

Data publikacji: 04-04-2011



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2011 r.

Druk nr 1176

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o organizacji rynku rybnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Leon Kieres.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o organizacji rynku rybnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 168) w art. 23:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. W przypadku gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży.";

2) w ust. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) czas wyładunku ryb, o których mowa w pkt 1".

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt Kp 1/09) stwierdzającego niezgodność art. 23 ust. 1 i art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku opublikowana została w M.P. Nr 75, poz. 952 (dzień publikacji wyroku – 25 października 2010 r.). Pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem: OTK Z.U. z 2010 r. Nr 8A, poz. 74.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK stwierdził niezgodność:

1) **art. 23 ust. 1** ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego, w zakresie w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw rybołówstwa, do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży” gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru – z art. 22 konstytucji oraz z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 konstytucji,

2) **art. 23 ust. 3 pkt 2** ustawy, w zakresie dotyczącym określenia przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa, w drodze rozporządzenia, innych, poza „centrami pierwszej sprzedaży”, miejsc pierwszej sprzedaży – z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 konstytucji.

Ponieważ były to przepisy zaskarżone w trybie kontroli prewencyjnej, TK stwierdził też, iż powołane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

2.2. Regulacja „pierwszej sprzedaży” „ma na celu, oprócz zapewnienia właściwych warunków weterynaryjno-sanitarnych, eliminowanie z rynku produktów pochodzących z

nielegalnych lub nieraportowanych połowów”. Przed wszystkim chodzi o ograniczenie połowów dorsza, do czego Polska jest zobowiązana w świetle przepisów UE.

Przepis art. 23 ust. 1 ustawy przewiduje, że „W przypadku gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa”. Natomiast ust. 3 pkt 2 przewiduje, że „Minister właściwy do spraw rybołówstwa określi, w drodze rozporządzenia (...) miejsca pierwszej sprzedaży oraz czas wyładunku ryb (...) – mając na uwadze konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu”.

Artykuł 3 ust. 2 ustawy definiuje, że przez „centrum pierwszej sprzedaży” należy „rozumieć wyodrębniony w porcie rybackim lub przystani rybackiej obiekt wyposażony w niezbędną infrastrukturę, w szczególności wyładunkową i transportową, przeznaczony do prowadzenia sesyjnej lub aukcyjnej sprzedaży ryb, prowadzony przez uznaną organizację producentów, o której mowa w przepisach rozporządzenia [europejskiego] nr 104/2000”. Ustawa nie definiuje natomiast „innego miejsca pierwszej sprzedaży”.

2.3. Artykuł 22 konstytucji przewiduje, że „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 31 ust. 3 konstytucji. Klauzula „ważnego interesu publicznego” obejmuje przesłanki wymienione w art. 31 ust.3, ale może obejmować także inne przesłanki umożliwiające ograniczenie wolności działalności gospodarczej. W konsekwencji „zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – (...) z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Zarazem jednak TK zaznaczył, że „możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej w stopniu (zakresie) większym niż możliwość ograniczenia innych praw i wolności konstytucyjnych”, oznacza zawężenie pola regulacji, która może być przekazana do rozporządzenia ministra. W przeciwieństwie bowiem do art. 31 ust. 2 ograniczenie wolności gospodarczej może nastąpić „tylko w **drodze** ustawy”. Innymi słowy mówiąc, rozszerzenie materialnoprawnych przesłanek umożliwiających ograniczenie wolności działalności gospodarczej oznacza bardziej rygorystycznie rozumianą niż w przypadku innych wolności, konieczność regulacji tych ograniczeń tylko w ustawie, z eliminacją możliwości przekazywania zasadniczych elementów ograniczenia do rozporządzenia.

Z art. 2 konstytucji wynika natomiast zasada określoności przepisów prawnych, z której z kolei wynika nakaz formułowania przepisów prawnych w sposób zapewniający dostateczną ich precyzję w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych.

2.4. Przepis art. 23 ust. 1 ustawy przewiduje, że „pierwsza sprzedaż [niektórych gatunków ryb] odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa”. Centrum pierwszej sprzedaży jest zdefiniowane w ustawie, natomiast inne miejsca pierwszej sprzedaży nie są; obie kategorie miejsc wskazuje minister. „Zawarta w zaskarżonym przepisie ustawy kategoria ‘inne miejsce pierwszej sprzedaży’ (...) mająca być w pełni określona przez ministra, stanowi naruszenie wskazanych wyżej wymogów formalnych ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikających z art. 22 Konstytucji, w myśl których wszystkie istotne elementy regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej winny być określone przez ustawę w taki sposób, aby z samej ustawy wynikały skonstruowane na gruncie jej przepisów normy skierowane do ich adresatów, będące konsekwencją dokonanego ograniczenia wolności działalności gospodarczej”.

„W świetle powyższych wymogów upoważnienie dla ministra do określenia kategorii ‘innego miejsca pierwszej sprzedaży’, zawarte w art. 23 ust. 1 ustawy, jest upoważnieniem blankietowym. Nie zmieniają tej oceny Trybunału zamieszczone w art. 23 ust. 3 ustawy wytyczne dla ministra, aby określił (tzn. wskazał) miejsca pierwszej sprzedaży, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, ‘mając na uwadze konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu’. Wytyczne te dotyczą bowiem wskazania konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży (również określenia czasu wyładunku ryb, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy). Jak ustalono wyżej, art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy upoważnia ministra do wskazania konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży. Upoważnienie zawarte w tym przepisie dotyczy wskazania przez ministra konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży w ramach obydwu wspomnianych kategorii, tzn. ‘centrum pierwszej sprzedaży’ oraz kategorii ‘innego miejsca pierwszej sprzedaży’, która ma być w pełni określona przez ministra”. Choć dana regulacja, upoważniająca ministra do wydania rozporządzenia, może odpowiadać wymogom formalnym wynikającym z art. 92 ust. 1 konstytucji, to jednak może ona jednocześnie nie spełniać formalnych wymogów regulacji ustawowej ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikających z art. 22 konstytucji, ponieważ ten ostatni przepis wprowadza bardziej rygorystyczne kryteria w zakresie upoważnienia ustawodawczego dotyczącego regulacji ograniczeń wolności

działalności gospodarczej.

2.5. TK odnosząc się do naruszenia zasady określoności przepisów prawnych, w zakresie w jakim ustawodawca posługuje się określeniem „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, biorąc pod uwagę funkcję jaką pełni to określenie w ustawie, doszedł do wniosku, że „zwrot: ‘inne miejsce pierwszej sprzedaży’ winien być określony w ustawie”.

Z charakteru zaskarżonej regulacji, ograniczającej wolność działalności gospodarczej, wynika więc, że ów zwrot niedookreślony „jest niedopuszczalny, gdyż jego pełne określenie w drodze rozporządzenia jest niezgodne z art. 22 Konstytucji”. Tymczasem, jak ustalono wyżej, w odniesieniu do pierwszej z wymienionych w zaskarżonym przepisie art. 23 ust. 1 ustawy kategorii miejsc pierwszej sprzedaży, a mianowicie w odniesieniu do „centrum pierwszej sprzedaży”, takie określenie jest w pełni możliwe w ustawie.

„W świetle (...) zasady określoności (...) nie tylko nie zachodzi konieczność posłużenia się przez ustawodawcę niedookreślonym zwrotem: ‘inne miejsce pierwszej sprzedaży’, lecz jest to wręcz niedopuszczalne”. Kluczowa funkcja, jaką pełni ten zwrot niedookreślony w ustawowej normie prawnej, upoważniającej ministra do określenia kategorii „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, powoduje, że zwrot ten winien być określony w ustawie.

2.6. TK nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

TK stwierdził, iż orzeczenie o niezgodności art. 23 ust. 1 ustawy, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, „powoduje uchylenie stosownej części zaskarżonego przepisu”, na gruncie której rekonstruowana jest norma upoważniająca ministra do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży”. W konsekwencji owego „uchylenia” przepis ten będzie miał następujące brzmienie: „W przypadku gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży”.

Ponadto, orzeczenie o niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 ustawy wywołuje również skutki dotyczące art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, w zakresie dotyczącym „określenia”, tzn. faktycznie wskazania, przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa w rozporządzeniu konkretnych „miejsc pierwszej sprzedaży” ryb, o których mowa w art. 23 ust. 1 oraz w art. 23

ust. 3 pkt 1 ustawy. W konsekwencji „uchylenia przez Trybunał” art. 23 ust. 1 ustawy, „miejscami pierwszej sprzedaży”, o których dotychczas była mowa w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, pozostają tylko „centra pierwszej sprzedaży”. W konsekwencji wyroku, minister nie będzie już mógł, na podstawie art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, wskazywać „innych miejsc pierwszej sprzedaży”. Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 ustawy nie zmienia jednak brzmienia art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, a tylko wykładnię tego przepisu w zakresie wyżej wskazanym.

Przepisy te zostały zakwestionowane w trybie kontroli prewencyjnej. W takim przypadku, art. 122 ust. 4 konstytucji przewiduje, że „Jeżeli (...) niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent (...), po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.”. Prezydent podpisał ustawę, jednak z jej treści nie usunięto zakwestionowanych przepisów; zaznaczono tylko, że przepisy te zostały przez TK zakwestionowane. Stąd wyrok w zakresie art. 23 ust. 1, a także w zakresie art. 23 ust. 3 pkt 2 wymaga wykonania.

Mając powyższe na uwadze, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz jego uzasadnieniem, proponuje się, aby zmiana ustawy polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 23 ust. 1, które wynika wprost z uzasadnienia wyroku TK (pkt III. 5), oraz art. 23 ust. 3 pkt 2.

Projekt w istocie nie zmienia stanu prawnego, ponieważ zmieniane przepisy, a ściślej normy z nich wywodzone, już dziś mają treść wyrażoną w projekcie. Obecnie nie istnieją więc „inne miejsca pierwszej sprzedaży”. Nadal możliwe jest funkcjonowanie większej lub mniejszej liczby „centrów pierwszej sprzedaży”. Projekt ma na celu tylko usunięcie wątpliwości, które mogą istnieć po stronie adresatów.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....