

ZBIGNIEW GODECKI

NOWA USTAWA O RYBOŁÓWSTWIE MORSKIM. ZAGADNIENIA WYBRANE

Uchwalona została nowa polska ustawa o rybołówstwie morskim. Pewne sprawy reguluje ona inaczej niż poprzednia. Artykuł poświęcony jest tym sprawom, ale nie tylko. Wskazuje na potrzebę ujmowania prawa rybołówstwa morskiego szerzej niż ujmuje je ta ustawa.

Wkrótce po uchwaleniu w 1996 r. ustawy o rybołówstwie morskim¹ (zastępującej ustawę z 1963 r.)² Z. Brodecki napisał, że jest ona młoda wiekiem, lecz stara duchem, że daleka jest od prawa europejskiego i praw członków Unii Europejskiej, i że wobec tego konieczne jest uchwalenie nowej ustawy o rybołówstwie morskim³. Nowa ustawa o rybołówstwie morskim została uchwalona 6 września 2001 r.⁴ O tym, czy z punktu widzenia wywodów Z. Brodeckiego jest ona lepsza od swej poprzedniczki, można dyskutować. Zapewne niektóre słowa krytyki Z. Brodeckiego można by odnieść i do tej ustawy, w tym kontekście niewiele bowiem odbiega ona od swej poprzedniczki. Zawiera jednak pewne nowe uregulowania, z których jedno dotyczy prawa miejscowego.

PRAWO MIEJSCOWE

Wprowadzenie

Ustawa zawiera kilkanaście przepisów upoważniających do stanowienia aktów prawotwórczych wykonawczych, w tym także upoważnienia do stanowienia aktów,

¹Dz.U., Nr 34, poz. 145.

²Dz.U., Nr 22, poz. 115.

³Z. Brodecki, *Współczesne prawo morskie [w:] Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 38.

⁴Dz.U., Nr 129, poz. 1441.

które Konstytucja określa mianem „akty prawa miejscowego”. Otóż art. 87 Konstytucji wymienia jako źródła powszechnie obowiązującego prawa – obok Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń – właśnie akty prawa miejscowego. W myśl jej art. 94 mogą je wydawać, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, z mocą obowiązującą na obszarach działania tych organów, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej; zasady i tryb wydawania tego rodzaju aktów określa ustawa.

Już poprzednia ustawa o rybołówstwie morskim, ale dopiero po nowelizacji z 1999 r.⁵ stanowiła o tworzeniu prawa miejscowego. Nastąpiło wówczas wyłączenie z kompetencji dyrektorów urzędów morskich (i ministra właściwego do spraw morskich) spraw rybołówstwa morskiego oraz utworzenie odrębnego systemu organów administracji rybołówstwa morskiego z okręgowymi inspektorami rybołówstwa morskiego i ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Wprowadzono też do tej ustawy z 1991 r. o administracji morskiej⁶ przepisy, mówiące o stanowieniu prawa miejscowego przez tychże inspektorów.

Wracając do Konstytucji należy zauważyć, że terenowymi organami administracji rządowej, o których mowa w jej art. 93, są – w interesującym nas tu zakresie – nadal okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego (art. 61), również nadal podlegający ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 62), ale – jak stanowi art. 61 – działający jako „organy administracji niezespólonej”. Sformułowaniem tym ustawa o rybołówstwie morskim sygnalizuje swój związek (czego jej poprzedniczka nie czyniła) z ustawą z 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁷. Tą bowiem ustawą został nadany okręgowym inspektorom rybołówstwa morskiego (tak jak wcześniej dyrektorom urzędów morskich i innym terenowym organom administracji rządowej) status organów administracji niezespólonej jako organów administracji rządowej, wykonujących administrację publiczną w województwach obok wojewodów, z podporządkowaniem jednak nie im, lecz odnośnym ministrom. Na tym jednak nie kończy się związek tych dwu ustaw.

Porównując poprzednią i obecną ustawę o rybołówstwie morskim, rzuca się w oczy w pierwszym rzędzie systematyka tych ustaw. Obydwie zawierają bowiem między innymi rozdziały zatytułowane „Organy administracji rybołówstwa morskiego i ich kompetencje”, jednak nowa ustawa nie zawiera rozdziału, jaki miała jej poprzedniczka, a który nosił nazwę „Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji rybołówstwa morskiego”. Zawierał on przepisy, których nie ma nowa ustawa. W nowej zaś znaleźć można tylko jeden przepis, który jest odpowiednikiem jednego z przepisów tamtego rozdziału. Stwarza to wrażenie regulacji niewyczerpującej i taka też jest regulacja prawa miejscowego w nowej ustawie. Na kompletną regulację tej materii składają się bowiem odnośne przepisy aż trzech ustaw: ustawy o rybołówstwie morskim, wymienionej już ustawy o administracji rządowej w województwie oraz niewymienionej dotąd jeszcze ustawy z 2000 r. o ogłoszaniu

⁵Dz.U., Nr 70, poz. 778.

⁶Dz.U., Nr 32, poz. 131.

⁷Dz.U., Nr 91, poz. 577.

aktów normatywnych⁸. O tym, czy to dobrze czy źle (z punktu widzenia celów, jakim służą zasady techniki prawodawczej⁹, i nie tylko) można dyskutować, ale też na tym między innymi polega *novum* ustawowej regulacji materii objętej wymienionymi wyżej przepisami Konstytucji.

Zarządzenia wykonawcze

Istnieją w ustawie dwa przepisy stanowiące o wydawaniu aktów prawa miejscowego w formie zarządzeń. Pierwszy to art. 28 ust. 5, który brzmi: *Właściwy okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego może określić, w drodze zarządzenia, po zasięgnięciu opinii jednostki naukowo-badawczej wskazanej przez ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz organizacji społeczno-zawodowych rybaków: 1) stałe obwody ochronne oraz zakaz połowiania w nich niektórych lub wszystkich organizmów morskich, 2) obwody ochronne na czas określony i ich granice oraz szczegółowe warunki wykonywania w nich rybołówstwa morskiego.* Drugi to art. 35 w brzmieniu: *Właściwy okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków, w drodze zarządzenia: 1) określi, w sposób szczegółowy, porządek przy połowach oraz oznakowanie narzędzi połowowych, 2) może określić sposób zajmowania miejsc przez rybaków w określonych rejonach wód wewnętrznych.*

Art. 35 pkt 1 zredagowany jest wadliwie. Zawarte w nim wyrażenie „w sposób szczegółowy” sugeruje istnienie w ustawie ogólnej regulacji porządku przy połowach i oznakowania narzędzi połowowych, której rozwinięciu miałyby służyć przepisy zarządzeń miejscowych. Tymczasem w ustawie takiej regulacji nie ma. W tym kontekście więc wyrażenie to jest pustosłowiem. Jakakolwiek bowiem regulacja tej materii będzie tyleż ogólną, co i szczegółową.

Istnieje w ustawie jeszcze jeden przepis ukrywający (jeżeli można tak powiedzieć) upoważnienie do wydawania zarządzeń miejscowych. Otóż art. 31 stanowi w ust. 1, że minister ma określić rozporządzeniem wymiary i okresy ochronne określonych gatunków organizmów morskich. Ust. 2 zaś stanowi, że przepisy wydane na podstawie ust. 1 nie dotyczą morskich wód wewnętrznych, dla których przepisy w tym zakresie wydaje, w drodze zarządzenia, właściwy okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego. Sugeruje to, że istnieje poza art. 31 upoważnienie do wydawania zarządzeń miejscowych w przedmiocie określonym w ust. 1 i do tych właśnie zarządzeń tenże ust. 2 odsyła. Nie ma jednak takiego upoważnienia. Tym samym nie ma w ust. 2 takiego odesłania. Nakazuje to przyjąć, że ten niefortunnie (wbrew zasadom techniki prawodawczej) zredagowany ust. 2 w art. 31 to przepis upoważniający do stanowienia zarządzeń miejscowych w zakresie w nim określonym. Tym samym więc ust. 1 upoważnia ministra do wydawania na tej podstawie

⁸ Dz.U., Nr 62, poz. 718.

⁹ Mon. Pol. z 1991 r., Nr 44, poz. 310.

prawnej stosownych rozporządzeń dla innych niż wody wewnętrzne akwenów morskich.

Stanowienie tak zdefiniowanego prawa miejscowego w sferze rybołówstwa morskiego ma pewne tradycje. Tak było bowiem pod rządem ustawy o rybołówstwie morskim z 1963 r. i wcześniej. Czy jednak obecnie upoważnianie do tego jest racjonalnie uzasadnione? Można na ten temat dyskutować. Zapewne gdyby obecne upoważnienia okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego zostały dane ministrowi, nie wzbudzałyby to, poza ewentualnie odwoływaniem się do tej tradycji, większego sprzeciwu. Można odnieść wrażenie, że upoważnienia te zostały dane tym organom w myśl zasady, że skoro już tworzy się terenowe organy administracji rządowej, to należy też wyposażyć je w uprawnienia prawotwórcze, o jakich mowa w Konstytucji. Tymczasem art. 94 Konstytucji stwarza tylko możliwość, a nie obowiązek dawania takich upoważnień prawotwórczych. O wiele bardziej kontrowersyjne jest jednak jeszcze inne upoważnienie prawotwórcze okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego.

Zarządzenia porządkowe

W zakresie nieunormowanym w przepisach ustawy, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony żywych zasobów morza i zachowania porządku przy połowach – brzmi art. 66 ustawy – okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego mogą wydawać zarządzenia porządkowe, zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania.

Przepis ten rodzi wiele pytań, a pierwsze i podstawowe brzmi: czy przepis ten jest zgodny z Konstytucją? Pytanie to wynika z innego, a mianowicie: czy Konstytucja w art. 94 uprawnia ustawodawcę zwykłego do upoważniania terenowych organów administracji rządowej do wydawania przepisów quasi-ustawowych, bo o takie przecież chodzi, skoro mają być one wydawane „w zakresie nieunormowanym w przepisach ustawy”? Z kolei, jeżeli nawet odpowiedź na to ostatnie pytanie powinna być pozytywna, to czy upoważnienie z art. 66 jest uzasadnione w świetle celu, jakiemu tego rodzaju upoważnienia mają służyć?

Zauważmy najpierw, że art. 94 Konstytucji, wymieniając organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, nie czyni żadnej między nimi różnicy. Jedne i drugie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień” ustawowych. Także odpowiednie przepisy upoważniające znajdujemy w ustawach o samorządach terytorialnych. *W zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może – stanowi art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰ – wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.* Podobnie stanowi art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie

¹⁰Dz.U. z 1990 r., Nr 13, poz. 74.

powiatowym¹¹. Poza wartościami wymienionymi w ustawie o samorządzie gminnym przepis ten wymienia „środowisko naturalne”. Nie znajdujemy natomiast podobnego przepisu w ustawie o samorządzie województwa¹², ale znajdujemy go w wymienionej już wyżej ustawie o administracji rządowej w województwie. Brzmi niemal identycznie jak ten z ustawy o samorządzie gminnym, a mianowicie: *W zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego*. Jak więc widać, nie wszystkie organy samorządu terytorialnego zostały wyposażone w prawo ustanawiania przepisów porządkowych. Z kolei analiza ustawodawstwa zwykłego dowodzi, że nie wszystkie terenowe organy administracji rządowej, wymienione w ustawie o administracji rządowej w województwie jako owe organy administracji niezespółonej, mają takie uprawnienia. Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego należą w tym zakresie wręcz do nielicznych wyjątków. Czy zasadnie, to inna kwestia, którą należy rozważyć. Tu także „kłania się” pewna tradycja, którą warto sobie uzmysłowić, tyle że trzeba sięgnąć głębiej w przeszłość niż w wypadku omówionych wyżej zarządzeń miejscowych.

Ustawą z 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej¹³ recypowane zostały do naszego porządku prawnego przepisy prawne obowiązujące na tym obszarze w dniu jej wejścia w życie. Tym sposobem w dopiero co rodzący się system prawa polskiego wtłoczono przepisy pruskie, w tym także wydane przez odpowiednie organy administracji pruskiej dla poszczególnych terenów tego obszaru (także obszarów morskich) „rozporządzenia policyjne” („*Polizeiverordnungen*”). Zarazem stworzono podstawy prawne do stanowienia tego rodzaju aktów prawotwórczych przez odpowiednie organy polskiej administracji państwowej, również w obrębie działalności morskiej. Dawała je przede wszystkim „*Landesverwaltungsgesetz*” z 1883 r. (LVG)¹⁴. Upoważniała ona bowiem do wydawania rozporządzeń policyjnych odpowiednie organy administracji ogólnej, jednakże w zakresie tzw. „policji rzecznej, żeglugowej i portowej” („*Strom-, Schiffahrst- und Hafenspolizei*”) zastrzegała pewne uprawnienia w tym przedmiocie dla odpowiednich organów resortowych¹⁵. Odnosiło się to także do Urzędu Marynarki Handlowej¹⁶ i Morskiego Urzędu Rybackiego¹⁷. Do zakresu działania UMH należało między innymi „wykonywanie policji portowej i żeglugowej” w myśl LVG, natomiast do MUR – sprawowanie nadzoru nad rybołówstwem na wodach przybrzeżnych przy odpowiednim zastosowaniu „*Fischereigesetz*” z 1916 r., która

¹¹ Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578.

¹² Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576.

¹³ Dz.U., Nr 65, poz. 385.

¹⁴ *Zbiór ustaw pruskich*, s. 195.

¹⁵ Z. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, I. Prawo państw zaborczych, Poznań 1963, s. 83.

¹⁶ Z. Toczyński, *Polskie przepisy morskie*, Warszawa 1933, s. 35.

¹⁷ *Ibidem*, s. 287.

dawała mu upoważnienie do wydawania rozporządzeń porządkowych w przedmiocie nią objętym i z zastosowaniem LVG.

MUR funkcjonował przed wojną i jeszcze jakiś czas później, następnie został zniesiony i zastąpiony wieloma urzędami rybackimi, aż wreszcie zniesiono również te i dekretem z 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej¹⁸ przeniesiono sprawy rybołówstwa do utworzonych nieco wcześniej urzędów morskich. Nadal obowiązywała „*Fischereigesetz*” wraz z wynikającymi z niej upoważnieniami do wydawania rozporządzeń policyjnych w myśl LVG, aż wreszcie zastąpiona ona została przez ustawę o rybołówstwie morskich z 1963 r. Ta zaś mówiła nic o przepisach porządkowych, lecz upoważniała dyrektorów urzędów morskich do wydawania w pewnych materiach przepisów wykonawczych. Nie wskazywała jednak formy aktu prawotwórczego. Istniała ona niejako obok dekretu z 1955 r., a ten stanowił w art. 7, że dyrektorzy urzędów morskich wydają „zarządzenia porządkowe” w zakresie określonych spraw, wśród których wymieniony był „nadzór nad rybołówstwem morskim w zakresie ochrony rybostanu i porządku przy połowach”. Niejako stosownie do tego były wydawane zarządzenia porządkowe z powołaniem się bądź to na ten przepis bądź to na odnośne przepisy ustawy o rybołówstwie morskim, co powodowało wiele zamieszania w sferze legislacji urzędów morskich¹⁹.

Wreszcie w 1991 r. dekret z 1955 r. został zastąpiony ustawą o administracji morskiej, której art. 48 ust. 1 i 2 (po nowelizacji w 1994 r.)²⁰ brzmi: *1. W zakresie nie unormowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia albo ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie, przystani oraz w pasie technicznym – dyrektor urzędu morskiego może ustanawiać w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania się. 2. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, ustanawia się w formie zarządzenia porządkowego.* W owym „zakresie określonym w art. 42 ust. 2” mieściło się w pkt 3 „uprawianie rybołówstwa morskiego i eksploatacja innych żywych zasobów wód morskich”. Punkt ten został skreślony w 1999 r., a do ustawy o rybołówstwie morskim z 1996 r. wprowadzony został między innymi art. 39b ust. 1 w brzmieniu: *W zakresie nie unormowanym w przepisach, o których mowa w art. 39a, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony żywych zasobów morza i zachowania porządku przy połowach, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego mogą wydawać zarządzenia porządkowe, zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania.* Art. 39a, do którego odsyłał art. 39b, to przepis, który mówił, że okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego wydają zarządzenia na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach. Zauważmy, że – inaczej niż we wszystkich przytoczonych wyżej upoważnieniach do wydawania przepisów porządkowych – w tymże art. 39b wskazano nie zakres nieunormowany w ustawie, lecz zakres nieunormowany w zarządzeniach tychże

¹⁸Dz.U., Nr 6, poz. 35.

¹⁹Zob. np. Z. Godecki, *Nielegitymowane ustawowo prawotwórstwo urzędów morskich*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, nr 13/1985, s. 143–155.

²⁰Dz.U. z 1995 r., Nr 7, poz. 31.

organów z art. 39a, co pozwala na twierdzenie, że zarządzenia porządkowe mogły wówczas wkraczać także w materię uregulowaną ustawowo. Nic takiego nie stanowi już art. 66 nowej ustawy, ale przepis ten budzi zastrzeżenia z innego powodu.

Wyrażenia „ochrona żywych zasobów morza” oraz „zachowanie porządku przy połowach” w art. 66 wyznaczają materie, w ramach których dopuszczalne jest wydawanie zarządzeń porządkowych, ale zarazem są to materie objęte upoważnieniami do regulacji po części rozporządzeniami ministra, a po części zarządzeniami okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego, wykonawczymi do art. 28 ust. 5, art. 31 ust. 2 i art. 35 ustawy. Dotyczy to zatem materii unormowanych ustawą, które ewentualnie nie doczekały się jeszcze unormowania rozporządzeniowego lub zarządzeniowego. Jednakże art. 66 nie wskazuje braku takiego unormowania podustawowego jako przesłanki wydania zarządzenia porządkowego, lecz brak unormowania „w przepisach ustawy”. Wynika z tego, że art. 66 nie upoważnia do jakiegokolwiek regulacji prawnej w formie zarządzenia porządkowego.

Uwagi uzupełniające

Ustawa o rybołówstwie morskim pomija milczeniem szereg spraw związanych z aktami prawa miejscowego. Uzupełniają ją w tym zakresie dwie inne, wyżej już wymienione ustawy.

Wedle ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (art. 2, 4–6, 13 i 15) istnieje obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (co jednak nie zwalnia od obowiązku ogłoszenia w dzienniku urzędowym). Za dzień takiego ogłoszenia uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu.

Zarządzenie wykonawcze wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że samo określa termin dłuższy. W uzasadnionym przypadku może jednak wejść w życie w terminie krótszym, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie zarządzenia może być nawet dzień jego ogłoszenia. Przy obliczaniu terminu wejścia w życie zarządzenia określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadku, gdy wchodzi ono w życie z dniem ogłoszenia. Nie jest też wyłączona możliwość nadania zarządzeniu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Natomiast w myśl ustawy o administracji rządowej w województwie (art. 41) Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akt prawa miejscowego, jeżeli jest on niezgodny z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może go uchylić z powodu niezgodności z polityką rządu lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności. Tryb kontroli aktu pod tym kątem określa Prezes RM rozporządzeniem.

Z kolei w myśl art. 44 tejże ustawy każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego, jednakże nie stwierdza się nieważności przepisu po upływie roku od dnia jego ogłoszenia²¹.

Na koniec należy przypomnieć, że w określonych w tym przepisie okolicznościach w rachubę wchodzi także skarga konstytucyjna z art. 79 Konstytucji.

UPRAWNIENIE DO WYKONYWANIA RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO

Licencja połowowa i specjalne zezwolenie połowowe

Wykonywanie rybołówstwa morskiego statkiem o polskiej przynależności (z wyjątkiem połowów naukowo-badawczych i szkoleniowych oraz sportowo-rekreacyjnych) wymaga – stanowi art. 5 ustawy – uzyskania licencji połowowej i specjalnego zezwolenia połowowego. Instytucja licencji połowowej znana była także ustawie poprzedniej, natomiast nie znana ona instytucji specjalnego zezwolenia połowowego. Obecna licencja to jednak nie to samo co poprzednia.

W myśl poprzedniej ustawy łowienie organizmów morskich oraz ich skup w morzu wymagały uzyskania licencji połowowej, przy czym prawo z licencji mogło być ograniczone tzw. kwotami połowowymi. Oznaczało to, że licencja dawała prawo łowienia i skupu w morzu bez ograniczeń co do gatunku i ilości, chyba że prawo to było ograniczone owymi kwotami połowowymi. Odpowiadało to pojęciu zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej w rozumieniu prawa działalności gospodarczej²², choć w ustawie nie było o tym mowy. Nowa ustawa zaś stanowi już *expressis verbis* (art. 2 pkt 3), że licencja połowowa to właśnie owo zezwolenie. Rzecz jednak w tym, że sama licencja nie daje – w przeciwieństwie do licencji z poprzedniej ustawy – prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w postaci wykonywania rybołówstwa morskiego. Wymagane jest nadto wymienione wyżej owo specjalne zezwolenie połowowe, toteż ustawa definiuje je jako „podstawowe uprawnienie rybackie” wydane w celu „uzupełnienia” licencji, a tym samym „umożliwiający wykonywanie działalności połowowej” w określonym czasie, na określonym obszarze i w ramach określonego rodzaju rybołówstwa morskiego (art. 2 pkt 10). Licencja wydawana jest na okres od 1 roku do 5 lat, zezwolenie zaś na 1 rok kalendarzowy. Zezwolenie może zawierać ową

²¹Zob. art. 184 Konstytucji.

²²Ustawa z dnia 19.11.1999 r., Dz.U. Nr 101, poz. 1178.

kwotę połowową. Określa ona dopuszczalny rejon prowadzenia połowów, rodzaj i liczbę narzędzi połowowych oraz tzw. aktywność połowową statku, czyli czas, w którym statek może znajdować się w rejonie prowadzenia połowów. Dopiero więc owo zezwolenie i licencja łącznie stanowią zezwolenie na wykonywanie rybołówstwa jako działalności gospodarczej. Licencja w swej treści tylko opisuje jej posiadacza, statek i narzędzia połowowe statku oraz określa rejon połowów. Licencję i zezwolenie wydaje (na dany statek i na wniosek zainteresowanego) minister (art. 6, 9, 13 i 15). Za wydanie licencji pobierana jest opłata skarbowa (art. 83), natomiast za wydanie zezwolenia – opłata inna niż skarbowa w wysokości określonej rozporządzeniem ministra (art. 19). W określonych w ustawie okolicznościach wydania licencji można odmówić (art. 10) lub ją cofnąć, co skutkuje także cofnięciem zezwolenia (art. 11).

Pośród przyczyn odmowy wydania licencji ustawa wymienia wyczerpanie tzw. nakładu połowowego floty. Ów nakład jest to liczba statków poszczególnych rodzajów, przy których użyciu może być wykonywane rybołówstwo w danym roku kalendrzowym, w określonym rejonie połowów. Określa go minister w drodze rozporządzenia. Rzecz tylko w tym, że ustawa nie wskazuje kryterium, jakim ponadto powinien się minister kierować w sytuacji, gdy wszyscy ubiegający się o licencje złożyli wnioski w przepisany terminie (art. 7).

Kwota połowowa, jaką może wskazywać zezwolenie, to maksymalna liczba lub masa organizmów morskich poszczególnych gatunków, wyodrębniona w ramach tzw. ogólnej kwoty połowowej, udostępniona do odłowienia posiadaczowi zezwolenia w określonym czasie (art. 2 pkt 2). Owa ogólna kwota połowowa zaś to wielkość wskazująca, jaka część stada organizmów morskich określonego gatunku może być wyłowiona w danym rejonie połowu w określonym czasie (art. 2 pkt 5). Określa ją corocznie minister rozporządzeniem. W tym samym trybie określa on sposób i warunki jej podziału na kwoty połowowe (art. 15 ust. 3).

Kwota połowowa może być przez uprawnionego „przekazana” w całości lub części innym posiadającym kwoty połowowe na ten sam gatunek, którego dotyczy przekazanie. Jednakże wymaga to zgody ministra (art. 17). Owo „przekazanie” to po prostu zbycie (pod tytułem odpłatnym lub darmowym) odnośnego prawa, wobec czego mają tu zastosowanie odpowiednie przepisy prawa cywilnego, podatkowego itd.

Niewykorzystane kwoty połowowe w wyniku cofnięcia licencji minister – stanowi art. 18 – rozdziela w drodze decyzji. Poza wymaganie, aby rozdzielenie to odbyło się po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków, ustawa nie określa żadnych zasad tego rozdziału. Oczywiście, może ona nastąpić tylko na wniosek i na rzecz ubiegających się o to, ale ustawa milczy na temat informowania zainteresowanych o takiej możliwości i składania przez nich stosownych wniosków.

Wymagania w odniesieniu do statku

Statek może być używany do wykonywania rybołówstwa dopiero po jego wpisaniu do ewidencji i nadaniu mu oznaki rybackiej przez okręgowego inspektora rybołówstwa morskiego. Ewidencja ta zawiera wszystkie możliwe informacje

o statku (więcej niż wymaga rejestr okrętowy). Po dokonaniu wpisu następuje wydanie stosownego oświadczenia, które ma znajdować się na statku w czasie wykonywania rybołówstwa (art. 50–56). Na tym jednak nie koniec. Statek może być używany do wykonywania rybołówstwa dopiero po jego wpisaniu nadto do rejestru prowadzonego przez ministra. Rejestr ten powstaje w wyniku przekazania danych z ewidencji. Prowadzony jest przy użyciu elektronicznych nośników informacji i zawiera niepowtarzalny numer identyfikacyjny statku. Po dokonaniu wpisu statek otrzymuje stosowne zaświadczenie z tym numerem (art. 58).

Nasuwa się tu na myśl następujące pytanie: dlaczego nie połączono tego rejestru z ewidencją w jedną instytucję prawną?

Ustawa przewiduje jeszcze jeden warunek, jaki powinien spełniać statek, aby mógł być używany do wykonywania rybołówstwa. Otóż statek o długości (mierzonej między pionami) większej niż 20 m lub o długości całkowitej większej niż 24 m, może być wykorzystywany do rybołówstwa, jeżeli jest wyposażony w urządzenie do monitorowania, pozwalające określić przy użyciu odpowiednich systemów satelitarnych jego pozycję geograficzną oraz umożliwiające przekazanie informacji o tej pozycji do wyznaczonego przez ministra okręgowego inspektora rybołówstwa morskiego (art. 45).

WPROWADZANIE DO OBROTU PRODUKTÓW RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO

Art. 1 ustawy informuje, że określa ona między innymi „zasady wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa morskiego”. Nie zawiera jednak osobnego rozdziału z owymi zasadami. Nie sposób też ustalić bez zastrzeżeń, które jej przepisy zawierają te zasady. Z punktu widzenia językowego do przepisów tych należałoby zaliczyć art. 30, bo ten zabrania między innymi wprowadzania do obrotu organizmów morskich złowionych lub skupionych z naruszeniem art. 29 ust. 1 zabraniającego – mówiąc lapidarnie – kłusownictwa rybackiego.

Chyba też będzie to art. 43, wedle którego w wypadku transportu produktów rybołówstwa morskiego przewoźnik jest obowiązany posiadać dokument określający liczbę lub masę produktów (z podziałem na gatunki), oznakę rybacką statku, pochodzenie produktów oraz miejsce ich przeznaczenia. Ponadto dokument ten musi odpowiadać wzorowi określonemu rozporządzeniem ministra (art. 44).

Właściwa wykładnia tego przepisu i właściwe jego stosowanie wymaga uwzględnienia dwu ustawowych definicji. Jedna mówi, że produkty rybołówstwa morskiego to organizmy morskie pochodzące z połowu, chowu lub hodowli, niezależnie od stopnia ich przetworzenia (art. 2 pkt 7), druga zaś – że wprowadzenie do obrotu to wyładunek, transport i magazynowanie produktów na lądzie do czasu przeniesienia po raz pierwszy prawa własności, i to z wyłączeniem przeladunku ze statku na statek w morzu (art. 2 pkt 12). Regulacja ta rodzi co najmniej jedno istotne z punktu widzenia jej celu pytanie natury prawnej, a mianowicie:

co ze zwiększeniem skuteczności kontroli obrotu, o jakiej mowa w art. 44, skoro pierwsze przeniesienie prawa własności produktu może przecież nastąpić przed wyładowaniem go ze statku?

Wydaje się, iż to za mało, aby twierdzić, że ustawa określa zasady wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa morskiego. Warto też odnotować w tym miejscu to, co o proponowanej treści przyszłej ustawy o rybołówstwie morskim miał do powiedzenia Z. Brodecki, kiedy krytykował ustawę z 1996 r., a pisał tak: *Wnikliwa analiza norm obowiązujących we Wspólnocie prowadzi do wniosku, że punkt ciężkości regulacji prawnej ciąży na jednolitych zasadach organizacji rynku rybnego i wspólnym systemie zarządzania rybołówstwem i akwakulturą. Tak prawo europejskie, jak i prawo państw członkowskich Unii Europejskiej koncentrują swoją uwagę na sprawach z dziedziny zarządzania i prawa handlowego, takich jak: aukcje rybne (jednolite zasady tzw. pierwszej sprzedaży całości wyładunków złowionych ryb), jednolite normy jakości ryb i produktów „rolnych”?, stabilizacja cen i warunków sprzedaży ryb, system dopłat dla rybaków sprzedających ryby po cenach niższych od przeciętnych, kredytowania zapasów ryb złowionych w okresach szczytów połowowych, preferencyjne ceny na artykuły rybne importowane. Ponieważ polski ustawodawca nie stworzył odpowiednich warunków dla rozwoju rybołówstwa, przeto konieczne jest uchwalenie nowej ustawy o rybołówstwie morskim²³*. Wydaje się, że to ostatnie zdanie mógłby autor odnieść także do ustawy z 2001 r.

ARMATOR JAKO CENTRALNA POSTAĆ W PRAWIE RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO?

Rybołówstwo morskie wykonuje – zapisano w ustawie – „armator”; licencję i specjalne zezwolenie połowowe wydaje się na wniosek „armatora” i „armatorowi”, odmawia się wydania licencji, jeżeli za określone przestępstwo skazany został „armator”; odpowiedni dziennik do prowadzenia na statku wydaje się na wniosek „armatora” itd. Słowa „armator” użytego w tych kontekstach ustawa nie definiuje. Sugeruje to przyjęcie definicji armatora z Kodeksu morskiego. Jeżeli tak, to należałoby stwierdzić, że nie może uzyskać licencji połowowej itd. osoba czarterująca statek rybacki na czas w rozumieniu tegoż kodeksu. Czy rzeczywiście o to właśnie chodzi ustawodawcy? Czy słowo „armator” jest właściwe, kiedy w art. 10 mówi ustawodawca o odmowie wydania licencji w związku ze skazaniem za przestępstwo popełnione przy użyciu statku przez „armatora”, skoro w kodeksowej definicji armatora mieści się przecież także osoba prawna?

Teksty poprzednich ustaw o rybołówstwie morskim dobitnie wskazują, że posługiwanie się w tych kontekstach słowem „armator” jest niewłaściwe. Można by je odpowiednio (inaczej niż w Kodeksie morskim) zdefiniować w ustawie

²³Z. Brodecki, *op. cit.*

o rybołówstwie morskim, tylko czy ma sens dalsze (bo wcześniej miało już miejsce)²⁴ mnożenie definicji armatora w prawie morskim?

* * *

Wkrótce po ogłoszeniu ustawy o rybołówstwie morskim z 2001 r. organizacje społeczno-zawodowe rybaków opowiedziały się przeciw utworzeniu trzech inspektoratów rybołówstwa morskiego i za utworzeniem jednego²⁵. Stanowi to swego rodzaju nawiązanie do wypowiedzianego jeszcze przed ustawą z 1996 r. zdania Z. Brodeckiego: *Obszary morskie nie mogą być dzielone na gdyńskie, słupskie i szczecińskie*²⁶. Podobno w Warszawie mówi się, że skoro w Konstytucji mowa jest o organach „terenowych”, to organy takie, o takiej samej właściwości rzeczowej, powinny być co najmniej dwa. Rzecz jednak w tym, że wcale z Konstytucji nie wynika, iż nie może istnieć tylko jeden organ terenowy w danym dziale administracji państwowej.

THE NEW LAW RELATING TO SEA FISHING.
SELECTED ISSUES
(Summary)

New Polish legislation has been passed concerning sea fishing. It regulates certain matters differently from previous legislation. This article deals with this topic, but also goes beyond it. It points to the necessity of defining sea fishing sea fishing more broadly than this legislation does.

²⁴ W dwu ustawach: Dz.U. z 1991 r., Nr 61, poz. 258 oraz Dz.U. z 1995 r., Nr 47, poz. 243.

²⁵ Dokument w posiadaniu m.in. Zrzeszenia Rybaków Morskich w Gdyni.

²⁶ Z. Brodecki, *op. cit.*