

ZBIGNIEW GODECKI

O NIEKTÓRYCH ASPEKTACH LEGISLACJI W RYBOŁÓWSTWIE MORSKIM

Komisja Europejska opublikowała w 2009 r. zieloną księgę pt. Reforma wspólnej polityki rybołówstwa. W dokumencie tym znajdują się odniesienia do obecnej i przyszłej legislacji unijnej oraz legislacji krajowych. Zachęca to do głębszego spojrzenia w europejską i w polską legislację w tej dziedzinie. Niniejszy artykuł ukazuje pewne aspekty tego procesu z odpowiednim ukierunkowaniem na wnioski de lege ferenda.

WPROWADZENIE

W roku 2009, tuż przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę pt. *Reforma wspólnej polityki rybołówstwa*¹. W dokumencie tym znajduje się wiele odniesień do obecnej i przyszłej legislacji unijnej w rybołówstwie, nie bez znaczenia także dla przyszłych legislacji krajowych. Przewidziano też podsumowanie debaty do połowy 2010 r. i opracowanie wniosków dotyczących kierunku reformy, a następnie przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projektu odpowiedniego rozporządzenia (w miejsce obowiązującego, pochodzącego z 2002 r.²). Wprawdzie zapowiedzi tej jeszcze nie urzeczywistniono, ale to nie oznacza – szczególnie w świetle zawartej w tej księdze po części krytycznej oceny obowiązującego prawodawstwa – że zrezygnowano z realizacji tej reformy, a to powinno skłaniać także do przemyśleń także na temat przyszłej legislacji w rybołówstwie morskim, tak unijnej, jak krajowej.

¹ KOM(2009)163 z 22.04.2009 r.

² Dz.Urz. WE L 358 z 31.12.2002.

1. OD PRUSKIEJ *FISCHEREIGESETZ* DO PROJEKTU Z 2009 R.

Kiedy po ponad trzydziestu latach obowiązywania ustawy o rybołówstwie morskim z 1963 r.³, zastępującej pruską *Fischereigesetz* z 1916 r.⁴, w 1996 r. uchwalono nową ustawę o takiej samej nazwie⁵, Z. Brodecki napisał, że jest ona młoda wiekiem, lecz stara duchem, i że daleka jest od prawa europejskiego i praw państw członkowskich Unii Europejskiej oraz że wobec tego konieczne jest uchwalenie nowej ustawy⁶. Tak też się stało, jako że w roku 2001 uchwalona została nowa ustawa o rybołówstwie morskim⁷. W związku z tym autor tego opracowania napisał między innymi, że część krytyki Z. Brodeckiego pod adresem poprzedniej ustawy można odnieść do nowej, jako że niewiele odbiega ona od swej poprzedniczki⁸. Natomiast M.H. Koziński „postępem”⁹ w tej legislacji nazwał fakt, że o ile poprzednia ustawa miała 49 artykułów, to nowa składała się już z 90. Jej żywot był jednak krótki, gdyż zastąpiła ją – obowiązująca dotąd – ustawa z 2004 r.¹⁰, na którą składają się już tylko 73 artykuły.

Jedną z ustaw nowelizujących ustawę o rybołówstwie morskim z 2001 r. była ustawa z 2002 r. o organizacji rynku rybnego. Tę zaś w 2004 r. zastąpiła nowa, która jednak po czterokrotnej nowelizacji utraciła moc na rzecz uchwalonej w grudniu 2008 r. ustawy o organizacji rynku rybnego, także zmieniającej częściowo ustawę o rybołówstwie. Weszła ona w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, ale jej ogłoszenie nastąpiło po ponad dwóch latach, bo dopiero w 2011 r.¹¹, a podpisana została przez Prezydenta Rzeczypospolitej z pominięciem (stosownie do art. 122 ust. 4 Konstytucji) jej art. 23 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 2, uznanych uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne. Dotąd¹² przepisy te nie zostały zastąpione konstytucyjnymi.

W 2009 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi został opracowany projekt ustawy mającej zastąpić obecnie obowiązującą ustawę o rybołówstwie. W uzasadnieniu podano, że pomimo jej czterokrotnej nowelizacji do 2008 r. włącznie obowiązująca ustawa nie zapewniła właściwego funkcjonowania i wykonywania rybołówstwa, stąd konieczność zastąpienia jej nową. Tymczasem w Biuletynie Informacji Publicznej projekt ten jest oznaczony wzmianką

³ Dz.U. Nr 22, poz. 115.

⁴ Dz.U. z 1921 r., Nr 23, poz. 150 oraz z 1928 r., Nr 5, poz. 33.

⁵ Dz.U. Nr 34, poz. 145.

⁶ Z. Brodecki, *Współczesne prawo morskie*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, red. C. Mika, Toruń 1997, s. 38.

⁷ Dz.U. Nr 129, poz. 1441.

⁸ Z. Godecki, *Nowa ustawa o rybołówstwie morskim. Zagadnienia wybrane*, Prawo Morskie 2002, t. XVII, s. 139–150.

⁹ M.H. Koziński, „Wolność” *rybołówstwa morskiego*, Prawo Morskie 2005, t. XXI, s. 315.

¹⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 574, z późn. zmian.

¹¹ Dz.U. Nr 34, poz. 168.

¹² Niniejszy artykuł został złożony w wydawnictwie 27.05.2011 r.

„ważność wygasła” i żadnego innego projektu się nie publikuje¹³. Natomiast na długo przed datą tegoż projektu (29.12.2009), bo 23.01.2009 r. nastąpiła kolejna, daleko idąca nowelizacja tej ustawy¹⁴ (o czym szczegółowo dalej).

2. RYBOŁÓWSTWO JAKO PRZEDMIOT LEGISLACJI

Rybołówstwo morskie jest dziedziną objętą nie tylko legislacją krajową i europejską, ale także międzynarodową, przy czym tytułowy termin „rybołówstwo morskie” jest różnie definiowany na tych trzech płaszczyznach legislacyjnych. Tak samo sprawa ma się z pierwszym członem tego terminu, czyli z terminem „rybołówstwo”. Oto np. do celów umowy ustanawiającej Międzynarodową Organizację Rozwoju Rybołówstwa w Europie Wschodniej i Środkowej¹⁵ „rybołówstwo”¹⁶ oznacza „wszelką działalność związaną z rybami, w tym akwakulturę”, przy czym chodzi o tego rodzaju działalność tak na morzu, jak na wodach śródlądowych. Morska i niemorska działalność tego rodzaju objęta jest także zakresem znaczeniowym terminu „rybołówstwo” w prawie Unii Europejskiej, zarówno na poziomie traktatowym, jak i w aktach pochodnych, tyle że bez klasycznego (*per genus et differentiam specificam*) zdefiniowania¹⁷.

Przypomnienie prawnego kontekstu występowania terminu „rybołówstwo” i jego zakresu znaczeniowego nie miałyby żadnej wartości poznawczej, gdyby nie fakt, że jest ustawa o „rybołówstwie”, która jednak nie obejmuje tego rodzaju działalności na wodach śródlądowych. Istnieje bowiem odrębna ustawa o rybnictwie śródlądowym¹⁸. W związku z tym rodzi się pytanie, dlaczego ta „morska” ustawa nie jest ustawą o „rybołówstwie morskim”. Pytanie to podbudowuje fakt, że jej poprzedniczki z lat 1963, 1996 i 2001 tak właśnie się nazywały¹⁹.

Termin „rybołówstwo morskie” nie jest jednak obcy obecnie obowiązującym przepisom krajowym, i to poczynając właśnie od ustawy o rybołówstwie. „Rybołówstwo morskie” to – według tej ustawy – „połów organizmów morskich w morzu w celach zarobkowych”. Tak zdefiniowane rybołówstwo

¹³ www.bip.minrol.gov.pl.

¹⁴ Dz.U. Nr 92, poz. 753.

¹⁵ Dz.U. z 2011 r., Nr 4, poz. 11.

¹⁶ W językach autentycznych angielskim, francuskim i hiszpańskim: *fisheries, pêche, pesca*.

¹⁷ Według wspomnianego już (patrz przypis 2), obowiązującego rozporządzenia Rady z 2002 r. (motyw a i art. 1) wspólna polityka „rybołówstwa” obejmuje ochronę, zarządzanie oraz eksploatację żywych zasobów wodnych i akwakultury, a także przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury.

¹⁸ Tekst jednolity.: Dz.U. z 2009 r., Nr 189, poz. 1471, z późn. zmian.

¹⁹ Dla uzupełnienia obrazu należy dodać, że w ówczesnych polskich aktach prawodawczych „morską” część pruskiej *Fischereigesetz* nazywano ustawą o „rybołówstwie” (rzadziej ustawą „rybacką”), zaś jej „śródlądową” część zastąpiono znacznie wcześniej, bo już w 1932 r., ustawą o „rybołówstwie”. Tę z kolei zastąpiono w 1985 r. obowiązującą dotąd ustawą o „rybnictwie śródlądowym”.

morskie wchodzi w zakres znaczeniowy ustawowego terminu „rybołówstwo”, który obejmuje ponadto skup lub przetwórstwo na morzu organizmów morskich, połów organizmów morskich w celach naukowo-badawczych, szkoleniowych albo sportowo-rekreacyjnych, zarybianie oraz chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich. Inaczej mówiąc ów „skup...”, ale też „połów organizmów morskich” w celach niezarobkowych itd., nie mieści się w zakresie znaczeniowym ustawowego terminu „rybołówstwo morskie”. Nie mieści się w zakresie znaczeniowym tego terminu, ale także szerszego terminu „rybołówstwo”, również odpowiednio zdefiniowany ustawowy termin „obróć produktami rybołówstwa”, przez który ustawodawca nakazuje rozumieć wyładunek, sprzedaż detaliczną i hurtową, transport i magazynowanie produktów rybołówstwa na lądzie oraz przeładunek produktów rybołówstwa ze statku rybackiego na statek na morzu. To z kolei, w świetle art. 1, według którego ustawa ta obejmuje rybołówstwo (w tym rybołówstwo morskie) oraz obróć produktami rybołówstwa, prowadzi do wniosku, że jej tytuł powinien wskazywać jako jej przedmiot nie tylko rybołówstwo, ale także ów obróć produktami rybołówstwa.

Ponieważ w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) termin „rybołówstwo” obejmuje swym zakresem znaczeniowym nie tylko tego rodzaju działalność morską, lecz także śródlądową, należy odnotować, że z ustawy o rybactwie śródlądowym wynika, iż termin „rybactwo śródlądowe” obejmuje swym zakresem znaczeniowym także ochronę, chów, hodowlę i połów ryb oraz innych organizmów żyjących w powierzchniowych wodach śródlądowych (także w wodach znajdujących się w urządzeniach wodnych i w obiektach przeznaczonych do ich chowu lub hodowli), a wody te – od wód morskich, jako obszarów wykonywania rybołówstwa morskiego, oddziela granica określona wydanym na podstawie ustawy o rybołówstwie rozporządzeniem ministra właściwego do spraw rybołówstwa. *Notabene*, minister ten jest organem właściwym nie tylko do spraw – jak mogłoby sugerować jego ustawowe określenie – rybołówstwa w rozumieniu tejże ustawy, lecz także do spraw rybactwa śródlądowego. Z kolei według Polskiej Klasyfikacji Działalności²⁰ rybołówstwo w wodach morskich i śródlądowych, łącznie z prowadzeniem tam hodowli itd., jest „rybactwem”.

Jak już nadmieniono, ustawa o rybołówstwie operuje także terminem „produkty rybołówstwa”. Operuje nim również wersja polska odpowiedniego rozporządzenia Rady²¹. Natomiast w ustawie o organizacji rynku „rybnego”, odwołującej się do tegoż rozporządzenia, odpowiednikiem tego terminu jest określenie „produkty rybne”. Uzasadnienie projektu tej ustawy tłumaczy tę różnicę terminologiczną tym, że pozwala na to angielskie *fishery products*, dające się przetłumaczyć także na „produkty rybne”, a to z kolei pozwala na uniknięcie potocznego rozumienia terminu „produkty rybołówstwa” jako odnoszącego się

²⁰ Dz.U. z 2007 r., Nr 251, poz. 1885.

²¹ Dz.Urz. WE L 17 z 21.01.2000 r.

wyłącznie do produktów pochodzących z połowów, czyli z pominięciem produktów pochodzących z chowu i hodowli, a takie rozumienie terminu „produkty rybołówstwa” byłoby niezgodne ze wspomnianą już Polską Klasyfikacją Działalności. Pytanie tylko, jak to ma się do faktu operowania przez ustawę o rybołówstwie, zmienioną (choć w innym zakresie) ustawą o organizacji rynku rybnego, właśnie terminem „produkty rybołówstwa”.

Wreszcie w ustawie o rybołówstwie znajduje się termin „wspólna polityka rybacka”, podczas gdy w TFUE i aktach pochodnych jest to „wspólna polityka rybołówstwa”.

Tak więc na tle prawa unijnego najwłaściwszym w prawie krajowym byłby termin „rybołówstwo” (z podziałem na rybołówstwo morskie oraz rybołówstwo śródlądowe) i terminy od niego pochodzące (np. „produkty rybołówstwa”). Jednakże w pewnych kontekstach powinien występować także termin „rybactwo” oraz terminy pochodne, jak np. w rozpowszechnionym i występującym w aktach prawodawczych terminie „statek rybacki”. Chodzi tylko o to, by polski prawodawca terminami tymi posługiwał się nie w sposób dowolny, lecz tak, jak wymagają tego zasady techniki prawodawczej.

3. KOMPETENCJE PRAWODAWCZE

Rybołówstwo stanowi jedną z dziedzin, w odniesieniu do której nastąpiło przyznanie Unii Europejskiej kompetencji w – jak to ujmuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 90 ust. 1) – „niektórych sprawach” spośród „kompetencji organów władzy państwowej”. Powstaje więc pytanie, co pod hasłem „rybołówstwo” zostało Unii przyznane (art. 3 ust. 6 traktatu o Unii Europejskiej – TUE), czy też jej przekazane (Konstytucja). Jedno tylko nie ulega wątpliwości, a mianowicie to, że w tej materii zostały przekazane/przyznane także kompetencje prawodawcze, ale traktatowy termin „rybołówstwo”, jeżeli chodzi o ramy tej materii, daleki jest od precyzji.

Granice kompetencji Unii wyznacza – stanowi art. 5 TUE – zasada przyznania, co *a contrario* oznacza – jak głosi art. 4 TUE – że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. W katalogu dziedzin objętych kompetencjami Unii, zawartym w art. 3–6 TFUE, wymienione jest między innymi „rybołówstwo” (fr.: *pêche*, ang.: *fisheries*, niem.: *Fischerei*). Terminy te oczywiście same przez się nie przesądzają o zakresie owego przyznania/przekazania Unii kompetencji w tej dziedzinie, w tym kompetencji prawodawczych. Nie przesądzają o tym także te same terminy w nagłówku i przepisach tytułu III (*Rolnictwo i rybołówstwo*, art. 38–44) części trzeciej TFUE (*Polityki i działania wewnętrzne*).

Według art. 4 ust. 1 i 2 lit. d TFUE rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, o którym dalej) jest dziedziną objętą

kompetencjami, które Unia dzieli z państwami członkowskimi, co w myśl art. 2 ust. 2 oznacza, że Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawne wiążące w tej dziedzinie, ale tylko w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji, a także ponownie je wykonują w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Nie jest to przepis w pełni jasny, skoro jednym z dołączonych do traktatów protokołów przedstawiciele państw członkowskich wyrazili pogląd, że jeżeli Unia prowadzi działania w danej dziedzinie, to zakres wykonywania tej kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, czyli że nie obejmuje całej tej dziedziny.

Otwierający tytuł III części trzeciej TFUE (*Rolnictwo i rybołówstwo*) art. 38 w ust. 1 głosi, że Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa. Oznacza to, że ma to być polityka wspólna dla Unii i państw członkowskich, ale niekoniecznie wspólna dla rolnictwa i rybołówstwa. Inna sprawa, że rybołówstwo zostało potraktowane w TFUE trochę gorzej, aczkolwiek łagodniej niż w traktatach przedlizbońskich, w których występowało tylko rolnictwo, a produkty pochodzące z rybołówstwa były produktami rolnymi. Artykuł 38 TFUE głosi bowiem w ust. 2, że w tym kontekście odniesienia do wspólnej polityki rolnej lub do rolnictwa oraz stosowanie wyrazu „rolny” mają być rozumiane jako dotyczące także rybołówstwa, z uwzględnieniem cech charakterystycznych tego sektora.

Poza ogólnymi celami Unii, określonymi w art. 2 TUE²², art. 39 TFUE określa cele wspólnej polityki rolnej (*mutatis mutandis*: polityki rybołówstwa), zaś art. 41 wymienia przykładowo środki, jakie Unia może przyjmować do osiągnięcia tych celów²³. Z kolei art. 40 TFUE stanowi, że do osiągnięcia tych celów ustanawia się wspólną organizację rynków rolnych (rybołówstwa)²⁴.

Obecnie określenie celów Unii w odniesieniu do rybołówstwa w traktatach nie występuje wprost. Artykuł 39 TFUE określa tylko cele wspólnej polityki rolnej, a czyni to tak samo, jak czynił jego poprzednik (art. 33 traktatu

²² Celami UE są między innymi: wspieranie dobrobytu jej narodów, zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, działanie na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stabilności cen, społecznej gospodarki rynkowej zmierzającej do pełnego zatrudnienia oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, a w stosunkach zewnętrznych – między innymi przyczynianie się do swobodnego i uczciwego handlu.

²³ Celami wspólnej polityki rolnej są: a) zwiększanie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji w rolnictwie, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności związanej z rolnictwem, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; c) stabilizacja rynków; d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

²⁴ Zależnie od rodzajów produktów przybiera ona formę: a) wspólnych reguł konkurencji albo 2) obowiązkowej koordynacji różnych krajowych organizacji rynkowych albo 3) europejskiej organizacji rynkowej. Wspólna organizacja może obejmować wszelkie środki do osiągnięcia celów wspólnej polityki rybołówstwa (i tylko tych celów), a zwłaszcza regulację cen, subwencje służące produkcji i wprowadzaniu do obrotu różnych produktów, systemy magazynowania i przewozu oraz wspólne mechanizmy stabilizacji przywozu i wywozu.

o Wspólnocie Europejskiej), a wówczas pisano, że pozostaje „bardzo trudny, niezwykle złożony (...) problem (...) niejasnych i rozciągliwych traktatowych celów wspólnotowych, który może stwarzać poważne kontrowersje w procesie stosowania zasady supremacji, zwłaszcza wtedy, gdyby Wspólnota Europejska wyszła poza nie, co przecież, realnie oceniając, jest możliwe”²⁵. Odpowiednie (*mutatis mutandis*) – jak kaže art. 38 ust. 1 TFUE – przekładanie celów polityki rolnej na cele polityki rybołówstwa ów problem niejasnych i rozciągliwych traktatowych celów pogłębia i czyni dalszą legislację unijną w tej materii jeszcze bardziej skomplikowaną. Potwierdza to Komisja we wspomnianej zielonej księdze, wymieniając pośród pięciu głównych strukturalnych wad dotychczasowej polityki nieprecyzyjne określenie jej celów, skutkiem czego jest niedostateczne ukierunkowanie decyzji i proces ich wdrażania.

Traktatowe przyznanie Unii kompetencji powinno odpowiednio harmonizować z konstytucyjną (art. 90) instytucją prawną przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. „Przedmiotem przekazania – można przeczytać w literaturze przedmiotu – muszą być zawsze konkretne kompetencje, tzn. akt przekazujący kompetencje musi dokładnie określać kompetencje organizacji (...). Nie jest dopuszczalne rozwiązanie polegające na określeniu zakresu właściwości danej organizacji przez wskazanie dziedzin, w których dana organizacja może podejmować działania...”²⁶. W pewnym stopniu traktatowe przepisy wyznaczają granice materii objętej terminem „rybołówstwo”. Ponadto znajdują tu zastosowanie zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności. Zgodnie z zasadą pomocniczości Unia powinna podejmować działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki planowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i formy działania Unii nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia określonych traktatami celów Unii (art. 5 TUE).

Inicjatywa legislacyjna w tej dziedzinie należy do Komisji (art. 43 TFUE w związku z art. 17 ust. 2 TUE). Na jej wniosek Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, ustanawiają wspólną organizację rynków rolnych i rybołówstwa oraz „inne przepisy” niezbędne do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa, z tym wyjątkiem, że na podstawie ust. 3

²⁵ T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny. Porządek międzynarodowy. Prawo międzynarodowe. Europejskie prawo wspólnotowe. Prawo krajowe*, Toruń 2009, s. 197.

²⁶ K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 121. Autor także wskazuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego (OTK ZU 2005, nr 5A, s. 676), w którym TK zwraca uwagę na konieczność precyzyjnego wskazania dziedzin, jak i zakresu kompetencji objętych przekazaniem.

tegoż art. 43 środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych, a także ustalania i przydziału wielkości dopuszczalnych połowów, przyjmuje Rada.

Z powyższego wynika, że z punktu widzenia legislacji krajowej takie, nie w pełni ściśle zdefiniowanie terminu „rybołówstwo” na poziomie traktatowym, nie powinno stanowić praktycznego problemu w odniesieniu do kompetencji dzielonych, wszak każde niezajęte przez Unię „pole” w ramach tej materii (pojmowanej jakkolwiek bądź szeroko) jest dziedziną, która może być regulowana na poziomie krajowym. Inaczej natomiast ma się sprawa z materią określoną traktatowo jako „zachowanie morskich zasobów biologicznych”, gdyż jest ona wyłączona z zakresu kompetencji dzielonych i jest objęta kompetencją wyłączną Unii (art. 3 ust. 1 lit. d)²⁷, co oznacza, że w tej dziedzinie jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawne wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania jej aktów.

Zwykła procedura prawodawcza, o jakiej mowa w tymże art. 43 TFUE, polega na przyjmowaniu rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji jako aktów prawodawczych (art. 289 TFUE)²⁸. Artykuł 43 nie wskazuje jednak żadnego z tych rodzajów aktów prawnych. Nie oznacza to wcale dowolności decydowania w tej sprawie przez prawodawcę unijnego, jako że w myśl art. 296 ust. 1 TFUE w takim przypadku wybór powinien nastąpić z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Wybór ten uzależniony jest jednak od rodzaju regulowanej materii. Niewątpliwie ustanowienie wspólnej organizacji rynkowej oraz określenie zakresu, w jakim do produkcji i handlu produktami rybołówstwa mają zastosowanie postanowienia dotyczące konkurencji (art. 42 TFUE), nie może następować w drodze dyrektywy. Inaczej natomiast ta sprawa wygląda w odniesieniu do – jak to określa art. 43 TFUE – ustanawiania „innych przepisów” niezbędnych do osiągnięcia celów wspólnej polityki rybołówstwa – z uwzględnieniem podziału na kompetencje wyłączne oraz dzielone i z podleganiem zasadom pomocniczości i proporcjonalności, co w pewnych przypadkach powinno przesądzać o wyborze dyrektywy.

Do tego w praktyce mogą dochodzić akty delegowane i wykonawcze. W myśl art. 290 TFUE akt prawodawczy może bowiem przekazać Komisji uprawnienie do uzupełnienia lub nawet zmiany niektórych, innych niż istotne, elementów wydanego przez te instytucje aktu prawodawczego. W nagłówku takiego aktu powinien się znajdować przymiotnik „delegowane” albo „delegowana”. Natomiast jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonania prawnie wiążącego aktu Unii, to na podstawie art. 291 TFUE akt taki powierza uprawnienia wykonawcze Komisji lub – w określonych traktatowo przypadkach

²⁷ Jedyny to zresztą człon działań wewnętrznych UE z takim zróżnicowaniem kompetencji.

²⁸ Określa ją art. 294 TFUE.

– Radzie i w nagłówku takiego aktu powinien się znajdować przymiotnik „wykonawcze” albo „wykonawcza”.

Wracając do art. 43 ust. 2 TFUE, należy skonstatować, że w materii objętej kompetencjami dzielonymi dopuszczalność stanowienia przepisów na poziomie krajowym w „polu” niezajętym przez Unię oznacza dopuszczalność ich stanowienia nie tylko w drodze ustawy, ale także w drodze rozporządzenia (art. 92 Konstytucji) lub nawet aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji), o ile ustawa zawiera stosowne upoważnienia prawodawcze. To ostatnie odnosi się także do materii objętej wyłącznymi kompetencjami Unii, wszak traktatowy termin „upoważnienie” nie zastępuje konstytucyjnego terminu „upoważnienie”.

4. OCHRONA ŻYWYCH ZASOBÓW MORZA

Ustawa o rybołówstwie niektórymi przepisami odsyła *expressis verbis* do prawa Unii Europejskiej, innymi jakby nakazuje domyślać się o ich związku z tym prawem, a jeszcze inne zredagowane są tak, jakby istnienie prawa Unii nie miało znaczenia. Odnosi się to także do przepisów upoważniających prawotwórczo organy właściwe do spraw rybołówstwa, dotyczących materii objętych kompetencjami Unii.

W niektórych z ustawowych przepisów mowa jest o „ochronie żywych zasobów morza”, natomiast w TFUE jest to – jak już nadmieniono – „zachowanie morskich zasobów biologicznych” (fr.: *la conservation des ressources biologiques de la mer*, ang.: *the conservation of marine biological resources*). To ustawowe wyrażenie występowało też w ustawach poprzednich. Skoro jednak do TFUE wprowadzono odpowiednie wyrażenie w innym brzmieniu, to nic nie przemawia za utrzymaniem tego ustawowego pod rządem TFUE, a wręcz przeciwnie. Przede wszystkim jednak ze względu na to, że owo traktatowe zachowanie morskich zasobów biologicznych należy do wyłącznych kompetencji Unii, zawarte w odnośnych przepisach ustawy dyspozycje w rodzaju „minister (okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego) określi” należy rozumieć warunkowo, czyli – „określi”, ale tylko – jak stanowi art. 2 ust. 1 TFUE – „z upoważnienia” (fr.: *habilités*, ang.: *empowered*) Unii lub „w celu wykonania” (fr.: *mettre en œuvre*, ang.: *implementation*) jej aktów. Natomiast w sprawach objętych kompetencjami dzielonymi dyspozycję taką należy rozumieć odpowiednio do treści art. 2 ust. 2 TFUE, czyli jako „określi”, ale tylko w zakresie, w jakim Unia „postanowiła zaprzestać” wykonywania swojej kompetencji lub jej „nie wykonała”.

5. ARMATOR I CZARTERUJĄCY NA CZAS

W świetle ustawy o rybołówstwie centralną postacią w tej dziedzinie działalności jest armator. Rybołówstwo wykonuje bowiem armator. Licencję połowową i specjalne zezwolenie połowowe wydaje się na wniosek armatora i armatorowi odmawia się wydania licencji, jeżeli za określone przestępstwo został on skazany. Także na wniosek armatora wydaje się odpowiedni dziennik do prowadzenia na statku itd. Jednakże użytego w tych kontekstach terminu „armator” ustawa nie definiuje. Sugeruje to przyjęcie definicji armatora z kodeksu morskiego, a jeżeli właśnie tak należałoby ten termin interpretować, to należałoby także stwierdzić, że nie może uzyskać licencji połowowej itd. osoba czarterująca statek na czas w rozumieniu tegoż kodeksu, a to pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną wolnością działalności gospodarczej i dopuszczalnym ustawowym jej ograniczaniem (art. 20 i 22 Konstytucji). Pod tym względem co najmniej wątpliwe jest także ograniczenie wolności gospodarczej w rybołówstwie tylko do tych armatorów statków o polskiej przynależności, których siedziby albo oddziały, albo miejsca zamieszkania znajdują się na terytorium RP²⁹.

Poza tym rodzi się następujące pytanie: czy termin „armator” jest w ogóle w tym kontekście właściwy, skoro ustawa mówi o odmowie wydania licencji w związku ze skazaniem za przestępstwo popełnione przy użyciu statku przez armatora, a przecież w zakresie znaczeniowym kodeksowej definicji armatora mieści także osoba prawna³⁰?

6. ODPOWIEDZIALNOŚĆ QUASI-KARNA

Jedną z nowości w ustawie o rybołówstwie morskim z 1996 r., w porównaniu z jej poprzedniczką z 1963 r., było zastąpienie przepisów o odpowiedzialności karnej (za przestępstwa i wykroczenia) przepisami o karach pieniężnych za naruszanie odnośnych przepisów tej ustawy. Takie same przepisy znalazły się w ustawach następnych. Przepisy te zostały zredagowane bardzo ogólnie tak pod względem określenia znamion czynów karalnych, jak i wysokości tych kar, w związku z czym uzupełniał je, niemający odpowiednika w żadnej innej ustawie, przepis nakazujący właściwemu ministrowi określenie w drodze rozporządzenia wysokości kar pieniężnych, zróżnicowanych w zależności od rodzajów tychże deliktów i ich społecznej szkodliwości. Na tej podstawie prawnej minister wydał rozporządzenie³¹ zawierające swego rodzaju katalog deliktów

²⁹ Zob. M.H. Kozłowski, *op.cit.*, s. 316.

³⁰ Ewentualna odpowiedzialność osoby prawnej za przestępstwo popełnione przez jej podwładnego to inna sprawa.

³¹ Dz.U. z 2005 r., Nr 76, poz. 671.

rybackich i przewidzianych za nie kar pieniężnych. Po pewnym czasie Trybunał Konstytucyjny³² orzekł o niekonstytucyjności niektórych przepisów tego rozporządzenia, w związku z czym zostało ono odpowiednio znowelizowane³³.

Przedmiotem zainteresowania TK nie były jednak inne, budzące zastrzeżenia przepisy tegoż rozporządzenia, a także odnośne przepisy ustawowe.

Ustawa o rybołówstwie przewiduje kary pieniężne w wysokości „nieprzekraczającej” odpowiedniej krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej. W ten sposób ustawodawca określił górne granice kary pieniężnej. Nie określił natomiast ich dolnej granicy. Powstaje w związku z tym pytanie, jaka kara najniższa może zostać orzeczona.

Nie mają takiego problemu sądy orzekające w sprawach o wykroczenia. Według kodeksu wykroczeń (art. 24) grzywna nie może być niższa od 20 złotych. Nieco inaczej sprawa ma się z odpowiedzialnością za przestępstwa. Wprawdzie według kodeksu karnego (art. 33) grzywna nie może być niższa od 100 złotych, ale istnieją ustawy z przepisami karnymi, które przewidują orzekanie grzywien kwotowo, zarazem nie wskazując ich dolnych granic. Niektórzy uważają, że powinien wówczas znaleźć zastosowanie kodeks karny i grzywna nie powinna być niższa od 100 złotych. Jednakże Sąd Najwyższy uznał, że w takich przypadkach kodeks karny nie ma zastosowania i dolną granicę grzywny stanowi kwota w wysokości 1 złotego³⁴. Czy ta symboliczna złotówka powinna mieć zastosowanie także w odniesieniu do kar pieniężnych w rybołówstwie? Jeżeli nie, to jaka jest dolna granica tych kar: 100 złotych, 10 złotych, czy może tylko 1 grosz? Niewątpliwie nieokreślenie tej granicy należy uznać za wadę ustawy o rybołówstwie, a tym samym za wadliwe należy uznać owo rozporządzenie z katalogiem tych kar, skoro to ono określa dolne granice kar odnośnie do poszczególnych rodzajów deliktów. Ustawodawca bowiem nakazał ministrowi określenie wysokości tych kar w granicach (chciałoby się rzec „widełek”) określonych ustawowo, ale nie określenie ich dolnych granic.

7. PRZEPISY PORZĄDKOWE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ICH NARUSZANIE

Szczegółnej uwagi wymaga art. 55 ustawy o rybołówstwie, którego ust. 1 brzmi: „W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, jeżeli jest to niezbędne do ochrony żywych zasobów morza i zachowania porządku przy połowach, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego mogą wydawać zarządzenia porządkowe, zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania”.

³² Dz.U. z 2009 r., Nr 112, poz. 936.

³³ Dz.U. z 2010 r., Nr 125, poz. 849.

³⁴ J. W a r y l e w s k i, *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007, s. 209.

W tym kontekście słowo „mogą” i wyrażenie „jeżeli jest to niezbędne” pozostają względem siebie w dysharmonii. Jeśli bowiem do ochrony dóbr wymienionych w tym przepisie „niezbędne” jest ustanowienie odpowiednich zakazów lub nakazów, to takie zakazy (nakazy) powinny zostać ustanowione. Ustawodawca powinien więc nie zezwalać na ich ustanawianie zwrotem „mogą wydać”, lecz nakazywać ich ustanawianie zwrotem „wydają”.

Kolejna kwestia to wyrażenie „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie”. Podobne (ale też tylko podobne) wyrażenia występują w innych ustawach. Na przykład w ustawie o obszarach morskich i administracji morskiej³⁵ (art. 48) mowa jest o „zakresie nieunormowanym w przepisach”, zaś w ustawach adresowanych do wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego – o „zakresie nieuregulowanym w ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących”.

W piśmiennictwie można znaleźć nie do końca jednoznaczne czy choćby tylko klarowne odpowiedzi na pytanie, jak należy rozumieć owo ustawowe „nieunormowanie (nieuregulowanie)”: czy oznacza ono całkowity brak regulacji prawnej w danej dziedzinie stosunków społecznych, czy także objęcie tej sfery regulacją, ale na tyle ogólnie, że zachodzi potrzeba jej „doprecyzowania” przepisami porządkowymi. Jedni uważają, że z „zakresem nieunormowanym (nieuregulowanym)” mamy do czynienia nie tylko w przypadku całkowitego braku regulacji ustawowej w danej materii, ale także w przypadku jedynie „zamarkowania” jej w ustawie. Inni jednak uważają, że już takie unormowanie uniemożliwia wkraczanie w daną materię przepisami porządkowymi, na co ci pierwsi odpowiadają, że takie rozumowanie całkowicie wyklucza stanowienie przepisów porządkowych, jako że wszelkie dobra wymienione w przepisach upoważniających do wydawania aktów porządkowych doznają już bardziej lub mniej szczegółowego uregulowania ustawowego³⁶.

Należy zauważyć, że o ile wspomniane ustawy „niemorskie” mówią o zakresie nieuregulowanym „w ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących”, zaś ustawa o obszarach morskich – o zakresie nieunormowanym „w przepisach”³⁷, to ustawa o rybołówstwie mówi o zakresie nieuregulowanym „w niniejszej ustawie”. Wyrażenie to wypacza sens tego upoważnienia prawodawczego, i to w stopniu wyższym niż wyrażenie „w przepisach ustawy”, jakie występowało w ustawie z 2001 r. Przecież nie jest wykluczone, że wymienione w jej art. 55 dobra, których ochronie mogą służyć zarządzenia porządkowe, nie są obecnie, czy też nie zostaną w przyszłości objęte także innymi ustawami, i nie tylko ustawami. Chodzi mianowicie o ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty prawodawcze Unii Europejskiej. Jednakże

³⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502, z późn. zmian.

³⁶ Więcej na ten temat zob. Z. G o d e c k i, *Legislacja morska miejscowa. Krytycznie o ustawodawcy i administracji morskiej*, Gdańsk 2009, s. 116–120.

³⁷ Co oczywiście oznacza to samo, gdyż może chodzić właśnie tylko o źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji.

w aspekcie prawa Unii sprawa wygląda prosto w odniesieniu do porządku przy połowach, która to materia objęta jest kompetencjami dzielonymi. W obrębie „pól” niezajętych przez Unię terenowe organy administracji rybołówstwa mogą bowiem wykonywać swoją kompetencję. Natomiast „ochrona żywych zasobów morza” (traktatowo: „zachowanie morskich zasobów biologicznych”) objęta jest wyłączną kompetencją Unii, a to oznacza, że nie może być mowy o „zakresie nieuregulowanym”, dopóki Unia nie upoważni państw członkowskich, czyli dopóty w tym zakresie nie może być mowy o legalnym wydawaniu zarządzeń porządkowych. Jak dotąd, Unia takiego upoważnienia nie uczyniła.

Jak już nadmieniono, w 2009 r. dokonano daleko idącej zmiany ustawy o rybołówstwie. Otóż jej art. 55 został uzupełniony przepisem ust. 2, stanowiącym, że zarządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzone na zasadach i w trybie określonych w prawie o wykroczeniach³⁸. W ten sposób przewidziane uprzednio naruszenia przepisów porządkowych z ustawowym zagrożeniem karą pieniężną (orzekaną decyzją w postępowaniu administracyjnym) przekształcono w wykroczenia zagrożone grzywną, orzekaną w postępowaniu sądowym. Pod tym względem jakby powrócono do stanu określonego ustawą z 1963 r., a w każdym razie zrównano ustawę o rybołówstwie z ustawą o administracji rządowej w województwie oraz ustawami o samorządzie terytorialnym.

W związku z tym należy odnotować, że we wspomnianym projekcie nowej ustawy o rybołówstwie, opublikowanym prawie rok po tej zmianie, podobnego unormowania nie tylko że nie przewidziano (przewidziano tylko kary pieniężne), to jeszcze w jego uzasadnieniu błędnie podano, iż w tym zakresie projekt nie wprowadza istotnych zmian w porównaniu ze stanem dotychczasowym.

8. TAK ZWANE UZNAWANIE ORGANIZACJI RYBACKICH

Minister właściwy do spraw rybołówstwa jest właściwy – jak stanowi art. 24 ustawy o organizacji rynku rybnego (dalej: ustawa) – w sprawach „uznawania” organizacji producentów, związków organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych, o których mowa w przepisach Rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z 17.12.1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków producentów rybołówstwa i akwakultury³⁹, zwanego w ustawie „rozporządzeniem UE nr 104”. Natomiast według art. 44 ustawy ten sam minister może określić, w drodze rozporządzenia, „przepisy przyjęte” przez organizację producentów, które będą miały zastosowanie do tej organizacji oraz do producentów niebędących jej członkami, jak również „przepisy przyjęte” przez organizację międzybranżową,

³⁸ Wejście w życie nastąpiło z 1.08.2009 r.

³⁹ Dz.Urz. WE L 17 z 21.01.2000 r., s. 22.

które będą miały zastosowanie do tej organizacji oraz do przedsiębiorców niebędących jej członkami, a także wysokość opłat ponoszonych przez tych producentów i przedsiębiorców, którzy nie są członkami tych organizacji, na pokrycie kosztów administracyjnych ponoszonych w wyniku stosowania tych „przepisów”. W tym zakresie tenże art. 44 odsyła do art. 7 i art. 15 rozporządzenia UE nr 104. Jednakże chcąc zrozumieć, o co chodzi w związku z owymi „przepisami przyjętymi”, należy najpierw zapoznać się z odpowiednimi unormowaniami ustawowymi, poczynając od wspomnianego art. 24, a także ze związanymi z nimi przepisami rozporządzenia UE nr 104.

Według art. 24 ustawy minister „uznaje” organizację producentów, związek organizacji producentów lub organizację międzybranżową, jeżeli spełnia ona wymagania określone odpowiednio w art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 4 i art. 13 ust. 1 rozporządzenia UE nr 104. Uznanie to następuje na wniosek zainteresowanej organizacji w drodze decyzji. Uznane organizacje wpisuje się do specjalnych (tylko do tego przeznaczonych) rejestrów prowadzonych przez ministra w formie elektronicznej. W ustawowo określonych przypadkach następuje wykreślenie organizacji z tego rejestru.

Jednym z warunków uznania organizacji producentów jest posiadanie przez nią statutu, który wymaga od jej członków – producentów między innymi stosowania w odniesieniu do połowów, produkcji i wprowadzania do obrotu „przyjętych przez nią przepisów”. Natomiast od organizacji międzybranżowych (zrzeszających producentów, przetwórców i/lub handlowców) tego się nie wymaga, jednak „ustanawianie [przez nie] przepisów” dotyczących połowów oraz wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa, które są „bardziej rygorystyczne niż reguły wspólnotowe i przepisy krajowe”, daje (w powiązaniu z innymi warunkami) podstawę do uznania takiej organizacji przez ministra.

Jeżeli – stanowi między innymi art. 7 rozporządzenia UE nr 104 – uznana organizacja producentów spełnia warunki określone tym przepisem, państwo członkowskie może, na jej wniosek, wymagać od producentów, którzy nie są jej członkami, a wprowadzają do obrotu jakiekolwiek produkty rybołówstwa, aby w określonym zakresie stosowali się do „przepisów przyjętych” przez tę organizację. Rozporządzenie UE nr 104 nazywa to „rozszerzeniem [tych] przepisów” na producentów niebędących członkami tej organizacji. To samo, w myśl art. 15 rozporządzenia UE nr 104, odnosi się do organizacji międzybranżowych⁴⁰, tyle że w tym przepisie mowa jest o „porozumieniach, decyzjach oraz uzgodnionych praktykach przyjętych w ramach organizacji”, które państwo członkowskie może uznać „za wiążące” dla podmiotów niezrzeszonych, aczkolwiek dalej mówi się już o „przepisach”, co do których można wnioskować o takie ich „rozszerzenie”, czy też które postanowiono przez państwo członkowskie „uczynić obowiązującymi” („uznać za obowiązujące”). W określonych przypadkach Komisja Europejska może uznać takie „rozszerzenie” za nieważne.

⁴⁰ Związki organizacji producentów są z tego wyłączone.

Odpowiednikiem tych unijnych wyrażeń jest ustawowe (art. 44) „określenie, w drodze rozporządzenia, przepisów przyjętych przez organizację producentów (organizację międzybranżową), które będą miały zastosowanie do tej organizacji oraz do producentów (przedsiębiorców) niebędących członkami danej organizacji”.

9. KODEKSY DOBREJ PRAKTYKI RYBACKIEJ

Cały rozdział 3 ustawy o organizacji rynku rybnego, składający się z art. 10–12, poświęcony jest tzw. kodeksom dobrej praktyki rybackiej. Przepisy te głoszą, że organizacja producentów, związek organizacji producentów lub organizacja międzybranżowa, wpisana do ministerialnego rejestru, a także organizacja społeczno-zawodowa właścicieli lub armatorów statków rybackich⁴¹, jak również jednostka naukowa prowadząca działalność w zakresie rybołówstwa, a także stowarzyszenie, fundacja lub inna organizacja społeczna, której celem statutowym jest działanie w sektorze rybackim na rzecz poprawy warunków higieny, zdrowia ludzi i zwierząt oraz jakości produktów, czy też zmniejszenia negatywnego oraz wspierania pozytywnego wpływu gospodarki rybackiej na środowisko – „może dobrowolnie” (*sic!*) opracować i przyjąć do stosowania, w celu zapewnienia standaryzacji prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, zrównoważonego korzystania z żywych zasobów wód, ograniczenia negatywnego lub zwiększenia pozytywnego wpływu gospodarki rybackiej na środowisko oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostarczanych produktów rybnych, „kodeksy dobrej praktyki rybackiej”, regulując nim sprawy nieuregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących.

Taki kodeks „zawiera” w szczególności: 1) określenie podmiotów odpowiedzialnych za jego przygotowanie, upowszechnienie i wdrożenie oraz nadzór nad jego stosowaniem przez podmioty, które zobowiązały się do jego stosowania; 2) wskazanie zasad lub standardów dotyczących ochrony żywych zasobów wód, zarządzania nimi oraz rozwoju sektora rybackiego, ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub Unię Europejską, stanowiących podstawę opracowania kodeksu; 3) warunki i sposoby prowadzenia chowu, hodowli lub połowu określonego gatunku lub rodzaju ryb, w tym przetrzymywania i transportu ryb żywych; 4) warunki stosowania kodeksu przez zainteresowane podmioty, a w tym w zakresie poddawania się przeglądom i weryfikacjom przestrzegania jego postanowień; 5) określenie certyfikatu, znaku graficznego lub innego oznaczenia świadczącego o uczestnictwie podmiotów w stosowaniu kodeksu – jeśli zostały przewidziane.

⁴¹ Także podmiotów uprawnionych do rybactwa śródlądowego.

Autorzy kodeksu powinni przeprowadzić publiczne konsultacje opracowanych projektów kodeksów przez upublicznienie ich treści oraz zasięgnięcie opinii innych podmiotów działających w sektorze rybackim.

Minister obowiązany jest prowadzić wykaz tych kodeksów. Umieszczenia kodeksu w tym wykazie dokonuje się na pisemny wniosek podmiotu, który go opracował, a do wniosku tego powinna być dołączona informacja o tych konsultacjach i jej wyniki. Minister wydaje decyzję o umieszczeniu kodeksu w wykazie, jeżeli wnioskodawca jest podmiotem uprawnionym do jego opracowania, a kodeks taki zawiera co najmniej przepisane elementy i nie zawiera postanowień niezgodnych z przepisami prawa. W przeciwnym razie minister odmawia, w drodze decyzji, umieszczenia kodeksu w wykazie. Decyzja (pozytywna lub negatywna) powinna być wydana w terminie 3 miesięcy. Wykaz wraz z treścią kodeksów powinien być udostępniony na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra. Odnosi się to odpowiednio do zmian dokonanych w kodeksie. Natomiast na pisemny wniosek podmiotu, który opracował kodeks, a także w przypadku stwierdzenia, że kodeks zawiera postanowienia niezgodne z przepisami prawa, minister wydaje decyzję o wykreśleniu kodeksu z wykazu.

Podmiot, który opracował kodeks umieszczony w wykazie, może uczestniczyć na prawach strony, w trybie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego dla organizacji społecznych, we wszelkich postępowaniach, w których strona powołuje się na okoliczność stosowania danego kodeksu.

W uzasadnieniu projektu tej ustawy znajduje się dość enigmatyczne wyjaśnienie tego unormowania. Dowiedzieć się z niego można, że unormowanie to „ma być zachętą do tworzenia takich kodeksów”, a regulacji nimi „mogą podlegać zagadnienia nieuregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących, w tym takie, dla których przepisy te ustalają wymagania ogólne, a kodeks zmierza do ich uszczegółowienia lub zaostrzenia wymagań”. Następnie można się dowiedzieć, że „samo zobowiązanie się określonego podmiotu do stosowania kodeksu, jak i kontrola jego przestrzegania, będą następować na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych, regulowanych bezpośrednio przez podmiot, który opracuje określony kodeks, oraz podmiot, który dobrowolnie zadeklaruje jego stosowanie”⁴².

Dalej w uzasadnieniu tym napisano: „Relacje te nie podlegają żadnej kontroli administracyjnej, a kodeks nie będzie stanowił podstawy do podejmowania rozstrzygnięć przez organy administracji w tym zakresie”, i dalej: „Stosowanie kodeksów ma natomiast istotne znaczenie przy ubieganiu się o pomoc finansową z funduszy unijnych w sektorze rybołówstwa, dlatego też (...) wprowadza się przepis zapewniający podmiotowi, który opracował określony kodeks, możliwość udziału we wszelkich postępowaniach przed organami administracji publicznej, w których strona powołuje się na okoliczność stosowania danego

⁴² Druk Sejmowy nr 1210 z 22.10.2008 r.

kodeksu. Należy zastrzec, że istotą tego postępowania nie jest ocena wypełniania zobowiązań w zakresie przestrzegania kodeksu, wynikających z wyżej wymienionych stosunków cywilnoprawnych, lecz zapewnienie z jednej strony możliwości potwierdzenia faktu stosowania dobrych praktyk przez podmiot, który powołuje się na stosowanie określonego kodeksu, a z drugiej strony – pozwala podmiotowi, który opracował kodeks, zając merytoryczne stanowisko i sprawować realną kontrolę nad funkcjonowaniem przyjętych standardów”.

W drugim czytaniu projektu ustawy w Sejmie zgłoszono poprawkę zmierzającą do dokonania odpowiedniej zmiany lub ewentualnie skreślenia rozdziału 3 tejże ustawy. Ustosunkował się do niej Urząd Komitetu Integracji Europejskiej⁴³ twierdzeniem, że prawo UE nie reguluje bezpośrednio kwestii dotyczących opracowywania i zatwierdzania kodeksów dobrej praktyki, zarazem dodając, że jednak należy zauważyć, iż w prawie tym występuje tendencja do odwoływania się do określania i działania zgodnie z dobrymi praktykami, w tym także w zakresie prawodawstwa dotyczącego rybołówstwa. Odwołano się także do motywu nr 10 preambuły (arengi) rozporządzenia UE nr 104, w którym mowa o tym, że inicjatywy mające na celu poprawę jakości produktów rybołówstwa, zgłaszane przez organizacje producentów, powinny być wspierane poprzez udzielenie szczególnego uznania w odniesieniu do danych organizacji.

Poprawka ta była także przedmiotem zainteresowania odpowiednich komisji sejmowych⁴⁴. Jeden z posłów wyjaśnił, że w zgłoszonej poprawce chodziło o to, aby zrezygnować z tego unormowania albo proponowaną (jego i innych zdaniem niesensowną) dobrowolność przyjmowania kodeksów zastąpić obowiązkiem ich przyjmowania. Legislator natomiast nie zaprezentował żadnych argumentów za lub przeciw poprawce. Zaznaczył tylko, że konsekwencją jej przyjęcia byłoby przerezagowanie projektu ustawy.

Unormowanie to rodzi tak wiele zastrzeżeń i pytań, że odniesienie się tu do wszystkich wykraczałoby znacznie poza ramy niniejszego artykułu. Autor tego opracowania pozwala sobie więc tylko na odniesienie się do tego fragmentu art. 10 ustawy, który mówi, że kodeks taki „może być dobrowolnie” opracowany i przyjęty. Wprawdzie *superflua non nocent*⁴⁵, ale owej „dobrowolnej dobrowolności” daleko do elegancji legislacyjnej, także dlatego że ustawodawca nie musi przecież zezwalać na coś, co nie zostało przezeń uprzednio zakazane⁴⁶.

⁴³ Druk Sejmowy nr 1390A z 4.12.2008 r.

⁴⁴ Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/INF-123>.

⁴⁵ Święty Augustyn, *O państwie bożym*, 4, 27.

⁴⁶ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 157 i 175–176.

SELECTED LEGAL ASPECTS OF SEA FISHING (Summary)

In 2009 the European Commission has issued a Green Paper entitled Reform of the Common Fisheries Policy. This document includes numerous references to the current and intended legislation on the subject, both domestic and community level. The Green Paper encourages a thorough review of relevant law. The Author introduces some of the issues and formulates conclusions de lege ferenda.