



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 1404

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-72/17

NRA-12-SM-1.66.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 10 04 2017

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 marca 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej *do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim*, przygotowaną przez adw. dr. Jędrzeja Jakubowicza.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej

**OPINIA
DO RZĄDOWEGO PROJEKTU
USTAWY O ZMIANIE USTAWY O RYBOŁÓWSTWIE MORSKIM**

Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim¹ zwana dalej będzie *Ustawą*)

Opinia została podzielona na cztery części. Części od I do III zawierają opinię na temat najistotniejszych, w mojej ocenie, zmian w Ustawie. Część IV zawiera ustosunkowanie się do zmian, które nie wprowadzają newralgicznych modyfikacji do Ustawy.

I. Ograniczenie możliwość przekazywania indywidualnych kwot połowowych pomiędzy armatorami statków rybackich – art. 53 ustawy o rybołówstwie morskim

Indywidualne kwoty połowowe, które pozwalają armatorom statków rybackich na prowadzenie połowów komercyjnych, powstają w wyniku podziału ogólnej kwoty połowowej przyznanej Polsce zgodnie z przepisami Unii Europejskiej.

W obecnie obowiązującym brzmieniu Ustawy przewidziane jest uprawnienie do przekazania określonej w specjalnym zezwoleniu połowowym indywidualnej kwoty połowowej lub ilość dni połowowych w całości lub w części innemu armatorowi na jego statek rybacki lub na inny statek rybacki tego samego armatora.

Indywidualne kwoty połowowe lub dni połowowe mogą być przekazywane pod warunkiem, że armator, na którego mają być one przekazane ma przyznany na dany obszar:

- 1) indywidualne kwoty połowowe na ten sam gatunek organizmów morskich, którego dotyczy przekazanie, lub
- 2) dni połowowe, w których będą prowadzone połowy tego samego gatunku organizmów morskich, którego dotyczy przekazanie.

Wniosek w sprawie przekazania indywidualnych kwot połowowych lub dni połowowych składa się do organu, który wydał specjalne zezwolenie połowowe.

Możliwość złożenia wniosku nie jest limitowana terminem.

¹ Dziennik Ustaw z 2015 poz. 222 ze zmianami

Organ odmawia, w drodze decyzji, zmiany specjalnych zezwoleń połowowych wydanych na statki rybackie, których dotyczy wnioski w sprawie przekazania, **wyłącznie** w przypadku, gdy:

- 1) nie jest spełniony co najmniej jeden z ww. warunków;
- 2) wyczerpana jest ogólna kwota połowowa lub dni połowowe danego gatunku organizmów morskich, którego dotyczy przekazanie.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim możliwość przekazywania indywidualnych kwot połowowych była dotychczas wykorzystywana głównie w celu handlu tymi kwotami, co sprawiało, że część armatorów skupiała się wyłącznie na handlu tymi kwotami.

Z drugiej jednak strony zwrócić należy uwagę, że przekazanie kwot połowowych na innego armatora powoduje zmianę decyzji poprzez zmniejszenie kwoty połowowej określonej w specjalnym zezwoleniu połowowym, której niewykorzystanie choćby w części doprowadza, zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Ustawy do automatycznego pomniejszenia kwoty połowowej, która miałaby być przyznana armatorowi na kolejny rok kalendarzowy.

W myśl art. 41 Ustawy specjalne zezwolenie połowowe jest wydawane w formie decyzji, która zgodnie z ust. 5 pkt 5 wskazanego powyżej artykułu zawiera również kwotę połowową lub określenie liczby dni połowowych. W tym miejscu należy w szczególności zwrócić uwagę, że **zasadą w prawie administracyjnym jest brak możliwości przenoszenia uprawnień i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego**. Aby było możliwe przeniesienie uprawnień i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego konieczne jest więc wyraźne przewidzenie takiego wyjątku w ustawie, która dodatkowo określa jego zakres.

Po wejściu w życie nowelizacji Ustawy wyeliminowane zostanie uprawnienie do przekazania indywidualnej kwoty połowowej na inny podmiot. Nastąpi to przede wszystkim poprzez zmianę treści art. 53 Ustawy. Po tej zmianie indywidualna kwota połowowa będzie mogła zostać przekazana w całości lub w części na inny statek rybacki, ale będący statkiem tego samego armatora, czyli nie będzie dochodzić do przeniesienia uprawnień i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego. Jest to jednak zmiana, która jest zgodna z zasadą opisaną w poprzedzającym akapicie.

Od strony jednak praktycznej należy zwrócić uwagę, że po wejściu w życie nowelizacji, jeżeli armator nie dokona połowów wykorzystując w całości indywidualną kwotę połowową lub będzie już prognozował brak zdolności do jej wykorzystania, zmuszony zostanie do przekazania kwoty połowowej na inny jego statek, a w przypadku braku takiej możliwości - do rezygnacji, do 15 lipca danego roku, z kwoty połowowej w trybie art. 52 Ustawy. Nie dokonanie rezygnacji z kwoty połowowej, pomimo wystąpienia sytuacji opisanej w zdaniu poprzedzającym, doprowadzi bowiem, zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Ustawy do automatycznego pomniejszenia kwoty połowowej, która miałaby być przyznana armatorowi na kolejny rok kalendarzowy. W obecnym brzmieniu Ustawy armator ma więc znacznie szerszy wachlarz możliwości prawnych, w przypadku wystąpienia niekorzystnej sytuacji zw. z połowami, przy zachowaniu jednak przez organy administracji kontroli nad przekazaniem kwot połowowych. Na skutek nowelizacji Ustawy uprawnienia armatorów zostaną więc istotnie ograniczone.

Nowelizacja jest zgodna z prawem unijnym, a w szczególności z art. 16 ust. 6 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. Artykuł 16 Rozporządzenia reguluje kwestie uprawnień do połowów, natomiast w jego ust. 6 wskazano, że *„Każde państwo członkowskie decyduje o tym, w jaki sposób przydzielone mu uprawnienia do połowów, które nie podlegają systemowi przekazywalnych koncesji połowowych, można przydzielać statkom pływającym pod jego banderą, na przykład przez stworzenie indywidualnych uprawnień do połowów. Państwo członkowskie informuje Komisję o metodzie przydziału”*.

Powyższa regulacja sprawia, że państwa członkowskie mają dowolność w kwestii wewnątrzkrajowego rozdziału uprawnień do połowów. Zgodnie z powyższym należy uznać, że takie ograniczenie w przekazywaniu indywidualnych kwot połowowych pozostaje w zgodności z przepisami unijnymi.

II. Likwidacja maksymalnej wysokości zdolności kwot połowowych na określonych obszarach – uchylenie w art. 9 ust. 2 oraz 3 Ustawy

Artykuł 9 ust. 2 w obecnym brzmieniu Ustawy stanowi, że zdolność połowowa statków rybackich w segmentach floty zalewowej, bałtyckiej i dalekomorskiej obejmujących statki rybackie, przy użyciu których prowadzi się rybołówstwo komercyjne na tych obszarach jest ograniczona w ten sposób, że:

- 1) nie może wynieść więcej niż 16 797,41 GT i 64 043,59 kW w przypadku segmentu floty, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 1,
- 2) nie może wynieść więcej niż 950,07 GT i 7964,7 kW w przypadku segmentu floty, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 2,
- 3) nie może wynieść więcej niż 21 526 GT i 22 441 kW w przypadku segmentu floty, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 3.

Drugi z przepisów, który ma zostać uchylony zgodnie z projektowaną ustawą tj. art. 9 ust. 3 Ustawy określa obecnie obowiązek ciążyący na ministrze właściwym ds. rybołówstwa do prowadzenia i aktualizowania wykazu sum zdolności połowowej statków rybackich, na które zostały wydane licencje w poszczególnych segmentach floty oraz sum niewykorzystanej zdolności połowowej statków rybackich w poszczególnych segmentach floty.

Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że *„Likwidacja maksymalnej wysokości zdolności połowowej w segmentach floty powinna przyczynić się do poszerzenia zakresu swobody działalności gospodarczej”*. Należy wskazać, że powyższa zmiana pozostaje w zgodzie z art. 22 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r., a w szczególności z ust. 7 tego artykułu. Art. 22 ust. 7 powyższego Rozporządzenia (odsyłający do załącznika II Rozporządzenia), wyznacza limity zdolności połowowych **przypadające na dane państwo członkowskie** (*„Państwa członkowskie zapewniają, aby od dnia 1 stycznia 2014 r. zdolność połowowa ich floty w żadnym momencie nie przekraczała limitów zdolności połowowej określonych w załączniku II”*).

Uchylenie ust. 2 oraz 3 z art. 9 oznaczające likwidację maksymalnej wysokości zdolności połowowej w segmentach floty zalewowej, bałtyckiej i dalekomorskiej obejmujących statki

rybackie, przy użyciu których prowadzi się rybołówstwo komercyjne na tych obszarach, będzie oznaczało zniesienie dotychczas obowiązujących wewnętrznych limitów zdolności połowowej dla określonych segmentów floty. Obowiązujące przepisy unijne, ze wspomnianym powyżej art. 22 Rozporządzenia nr 1380/2013 na czele, nie przewidywały tak szczegółowej i rygorystycznej regulacji jak ta, która do tej pory znajdowała się w Ustawie. Jak wskazano powyżej, przepisy unijne wskazują jedynie limity obowiązujące dla danego państwa, nie zaś dla poszczególnych obszarów wchodzących w skład wód morskich danego państwa. Zgodnie z powyższym nowelizacja uchyla przepisy, które były bardziej rygorystyczne niż wymagania stawiane przez Rozporządzenie.

W celu zapewnienia spójności legislacyjnej Ustawy, z uchyleniem w art. 9 ust. 2 i 3 wiąże się również konieczność uchylenia w art. 15 pkt. 3, w art. 18 pkt. 4.

Proponowane w powyższym zakresie zmiany nie budzą więc wątpliwości pod względem spójności wewnętrznej ustawy, jak również pod kątem zgodności z prawem unijnym.

III. Zniesienie możliwości tworzenia zbiorczych kwot połowowych – uchylenie art. 2 pkt. 28 oraz art. 58-67

Projekt nowelizacji przewiduje zniesienie możliwości tworzenia zbiorczych kwot połowowych. Ustawa w art. 2 pkt. 28 definiuje pojęcie zbiorczej kwoty połowowej, natomiast w art. 58-67 ustanawia tryb w jakim mogą być one tworzone. W aktualnym brzmieniu Ustawy, przez zbiorczą kwotę połowową należy rozumieć przyznaną uznanej organizacji producentów kwotę połowową określonego gatunku organizmów morskich, utworzoną z sumy indywidualnych kwot połowowych przyznanych armatorom zrzeszonym w tej organizacji.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim *„zbiorcze kwoty połowowe w ocenie części środowiska rybackiego stanowią negatywne zjawisko, które musi zostać wyeliminowane z polskich przepisów dotyczących rybołówstwa”*.

Należy jednak wskazać, że w świetle **pkt. 29 preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013** *„(...)Państwa członkowskie powinny również rozważyć ułatwienie łączenia indywidualnych kwot przez właścicieli statków na przykład na poziomie organizacji producentów lub grup właścicieli statków(...)”*. Wprawdzie preambuła aktu prawa wspólnotowego nie ma mocy prawnie wiążącej², to jednak oczywistym jest, że proponowane przez ustawodawcę zmiany stoją w sprzeczności z podstawowymi założeniami tegoż Rozporządzenia. Preambulę należy bowiem uznać za egzemplifikację motywów stojących za wydaniem danego aktu prawa unijnego. Samo zaś Rozporządzenie jest wyrazem przyjęcia Wspólnej Polityki Rybołówstwa w Unii Europejskiej.

Ponadto na powyższą sprzeczność z prawem unijnym zwraca też uwagę część podmiotów biorących udział w konsultacjach dotyczących Ustawy. W konsultacjach wątpliwości co do zasadności powyższych zmian wyraziła w szczególności Pomorska Organizacja Producentów ARKA sp. z o.o. oraz Zrzeszenie Rybaków Morskich – Organizacja Producentów. Zgodnie z informacjami wskazanymi przez przedstawicieli sektora rybackiego,

² Sprawa C-134/08, Hauptzollamt Bremen przeciwko J.E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j.

do tej pory nie było jeszcze możliwości praktycznego wykorzystania mechanizmu zbiorczych kwot połowowych, stąd ciężko o jednoznacznie negatywną jego ocenę. Mechanizm ten w swoim założeniu miał sprzyjać elastycznemu zarządzaniu limitami połowowymi jak również stworzeniu możliwości specjalizacji rybaków w połowach danego gatunku ryby czy zmniejszeniu ryzyka gospodarczego związanego z czynnikami środowiskowymi.

Biorąc pod uwagę niezgodność proponowanych zmian z założeniami Wspólnej Polityki Rybołówstwa wyrażonej w Rozporządzeniu nr 1380/2013, jak również negatywne opinie części sektora rybackiego, należy poddać w wątpliwość zasadność wprowadzenia do ustawodawstwa omawianej w niniejszym punkcie zmiany.

IV. Pozostałe zmiany rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim nie budzą wątpliwości pod względem prawnym.

dr Jędrzej Jakubowicz
adwokat