i armatorów jednostek o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m oraz grupą armatorów i kapitanów jednostek o długości całkowitej mniejszej niż 10 m, wymaga powiązania zakwestionowanego przez wnioskodawcę art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybołówstwie z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie, który odnosi się do armatorów i kapitanów statku rybackiego o długości mniejszej niż 10 m.

Trybunał przypomina, że orzekanie w granicach zaskarżenia (art. 66 ustawy o TK) uwzględniać musi ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Jeżeli wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (niewskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna (zob. m.in. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121).

Trybunał zrekonstruował treść zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem oraz z jego uzasadnienia. Tak zrekonstruowany zarzut podlega rozpoznaniu pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kryterium, na którym ustawodawca oparł zróżnicowanie wysokości kar za naruszenie przepisów o rybołówstwie, jest długość całkowita statku rybackiego. Zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie, wymierzona armatorowi lub kapitanowi statku o

długości całkowitej mniejszej niż 10 m kara nie może przekraczać dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ustawodawca zróżnicował także wysokość kary pieniężnej w zależności od tego, czy jest wymierzana armatorowi, czy kapitanowi statku rybackiego o długości równej lub większej niż 10 m (odpowiednio do wysokości pięćdziesięciokrotnego i dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). Tego ostatniego zróżnicowania, jak ustalono wcześniej, wnioskodawca nie kwestionuje.

Wnioskodawca wskazał, że zróżnicowanie wysokości kar pieniężnych w zależności od długości statku rybackiego wynika prawdopodobnie z przyjęcia przez ustawodawcę założenia o potencjalnie większych dochodach uzyskiwanych przez armatorów (kapitanów) większych jednostek z tytułu przyznania im większych kwot połowowych. W ocenie wnioskodawcy, jest to założenie „czysto umowne”. Kryterium wysokości kar za naruszenie przepisów o rybołówstwie, zdaniem wnioskodawcy, powinno wynikać wyłącznie z wagi faktycznego naruszenia, np. odnosić się do wielkości przekroczenia kwoty połowowej.

2.2. Zasada równości.

Z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie mają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie (zob. wyroki TK z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22 i 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106).

Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane. Nie wolno dokonywać zróżnicowania według dowolnie ustalonego kryterium. Kryterium to musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy – wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Kryterium zróżnicowania musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach (zob. wyroki TK z: 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60; 5 listopada 2013 r., sygn. K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 120; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, niepubl.).

2.3. Analiza zgodności.

2.3.1. Adresatami zaskarżonego przepisu są podmioty podobne (armator lub kapitan statku), dopuszczające się naruszenia przepisów ustawy o rybołówstwie i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów WPR. Cechą wspólną adresatów jest wykonywanie, w sposób niezgodny z przepisami o rybołówstwie, tej samej przedmiotowo działalności gospodarczej, polegającej na rybołówstwie morskim statkiem rybackim. Ustawodawca zróżnicował sytuację tych podmiotów w zależności od tego, jaką długość całkowitą ma statek rybacki, za pomocą którego „wykonują rybołówstwo morskie”.

W wypadku statku rybackiego o długości całkowitej równej albo większej niż 10 m, górna granica kary pieniężnej możliwej do wymierzenia jego armatorowi i kapitanowi wynosi odpowiednio:

- w stosunku do armatora – pięćdziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy o rybołówstwie);
- w stosunku do kapitana – dwudziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybołówstwie).

W wypadku statku rybackiego o długości całkowitej mniejszej niż 10 m, górna granica kary pieniężnej, jaka może być wymierzona kapitanowi i armatorowi statku, wynosi dziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie).

Górna granica kary pieniężnej, przewidzianej za wykonywanie rybołówstwa morskiego statkiem rybackim o długości całkowitej równej lub większej niż 10 m z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisów WPR, jest zatem zdecydowanie wyższa aniżeli w wypadku wykonywania rybołówstwa morskiego z naruszeniem tychże przepisów statkiem rybackim o długości mniejszej niż 10 m.

Ustawodawca zróżnicował zatem maksymalną wysokość kar pieniężnych, opierając się na kryterium długości całkowitej statku rybackiego. Zdaniem Trybunału, zróżnicowanie kategorii podmiotów podobnych na podstawie tego kryterium nie prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie.

2.3.2. Obydwie grupy podmiotów należą do kategorii podmiotów wykonujących rybołówstwo morskie z naruszeniem określonych przepisów prawa. Przyjętym przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej zarówno kapitanów, jak i armatorów jest długość całkowita statków rybackich, którymi wykonywane jest, z naruszeniem przepisów prawa, rybołówstwo morskie. W kwestionowanych przepisach zostało zatem jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego została zróżnicowana sytuacja prawna ich adresatów.

Jak zwrócił uwagę Minister Rolnictwa, zróżnicowanie górnej wysokości kar pieniężnych w zależności od długości statku rybackiego jest uzasadnione

uwarunkowaniami technicznymi i możliwościami połowowymi dużych jednostek w porównaniu z jednostkami małymi. Możliwości połowowe statków rybackich są uzależnione od ich tonażu, a nie mocy silnika. Duże statki rybackie, o długości całkowitej powyżej 10 m, mogą odbywać dłuższe rejsy niż jednostki mniejsze. Są wyposażone w zbiorniki umożliwiające odpowiednie schładzanie złowionych ryb, a w związku z tym mogą dłużej przebywać na morzu bez konieczności zawijania do portu, co zwiększa ich możliwości połowowe. Według kryterium długości statków rybackich dokonywany jest również podział kwot połowowych. Większym jednostkom przyznaje się do odłowienia większe kwoty, co wiąże się z ich większymi możliwościami połowowymi, a tym samym większymi dochodami (zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej; Dz. U. Nr 282, poz. 1653, ze zm.). Ponadto duże jednostki wychodzą dalej w morze i odbywają dłuższe rejsy (dwudniowe lub trzydniowe, a nawet dłuższe) oraz wyposażone są w zbiorniki umożliwiające odpowiednie schładzanie wodą ryb, co powoduje, że mogą dłużej przebywać na morzu bez zawijania do portu. Natomiast małe jednostki, ze względu na ich ograniczony tonaż, prowadzą połowy w krótkich okresach, po których konieczne jest zejście do portu celem zdania świeżych ryb.

Statki rybackie o długości całkowitej równej lub większej niż 10 m mogą więc dokonywać połowów większej ilości organizmów morskich w morzu w celach zarobkowych aniżeli jednostki mniejsze. W związku z tym większe mogą być też korzyści ekonomiczne uzyskane w następstwie naruszenia przepisów dotyczących wykonywania rybołówstwa z użyciem jednostek o długości całkowitej równej lub większej niż 10 m, które mają większe możliwości połowowe aniżeli jednostki mniejsze. Używając większych statków rybackich, można też powodować poważniejsze uszczuplenia żywych zasobów morza.

2.3.3. Trybunał uznał powyższe argumenty za racjonalne. Przyjął, że wprowadzone w kwestionowanej regulacji zróżnicowanie jest zasadne, gdyż uzależnia wysokość górnej granicy kary pieniężnej, jaka może być wymierzona za naruszenie przepisów regulujących wykonywanie rybołówstwa morskiego, od wielkości statku rybackiego, a tym samym od potencjalnej wielkości uzyskanych w ten sposób korzyści majątkowych oraz wielkości możliwego uszczuplenia zasobów połowowych. Wprowadzone zróżnicowanie górnej granicy kar administracyjnych w zależności od wielkości statku rybackiego, umożliwia proporcjonalne karanie sprawców tych naruszeń. Organy nakładające kary pieniężne przewidziane w kwestionowanych przepisach, przy określaniu ich wysokości w konkretnych sprawach, muszą uwzględniać zasady proporcjonalności i słuszności, a zatem działać w zgodzie z ogólnymi zasadami przewidzianymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.).

Jak trafnie wskazał Marszałek Sejmu, zrównanie armatorów małych statków z armatorami dużych jednostek w zakresie wysokości kar sprawiłoby, że sankcje nakładane na podmioty zajmujące się rybołówstwem na niewielką skalę stałyby się nazbyt surowe i tym samym niekonstytucyjne.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uzależnienie wysokości kary od długości statku odpowiada kryteriom wskazanym w prawie unijnym. W świetle art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania, zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1936/2001 i (WE) nr 601/2004 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 1093/94 i (WE) nr 1447/1999 (Dz. Urz. UE L 286 z 29.10.2008, s. 1, ze zm.), państwa członkowskie zapewniają, by osoba fizyczna, która dopuściła się

poważnego naruszenia, lub osoba prawna odpowiedzialna za poważne naruszenie podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym karom. Stosując te kary, państwa członkowskie powinny brać pod uwagę charakter szkody, wartość produktów rybołówstwa uzyskanych dzięki popełnieniu poważnego naruszenia, sytuację ekonomiczną sprawcy naruszenia i powtarzalność naruszenia (zob. też rozporządzenie Rady nr 1224/2009).

Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74): „W rezultacie przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczpospolita Polska zaakceptowała, z uwzględnieniem konsekwencji dla swojego porządku prawnego, dorobek prawny wspólnot europejskich (*acquis communautaire*), także w zakresie prawa środowiska. Prawo środowiska, w które wpisana jest Wspólna Polityka Rybacka, ma szczególną pozycję w systemie prawa Unii Europejskiej, wynikającą z procesu kształtowania się norm prawnych w tej dziedzinie. Normy te dotyczą przede wszystkim wspólnotowego prawa środowiska, tj. prawa stanowionego w I filarze UE (zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 7). Należy podkreślić, że kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnej polityki rybołówstwa należą wyłącznie do organów Unii Europejskiej”.

W ocenie Trybunału, przyjęte w zakwestionowanych przepisach rozwiązanie, nawiązując do regulacji prawa unijnego, pozostaje także w związku z wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z wartością konstytucyjną, jaką jest ochrona środowiska naturalnego i obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Należało zatem uznać, że wynikające z art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie zróżnicowanie jest uzasadnione i odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami oraz wartościami konstytucyjnymi.

Podsumowując, art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zarzut wnioskodawcy.

Wnioskodawca zarzucił zakwestionowanej regulacji, że w sposób niekonsekwentny, nieprecyzyjny i arbitralny rozbija regulację represyjną na dwa poziomy normatywne, tj. ustawowy (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie) oraz podustawowy (na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie). „Godzi to w zasady pewności i określoności prawa, niedyskryminacji oraz wyłączności ustawy w zakresie statusu jednostki”. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym znamion czynów zabronionych opisanych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, ale zarzuca, że „rozporządzenie w sposób (...) kazuistyczny tworzy nowe typy zachowań zabronionych (...) i wychodzi poza katalog zachowań stypizowanych w ustawie”.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie:

„2. Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie:

1) prowadzi połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych,

2) (uchylony),

3) prowadzi chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich,

4) dokonuje zarybiania,

5) prowadzi obrót produktami rybołówstwa

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

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

W art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie zawarte jest upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego przepisu.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana regulacja prowadzi do sytuacji, w której zachowania niezgodne z przepisami prawa, zagrożone karami pieniężnymi, w części miałyby zostać określone w akcie podstawowym, tj. rozporządzeniu z 2005 r., podczas gdy sankcje i okoliczności ich zastosowania powinny być określone wyłącznie w ustawie. Skutkować to ma naruszeniem konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* i zasady dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jedynie w drodze ustawy, tj. art. 42 ust. 1 „w powiązaniu” z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto miałyby to godzić także w nakaz równego traktowania, gdyż „w sposób arbitralny i nieczytelny dzieli osoby objęte przepisami ustawy [o rybołówstwie] i prowadzące identyczną działalność na dwie grupy”, tj. osoby dopuszczające się czynów zabronionych stypizowanych w art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy oraz osoby dopuszczające się czynów zabronionych określonych w rozporządzeniu z 2005 r., tj. w akcie wykonawczym.

3.2. Charakter kar pieniężnych przewidzianych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie.

3.2.1. Zarzuty wnioskodawcy, sformułowane wobec art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, zwłaszcza te podnoszone w kontekście art. 42 ust. 1 Konstytucji, wymagają ustalenia, jaki charakter mają kary pieniężne przewidziane w zakwestionowanych przepisach.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się w wyroku o sygn. K 13/08 do poglądu o karnym charakterze sankcji przewidzianych w ustawie o rybołówstwie, stwierdził m.in., że kary określone w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. Trybunał wskazał, że odpowiedzialność karnoadministracyjna ustanawiana jest w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne (zob. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6), do których niewątpliwie należy rybołówstwo morskie.

W związku z tym, że kary pieniężne przewidziane w ustawie o rybołówstwie mają charakter administracyjny, Trybunał w wyroku o sygn. K 13/08 uznał, że nie mają do nich zastosowania konstytucyjne reguły odpowiedzialności karnej, wyrażone w art. 42 Konstytucji. Trybunał podtrzymał wyrażane we wcześniejszym orzecznictwie stanowisko, że tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji.

3.2.2. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie, nie kwestionując administracyjnego charakteru kar pieniężnych przewidzianych w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie i nieadekwatności wzorca kontroli w postaci art. 42 ust. 1 Konstytucji, przypomina, że w orzecznictwie Trybunału wyrażany jest także pogląd, iż konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte w art. 42 Konstytucji musi być rozumiane autonomicznie. Konstytucyjna „odpowiedzialność karna” to wszelka odpowiedzialność represyjna, a więc jej zakres jest szerszy, niż przyjmuje się w kodeksie karnym. Art. 42

Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto* (zob. wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99). Trybunał podkreślał przy tym, że możliwość stosowania art. 42 Konstytucji do postępowań represyjnych nie oznacza, że w każdej sprawie wzorzec ten będzie stosowany wprost; gwarancje ujęte w art. 42 ust. 1-3 Konstytucji mogą być stosowane do oceny konkretnej regulacji jedynie odpowiednio (por. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

Trybunał, w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (niepubl.), nawiązując do cytowanych poglądów, zaznaczył, że przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Niemniej jednak Trybunał uznał w sprawie o sygn. SK 6/12 (dotyczącej wysokości kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia), że prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstępiania od jej wymierzenia.

Powyższy aspekt regulacji nie został podniesiony przez wnioskodawcę; wnioskodawca nie domaga się materialnej oceny kary pieniężnej przewidzianej w zakwestionowanym przepisie, ale koncentruje się wokół naruszenia zasady wyłączności ustawowej, którą wywodzi z art. 42 Konstytucji (uznanego za nieadekwatny wzorzec kontroli) „w powiązaniu” z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.2.3. Trybunał, mając na względzie zarzut, który w istocie dotyczy legalności i konstytucyjności rozporządzenia z 2005 r., oraz argumentację wnioskodawcy, która powinna być odniesiona do przepisów aktu wykonawczego, ewentualnie przepisów ustawy przekazujących do regulacji podstawowej kwestie wymagające regulacji na poziomie ustawy, uznał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

3.2.4. Zdaniem Trybunału, nieadekwatnym wzorcem kontroli zakwestionowanych przepisów (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie) jest również art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja nie kreuje „podziału podmiotów” dokonujących naruszeń przepisów regulujących wykonywanie rybołówstwa na dwie grupy, tj. podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy o rybołówstwie (za zachowania stypizowane w tejże ustawie) oraz podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie rozporządzenia z 2005 r. (za zachowania stypizowane w tymże akcie wykonawczym). Art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie różnicuje sytuacji prawnej podmiotów ponoszących odpowiedzialność za naruszenia przepisów dotyczących wykonywania rybołówstwa, na tych, którzy ponoszą odpowiedzialność na podstawie ustawy o rybołówstwie, i na tych, którzy ponoszą odpowiedzialność na podstawie rozporządzenia z 2005 r. Tego rodzaju zarzut postawiony wobec art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie jest nieadekwatny. Wnioskodawca skonstruował na podstawie kwestionowanego przepisu normę, która z niego nie wynika. Przywołany wzorzec kontroli nie jest zatem adekwatny z punktu widzenia

zakwestionowanych przepisów i postawionego wobec nich zarzutu.

3.3. Analiza zgodności.

3.3.1. Trybunał odniósł się do zarzutu wnioskodawcy, że art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie godzi w zasady pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji). W istocie i ten zarzut wnioskodawcy opiera się na stwierdzeniu, że „ustawodawca w sposób niekonsekwentny, nieprecyzyjny i arbitralny dokonał rozbicia regulacji represyjnej na dwa poziomy normatywne”, tymczasem wszelkie sankcje powinny być uznane za materię ustawową.

Art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie ustala zakres podmiotowy odpowiedzialności administracyjnej, obejmując nim podmioty prowadzące: połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych, chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich, zarybianie, obrót produktami rybołówstwa, połowy w celach sportowo-rekreacyjnych (podmioty wykonujące określone rodzaje rybołówstwa morskiego). Określa rodzaj sankcji i jej górne granice. Są nimi kary pieniężne, których maksymalna wysokość nie może przekroczyć dziesięciokrotnego lub dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa GUS.

W związku z tym należało stwierdzić, że podstawą odpowiedzialności za naruszenia przepisów prawa przy wykonywaniu rybołówstwa morskiego jest art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie upoważnia właściwego ministra jedynie do określenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tej ustawy. Z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie wynika upoważnienie do określenia w rozporządzeniu zachowań, będących podstawą do nałożenia kar pieniężnych, które wykraczałyby poza zakres określony w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Jeżeli takie regulacje znalazłyby się w rozporządzeniu, to wnioskodawca powinien postawić zarzuty wobec konkretnych przepisów rozporządzenia z 2005 r. (poniekąd wnioskodawca uczynił to w pkt 4-6 *petitum* wniosku).

3.3.2. Trybunał nie podzielił twierdzenia wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy kreują rozwiązanie, które dopuszcza określenie katalogu czynów zabronionych na poziomie rozporządzenia, „podczas gdy konstytucyjnym wymogiem jest typizacja czynów zabronionych wyłącznie na poziomie ustawy”.

Kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie) nie przewiduje odrębnego określenia zakazów i nakazów dotyczących wykonywania rybołówstwa, których naruszenie zagrożone jest karą pieniężną, „na dwóch poziomach normatywnych”, tj. w ustawie o rybołówstwie i rozporządzeniu z 2005 r. To ustawa określa zasady połowów organizmów morskich w polskich obszarach morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych (art. 23-27 ustawy o rybołówstwie), zasady prowadzenia chowu lub hodowli ryb i innych organizmów morskich albo zarybiania w polskich obszarach morskich (art. 29 ustawy o rybołówstwie), zasady połowów w celach sportowo-rekreacyjnych w polskich obszarach morskich (art. 28 ustawy o rybołówstwie). Naruszenie tych zasad skutkuje odpowiedzialnością finansową, przewidzianą w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie. Wysokość kar za poszczególne naruszenia określa rozporządzenie z 2005 r. Art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie 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 GUS.

Wątpliwości wnioskodawcy wywołało zapewne to, że ustawodawca, konstruując zakwestionowane przepisy, posłużył się normami blankietowymi. Zaskarżone przepisy nie

dookreślają przedmiotu deliktu administracyjnego, wskazując jedynie na „naruszenie przepisów” („Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie...”). Tym samym art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie odwołuje się w sposób blankietowy do przepisów, które już obowiązują lub które mogą być dopiero w przyszłości uchwalone. Jak słusznie wskazał Marszałek Sejmu, blankietowość zaskarżonej normy polega w tym wypadku na tym, że zakazy lub nakazy stanowiące o treści czynu zabronionego są wskazane w pozostałych przepisach ustawy o rybołówstwie albo aktach normatywnych składających się na WPR. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja blankietowa przepisów jest zrozumiała, gdyż uwzględnia specyfikę i złożoność materii, która uniemożliwia szczegółowe określenie treści obowiązku zabezpieczonego karą administracyjną. Jak zauważył TK w wyroku o sygn. K 13/08, wspólnotowa (unijna) polityka rybołówstwa 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”.

Należy podkreślić, że normy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi, w tym do przepisów podustawowych. Zaskarżony art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie odsyła ogólnie do (różnych) przepisów. Są to przede wszystkim przepisy ustawy, ale także – mające, z racji art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, pierwszeństwo przed ustawą krajową – przepisy WPR. Potwierdza to nadesłane przez Ministra Rolnictwa zestawienie decyzji administracyjnych wydanych przez okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego w latach 2007-2014. Należy podkreślić, że Konstytucja, choć statuuje zasadę wyłączności regulacji ustawowej, nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów normy sankcjonowanej przez regulacje podustawowe. Wówczas funkcją takiej regulacji jest dookreślenie elementów czynu, który zabroniony został przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12, niepubl.). Posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądza jeszcze o tym, że ustawodawca nie sprostął konstytucyjnemu standardowi określoności czynu zabronionego (zob. wyrok TK z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16).

Zakwestionowany art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie, jako przepis blankietowy, wymaga współstosowania innych aktów normatywnych. Ustalenie pełnej treści zakodowanych w nim norm dokonuje się z uwzględnieniem tych przepisów, które precyzują normę sankcjonowaną (zawierają nakaz lub zakaz określonego postępowania). W celu rekonstrukcji treści normatywnych zawartych w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie niezbędne jest odwoływanie się do przepisów WPR i przepisów ustawy o rybołówstwie, regulujących warunki wykonywania rybołówstwa morskiego.

3.3.3. W ocenie Trybunału, ogólny zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia zasad pewności i określoności prawa nie znajduje uzasadnienia (art. 2 Konstytucji). Na wymaganiu pewności prawa opiera się zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Z kolei zasada określoności przepisów prawa wymaga, aby były one formułowane w sposób precyzyjny, jasny, komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. Art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie określa cztery obszary działań, które podlegają karze pieniężnej, jeżeli są prowadzone z

naruszeniem „przepisów o rybołówstwie”. Przepisy ustawy o rybołówstwie jasno wskazują zasady, na jakich może być prowadzona określona działalność w zakresie rybołówstwa oraz maksymalne kary za naruszenie tych zasad. Wnioskodawca nie obalił domniemania zgodności art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie z art. 2 Konstytucji.

3.3.4. Podsumowując, Trybunał uznał, że art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Dopuszczalność badania ustawowego upoważnienia po jego uchyleniu.

4.1.1. Kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie poddane zostało zarówno upoważnienie ustawowe (art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie), jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2005 r. (we wskazanym we wniosku zakresie). Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie: „Minister właściwy do spraw rybołówstwa określi, w drodze rozporządzenia, wysokość kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości”.

W związku z tym, że ustawa o rybołówstwie morskim uchyliła ustawę o rybołówstwie, upoważnienie zawarte w jej art. 63 ust. 4 straciło moc obowiązującą. Nie można bowiem przyjąć, że art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim, utrzymujący w mocy wszystkie dotychczasowe przepisy mające zastosowanie „do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną”, odnosi się także do upoważnienia ustawowego. Zakwestionowany art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie jest skierowany do obywateli i nie wyraża reguł ich zachowań. Nie stanowi także mechanizmu prawnego do wydania rozstrzygnięć (aktów stosowania prawa) w indywidualnych sprawach. Upoważnienie ustawowe skierowane jest do określonego w nim organu państwa, aby ten wprowadził określone reguły zachowań na podstawie wskazówek zawartych w tym upoważnieniu, tudzież dekodowanych z całości aktu ustawowego. Pomiedzy aktem ustawowym a wydanym na jego podstawie aktem wykonawczym istnieje powiązanie o charakterze kompetencyjnym i treściowym (zob. postanowienie TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143).

Upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie może być obecnie podstawą do zmiany rozporządzenia z 2005 r. lub wydania nowego aktu wykonawczego. Nie jest też podstawą obowiązywania rozporządzenia z 2005 r.; za podstawę dalszego obowiązywania rozporządzenia z 2005 r. można uznać przepis przejściowy (art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim). Co do zasady, procesowym skutkiem utraty mocy obowiązującej przepisu poddanego ocenie zgodności z normami wyższego rzędu jest umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Jednakże, zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, postępowania nie umarza się, gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Oceny, czy zachodzi wspomniana przesłanka, Trybunał dokonuje *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu normatywnego.

4.1.2. Trybunał uznał, że zakwestionowanie przez wnioskodawcę rozporządzenia z 2005 r. uzasadnia kontrolę powiązanego z nim treściowo upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie. Skoro jednak nastąpiło już usunięcie z systemu prawa upoważnienia ustawowego, a za podstawę obowiązywania rozporządzenia z 2005 r. można przyjąć art. 137 ustawy o rybołówstwie morskim, to kontrola konstytucyjności prawa może dotyczyć wyłącznie tych elementów upoważnienia, które przesądziły o

materialnoprawnym kształcie rozporządzenia z 2005 r. Tylko w tym zakresie kontrola konstytucyjności upoważnienia może bowiem być konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.

W kontekście zarzutu wnioskodawcy, że na mocy upoważnienia ustawodawca przekazał do regulacji podstawowej materię, która wymaga uregulowania w ustawie (dolne granice kar pieniężnych), nie można wykluczyć, że samo upoważnienie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności z powodu naruszenia zasady wyłączności ustawowej. Z tego względu Trybunał uznał, że w tej szczególnej sytuacji, gdy zostało zakwestionowane upoważnienie ustawowe (następnie formalnie derogowane), którego treść jednocześnie determinuje ocenę zakwestionowanego aktu wykonawczego, istnieje podstawa do przyjęcia, że zachodzi przesłanka konieczności „ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

4.1.3. Przystępując do oceny upoważnienia w tej szczególnej sytuacji, Trybunał uwzględnił okoliczność, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie „nie znajdzie już zastosowania”; zaś na jego podstawie nie zostanie już wydane żadne rozporządzenie. W związku z tym Trybunał zbadał upoważnienie ustawowe w takim zakresie, w jakim wnioskodawca uprawdopodobnił naruszenie konstytucyjnych praw i wolności przez przekazanie do regulacji podstawowej materii, która powinna być uregulowana w ustawie. Ten aspekt kontroli, w sytuacji gdy upoważnienie już nie obowiązuje, nie wymaga stosowania pełnego standardu kontroli art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w kontekście przesłanek wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego). W „typowej” sytuacji, gdy upoważnienie obowiązuje, istotnym elementem kontroli jest w szczególności badanie prawidłowości wytycznych. W związku z formalnym derogowaniem upoważnienia, biorąc pod uwagę postawione zarzuty, Trybunał ograniczył badanie do ustalenia, czy ustawodawca upoważnił Ministra Rolnictwa do określenia w rozporządzeniu dolnych stawek kar pieniężnych. Ustalenie to zdeterminowało ocenę rozporządzenia z 2005 r.

4.2. Analiza zgodności.

4.2.1. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca skupił się w istocie na krytyce samego rozporządzenia z 2005 r., zarzucając mu wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego. Co do samego art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, za adekwatny można uznać jedynie zarzut, że zakwestionowany przepis narusza zasady prawidłowej legislacji i hierarchii źródeł prawa w drodze blankietowego przekazania materii ustawowej do regulacji na poziomie wykonawczym. Z uzasadnienia zarzutu wynika, że zdaniem wnioskodawcy, Minister Rolnictwa w upoważnieniu do określenia w rozporządzeniu „wysokości kar” błędnie upatrywał podstawy do określenia ich minimalnej wysokości. W ten sam sposób odczytał upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie Prokurator Generalny, uznając, że dawało ono ministrowi prawo do określenia w rozporządzeniu dolnej granicy kar administracyjnych. Trybunał nie podzielił tego poglądu.

4.2.2. Na wstępie należało zwrócić uwagę, że w wyroku o sygn. K 13/08 Trybunał stwierdził językową wadliwość upoważnienia ustawowego zawartego w art. 63 ust. 4 Konstytucji, 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).

Pomimo wskazanej przez Trybunał wadliwości, treść upoważnienia nie została zmieniona. Zdaniem Trybunału, wadliwość językowa upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie prowadziła do takiej niejasności przepisu, która uzasadniałaby stwierdzenie jego niekonstytucyjności z tego powodu.

4.2.3. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 13/08 wskazał m.in., że upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od poprzedzających ustępów tego przepisu. Określają one podmioty zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy, aktów wykonawczych i przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (armatorów i kapitanów dużych i małych statków rybackich i inne podmioty) oraz maksymalne stawki kar administracyjnych za naruszenia tych przepisów. W upoważnieniu, minister właściwy do spraw rybołówstwa (jest nim Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) został upoważniony do określenia w rozporządzeniu wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Kary powinny być zróżnicowane w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości naruszenia.

4.2.4. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie stwierdził takich wad upoważnienia, które przesądzałyby o niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, w upoważnieniu został wskazany organ upoważniony do wydania rozporządzenia. Po drugie, został wyraźnie określony zakres spraw, które przekazane zostały do uregulowania – w tym wypadku chodzi o określenie wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3. Wiadomo zatem, że przedmiotem rozporządzenia ma być określenie wysokości kar o charakterze finansowym, które mają być wymierzone za zachowania stypizowane w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie. Jasny jest zatem przedmiot delegowanej regulacji (zdefiniowanie wysokości kar) oraz jej treść (kary za zachowania stypizowane w ustawie). Treści przekazane w zakwestionowanym upoważnieniu do uregulowania w drodze rozporządzenia dotyczą materii, która może być regulowana w aktach normatywnych rangi podstawowej. Ustawodawca nie upoważnił Ministra Rolnictwa do określenia w rozporządzeniu minimalnych stawek kar, co mogłoby rodzić wątpliwość co do zgodności takiego upoważnienia z zasadą wyłączności ustawowej (zob. wyrok TK z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96).

Trybunał uznał, że upoważnienie do określenia w rozporządzeniu wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia przepisów o rybołówstwie mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania regulacji ustawowej w akcie wykonawczym, skoro maksymalna wysokość kar została ustalona w ustawie o rybołówstwie, a kary te nie mają *stricte* karnego charakteru.

Na tle badanego upoważnienia nie mamy zatem do czynienia z niedopuszczalną sytuacją, gdy sformułowanie upoważnienia ustawowego w istocie uprawnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (zob. wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65).

4.2.5. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. z art. 63 ust. 2, 3 i 4 ustawy o rybołówstwie oraz art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Zarzut wnioskodawcy.

5.1.1. Wnioskodawca zakwestionował § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r., stawiając szereg zarzutów: daleko idące ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w drodze aktu wykonawczego do ustawy; wyjście poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie; modyfikację treści ustawy o rybołówstwie; wprowadzenie odpowiedzialności za czyny zabronione określone w rozporządzeniu, podczas gdy konstytucyjnym wymogiem jest typizacja czynów zabronionych wyłącznie na poziomie ustawy; pozostawienie organom stosującym prawo zbyt dużej swobody interpretacyjnej, co godzi wprost w zasadę pewności prawa i legalności jako elementów demokratycznego państwa prawnego. W odrębnym punkcie wnioskodawca zakwestionował te same przepisy (§ 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.) z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 92 Konstytucji ze względu na „wprowadzenie nieznanego ustawie sposobu obliczania kar finansowych oraz określania ich wysokości”. Zdaniem wnioskodawcy, minister, ustalając w rozporządzeniu z 2005 r. minimalną wysokość kar za naruszenia określone w ustawie o rybołówstwie (a także za inne, niewynikające z tej ustawy), wykroczył poza granice upoważnienia ustawowego; w rzeczywistości zmodyfikował treść ustawy.

Należało zaznaczyć, że identyczne zarzuty zostały skierowane pod adresem wyodrębnionego przez wnioskodawcę § 3 pkt 20 rozporządzenia z 2005 r., wobec którego wnioskodawca postawił ponadto dodatkowy odrębny zarzut (w tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie – zob. pkt 1.2.2 w części III niniejszego uzasadnienia).

5.1.2. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zarzutu należało poczynić uwagę natury formalnoprawnej. Wnioskodawca wskazał wśród wzorców kontroli art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie, zgodnie z którym: „Kto z naruszeniem przepisów o rybołówstwie prowadzi połowy w celach sportowo-rekreacyjnych, podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”. Należy zaś zauważyć, że zakwestionowane § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. nie dotyczą kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie przez prowadzącego połowy w celach sportowo-rekreacyjnych (właściwy jest § 6 rozporządzenia z 2005 r., który nie został zakwestionowany przez wnioskodawcę). Tym samym art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie jest nieadekwatnym wzorcem kontroli § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.

5.2. Analiza zgodności.

5.2.1. Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. odpowiedzialności za inne czyny zabronione niż określone w ustawie o rybołówstwie, należało podkreślić, że art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, określa podmioty zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy, aktów wykonawczych i przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (armatorów i kapitanów dużych i małych statków rybackich i inne podmioty) oraz maksymalne stawki kar administracyjnych za naruszenia tych przepisów. Trybunał w wyroku o sygn. K 13/08 wskazał, że poszczególnym ustępom art. 63 ustawy o rybołówstwie odpowiadają kolejne paragrafy rozporządzenia z 2005 r. (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy – § 2 rozporządzenia; art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy – § 3 rozporządzenia; art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy – § 4 rozporządzenia; art. 63 ust. 2 ustawy – § 5 rozporządzenia; art. 63 ust. 3 ustawy – § 6 rozporządzenia).

Trybunał podkreślił, że kary pieniężne określone w rozporządzeniu z 2005 r. odniesione zostały do naruszeń objętych nakazami lub zakazami wynikającymi z ustawy. Wskazał przy tym, że rozporządzenie spełnia konstytucyjne wymogi, o ile zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania. Podtrzymał pogląd, że nawet w odniesieniu do przestępstw i kar za nie, podlegających rygorom art. 42 Konstytucji – wyłączność ustawy w sferze określania podmiotu, znamion przestępstwa oraz kary nie wyklucza dopuszczalności doprecyzowania tych elementów w aktach wykonawczych (zob. wyrok TK 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.

Wnioskodawca w niniejszej sprawie nie wykazał, że któryś spośród zakwestionowanych przepisów (§ 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r.) nie normuje stanu faktycznego, który nie mieściłby się w dyspozycji przepisów ustawowych. Dotyczy to również przepisów, które zostały dodane w § 2 – § 5 na mocy rozporządzenia z 2010 r. Analiza przepisów podlegających merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie, prowadzi do wniosku, że § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. doprecyzowują odpowiednie regulacje ustawowe, przez wskazanie konkretnych naruszeń, które znajdują swoje zakotwiczenie w przepisach o rybołówstwie. W tym aspekcie Trybunał nie dopatrywał się wyjścia poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie i naruszenia art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie oraz art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.2.2. Odrębnego rozpatrzenia wymagał zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego ze względu na ustalenie w § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. dolnych granic kar pieniężnych. W art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie zawarte jest upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego przepisu.

Zdaniem wnioskodawcy, upoważnienie przewidziane w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie zawiera jasnej, szczegółowej i konkretnej delegacji do ustalania minimalnych limitów wymiaru kary. W związku z tym wprowadzenie w rozporządzeniu z 2005 r. minimalnych limitów kary pieniężnej „sprzeczne jest z brzmieniem samej ustawy i jednocześnie przekracza zakres delegacji ustawowej”; kwestionowane rozporządzenie wykracza poza konstytucyjny nakaz wykonania ustawy i w rzeczywistości modyfikuje jej treść, co jest niedopuszczalne w konstytucyjnym systemie źródeł prawa.

W ocenie wnioskodawcy, wyjściem poza granice upoważnienia ustawowego jest także przyjęcie w rozporządzeniu z 2005 r. metody ustalania kar finansowych. Rozporządzenie przyjęło bowiem metodę widełkową i sztywną, wskazując, że kary wynoszą „od ... do”. Tymczasem z regulacji ustawowych wynika, że wysokość kar pieniężnych za czyny zabronione należy ustalać metodą relacyjną, traktując jako punkt odniesienia przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa GUS.

Trybunał w wyroku o sygn. K 13/08 stwierdził, że rozporządzenie z 2005 r. – jako całość (poza konkretnymi przepisami, które zostały samodzielnie zakwestionowane) – prawidłowo doprecyzowuje regulację ustawową, normując szczegółowe sankcje za naruszenie postanowień ustawy o rybołówstwie i chroniąc ją przed zbyt szczegółowymi unormowaniami w akcie tej rangi.

Należy jednak zauważyć, że w sprawie o sygn. K 13/08 nie był podnoszony i rozpatrywany zarzut wyjścia poza granice upoważnienia ustawowego przez ustalenie w rozporządzeniu z 2005 r. dolnych granic kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

5.2.3. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Nie można wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Celem

rozporządzenia jest wykonanie ustawy. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (zob. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Trybunał konsekwentnie podtrzymuje pogląd, że rozporządzenie nie może uzupełniać, modyfikować czy powtarzać regulacji ustawowych (zob. wyrok z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10). Upoważnienie ustawodawcy podlega wykładni ścisłej, nigdy – rozszerzającej i celowościowej. Trybunał konsekwentnie podkreślał, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37 i powołane tam orzecznictwo).

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie minister został umocowany do zróżnicowania wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, z uwzględnieniem kryterium rodzaju oraz społecznej szkodliwości naruszenia. Należy stwierdzić, że Minister Rolnictwa, określając w rozporządzeniu z 2005 r. górne granice kar, nie wykroczył poza wysokość określoną w ustawie, to jednak – w części dotyczącej określenia dolnej granicy kary za dane przekroczenie – zaostriżył reżim przewidziany w ustawie o rybołówstwie. Ustawodawca nie ustanowił dolnej granicy kar, zaś minister, ustalając dolne stawki, spowodował, że w wypadku stwierdzenia określonego naruszenia, organ wymierzający kary (okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego) nie może nałożyć kary w wysokości niższej niż przewidziana w rozporządzeniu z 2005 r. W konsekwencji uniemożliwił realne stosowanie kryterium szkodliwości czynu. W niektórych wypadkach ustalone minimalne stawki kar są stosunkowo wysokie (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).

Gdyby ustawodawca widział konieczność określenia dolnej granicy odpowiedzialności za konkretne naruszenie, to dałby temu wyraz, odpowiednio formułując przepis typizujący dany rodzaj naruszenia, albo skonstruowałby upoważnienie ustawowe zawierające wyraźne wskazanie, że minister jest umocowany do określenia górnej i dolnej granicy odpowiedzialności. Należy jednak podkreślić, że Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela. Dodatkowo należy zauważyć, że kary pieniężne, nakładane na adresatów art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, stanowią ingerencję w prawa majątkowe. Z tych względów optymalnym rozwiązaniem jest określenie w ustawie nie tylko górnej, ale i dolnej wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie. Takie rozwiązanie przyjął ustawodawca w obecnie obowiązującej ustawie o rybołówstwie morskim.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, minister miał jedynie „zróżnicować” kary przewidziane w ustawie, co nie może być odczytane, jako upoważnienie do „zaostżenia” regulacji w stosunku do stanu prawnego wynikającego z decyzji ustawodawcy. Regulacja zawarta w rozporządzeniu z 2005 r. pogarsza sytuację podmiotu; ustanawia dolny pułap odpowiedzialności, podczas gdy w ustawie takiego pułapu brak. Przyjętego rozwiązania nie usprawiedliwia argument, że upoważnienie do wydania rozporządzenia nakazuje miarkować („różnicować”) odpowiedzialność w zależności od rodzaju naruszenia i jego społecznej szkodliwości. Niewątpliwie przewidziane w rozporządzeniu szerokie „widełki”, pozwalają na indywidualizację kary sprowadzającą się do uwzględnienia w procesie stosowania sankcji administracyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości (słuszności), w zgodzie z ogólnymi zasadami k.p.a. (tak TK w wyroku o sygn. K 13/08), to jednak nie do organu

wykonawczego należy konstruowanie zasad odpowiedzialności za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

Zadaniem rozporządzenia jest wykonanie (doprecyzowanie) przepisów ustawy, a nie modyfikowanie jej treści. W wyroku z 29 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 2343/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie może stanowić samodzielną podstawę ukarania za naruszenia przepisów o rybołówstwie, a kara wymierzona poniżej dolnej granicy zagrożenia wskazanej w rozporządzeniu z 2005 r. jest niewątpliwie karą mieszczącą się w granicach określonych przez ustawę, skoro ustawa wskazuje wyłącznie górną granicę odpowiedzialności (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 października 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 1777/13). Należy jednak zauważyć, że organ wymierzający kary (okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego) obowiązany jest zastosować przepisy rozporządzenia. Zaprezentowane przez sąd podejście do wymiaru kar pieniężnych nie musi znaleźć odzwierciedlenia na etapie postępowania administracyjnego.

Dlatego też za trafny należy uznać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 539/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), że istnieją podstawy do zakwestionowania legalności (zgodności z upoważnieniem ustawowym) przepisów omawianego rozporządzenia z 2005 r. określającego wysokość kar pieniężnych. Na mocy art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie minister został upoważniony do określenia wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego artykułu, zróżnicowane w zależności od rodzaju i społecznej szkodliwości. Ramy kompetencji prawotwórczych ministra wyznacza wyraźnie art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, w którym ustawodawca nie wypowiada się w sprawie kary minimalnej za poszczególne naruszenia. Wprowadzenie więc kary minimalnej nie ma dostatecznej podstawy prawnej, nie mieści się w ogólnym upoważnieniu do określenia wysokości kar. Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie kary minimalnej ogranicza w istotny sposób możliwość zrealizowania w procesie wymierzania kar sformułowanej w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie dyrektywy różnicowania kar w zależności od rodzaju naruszenia i społecznej jego szkodliwości.

5.2.4. Podsumowując, Trybunał uznał, że § 2 – § 5 rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych, są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy o rybołówstwie i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie

odrębne do pkt 3 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592; dalej: ustawa o rybołówstwie) jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie zawiera bowiem dostatecznych wytycznych dla treści rozporządzenia w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Dopuszczalność kontroli upoważnienia ustawowego po jego uchyleniu.

1.1. Podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że w warunkach niniejszej sprawy niedopuszczalne było umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, pomimo uchylenia tego przepisu przez ustawę z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222; dalej: nowa ustawa). Moje zastrzeżenia budzą jednak niektóre elementy uzasadnienia tej decyzji.

1.2. Po pierwsze, uważam, że błędne jest twierdzenie, że przepis ten nie jest obecnie „podstawą obowiązywania” 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie), a funkcję tę pełni jedynie przepis przejściowy, zawarty w nowej ustawie (tj. jej art. 137; por. cz. III, pkt 4.1.1 *in fine* uzasadnienia wyroku).

W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji akt wykonawczy wymaga zawsze odpowiedniego przepisu upoważniającego do jego wydania (teza ta znajduje powszechne potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, por. np. postanowienie z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143). W praktyce w systemie prawnym mogą więc występować dwa rodzaje rozporządzeń:

– rozporządzenia wykonujące stosowne upoważnienie ustawowe (co jest jedyną konstytucyjnie dopuszczalną sytuacją) lub

– rozporządzenia pozbawione podstawy w przepisie ustawowym,

tertium non datur (analogiczna zasada odnosi się też do poszczególnych przepisów aktów wykonawczych – albo wykonują one upoważnienie ustawowe, albo nie). Ustawa zasadnicza nie daje więc podstaw do wyodrębniania jakiejś pośredniej kategorii rozporządzeń, które pierwotnie realizowały upoważnienie ustawowe, zaś na skutek uchylenia tego upoważnienia i odpowiednich przepisów intertemporalnych w okresie przejściowym stały się samoistne (ich byt prawny „oderwał się” od bytu prawnego przepisu upoważniającego).

Uważam, w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma więc innego wyjścia, niż uznać, że art. 137 nowej ustawy stanowi podstawę utrzymania w systemie prawnym także przepisu upoważniającego. Jest przy tym oczywiste, że stosowanie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie „do spraw wszczętych i niezakończonych” w porównaniu z zachowującymi aktualność przepisami merytorycznymi ma bardzo ograniczony charakter. Sprowadza się wyłącznie do zapewnienia niezbędnej podstawy prawnej dla już istniejącego rozporządzenia, ponieważ na skutek nowej ustawy doszło do „zamrożenia” (utrwalenia) relacji między upoważnieniem i konkretnym, ostatnim na jego podstawie wydanym aktem wykonawczym. Art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z powodu jego uchylenia nie formułuje już aktualnych czy przyszłych uprawnień lub obowiązków (a więc także nie może być ponownie wykonany przez upoważniony organ – ani przez wydanie na jego

podstawie nowego aktu wykonawczego, ani przez fragmentaryczną nowelizację dotychczasowych uregulowań). W tym aspekcie potencjał art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie już się nieodwracalnie wyczerpał (skonsumował).

Wydaje mi się, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując analizy art. 137 nowej ustawy, niepotrzebnie skoncentrował się na doktrynalnym rozumieniu „stosowania prawa”, które w teorii prawa uznawane jest za domenę organów administracji i oznacza wydawanie aktów indywidualnych i konkretnych (w przeciwieństwie do stanowienia prawa, polegającego na wydawaniu aktów abstrakcyjnych i generalnych). W warunkach niniejszej sprawy koncepcja ta jest o tyle nieprzydatna, że przepisy upoważniające (nawet te w pełni obowiązujące) ze swojej natury nigdy nie mogą być podstawą aktów „stosowania prawa” w tym znaczeniu. Bezpośrednim adresatem tych regulacji jest bowiem zawsze tylko organ państwa, który ma wydać rozporządzenie według zawartych w nim wskazówek. Dopiero to rozporządzenie bezpośrednio kształtuje sytuację innych podmiotów prawa.

Na zakończenie tej części rozważań chciałbym zaznaczyć, że cały ten dosyć zawiły wywód Trybunału Konstytucyjnego nie był – moim zdaniem – konieczny. Wystarczyło wskazać, że badanie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (pomimo jego formalnego uchylecia przez nową ustawę) jest niezbędne dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK i tę tezę krótko udowodnić, wykorzystując zgromadzone na potrzeby niniejszej sprawy informacje o funkcjonowaniu zaskarżonego przepisu w praktyce. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku w ogóle nie ujawnił przesłanek odstąpienia od zasady umarzania postępowań w odniesieniu do uchylonych przepisów (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.1.2 uzasadnienia wyroku).

1.3. Po drugie, nie jest dla mnie jasne, na jakiej podstawie prawnej Trybunał Konstytucyjny przyjął, że kontrola konstytucyjności rozporządzenia ustawowego „nie wymaga stosowania pełnego standardu kontroli”, wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie nie mogę zaakceptować postawionej w konsekwencji tezy, że wystarczy ocenić, „czy ustawodawca upoważnił Ministra Rolnictwa [powinno być chyba: ministra właściwego do spraw rybołówstwa; dalej: minister] do określenia w rozporządzeniu dolnych stawek kar pieniężnych”, nie ma natomiast potrzeby badania prawidłowości wytycznych merytorycznych do rozporządzenia (por. cz. III, pkt 4.1.3 uzasadnienia wyroku).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji przewiduje tylko jeden standard kontroli, który – wobec braku pozwalających na to przepisów szczególnych – nie może być przez Trybunał Konstytucyjny modyfikowany (w tym: ograniczany). Zgodnie z tym przepisem, upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

- podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia),
- przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz
- treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu; por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 oraz liczne późniejsze orzeczenia).

Konieczność dokonywania kontroli upoważnień ustawowych pod każdym z powyższych względów wynika z tego, że już deficyt na jednej tylko płaszczyźnie samodzielnie przesądza o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji (przesłanki te muszą być spełnione łącznie, a nie alternatywnie). Zbadanie przepisów pod względem tylko części tych kryteriów (np. – jak w niniejszej sprawie – jedynie pod względem podmiotowym i przedmiotowym – por. cz. III, pkt 4.2.4 uzasadnienia wyroku) może więc prowadzić do błędnej oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Przyczyny powyższego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego są dla mnie tym bardziej trudne do zrozumienia, że zaledwie kilka akapitów wyżej w uzasadnieniu wyroku zaznaczono, że kontrola art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie „może dotyczyć wyłącznie tych elementów upoważnienia, które przesądziły o materialnoprawnym kształcie rozporządzenia z 2005 r.” (por. cz. III, pkt 4.1.2 uzasadnienia wyroku). Abstrahując już od tego, że twierdzenie o dopuszczalności ograniczonego testu z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest błędne (por. wyżej), jest dla mnie oczywiste, że treść rozwiązań przyjętych w akcie wykonawczym jest determinowana właśnie przez wytyczne. Sam przedmiot regulacji oznacza tylko wskazanie obszaru, który ma zostać unormowany, nie daje natomiast żadnych wskazówek co do tego, jakiego typu rozwiązanie z wielu możliwych wariantów ma zostać przyjęte przez autora rozporządzenia. Rolą wytycznych jest zaś właściwe ukierunkowanie autora rozporządzenia poprzez określenie ram jego swobody legislacyjnej. Trybunał Konstytucji na podstawie historii legislacyjnej art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz poglądów doktryny dotychczas konsekwentnie przyjmował, że bez względu na postać redakcyjną (pozytywną – nakazującą uwzględnienie jakiś rozwiązań, lub negatywną – obligującą do rezygnacji z innych), wytyczne to „wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu” (por. np. wyrok z 31 marca 2009 r. sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

Trudno także nie dostrzec, że dalszym rezultatem takiej metodologii kontroli było pozostawienie bez rozpoznania znacznej części zarzutów wnioskodawcy odnośnie do art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

W *petitum* wniosku grupa posłów wyraźnie zaznaczyła, że kwestionuje art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w całości (czyli – jak należy rozumieć – w zakresie, w jakim stanowi podstawę wszystkich treści zawartych w rozporządzeniu, a nie tylko uregulowania w nim kar minimalnych za delikty z ustawy o rybołówstwie). Uzasadnienie tego zarzutu koncentruje się zaś przede wszystkim na postawieniu tezy o bezprecedensowej skali swobody regulacyjnej w zakresie określania treści rozporządzenia, pozwalającej ministrowi na samodzielną kodyfikację czynów zabronionych, oraz negatywnej ocenie pojęcia „społeczna szkodliwość” jako wytycznej merytorycznej do tego aktu (por. cz. III, pkt 3 uzasadnienia wniosku).

Wbrew ustaleniom Trybunału Konstytucyjnego (por. cz. III, pkt 4.1.2 uzasadnienia wyroku), we wniosku nie pada w tym kontekście (a tym bardziej – nie wyczerpuje zastrzeżeń wnioskodawcy) zarzut uregulowania w rozporządzeniu minimalnej wysokości kar za delikty z ustawy o rybołówstwie, pomimo że jest to materia zastrzeżona dla ustawy. Zastrzeżenie to pojawiło się natomiast we wcześniejszej części uzasadnienia wniosku, dotyczącego niekonstytucyjności art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie (por. cz. III, pkt 2 uzasadnienia wniosku). Jego ekstrapolacja na inny przedmiot kontroli może być wprawdzie dopuszczalna w świetle zasady *falsa demonstratio non nocet*, lecz nie na warunkach przyjętych w niniejszej sprawie, tj. za cenę pominięcia pozostałych zarzutów o szerszym zakresie przedmiotowym.

Dla pełności wyводу należy dostrzec, że postępowanie w brakującym zakresie nie zostało umorzone ze względu na zbędność lub niedopuszczalność orzekania. Nie ma o tym żadnej wzmianki w cz. III, pkt 1 uzasadnienia wyroku, a tylko w tej jego części Trybunał Konstytucyjny *expressis verbis* uzasadniał częściowe umorzenie postępowania.

Niezależnie do powyższego, trzeba przypomnieć, że zasada orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w granicach wniosku (por. art. 66 ustawy o TK) oznacza jedynie związanie przedmiotem i wzorcami kontroli, a nie uzasadnieniem zarzutów prezentowanym przez wnioskodawcę (por. np. wyrok z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33: „związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK), odnoszące się

do wskazania przedmiotu zaskarżenia, nie oznacza, że Trybunał jest związany także motywacją poszczególnych zarzutów zawartych w uzasadnieniu wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej”). Uzasadnienie to stanowi natomiast wymóg formalny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy, który oczywiście nie może być traktowany „powierzchownie i instrumentalnie” (por. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Pismo inicjujące postępowanie dyskwalifikuje jedynie całkowity brak uzasadnienia (niespełnienie tego wymogu rodzi potrzebę umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jego stosunkowo wąski zakres w żadnym wypadku nie zwalnia natomiast Trybunału Konstytucyjnego z dokonania pełnej (wyczerpującej) oceny zaskarżonych regulacji w świetle powołanych wzorców kontroli (chyba że w danym przypadku jest to zbędne np. z uwagi na stwierdzenie niezgodności badanej regulacji z innymi wzorcami kontroli, choć uważam, że także w takim wypadku ocena powinna być wszechstronna, bo sprzyja to prawidłowej realizacji orzeczenia przez ustawodawcę). Trybunał Konstytucyjny dokonuje w tym zakresie własnych ustaleń i ma obowiązek uwzględnić także argumenty niewskazane przez wnioskodawcę (por. podobnie: wyrok z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58: „w świetle art. 66 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku (tj. wskazanym przedmiotem zaskarżenia i wzorcami kontroli), lecz nie jest związany przedstawioną w nim argumentacją. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien wszechstronnie wyjaśnić sprawę. Nie może więc ograniczać się do oceny zarzutów sformułowanych wyraźnie przez wnioskodawcę i jego argumentów, lecz powinien uwzględniać całokształt treści porównywanych regulacji – ustawowej oraz konstytucyjnej”).

1.4. Reasumując, uważam, że Trybunał Konstytucyjny słusznie dostrzegł potrzebę wydania wyroku co do konstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, lecz niewłaściwie to uzasadnił i bezpodstawnie ograniczył zakres kontroli tego przepisu tylko do niektórych kryteriów, wynikających ze wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

2. Ocena konstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie.

2.1. Uważam, że wadliwość upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, jest najważniejszym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

Nie zgadzam się z Trybunałem Konstytucyjnym, że upoważnienie to spełnia wymogi konstytucyjne, wynikające z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, a częściowo nieprawidłowe jest jedynie rozporządzenie, wydane na jego podstawie (por. pkt 4 sentencji wyroku). Autonomiczne uregulowania aktu wykonawczego (m.in. w zakresie minimalnej wysokości kar administracyjnych) były bowiem możliwe właśnie z powodu nieprecyzyjności ustawy, która pozostawiła ministrowi zbyt duży zakres swobody regulacyjnej. Należało więc konsekwentnie zakwestionować nie tylko skutek (rozporządzenie), lecz także jego przyczynę (przepis upoważniający).

2.2. Moim zdaniem, art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wskazuje, że minister przy wydawaniu rozporządzenia powinien uwzględnić konieczność zróżnicowania wysokości kar w zależności od „rodzaju” naruszenia przepisów i ich „społecznej szkodliwości”. Żadna z

tych dwóch dyrektyw nie spełnia jednak konstytucyjnego standardu wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Świadczą o tym następujące argumenty:

2.2.1. Dyferencjacja kar w zależności od „rodzaj naruszeń” w praktyce nie wyznacza ministrowi żadnych konkretnych ram merytorycznych rozwiązań ustalanych w rozporządzeniu. Nie wiadomo bowiem, według jakich kryteriów ów „rodzaj” należy wyodrębnić. Równie dobrze punktem odniesienia może być:

- charakter naruszanych dóbr (np. ochrona środowiska czy tylko interesów gospodarczych
 - w ustawie o rybołówstwie delikty nie są pogrupowane w taki sposób),
- skala zabronionej działalności (np. duża, średnia i mała – przy braku ich definicji),
- źródło zakazu (np. tylko prawo krajowe lub prawo krajowe, prawo UE czy w niektórych wypadkach może także prawo międzynarodowe),
- sposób naruszenia przepisów (np. działanie czy zaniechanie),
- stopień winy (np. umyślna lub nieumyślna; przy czym odpowiedzialność administracyjna oparta jest raczej o założenie winy obiektywnej) itd.

Tymczasem jest oczywiste, że zastosowanie jednej z powyższych metod wyodrębniania „rodzajów czynów” (lub ich kombinacji) może doprowadzić do odmiennego ustalenia proporcji pomiędzy karami przewidzianymi za poszczególne delikty. W zależności od (niejawnych dla adresatów przepisów) preferencji ministra, jedne z nich mogą być karane surowiej, a inne łagodniej. Dla nagłego i niezapowiedzianego przewartościowania ich oceny nie jest wymagana zmiana ustawy, lecz tylko aktu wykonawczego (i to wydawanego przez pojedynczego ministra). Wytyczna ta nie pozwala więc adresatom przepisów na określenie, czego mogą się w rozporządzeniu spodziewać i jakich zabronionych zachowań powinni – ze względu na stosunkowo najwyższą wysokość kary – przede wszystkim unikać.

2.2.2. Podobnie – moim zdaniem – należy ocenić przydatność jako wytycznej do rozporządzenia przesłanki „społecznej szkodliwości”, która nie jest nawet w ogólnym zarysie zdefiniowana na gruncie przepisów prawa administracyjnego.

Z konsekwentnie powtarzanego oświadczenia przedstawicieli ministra podczas rozprawy (zgodnego zresztą z argumentacją Sejmu) wynika, że pojęcie „szkodliwości społecznej” na gruncie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest rozumiane przez ministra w sposób autonomiczny, zgodnie z regułami wykładni językowej, jako odnoszące się do szkody wyrządzanej społeczeństwu lub jego części (por. zwłaszcza następująca wypowiedź przedstawiciela ministra: „Jeżeli chodzi o pojęcie «szkodliwości społecznej», to nigdy nie było ono interpretowane w taki sposób, żeby odnosić je do jego rozumienia w innych ustawach. Jest to pojęcie z tejże ustawy i jest rozumiane w sposób taki, jaki jest w języku powszechnym używany, czyli chodzi o szkodliwość, o to, co może wyrządzić szkodę w zakresie społecznym, w społeczeństwie bądź w jego części. Tak to jest rozumiane i tak powinno być, zdaniem ministra, rozumiane” – s. 15 protokołu rozprawy, podobnie – s. 31 protokołu rozprawy). Taka definicja ma jednak w istocie charakter tautologiczny i niewiele wyjaśnia, bo jest obarczona błędem logicznym *ignotum per ignotum*: niedoprecyzowane pozostaje zarówno pojęcie „szkody”, jak i „grupy społecznej”, w której prawa czy interesy ma ona godzić.

Tymczasem także w tym wypadku możliwe jest przyjęcie różnych, czasem diametralnie odmiennych punktów odniesienia, które mogą doprowadzić do innego ukształtowania systemu kar za naruszenie przepisów ustawy. Inaczej bowiem przedstawia się rezultat „społecznej szkodliwości” konkretnych czynów, jeżeli zostaną one uszeregowane według oczekiwań takich „części społeczeństwa”, jak rybacy, ekolodzy, naukowcy czy jarosze. Postulaty odnośnie do dolegliwości wymierzanej za nie kary będą także inne, jeżeli ich negatywne konsekwencje będą ustalane tylko w kategoriach ekonomicznych (np. kar finansowych dla Polski z tytułu przekroczenia kwot połowowych,

zmniejszenia dochodów armatorów czy zwiększenia cen rynkowych ryb dla konsumentów) lub jeżeli weźmie się pod uwagę także szkody wyrządzone równowadze biologicznej morza czy wizerunkowi polskich rybaków w Europie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszczał w ostateczności możliwość rekonstruowania wytycznych do aktu wykonawczego z przepisów całej ustawy, w której zawarte jest upoważnienie ustawowe. Możliwość ta została po raz pierwszy zauważona we wspomnianym już wyroku o sygn. K 12/99, a następnie korzystano z niej dla utrzymania domniemania konstytucyjności badanych przepisów w kolejnych kilkunastu orzeczeniach TK (m.in. w powołanym już wyroku o sygn. K 28/08). W niniejszej sprawie niewiele to jednak pomaga. Uwzględniając systematykę deliktów przewidzianych w art. 63 ust. 1 ustawy o rybołówstwie można jedynie domniemywać, że ustawodawca przyjął założenie, że „szkodliwość społeczna” czynów zabronionych popełnianych podczas łowienia ryb jest uzależniona od potencjalnej skali tej działalności (ustalonej na podstawie możliwości statków). W odniesieniu do deliktów, o których mowa w art. 63 ust. 2 tej ustawy, brak jest nawet takiego symbolicznego punktu odniesienia.

Wskazówką przy ustalaniu zawartości tego pojęcia nie mogą być równocześnie przepisy innych ustaw, ponieważ taki rozproszony sposób formułowania wytycznych w ogóle nie jest dopuszczalną w świetle Konstytucji techniką prawodawczą (por. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77). Choć więc pojęcie „szkodliwości społecznej” jest pojęciem prawnym o ugruntowanej treści zwłaszcza w prawie karnym, karnym skarbowym i prawie wykroczeń (por. art. 115 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.; art. 53 § 7 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s. i art. 47 § 6 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w. oraz np. P. Daniluk, *Ocena społecznej szkodliwości czynu*, „Prokuratura i Prawo” nr 6/2011, s. 127 i n.), nie może być ani wprost, ani odpowiednio przenoszone na grunt ustawy o rybołówstwie. Na przeszkodzie stoi temu także to, że wskazane koncepcje zostały sformułowane na potrzeby innych gałęzi prawa niż prawo administracyjne i brak jest podstawy prawnej do ich odpowiedniego stosowania (por. np. jeżeli chodzi o stosowanie przepisów prawa cywilnego na gruncie kodeksu pracy – art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.).

Niemniej uważam, że znaczenie wymienionych wyżej przepisów powinno zostać uwzględnione przy ocenie konstytucyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w inny, bardziej pośredni sposób.

Po pierwsze, wyraźnie z nich wynika, że ocena „społecznej szkodliwości” czynu stanowi (co do zasady) domenę organów stosujących prawo w konkretnych wypadkach (zwłaszcza sądów i organów ścigania) i ma na celu miarkowanie kar w indywidualnych sytuacjach (por. jednak art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.). Taką też funkcję przewidziano dla niej w wypadku licznych kar administracyjnych (por. art. 56 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.; art. 40a ust. 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz. U. z 2014 r. poz. 669, ze zm.; art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, ze zm.; art. 46a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2010

Nr 193, poz. 1287, ze zm.; art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 168; art. 126 ust. 8 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. poz. 1529). Ze względu na tę specyfikę, należy uznać, że kryterium „społecznej szkodliwości” nie jest (co do zasady) przydatne jako dyrektywa działań legislacyjnych. Jej zamieszczenie w przepisie upoważniającym może doprowadzić do sytuacji, w której – w odniesieniu do tego samego czynu – „społeczna szkodliwość” będzie oceniana dwukrotnie (najpierw na etapie stanowienia prawa, a potem – na etapie jego stosowania). W skrajnych wypadkach może to powodować wymierzanie kary przy zastosowaniu innych wyznaczników niż założył to autor rozporządzenia, co stawia pod znakiem zapytania możliwość prowadzenia konsekwentnej polityki w tym zakresie oraz legalizm działania organów stosujących prawo.

Po drugie, warto zwrócić uwagę, że art. 115 § 2 k.k., art. 53 § 7 k.k.s. i art. 47 § 6 k.w. nieprzypadkowo zawierają zamkniętą listę okoliczności przedmiotowych i podmiotowych, które powinny zostać uwzględnione przy ocenie społecznej szkodliwości czynu (np. w pierwszym z tych przepisów: „rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia”). Stanowiło to – jak się wydaje – wyraz przekonania ustawodawcy, że sama ewentualna językowa wykładnia tego wyrażenia (na którą powołuje się w niniejszej sprawie minister) nie zapewnia adresatom przepisów represyjnych wystarczającego bezpieczeństwa prawnego. Moim zdaniem, to racjonalne założenie powinno być respektowane także na gruncie administracyjnych.

Reasumując, uważam, że także przesłanka „szkodliwości społecznej” czynów nie stanowi dostatecznej wytycznej do rozporządzenia. Nie da się na jej podstawie ustalić, jakie dokładnie okoliczności („kwantyfikator”) minister powinien brać pod uwagę podczas wydawania rozporządzenia oraz jaką jest on zobowiązany nadać im wagę. Sporne może być już to, czy w wypadku odpowiedzialności o charakterze administracyjnym, opartej co do zasady na winie obiektywnej, ocena „szkodliwości społecznej” może uwzględniać zarówno okoliczności podmiotowe, jak i przedmiotowe danego czynu (zwłaszcza że w akcie normatywnym powinny one być opisane w sposób abstrakcyjny i generalny).

2.3. Z powyższych powodów uważam, że art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie nie zawiera wystarczających wytycznych merytorycznych do rozporządzenia.

Moim zdaniem, wada ta ma dwojaki charakter.

Po pierwsze, stanowi naruszenie konstytucyjnych wymogów formalnych dotyczących stanowienia aktów wykonawczych (por. art. 92 ust. 1 Konstytucji), a w związku z tym – zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). W praktyce bowiem minister może ustalić wysokość kar na podstawie sobie tylko znanych kryteriów, twierdząc, że uwzględnił przy tym „rodzaj naruszeń” i ich „społeczną szkodliwość”, co nie może być w żaden sposób zweryfikowane. Zasadniczo każde przyjęte przez niego rozwiązanie będzie mieściło się w granicach tak ogólnego upoważnienia ustawowego – wszak każde naruszenie ma jakiś „rodzaj” i „społeczną szkodliwość”. Tymczasem powinno ono zawęzić swobodę regulacyjną ministra i gwarantować, że rozporządzenie będzie służyło tylko i wyłącznie wykonaniu ustawy (a nie nadaniu jej treści).

Po drugie, rezultatem nieprecyzyjności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie jest także pogwałcenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji). Na podstawie zaskarżonego przepisu (a nawet całej ustawy o rybołówstwie), armatorzy i kapitanowie

statków nie są w stanie ustalić, jak surowo ich czyny zostaną ocenione albo jakie ewentualne okoliczności łagodzące czy obciążające zostaną wzięte pod uwagę. Blankietowość upoważnienia ustawowego ma dla nich jednak w praktyce niebagatelne znaczenie, skoro ustawa za naruszenie przepisów o rybołówstwie przewiduje dla armatorów największych statków rybackich kary w maksymalnej wysokości pięćdziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie wskazuje natomiast – nawet ogólnie – minimalnego wymiaru tych kar.

Trybunał Konstytucyjny pośrednio dostrzegł tę ostatnią wadę art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie w pkt 4 sentencji, w którym stwierdził niekonstytucyjność określenia dolnych granic kar pieniężnych w § 2 – § 5 rozporządzenia. Trudno mi zrozumieć, dlaczego nie znalazło to odpowiedniego przełożenia na ocenę konstytucyjności upoważnienia ustawowego.

2.4. Moim zdaniem, wskazane deficyty art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie należy ocenić jako rażące naruszenie standardu wynikającego z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Przepis ten umożliwia bowiem ministrowi praktycznie dowolne uregulowanie kar administracyjnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie.

Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy od charakteru regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156).

Ponadto, co do zasady „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

W niniejszej sprawie nie ulega zaś wątpliwości, że kary za naruszenie przepisów o rybołówstwie mają charakter represyjny w szerokim znaczeniu tego słowa (są to kary administracyjne). Jednoznacznie przesądza to o konieczności zastosowania stosunkowo wysokiego standardu ochrony adresatów tych przepisów (czyli unormowanie możliwie szczegółowych zasad odpowiedzialności na poziomie ustawy). Z całą pewnością materia zastrzeżoną bezwzględnie dla ustawy powinno zaś być określenie minimalnego wymiaru kary za delikty rybackie, co zresztą podkreślił Trybunał Konstytucyjny (por. pkt 4 sentencji wyroku i korespondujące z nim cz. III, pkt 5 uzasadnienia).

2.5. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że

rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym, niezależnie od swojej treści, nie może funkcjonować w systemie prawnym, nie ma więc konieczności jego odrębnej oceny. Badanie przepisów wykonawczych jest potrzebne wtedy i tylko wtedy, kiedy samo upoważnienie ustawowe nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych. Jak bowiem słusznie zauważał Trybunał Konstytucyjny, ze względu na wyeliminowanie z systemu prawnego upoważnienia ustawowego, w żaden sposób nie mogłoby to zapobiec utracie mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia (por. np. wyrok z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55).

W razie więc stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, krytyczna ocena § 2 – § 5 rozporządzenia w wyroku (z którą się zgadzam) byłaby zbędna (por. pkt 4 sentencji). Postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. Uwagi końcowe.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że – moim zdaniem – delikty administracyjne muszą spełniać przesłankę określoności, tj. ich zasadnicze elementy konstrukcyjne powinny być unormowane w ustawie. Dotyczy to w szczególności charakterystyki najważniejszych aspektów strony podmiotowej i przedmiotowej sankcjonowanych czynów oraz rodzaju i wysokości grożącej za nie kary.

Uważam, że respektowanie tak rozumianego wymogu określoności jest obowiązkiem podmiotów stanowiących prawo, bez względu na to, czy i w jakim stopniu odpowiedzialność administracyjna może *in casu* być uważana za odpowiedzialność represyjną w szerokim znaczeniu tego słowa. Wymaga tego z jednej strony bezpieczeństwo obywateli i zasada pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a drugiej – nakaz działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Osobiście opowiadam się za możliwie najszerszym odpowiednim stosowaniem konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla prawa karnego w odniesieniu do deliktów administracyjnych, czemu wielokrotnie dawałem już wyraz (por. zwłaszcza moje zdanie odrębne do wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105).

W tym kontekście negatywnie oceniam sposób regulacji zasad odpowiedzialności w zaskarżonej ustawie. Moje zastrzeżenia budzi nie tylko kwestia wysokości kar (która była przedmiotem niniejszego postępowania), ale także rozproszony sposób regulacji przesłanek tej odpowiedzialności, które wynikają z licznych przepisów krajowych i unijnych (a więc są bardzo trudne do ustalenia z punktu widzenia adresatów tych przepisów, którymi są także zwykli rybacy pracujący na własnych statkach). Uważam, że problem ten – który uwidocznił się w jaskrawy sposób także podczas rozprawy w niniejszej sprawie – powinien zostać dostrzeżony przez ustawodawcę.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego jest konieczne.