

74/8/A/2010

WYROK

z dnia 13 października 2010 r.

Sygn. akt Kp 1/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Stanisław Biernat

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz – sprawozdawca

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Andrzej Rzepliński

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 21 lipca i 13 października 2010 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 23 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego z art. 2 Konstytucji, w zakresie zasady określoności oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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 wzmoczonej ochrony lub wzmoczonego nadzoru, jest niezgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie dotyczącym określenia przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa, w drodze rozporządzenia, innych, poza „centrami pierwszej sprzedaży”, miejsc pierwszej sprzedaży, jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 października 2010 r. w M. P. Nr 75, poz. 952.

3. Powołane w punkcie 1 i 2 przepisy nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we wniosku z 19 stycznia 2009 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zarzucił niezgodność art. 23 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (dalej: ustawa o organizacji rynku rybnego lub ustawa) z art. 2 Konstytucji, w zakresie zasady określoności oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 23 ust. 1 przedłożonej do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (dalej również jako Prezydent RP) ustawy o organizacji rynku rybnego, wprowadza wymóg dokonywania pierwszej sprzedaży gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, wyłącznie w centrach pierwszej sprzedaży lub innych miejscach pierwszej sprzedaży określonych przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa (dalej również jako minister).

W ocenie Prezydenta RP, zaskarżona regulacja ogranicza swobodę działalności gospodarczej na pierwszym etapie obrotu gatunkami ryb wymagających wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru i może prowadzić do monopolizacji rynku rybnego.

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie ograniczenia polegającego na obowiązku dokonywania pierwszej sprzedaży ryb w centrach pierwszej sprzedaży jako mechanizmu egzekwowania zakazu obrotu rybami pochodzącymi z nielegalnych połowów nie jest konieczne, ponieważ „kontrolę nad obrotem ryb w Unii Europejskiej sprawuje Centrum Monitorowania Rybołówstwa, a nie podmioty gospodarcze”. Rozwiązanie takie stanowi, zdaniem Prezydenta RP, naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej, zawartej w art. 22 Konstytucji, a także nie spełnia wymogów zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prezydent RP wskazał, że w świetle art. 22 Konstytucji ocenę konstytucyjności regulacji wprowadzającej ograniczenia wolności działalności gospodarczej należy przeprowadzić na płaszczyźnie materialnej i formalnej. Pierwsza z nich, dla wprowadzenia ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wymaga istnienia „ważnego interesu publicznego”. Prezydent RP podkreślił, że „przez interes publiczny należałoby rozumieć interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego (F. Longchamps – *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, str. 32)”. Zdaniem Prezydenta, „ustawa w zakresie w jakim ogranicza wolność działalności gospodarczej nie uwzględnia wyżej wskazanego kryterium poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego”.

Następnie Prezydent RP wskazał na aspekt formalny ograniczenia wynikającego z art. 22 Konstytucji, a mianowicie nakaz wyłączności ustawy jako warunek ograniczenia działalności gospodarczej. Nakaz ten jest „jednym ze składników zasady demokratycznego państwa prawnego i obejmuje także nakaz odpowiedniej szczegółowości i kompletności unormowania ustawowego, bez uregulowań blankietowych, delegujących ostateczną regulację ograniczenia wolności działalności gospodarczej do organów władzy wykonawczej bądź samorządu lokalnego”. Warunku tego, w ocenie Prezydenta, nie spełnia zaskarżona regulacja.

Wnioskodawca podkreślił także, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej powinny być wprowadzone jedynie, gdy są konieczne i wyłącznie w niezbędnym zakresie. W

ocenie Prezydenta RP, obowiązująca wieloelementowa kontrola, dotycząca sposobu wykonywania połowów i ich raportowania jest wystarczająca. Brak jest zatem uzasadnienia dla wprowadzania kolejnych ograniczeń. Prezydent RP podkreślił również, że wprowadzenie zaskarżonego przepisu nie jest konsekwencją obowiązujących regulacji unijnych, ponieważ odpowiednie normy rozporządzeń wspólnotowych mają w tym zakresie charakter fakultatywny.

Prezydent RP, zarzucając niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji, w zakresie zasady określoności, wskazał, że „dopuszczalność wprowadzania ograniczeń nie oznacza pełnej swobody ustawodawcy, jako że jest to zasada ustrojowa zamieszczona w Rozdziale I Konstytucji, co oznacza, że wprowadzane ograniczenia muszą być dookreślone poprzez wskazanie kryteriów ograniczających”. Brak określoności zaskarżonej regulacji potwierdza, zdaniem wnioskodawcy, treść zamieszczonej w art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego delegacji do wydania rozporządzenia. Nie zawiera ona przesłanek, którymi ma się kierować uprawniony organ przy określaniu w rozporządzeniu miejsc pierwszej sprzedaży; w szczególności nie określa liczby i usytuowania tych miejsc. W ocenie wnioskodawcy, treść art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego umożliwia dowolne ustalanie miejsc pierwszej sprzedaży w sposób, który nie uwzględnia interesów przedsiębiorców.

2. Marszałek Sejmu w stanowisku zajęтым w piśmie z 24 marca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że „art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego:

1) rozumiany w ten sposób, że minister właściwy do spraw rybołówstwa może określić w akcie wykonawczym gatunki ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru na podstawie przepisów Unii Europejskiej jest zgodny z art. 22 Konstytucji;

2) w zakresie, w jakim wprowadza ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej jest zgodny z art. 22 Konstytucji;

3) jest zgodny z art. 2 Konstytucji”.

Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na powiązanie zaskarżonych przepisów z obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Rybackiej, w szczególności z postanowieniami art. 14 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. WE L 261 z 20.10.1993, s. 1, ze zm.), wskazując jednocześnie na wyłączną kompetencję prawodawczą Wspólnoty w tej dziedzinie.

Marszałek Sejmu stwierdził, że treść zaskarżonego przepisu była podyktowana „potrzebą uelastyczniania regulacji oraz stworzenia możliwości szybkiego reagowania na nowe unormowania prawne Wspólnoty Europejskiej w tej dziedzinie”.

Ustosunkowując się do zarzutów podniesionych we wniosku Prezydenta RP, Marszałek Sejmu wskazał, że na podstawie brzmienia art. 23 ustawy o organizacji rynku rybnego można ustalić i odnaleźć desygnaty pojęcia „centrum pierwszej sprzedaży”. Nie jest natomiast możliwe wskazanie desygnatów pojęć „innych miejsc określonych przez ministra” oraz „gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru”. Nie oznacza to jednak, w ocenie Marszałka Sejmu, że nie jest możliwe wskazanie desygnatów tych pojęć. Ich treść i zakres zostanie sprecyzowana po wydaniu rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na „brak konieczności jednostkowego podawania desygnatów pojęć prawnych, które można wskazać jedynie przez egzemplifikację (zob. wyrok z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06)”. Treść normatywna zaskarżonego przepisu nie wywołuje również, w ocenie Marszałka Sejmu, trudności interpretacyjnych ani nie stwarza wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia rozbieżności

interpretacyjnych w praktyce. Dlatego też uznał, że art. 23 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu, odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady proporcjonalności stwierdził, że w niniejszej sprawie kwestię tę należy rozpatrywać wyłącznie na gruncie art. 22 Konstytucji, bez odwoływania się do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że art. 22 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji i wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej (wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; wyrok z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56). Marszałek Sejmu wskazał także, że z punktu widzenia przesłanek materialnych zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej, wynikający z art. 22 Konstytucji, jest szerszy od zakresu takich ograniczeń na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym uznał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

Natomiast w odniesieniu do obowiązku stanowienia ograniczeń wolności działalności gospodarczej tylko w ustawie, Marszałek Sejmu stwierdził, że zaskarżone przepisy nie należą do tych dziedzin, jak prawo karne czy prawo podatkowe, w których obowiązuje zasada absolutnej wyłączności ustawy.

Poszukując desygnatów pojęcia „gatunki ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru”, które ma określić minister właściwy do spraw rybołówstwa w rozporządzeniu, Marszałek Sejmu stwierdził, że pojęcie to nie jest definiowane w ustawie. Minister może zatem zakwalifikować do tej kategorii gatunki ryb, które „objęte są wybranymi przez niego, określonymi w prawie Unii Europejskiej środkami ochrony lub nadzoru, lub gatunki, które sam uzna za wymagające wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru”. I choć – jak wskazał – „związek pomiędzy kategoriami określonymi w prawie Unii Europejskiej oraz w ustawie o organizacji rynku rybnego nie ma charakteru prawnego, a wyłącznie funkcjonalny”, to minister, wydając rozporządzenie, musi brać pod uwagę regulacje unijne obowiązujące w tym zakresie, które, zdaniem Marszałka Sejmu, zasadniczo ograniczają jego uznaniowość i arbitralność. Oznacza to, że minister właściwy do spraw rybołówstwa ma pewien zakres swobody regulacyjnej, co stwarza możliwość określenia w rozporządzeniu również innych gatunków ryb, których ochrona nie wynika z przepisów unijnych, ale które, zdaniem tego ministra, także powinny podlegać „wzmożonej ochronie lub wzmożonemu nadzorowi”. W ocenie Marszałka Sejmu, nie można jeszcze wyciągać stąd wniosku o nieograniczonej ustawowo swobodzie ministra w ograniczaniu wolności działalności gospodarczej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, z uwagi na to, że art. 23 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego został zaskarżony we wniosku prewencyjnym, Trybunał, dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów, powinien kierować się zasadą powściągliwości i poszukiwać takiego rozumienia przepisu, mając na uwadze obowiązek dokonywania wykładni w zgodzie z Konstytucją, a także dokonywania wykładni przychyłnej prawu unijnemu, które pozwoli uniknąć stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Na obecnym etapie trudno jest bowiem stwierdzić, że praktyka stosowania przepisu po jego wejściu w życie będzie niezgodna ze standardami ustawy zasadniczej. W ocenie Marszałka Sejmu, „argumenty wykładni celowościowej i systemowej sprzyjają więc w tym przypadku zawężającemu rozumieniu art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego oraz wyłączeniu możliwości rozszerzającej interpretacji pojęcia «wzmożona ochrona lub wzmożony nadzór», co minimalizuje ryzyko niedopuszczalnej ingerencji ministra w sferę swobody prowadzenia działalności gospodarczej (w rozporządzeniu)”. Dlatego też Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 23 ustawy o organizacji rynku rybnego, „rozumiany w ten sposób, że minister właściwy

do spraw rybołówstwa może określić w akcie wykonawczym gatunki ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru na podstawie przepisów Unii Europejskiej jest zgodny z art. 22 Konstytucji”.

Odnosząc się z kolei do przesłanki materialnej ograniczenia wolności działalności gospodarczej, tj. do wymogu istnienia uzasadnienia takiego ograniczenia ze względu na inne zasady i wartości konstytucyjne, w tym w szczególności do wymogu wskazania interesu publicznego, ze względu na który ograniczenie takie zostaje wprowadzone, Marszałek Sejmu wymienił, zawarty w art. 5 Konstytucji, obowiązek zapewnienia ochrony środowiska, a także, skierowany do władz publicznych nakaz prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, o którym mowa w art. 74 Konstytucji, współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Dokonując oceny istnienia „ważnego interesu publicznego”, uzasadniającego wprowadzenie zaskarżonego ograniczenia, należy również, zdaniem Marszałka Sejmu, wziąć pod uwagę motywy, jakimi kierował się ustawodawca, czyli „zapewnienie możliwości zrównoważonej pod względem ekonomicznym, środowiskowym i społecznym eksploatacji zasobów dorsza w Morzu Bałtyckim”. „Celem przedmiotowego przepisu jest więc ochrona populacji dorsza (a w przyszłości również będzie można na jego podstawie chronić inne zagrożone gatunki ryb), która zgodnie z ostatnią opinią naukową Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES) zmniejszyła się w podobszarach ICES 25-32 na Morzu Bałtyckim do poziomu, na którym ograniczona jest już ich zdolność reprodukcyjna” – podkreślił Marszałek Sejmu.

W związku z tym Marszałek Sejmu stwierdził, że „ochrona zasobów biologicznych Morza Bałtyckiego czy szerzej «ochrona środowiska» mieści się w kategorii «interesu publicznego», o którym mowa w art. 22 Konstytucji”. Marszałek Sejmu przypomniał ponadto wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., (sygn. K 28/01), w którym Trybunał stwierdził, że zobowiązania międzynarodowe Polski mogą być przesłanką wprowadzania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Wprowadzenie ograniczeń połowów dorsza wynika z konieczności ochrony żywych zasobów morza, do której Polska jest zobowiązana na mocy prawa Unii Europejskiej. Dlatego też Marszałek Sejmu uznał, że ochrona, przed wyginięciem, niektórych gatunków fauny morskiej i przed zakłóceniem ekosystemu, stanowi „ważny interes publiczny”, będący przesłanką dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Odnosząc się do zarzutu nadmiernej ingerencji przez zaskarżony przepis w sferę wolności działalności gospodarczej, Marszałek Sejmu stwierdził za L. Garlickim, że „w doktrynie prawa nie wyklucza się nawet ustanowienia przedmiotowego lub podmiotowego zakazu prowadzenia danej działalności, o ile jest on ustanowiony w celu ochrony ważnego interesu publicznego”. Zmniejszenie populacji niektórych gatunków ryb (w tym dorsza) w określonych obszarach Morza Bałtyckiego do poziomu, na którym ograniczona jest już ich zdolność reprodukcyjna, uzasadnia, w ocenie Marszałka Sejmu, bardziej restryktywną niż dotychczas ochronę niektórych gatunków ryb morskich.

Obrót gatunkami ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, jedynie w miejscu pierwszej sprzedaży lub w innym miejscu wskazanym przez ministra właściwego ds. rybołówstwa zapewni zwiększony nadzór i kontrolę rynku handlu niektórymi gatunkami ryb morskich. Z tego też względu nie można uznać, zdaniem Marszałka Sejmu, że zaskarżona regulacja stanowi nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, stwierdzającego zgodność art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego, w brzmieniu przytoczonym w punkcie pierwszym *petitum* pisma. „Ewentualne braki zaskarżonej regulacji mogłyby dotyczyć jedynie zagadnienia techniczno-prawnego (wadliwe rozłożenie materii między ustawę a rozporządzenie w jednym z aspektów regulacji).

Kierunkowy zamysł ustawodawcy, aby chronić ginące gatunki ryb Morza Bałtyckiego, a także możliwie szybko i adekwatnie implementować wiążące Polskę prawo Unii Europejskiej, co do *meritum* nie powinien bowiem budzić kontrowersji” – stwierdził Marszałek Sejmu.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 7 sierpnia 2009 r. zajął stanowisko, że art. 23 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego jest zgodny z art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny wskazał, że wspólna polityka rybacka, w zakres której wchodzi problematyka uregulowana ustawą o organizacji rynku rybnego, należy do wyłącznej kompetencji prawodawczej Unii Europejskiej. Ustawa o organizacji rynku rybnego ma więc przede wszystkim charakter ramowy i kompetencyjny. Zaskarżony przez wnioskodawcę art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o organizacji rynku rybnego nawiązuje do dyspozycji art. 14 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2847/93 i ma charakter fakultatywny. Prokurator Generalny podkreślił jednak, że na państwie członkowskim spoczywa obowiązek zapewnienia rejestracji wskazanych w rozporządzeniu wyładunków połowów.

Prokurator Generalny zwrócił nadto uwagę, że „obecna treść kwestionowanej regulacji została nadana w trakcie prac parlamentarnych w wyniku, popartej przez Rząd, poselskiej poprawki do projektu”, a przyjęta zmiana miała na celu uelastycznienie regulacji i zapewnienie szybkiego reagowania na zmieniające się unormowania prawne wspólnej polityki rybołówstwa.

Ustosunkowując się do zarzutów podniesionych we wniosku Prezydenta, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności wskazał, że adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu jest tylko art. 22 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji, nie może być, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznany za taki wzorzec, ponieważ, zgodnie z poglądem prezentowanym w doktrynie, „«do tzw. wzorca kontroli tworzonego z zasad pochodnych od art. 2 Konstytucji, należy uciekać się tylko wtedy, gdy nie można go odnaleźć w innych przepisach konstytucji, z reguły bardziej szczegółowych» (komentarz W. Sokolewicz do art. 2 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 51)”. Takim przepisem jest art. 22 Konstytucji, który, według L. Garlickiego, „wskazując «wymóg ustawowego określenia ograniczeń zawiera w sobie także nakaz dochowania odpowiedniej jakości unormowania ustawowego, zwłaszcza z punktu widzenia zasady określoności» (komentarz L. Garlickiego do art. 22 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 13-14)”.

Art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji również nie może być, w ocenie Prokuratora Generalnego, uznany za adekwatny wzorzec kontroli. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny wskazał, że „art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (...), to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej (SK 24/02)”. Natomiast „w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (K 25 /03).

Oceniając zaskarżony przepis, w świetle treści normatywnej art. 22 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że nie narusza on materialnoprawych i formalnoprawnych przesłanek, uzasadniających wprowadzenie takiego ograniczenia. Art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego ma na celu zapewnienie możliwości zrównoważonej pod względem

ekonomicznym, środowiskowym i społecznym eksploatacji zasobów dorsza, jak również innych gatunków ryb, których zasoby wymagają szczególnych środków ochrony. Ochrona środowiska stanowi zatem realizację zawartej w art. 22 Konstytucji przesłanki „ważnego interesu publicznego”. Środowisko jest natomiast jedną z podstawowych wartości chronionych przez Konstytucję, do której odnosi się zarówno art. 5, jak i art. 74 Konstytucji.

Określając, na czym polega zrównoważona eksploatacja zasobów, w kontekście oceny zachowania wymogu proporcjonalności wprowadzonego ograniczenia, Prokurator Generalny, odwołał się do wspólnej polityki rybackiej i znaczenia doradztwa naukowego w jej procesie decyzyjnym. Wskazał, że Komisja, przyjmując projekty aktów prawnych, korzysta z doradztwa Międzynarodowej Rady do Badań Morza (*International Council for Exploration of the Sea – ICES*). ICES przygotowuje każdego roku zalecenia co do wielkości kwot połowowych podstawowych gatunków ryb eksploatowanych w Bałtyku, kierując się zasadą przezorności. Mimo istniejących obecnie środków monitoringu kwot połowowych, Międzynarodowa Rada do Badań Morza szacuje nieraportowane połowy na poziomie 40–45%, natomiast szacunki innych ekspertów wskazują, że są to wielkości rzędu 100% dopuszczalnych kwot połowowych – wskazuje Prokurator Generalny. „Tak wysoki odsetek nieraportowanych połowów zdaje się świadczyć o nieskuteczności dotychczasowego systemu kontroli połowów”.

Prokurator Generalny wyjaśnił również, że „Komisja Europejska przedstawiła wniosek (przyjęty 24 listopada 2008 r.), dotyczący nowego rozporządzenia Rady przekształcającego obecny system kontroli rybołówstwa. Wniosek wskazuje na potrzebę zmodernizowania systemu inspekcji, monitorowania, kontroli, nadzoru i egzekwowania przepisów wspólnej polityki rybackiej, obejmującego wszystkie etapy łańcucha rynkowego – od połowu do detalisty”. W związku z powyższym, przyjmowanie w przepisach krajowych rygorów zgodnych ze standardami unijnymi, związanych z wprowadzaniem na rynek określonych gatunków ryb (pierwszą sprzedażą), wydaje się być, w ocenie Prokuratora Generalnego, przydatnym i adekwatnym elementem tworzenia bardziej skutecznego systemu kontroli rybołówstwa, a tym samym elementem wspierającym „zrównoważoną eksploatację zasobów”. Prokurator Generalny podkreślił również, że polski ustawodawca, wprowadzając obowiązek pierwszego obrotu ryb w centrach pierwszej sprzedaży, dotyczący określonych gatunków ryb, a nie jak wynika to z art. 14 rozporządzenia Rady nr 2847/93 wielkości statków (jednostki rybackie powyżej 10 m długości), posłużył się kryterium o „niższym” poziomie dolegliwości dla adresatów normy. Przyjmując natomiast możliwość wprowadzenia do obrotu określonych gatunków ryb również w „innych miejscach pierwszej sprzedaży”, złagodził ograniczenie w stosunku do wcześniejszej wersji projektu, który przewidywał taką sprzedaż jedynie w „centrach pierwszej sprzedaży” – zauważa Prokurator Generalny.

Na zakończenie tej części rozważań Prokurator Generalny podkreślił, że „fakt potencjalnego istnienia innych alternatywnych metod ochrony zasobów mórz i zapobiegania nieuczciwej konkurencji nie uprawnia wniosku o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji”. Dlatego też uznał, że art. 23 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego jest zgodny z art. 22 Konstytucji w aspekcie przesłanki materialnoprawnej ograniczenia. Kwestionowana norma spełnia wymagania przydatności, konieczności i proporcjonalności.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się w następnej kolejności do zarzutu niezgodności art. 23 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego w płaszczyźnie formalnoprawnej, przypomniał, że wymóg ustawowego określenia ograniczeń, wynikający z art. 22 Konstytucji, zawiera w sobie nakaz dochowania odpowiedniej jakości unormowania ustawowego, zwłaszcza z punktu widzenia zasady określoności. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności do sprawy o sygn. K 50/05 i P 13/02, Prokurator Generalny podkreślił, że „niejasność przepisu powodująca jego

niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym wypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne już występujące w praktyce albo – w odniesieniu do kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa z tej przyczyny. Skutki rozbieżności muszą być jednak istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania prawa lub niepewności co do sposobu jego stosowania”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 23 ustawy o organizacji rynku rybnego zawiera dwa pojęcia, „które potencjalnie mogą być obarczone zarzutem niedookreśloności: «gatunki ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru» oraz «inne miejsca pierwszej sprzedaży»”.

Odnosząc się do pojęcia „gatunki ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru”, Prokurator Generalny podniósł, że desygnatów tego pojęcia należy poszukiwać w przepisach Unii Europejskiej, które określają środki ochrony zasobów rybołówstwa i środki kontroli dokonywanych połowów. Prokurator Generalny wskazał, że „Prawo Unii Europejskiej określa szereg środków ochrony zasobów rybołówstwa i środków kontroli dokonywanych połowów. Środki te obejmują w szczególności przyjmowanie planów odbudowy łowisk i zarządzania łowiskami, ustanawianie planów zrównoważonej eksploatacji zasobów, ograniczanie połowów, ustalanie liczby i rodzajów statków rybackich uprawnionych do połowów oraz nadzór prowadzenia połowów, przeładunków, wyladunków, wprowadzania do obrotu, transportu i sprzedaży (art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 2371/02 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2847/93)”. Regulacje unijne szczegółowo określają zagadnienia związane z ochroną różnych gatunków ryb i nadzorem nad ich eksploatacją. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że chociaż regulacje te nie zawierają zróżnicowania na szczególne i zwykłe środki ochrony i nadzoru, to wydają się być wystarczające jako „wytyczne” dla wskazania, w przepisach krajowych, gatunków ryb wymagających podjęcia szczególnych środków ochronnych. Za taką interpretacją przemawia też uprawnienie Komisji «do podejmowania w trybie pilnym decyzji o środkach nadzwyczajnych wobec stad, których sytuacja uległa gwałtownemu pogorszeniu». Oznacza to bowiem z jednej strony bezpośrednio wskazanie gatunków «szczególnie zagrożonych», a z drugiej strony formułuje wymóg «mobilnego» instrumentu prawnego przewidującego wzmocnione środki ochrony takiego gatunku na poziomie krajowym. W ocenie Prokuratora Generalnego, minister właściwy do spraw rybołówstwa na podstawie art. 23 ustawy będzie miał pewną swobodę przy określeniu gatunków ryb obejmowanych szczególnymi warunkami wprowadzenia do obrotu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie wydaje się jednak, aby swoboda ta miała charakter arbitralny, gdyż prawo unijne zakreśli w tym względzie dostatecznie ścisłe kryteria.

Podsumowując tę część rozważań, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wnioskodawca, zaskarżając cały art. 23 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego, nie akcentuje niedookreśloności pojęcia „gatunki ryb wymagające wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru” i w uzasadnieniu koncentruje się na braku określoności wyrażenia „inne miejsca pierwszej sprzedaży”.

Odnosząc się do zarzutu niedookreśloności pojęcia „miejsce pierwszej sprzedaży”, Prokurator Generalny podniósł, że z usytuowania zaskarżonej regulacji w rozdziale 5 ustawy o organizacji rynku rybnego, który w całości poświęcony jest zagadnieniom pierwszej sprzedaży produktów rybnych, wynika, kto może taką pierwszą sprzedaż prowadzić i jakie w związku z tym spoczywają na nim obowiązki. „Oznacza to, że «miejsce pierwszej sprzedaży» to takie miejsce, w którym «przedsiębiorca wpisany do rejestru skupujących» i wypełniający określone w tym rozdziale obowiązki dokonuje skupu ryb od armatorów”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, argumentacja wnioskodawcy odnosząca się do braku precyzji i jasności wyrażenia „inne miejsca pierwszej sprzedaży”, której wnioskodawca upatruje w braku określenia liczby i lokalizacji takich miejsc, nie jest trafna. Prokurator Generalny stwierdził również, że „kwestię zobowiązania ustawodawcy do ustawowego wskazywania desygnatów pojęć, których zakres znaczeniowy można ustalić jedynie przez egzemplifikację, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w wyroku z dnia 9 października 2007r., sygn. SK 70/06, w którym stwierdził: „w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału podkreślano, że z (...) zasady określoności nie wynika skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie przez egzemplifikację”. Brak określenia w ustawie konkretnych miejsc, w których miałyby się znajdować „inne miejsca pierwszej sprzedaży” oraz liczby takich miejsc nie świadczy, w ocenie Prokuratora Generalnego, o naruszeniu przesłanki formalnoprawnej dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Zajmując stanowisko w kwestii braku wystarczająco określonych przesłanek w art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego, którymi ma się kierować organ uprawniony przy określaniu zakresu rozporządzenia, Prokurator Generalny przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym unormowanie ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych, w przeciwieństwie do regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym, może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Zasadnicze elementy regulacji prawnej muszą być określone w ustawie, a zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 Konstytucji.

W świetle powyższego, zdaniem Prokuratora Generalnego, „ustawodawca prawidłowo rozdzielił regulowaną materię między ustawę i rozporządzenie. W ustawie znalazły się «zasadnicze elementy» ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a do materii rozporządzenia odesłane zostało wskazanie tych pojęć, których zakres znaczeniowy wyrazić można jedynie przez egzemplifikację”.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że choć „wnioskodawca wskazuje na naruszenie przez kwestionowane przepisy zasady określoności, to z treści uzasadnienia wniosku jasno wynika, iż w istocie zarzut ten sprowadza się do zakwestionowania prawidłowości konstrukcji upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia”.

Kontynuując rozważania w odniesieniu do zaskarżonego przepisu na płaszczyźnie wymogów dla delegacji ustawowej, określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że upoważnienie zawarte w art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego, określając podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia, którym jest minister właściwy do spraw rybołówstwa, jak również zakres spraw przekazanych do uregulowania (wskazanie gatunków ryb, które będą podlegały określonym rygorom pierwszej sprzedaży oraz wskazanie, gdzie będzie odbywała się pierwsza sprzedaż tych gatunków), nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją.

Odnosząc się do delegacji przekazującej kompetencje do określania w rozporządzeniu „miejsc pierwszej sprzedaży”, Prokurator Generalny wskazał, że wytyczne zawarte w art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego, dotyczące treści rozporządzenia, sformułowane zostały przez wskazanie celów, jakie ma spełniać to unormowanie. A mianowicie, minister powinien mieć na względzie konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienie ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu, co według Prokuratora Generalnego, spełnia wymogi, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, iż „wydaje się, że w przedmiotowej sprawie, wzięwszy pod uwagę charakter wspólnej polityki rybackiej, w «perspektywie całego normatywnego układu odniesienia» niezbędne doprecyzowanie wytycznych byłoby możliwe”.

Na zakończenie Prokurator Generalny podniósł także, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepisom poddanym kontroli prewencyjnej przysługuje „mocniejsze” domniemanie konstytucyjności niż przepisom, które już weszły w życie i wywołują skutki prawne. Dlatego też uznał, że art. 23 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego jest zgodny z art. 22 Konstytucji.

II

Na rozprawie w dniu 21 lipca 2010 r. wzięli udział przedstawiciele uczestników postępowania: wnioskodawcy Prezydenta RP, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, a także przedstawiciele zaproszonego do udziału w rozprawie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przedstawiciele Ministra zwracali uwagę na znaczenie, dla rozpatrywanej sprawy, wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. rozporządzenia Rady nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli połowu w celu przestrzegania przepisów wspólnotowej polityki rybołówstwa.

Trybunał postanowił odroczyć rozprawę bezterminowo.

Rozprawa została wznowiona w dniu 13 października 2010 r. z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przedstawiciele Prezydenta RP oraz Marszałka Sejmu podtrzymali we wnioskach końcowych zajęte wcześniej stanowiska w sprawie. Zastępca Prokuratora Generalnego, w imieniu Prokuratora Generalnego, stwierdził, że podtrzymuje wcześniejsze stanowisko pisemne z uwzględnieniem jego modyfikacji, która została przedstawiona już w dniu 21 lipca 2010 r., a mianowicie, że zaskarżona regulacja jest zgodna z art. 22 i nie jest niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Modyfikując stanowisko pisemne, Prokurator Generalny wniósł zarazem o umorzenie postępowania w zakresie zbadania zgodności tej regulacji z art. 2 Konstytucji z powodu zbieżności orzekania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rekonstrukcja przedmiotu i zakresu zaskarżenia.

Wnioskodawca, Prezydent RP, wskazuje jako przedmiot zaskarżenia art. 23 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (dalej: ustawa o organizacji rynku rybnego lub ustawa. Art. 23 ust. 1 ustawy brzmi: „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”. Art. 23 ust. 2 ustawy zawęża wskazany wyżej zakres regulacji, stanowiąc, że „przepisów ust. 1 nie stosuje się do pierwszej sprzedaży ryb pochodzących z połowów prowadzonych przez statki rybackie bezpokładowe, chyba że wielkość wyładunku w przeliczeniu na masę w relacji pełnej (żywa waga) wynosi ponad 300 kg”. Natomiast art. 23 ust. 3 ustawy, wskazany przez Prezydenta jako przepis związany z zaskarżonym formalnie art. 23 ust. 1, ma następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw rybołówstwa określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) gatunki ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, o których mowa w ust. 1,
- 2) miejsca pierwszej sprzedaży oraz czas wyładunku ryb, o których mowa w pkt 1 - mając na uwadze konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu”.

Analizując argumenty zaskarżenia zawarte w uzasadnieniu wniosku Prezydenta RP oraz relacje normatywne między przepisami prawnymi art. 23 ustawy, Trybunał przystąpił do ustalenia rzeczywistego zakresu normatywnego zaskarżenia.

Na wstępie Trybunał stwierdził, że chociaż w *petitum* wniosku zaskarżony jest cały art. 23 ust. 1 ustawy, zamieszczone w uzasadnieniu wniosku argumenty zaskarżenia kwestionują wprowadzenie przez powyższy przepis pierwszej sprzedaży ryb wyłącznie w centrach pierwszej sprzedaży lub innych miejscach pierwszej sprzedaży określonych przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Wspomniana pierwsza sprzedaż dotyczy „gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru”. Ale Prezydent nie kwestionuje, że określone gatunki ryb wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru. Kwestionuje natomiast wprowadzony w art. 23 ustawy sposób wzmożonego nadzoru nad tymi gatunkami ryb, a mianowicie ich pierwszą sprzedaż wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Prezydent stwierdza między innymi, że przesłanka, jaką jest zapewnienie „wzmożonego nadzoru”, nie jest równoważona związaniem właściwej administracji koniecznością uwzględniania interesów przedsiębiorców i szukaniem rozwiązań umożliwiających efektywny nadzór przy jednoczesnym zapewnieniu szerokiej możliwości prowadzenia pierwszej sprzedaży ryb, co realizuje uzasadnione interesy przedsiębiorców.

Rzeczywisty zakres zaskarżenia wniosku, ustalony przez Trybunał nie tylko na podstawie jego *petitum*, lecz, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, także w oparciu o analizę uzasadnienia wniosku, nie dotyczy całego przepisu art. 23 ust. 1 ustawy, lecz jego drugiej części, która brzmi: „pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa”.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy „pierwsza sprzedaż” wspomnianych gatunków ryb odbywa się w „miejscu pierwszej sprzedaży”. Trybunał zwraca uwagę, że z powyższego przepisu wynika, iż chodzi o dwie kategorie miejsca pierwszej sprzedaży: „centrum pierwszej sprzedaży”, określone w art. 3 pkt 2 ustawy oraz „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, które winno być określone przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Nazwy obu kategorii, również drugiej z nich, która nie została określona w ustawie, są terminami prawnymi. Uzasadnienie wniosku nie odnosi się konsekwentnie do tych terminów, co niekiedy utrudnia rekonstrukcję zakresu zaskarżenia. Argumenty wniosku odnoszą się bądź to do „centrów pierwszej sprzedaży”, bądź do „innych miejsc pierwszej sprzedaży”, bądź też łącznie do „centrów pierwszej sprzedaży” oraz „innych miejsc pierwszej sprzedaży”. Należy zaznaczyć, że z reguły charakter argumentów zaskarżenia, związany z określonym wzorcem kontroli konstytucyjnej, odnoszony jest do obydwu wspomnianych wyżej kategorii „miejsc pierwszej sprzedaży”.

Wskazując jako wzorzec kontroli art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prezydent podnosi, że zaskarżony przepis art. 23 ust. 1 ustawy ogranicza wolność działalności gospodarczej „w zakresie pierwszego etapu obrotu rybami może prowadzić do monopolizacji rynku rybnego”. Ograniczenie to, które Prezydent odnosi do „centrów pierwszej sprzedaży” oraz do „innych miejsc pierwszej sprzedaży”, nie jest, jego zdaniem, konieczne, gdyż „już obecnie obowiązuje wieloelementowa kontrola dotycząca sposobu wykonywania połowów i ich raportowania”. Wprowadzenie tak drastycznej regulacji prawnej, prowadzącej do „znaczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej” jest również, wedle Prezydenta, nadmierne, nieuzasadnione „ważnym interesem publicznym”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent podkreśla, że zaskarżona regulacja, zawarta w art. 23 ust. 1 ustawy, narusza zasadę

proporcjonalności, niezbędną dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia wolności działalności gospodarczej; wprowadzone ograniczenie jest nadmierne w stosunku do założonego celu ustawy oraz skutków, które ograniczenie to powoduje.

Powyższe zarzuty uzasadniają, zdaniem Prezydenta, naruszenie wolności działalności gospodarczej „w płaszczyźnie materialnej”.

Zaskarżona regulacja narusza również, zdaniem Prezydenta, wynikający z art. 22 Konstytucji, wymóg formalny ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a mianowicie „nakaz wyłączności ustawy”. Chodzi tutaj, zdaniem Prezydenta, o „nakaz odpowiedniej szczegółowości i kompletności unormowania ustawowego, bez uregulowań blankietowych”, delegujących regulację ograniczenia wolności działalności gospodarczej do organów władzy wykonawczej lub samorządu terytorialnego.

Zdaniem Prezydenta, delegacja dla ministra, naruszająca nakaz wyłączności ustawy, znajduje się nie tylko w art. 23 ust. 1, ale także w art. 23 ust. 3 ustawy, upoważniającym ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia w drodze rozporządzenia „miejsc pierwszej sprzedaży”, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy. Zdaniem Prezydenta, upoważnienia dla ministra zawarte w art. 23 ust. 1 oraz w art. 23 ust. 3 (pkt 2) ustawy, w zakresie, w jakim dotyczą określenia miejsc pierwszej sprzedaży, naruszają również zasadę określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Delegacje dla ministra, zawarte w obu tych przepisach, naruszają zasadę określoności przepisów prawnych, gdyż nie określają w sposób wystarczający przesłanek, którymi ma się kierować minister przy wykonywaniu delegacji ustawowej. Przepisy, zawierające delegacje ustawowe dla ministra, zawierają pojęcia niedookreślone, uniemożliwiają dostateczną precyzję w ustalaniu ich znaczenia oraz skutków prawnych, a w konsekwencji nie zapewniają przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na ich podstawie. Dlatego naruszają zasadę określoności przepisów prawnych – podkreśla Prezydent.

Wnioskodawca zaskarżył formalnie w *petitum* wniosku art. 23 ust. 1 ustawy, natomiast art. 23 ust. 3 ustawy uznał za związany z zaskarżonym art. 23 ust. 1 ustawy. Z uzasadnienia wniosku wynika, że Prezydent dostrzega związek zaskarżonego w *petitum* wniosku art. 23 ust. 1 ustawy z art. 23 ust. 3 pkt 2 w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy upoważnienia dla ministra do określenia „miejsc pierwszej sprzedaży”. Trybunał zwraca uwagę, że art. 23 ust. 1 ustawy upoważnia ministra do określenia „innego miejsca sprzedaży”. Celem tego upoważnienia jest określenie przez ministra cech (znamion) innego niż centrum pierwszej sprzedaży, „miejsca pierwszej sprzedaży”. Chodzi więc o określenie przez ministra cech drugiej, z wymienionej w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy, kategorii „miejsca pierwszej sprzedaży”. Pierwsza z tych kategorii, a mianowicie „centrum pierwszej sprzedaży”, została, jak wspomniano, określona (zdefiniowana) w art. 3 pkt 2 ustawy. Określenie drugiej kategorii miejsca pierwszej sprzedaży, nazwanej w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy „innym miejscem pierwszej sprzedaży”, ustawa powierza w pełni ministrowi.

Z konstrukcji normatywnej przepisów art. 23 ust. 3 wynika natomiast, że chodzi w nich o upoważnienie dla ministra do wskazania w rozporządzeniu konkretnych „miejsc pierwszej sprzedaży”, zarówno „centrów pierwszej sprzedaży”, jak i „innych miejsc pierwszej sprzedaży”; aczkolwiek zarówno w art. 23 ust. 1, jak i w art. 23 ust. 3 ustawy ustawodawca, upoważniając ministra, posługuje się tym samym terminem: „określi” (minister), co może być mylące. Analiza obydwu przepisów wskazuje, że w art. 23 ust. 1 ustawy chodzi o określenie istotnych cech (zdefiniowanie) kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, natomiast w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy ustawodawca upoważnia ministra do określenia konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży, a więc faktycznie do wskazania konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży, dotyczących obydwu wspomnianych kategorii, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy. Należy nadmienić, że art. 23 ust. 3 ustawy upoważnia ponadto ministra do „określenia” konkretnych „gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub

wzmoczonego nadzoru”(art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy) oraz „określenia” w sposób konkretny „czasu wyładunku ryb, o których mowa w pkt 1” (art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy), co potwierdza przyjętą przez Trybunał interpretację. O ile jednak, zdaniem Trybunału, wskazanie („określenie”) przez ministra miejsc pierwszej sprzedaży będących „centrami pierwszej sprzedaży” nie budzi wątpliwości, gdyż „centra pierwszej sprzedaży” są zdefiniowane w art. 3 pkt 2 ustawy, to wskazanie („określenie”) kategorii „innych miejsc pierwszej sprzedaży” powoduje niejasności co do tego, o jakie miejsca pierwszej sprzedaży chodzi. Jest to konsekwencja tego, że cechy tej kategorii nie są określone w ustawie; zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, winny być określone przez ministra. Prezydent, wskazując na związek między zaskarżonym art. 23 ust. 1 a art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy (w ustalonym wyżej zakresie), podkreśla, że zawarta w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy delegacja upoważniająca ministra do określenia (a faktycznie do wskazania) miejsc pierwszej sprzedaży nie zawiera wystarczających przesłanek, którymi ma się kierować minister; co jest konsekwencją niejasnej regulacji, zawartej w zaskarżonym art. 23 ust. 1 ustawy. Trybunał podziela taki pogląd.

Zawarte w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy upoważnienie dla ministra, do określenia w drodze rozporządzenia miejsc pierwszej sprzedaży stanowi, że winien on to uczynić, „mając na uwadze konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu”. Prezydent RP podniósł, że powyższe wytyczne nie uwzględniają interesów przedsiębiorców i dlatego pozwalają na nadmierną swobodę w ustalaniu miejsc pierwszej sprzedaży. Prezydent wiąże swą krytyczną ocenę dotyczącą wspomnianych wytycznych z naruszeniem zasady określoności wynikającej z art. 2 Konstytucji. Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że Prezydent RP nie wskazał w *petitum* wniosku art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjnej. Również w uzasadnieniu wniosku nie ma stosownych argumentów wskazujących na to, że art. 92 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji. Dlatego Trybunał nie poddał zawartych w art. 23 ust. 3 ustawy wytycznych ocenie z punktu widzenia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zarazem, antycypując analizę związaną z oceną konstytucyjną zaskarżonego przepisu, Trybunał podkreśla, że ocena ta w płaszczyźnie formalnoprawnej będzie związana z dochowaniem wymogów dotyczących konieczności regulacji ustawowej, wynikających z art. 22, a nie z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W świetle powyższych ustaleń, dotyczących rzeczywistego zakresu zaskarżenia niniejszego wniosku Prezydenta, dokonanych przez Trybunał na podstawie analizy uzasadnienia wniosku, w kontekście relacji normatywnych między art. 23 ust. 1 i art. 23 ust. 3 ustawy, Trybunał poddał merytorycznemu rozpoznaniu, w zakresie kontroli dotyczącej zgodności z wymogami materialnymi i formalnymi, wynikającymi z art. 22 Konstytucji, zaskarżony art. 23 ust. 1 ustawy, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że „pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa”. Art. 23 ust. 1 ustawy został też poddany kontroli z punktu widzenia zgodności z zasadą określoności wynikającą z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że „inne miejsce pierwszej sprzedaży” określi minister właściwy do spraw rybołówstwa. Trybunał zwraca uwagę, że konsekwencje oceny konstytucyjnej art. 23 ust. 1 ustawy winny uwzględnić związki normatywne między tym przepisem a art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy.

2. Zaskarżona regulacja w kontekście wspólnej polityki rybackiej Unii Europejskiej.

2.1. W rezultacie przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczpospolita Polska zaakceptowała, z uwzględnieniem konsekwencji dla swojego porządku prawnego, dorobek prawny wspólnot europejskich (*acquis communautaire*), także w zakresie prawa środowiska.

Prawo środowiska, w które wpisana jest Wspólna Polityka Rybacka, ma szczególną pozycję w systemie prawa Unii Europejskiej, wynikającą z procesu kształtowania się norm prawnych w tej dziedzinie. Normy te dotyczą przede wszystkim wspólnotowego prawa środowiska, tj. prawa stanowionego w I filarze UE (zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 7).

Należy podkreślić, że kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnej polityki rybołówstwa należą wyłącznie do organów Unii Europejskiej. Regulacje prawne Unii Europejskiej odnoszące się do rynku rybnego zawarte są przede wszystkim w rozporządzeniach, które na mocy art. 249 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólną Europejską obowiązują wprost i są stosowane bezpośrednio. W wyjątkowych przypadkach i tylko na mocy konkretnych przepisów unijnych zawierających odpowiednie upoważnienia państwa członkowskie mogą wprowadzać odpowiednie regulacje na tym obszarze. W niektórych przypadkach państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia określonych krajowych ram instytucjonalnych lub kompetencyjnych, umożliwiających wykonywanie unijnej regulacji prawnej.

Zakres i cele Wspólnej Polityki Rybackiej zostały określone w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. UE. L. nr 358z 31.12.2002, s. 59, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 2371/2002). Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2371/2002 „wspólna polityka rybołówstwa obejmuje ochronę, zarządzanie oraz eksploatację żywych zasobów wodnych, akwakultury oraz przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury (...)”. Natomiast art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 2371/2002 stanowi: „Wspólna polityka rybołówstwa zapewnia taką eksploatację żywych zasobów wodnych, która zapewnia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”. Ustęp drugi tego artykułu stanowi, że dla realizacji tego celu podejmowane będą środki zapewniające ochronę i utrzymanie żywych zasobów wodnych, zapewnienie ich zrównoważonej eksploatacji oraz zminimalizowanie wpływu działalności połowowej na ekosystemy morskie.

Art. 23 rozporządzenia nr 2371/2002 w ust. 1 nakłada na państwa członkowskie obowiązek skutecznej kontroli, inspekcji i egzekwowania zasad wspólnej polityki rybołówstwa. Art. 23 ust. 3 tego rozporządzenia zobowiązuje te państwa do przyjęcia środków, rozdzielania zasobów finansowych i ludzkich oraz tworzenia struktur administracyjnych i technicznych, niezbędnych dla zapewnienia odpowiedniej kontroli, inspekcji oraz egzekwowania, włącznie z satelitarnymi systemami monitorowania. W przypadku ustalenia przez Komisję, że państwo członkowskie przekroczyło przyznane mu kwoty połowowe, Komisja, zgodnie z art. 23 ust. 4 rozporządzenia, dokona odliczeń od przyszłych kwot połowowych przypadających temu państwu.

Zaskarżona regulacja miała na celu realizację wspomnianego wyżej obowiązku określenia krajowych ram instytucjonalnych i kompetencyjnych. Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego, ustawa ta określa zadania i właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie organizacji rynku rybnego uregulowanej przepisami: a) rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. WE L 17 z 21.01.2000, s. 22, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 4, t. 4, str. 198), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 104/2000”, i w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia; b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. WE L 261 z 20.10.1993, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 4, t. 2, s. 70), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2847/93”; c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1077/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. ustanawiającego

szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1966/2006 w sprawie elektronicznej rejestracji i raportowania działalności połowowej oraz w sprawie środków teledetekcji i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1566/2007 (Dz. Urz. UE L 295 z 4.11.2008, s. 3), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1077/2008”.

W czasie złożenia niniejszego wniosku przez Prezydenta RP (19 stycznia 2009 r.) zaskarżona regulacja znajdowała podstawy w szczególności w przepisie art. 14 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2847/93 z 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. WE L 261 z 20.10.1993, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 2847/93). Przepis powyższy stanowił: „Państwa Członkowskie zapewnią, aby wszelkie wyładunki w Państwie Członkowskim, wymienione w art. 8, 9 i 10 były rejestrowane. W tym celu Państwa Członkowskie mogą wymagać, aby wprowadzenie na rynek po raz pierwszy nastąpiło przez sprzedaż w centrum aukcyjnym”.

Art. 2 rozporządzenia nr 2847/93 nakładał na państwa członkowskie obowiązek monitorowania, przeprowadzania inspekcji i prowadzenia stałego nadzoru wszelkiej działalności w sektorze rybołówstwa, w szczególności nadzoru samego prowadzenia połowów, przeladunków, wyładunków, wprowadzania do obrotu, transportu i przechowywania produktów rybołówstwa oraz prowadzenia rejestracji wyładunków i sprzedaży; w celu zapewnienia przestrzegania wszelkich obowiązujących przepisów przez każde państwo członkowskie, w ramach swojego terytorium i na wodach morskich będących pod jego władzą lub jurysdykcją.

Natomiast, zgodnie z art. 14 ust. 2 tego rozporządzenia, „jeśli wyładunki połowów nie zostaną wprowadzone na rynek po raz pierwszy w drodze sprzedaży w centrum aukcyjnym, tak jak to jest przewidziane w art. 9 ust. 2, Państwa Członkowskie zapewnią, aby informacje dotyczące wielkości połowów zostały przekazane centrom aukcyjnym lub innym instytucjom upoważnionym przez Państwa Członkowskie”.

Podstawowym środkiem nadzoru jest kontrola limitów połowowych, określonych kwotą połowową dla konkretnych gatunków ryb, ustaloną w rozporządzeniach Rady Unii Europejskiej. Stosowane regulacje wynikają z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1226/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustalającego uprawnienia do połowów i związane z nimi warunki dla pewnych stad ryb i grup stad ryb stosowane na Morzu Bałtyckim w 2010 r. (Dz. Urz. UE. L. 330 z 16.12.2009, s. 1) oraz z Rozporządzenia Rady (WE) nr 338/2008 z dnia 14 kwietnia 2008 r. dotyczącego dostosowania kwot, jakie mają być przydzielone Polsce na połowy dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) w okresie od 2008 r. do 2011 r. (Dz. Urz. UE. L 107 z 17.04.2009, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 338/2008).

Państwa członkowskie rozdzielają przyznaną im kwotę połowową pomiędzy poszczególnych armatorów. W Polsce kwota ta dzielona jest przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w corocznie wydawanym rozporządzeniu. Wykorzystanie kwoty połowowej odbywa się przez jej podział pomiędzy statki rybackie wpisane do rejestru statków rybackich (zob. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej w 2009 r., Dz. U. Nr 225, poz. 1497, ze zm., oraz § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej w 2010 r., Dz. U. Nr 206, poz. 1594). W wyniku przekroczenia przez Polskę limitów połowowych, kwota połowowa na lata 2008–2011 zmniejszona została w następujący sposób: w 2008 r. zmniejszenie wyniosło 10% wysokości przełowienia w 2007 r., a w latach 2009–2011 przewidziano zmniejszenie w wysokości 30% przełowienia w 2007 r. (art. 2 rozporządzenia nr 338/2008).

Kolejnym środkiem kontrolnym w ramach nadzoru połowów, który wynika z art. 6 rozporządzenia nr 2847/93, jest obowiązek prowadzenia przez kapitanów statków rybackich o

całkowitej długości 10 m i większych dziennika połowów. Art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1077/2008 z dnia 3 listopada 2008 r., ustanawiał szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1966/2006 w sprawie elektronicznej rejestracji i raportowania działalności połowowej oraz w sprawie środków teledetekcji i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1566/2007 (Dz. Urz. UE. L. 295 z 4.11.2008, s. 3), (dalej: rozporządzenie nr 1077/2008), przewidując obowiązek codziennego raportowania danych z dziennika połowowego i deklaracji przeładunkowej drogą elektroniczną, właściwym organom państwa członkowskiego bandery. Obowiązek ten dotyczy, zgodnie z art. 1 rozporządzeniem nr 1077/2008, „statków rybackich Wspólnoty o długości całkowitej przekraczającej 24 metry, od dnia 1 stycznia 2010 r.” i „statków rybackich Wspólnoty o długości całkowitej przekraczającej 15 metrów, od dnia 1 lipca 2011 r.”, chyba że dane państwo członkowskie ustanowi taki obowiązek wcześniej.

W Polsce odpowiednie regulacje w powyższym zakresie zawierają art. 39 i art. 40 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.; dalej: ustawa o rybołówstwie). Natomiast dla statków rybackich o długości całkowitej mniejszej niż 10 m art. 42 ustawy o rybołówstwie przewiduje obowiązek sporządzania miesięcznych raportów połowowych. Dodatkowe obowiązki nałożone są na statki rybackie dokonujące połowów dorsza. Zgodnie z § 24 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie wymiarów i okresów ochronnych organizmów morskich oraz szczegółowych warunków wykonywania rybołówstwa morskiego (Dz. U. Nr 43, poz. 260, ze zm.), jeżeli na pokładzie statku rybackiego znajduje się jakakolwiek ilość dorszy – wyładunku dokonuje się wyłącznie w obecności inspektora rybołówstwa morskiego. Z kolei § 24 pkt 2 tego rozporządzenia stanowił, że jeżeli na pokładzie statku rybackiego znajdują się dorsze w ilości większej niż określona w art. 18 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1098/2007 z dnia 18 września 2007 r. ustanawiającego wieloletni plan w zakresie zasobów dorsza w Morzu Bałtyckim oraz połowów tych zasobów, zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2847/93 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 779/97 (Dz. Urz. UE. L. 248 z 22.09.2007, s. 1), czyli w ilości przekraczającej 750 kg żywej wagi, wyładunku tego dorsza można dokonywać wyłącznie w portach wyznaczonych w załączniku do tego rozporządzenia.

Ustawa o organizacji rynku rybnego stanowi w art. 13 ust. 1, że skup produktów rybnych wprowadzanych do obrotu może być dokonywany tylko przez uprawnionych przedsiębiorców, wpisanych do rejestru skupujących. Jednakże w stosunku do gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, ustawa wymaga dodatkowo, aby pierwsza sprzedaż odbywała się wyłącznie „w centrum pierwszej sprzedaży” lub „innym miejscu pierwszej sprzedaży” określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa (art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego). Zgodnie z art. 23 ust. 2 tej ustawy z obowiązku dokonywania pierwszej sprzedaży w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży, określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa, zwolnione są statki bezpokładowe, chyba że wielkość wyładunku przekracza 300 kg.

Art. 5 rozporządzenia nr 1077/2008 nałożył na zarejestrowanych nabywców, zarejestrowane aukcje lub inne podmioty bądź osoby upoważnione przez państwa członkowskie, odpowiedzialne za pierwszą sprzedaż produktów rybołówstwa, obowiązek przekazywania drogą elektroniczną właściwym organom państwa członkowskiego, na którego terytorium następuje pierwsze wprowadzenie do obrotu, informacji, których odnotowanie w karcie sprzedaży jest obowiązkowe.

Kompetencje w zakresie kontroli (monitorowania) produktów rybnych przy wyładunku i pierwszej sprzedaży produktów rybnych pochodzących z połowów morskich, zgodnie z art. 5 ustawy o organizacji rynku rybnego, zostały powierzone okręgowym inspektorom rybołówstwa morskiego.

2.2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz. Urz. UE. L. 343 z 22.12.2009, s. 1; dalej: Rozporządzenie Nr 1224/2009) stworzyło nowe „unijne” ramy prawne dla ustawy o organizacji rynku rybnego, w tym także dla zaskarżonej regulacji. Należy podkreślić, że rozporządzenie to uchyliło w szczególności wymienione wyżej rozporządzenie (EWG) nr 2847/93, z wyjątkiem art. 6, 8 i 11, które zostają uchylone ze skutkiem od daty wejścia w życie przepisów wykonawczych do art. 14, art. 21 i art. 23 niniejszego rozporządzenia oraz z wyjątkiem art. 5, art. 9 ust. 5 i art. 13, art. 21 i art. 34, które zostają uchylone ze skutkiem od 1 stycznia 2011 r.

Z wyjątkiem powyższych przepisów rozporządzenie nr 1224/2009, zgodnie z jego art. 124, weszło w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, ale zgodnie z powyższym artykułem jest stosowane od 1 stycznia 2010 r. Jednakże art. 33 ust. 6 i 9, art. 37, 43, 58, 60, 61, 63, 67, 68, 73, 78 i 84, art. 90 ust. 2, 3 i 4, art. 93 i 117 oraz art. 121 ust. 3-11 mają zastosowanie od 1 stycznia 2011 r.; art. 6, 7, 14, 21 i 23 mają zastosowanie od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych do nich; art. 92 stosuje się po upływie sześciu miesięcy od wejścia w życie przepisów wykonawczych do niego.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej art. 124 rozporządzenia nr 1224/2009, wiąże ono w całości „i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”.

W preambule rozporządzenia nr 1224/2009 r. wskazano, że główną przyczyną jego wydania jest konieczność wprowadzenia bardziej skutecznego wspólnotowego systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania, zgodnie z globalnym i zintegrowanym podejściem odpowiadającym zasadzie proporcjonalności, pozwalającym na zagwarantowanie zgodności z wszystkimi przepisami wspólnej polityki rybołówstwa, w celu zapewnienia zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych, dzięki uwzględnieniu wszystkich aspektów polityki rybołówstwa.

Jaj stwierdzono w omawianej preambule, „doświadczenia zdobyte w wyniku stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającego system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa pokazały, że obecny system kontroli jest już niewystarczający do zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa”. Równocześnie dostrzeżono, że dotychczasowa regulacja kontroli połowów, wynikająca z licznych aktów prawnych również wpływa na naruszanie jednolitej polityki rybołówstwa przez państwa członkowskie. Stąd potrzeba jednolitego i całościowego unormowania w nowym rozporządzeniu Rady. „W chwili obecnej przepisy są zawarte w wielu powielających się i złożonych tekstach prawnych. Pewna część systemu kontroli jest nieodpowiednio wdrażana przez państwa członkowskie, co skutkuje niewystarczającymi i rozbieżnymi środkami przyjmowanymi w odpowiedzi na naruszanie przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, w wyniku czego niemożliwe jest stworzenie równych warunków konkurencji dla rybaków w całej Wspólnocie. Należy zatem skonsolidować, zrationalizować i uprościć obecny system i wynikające z niego obowiązki, w szczególności poprzez zmniejszenie podwójnych uregulowań i obciążeń administracyjnych” – głosi pkt 4 omawianej Preambuły.

Załącznik II do omawianego rozporządzenia nr 1224/2009 zawiera tzw. tabelę korelacji informującą o tym, które z wymienionych tam przepisów uchylonych i zmienionych

rozporządzeń (wymienionych w tytule rozporządzenia nr 1224/2009), są zastępowane przez wskazane konkretnie przepisy nowego, jednolitego rozporządzenia. W szczególności należy podkreślić, że art. 14 rozporządzenia nr 2847/93, stanowiący ramy prawne dla zaskarżonej przez Prezydenta RP regulacji, został zastąpiony przez art. 59 rozporządzenia nr 1224/2009 (co zostało ujęte również we wspomnianej tabeli korelacji).

Art. 59 rozporządzenia nr 1224/2009 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie produkty rybołówstwa były po raz pierwszy wprowadzane do obrotu lub rejestrowane w ośrodku aukcyjnym lub u zarejestrowanych nabywców, lub w organizacjach producentów.

2. Nabywca produktów rybołówstwa podczas pierwszej sprzedaży przez statek rybacki musi być zarejestrowany przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym odbywa się pierwsza sprzedaż. Do celów rejestracji każdy nabywca identyfikowany jest w krajowych bazach danych za pomocą numeru VAT, podatkowego numeru identyfikacyjnego lub szczególnego identyfikatora.

3. Nabywca kupujący produkty rybołówstwa w maksymalnej ilości 30 kg, które nie są następnie wprowadzane na rynek, lecz zostają wykorzystane wyłącznie do celów spożycia prywatnego, zwolniony jest ze stosowania niniejszego artykułu. Wszelkie zmiany tego progu są przyjmowane zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 119”.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1224/2009, rozporządzenie to „ustanawia wspólnotowy system kontroli, inspekcji i egzekwowania (zwany dalej «wspólnotowym systemem kontroli») służący zapewnieniu przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa”.

Należy jednak podkreślić, w związku z niniejszą sprawą rozpoznawaną przez Trybunał, że zgodnie z art. 3 ust. 2 omawianego rozporządzenia, rozporządzenie to „stosuje się bez uszczerbku dla krajowych środków kontroli, które wykraczają poza zakres jego minimalnych wymogów, pod warunkiem że są zgodne z prawodawstwem wspólnotowym oraz wspólną polityką rybołówstwa. Na wniosek Komisji państwa członkowskie powiadamiają o tych środkach kontroli”.

Państwa członkowskie odpowiadają jednak za przestrzeganie rozporządzenia nr 1224/2009, a w szczególności:

– kontrolują działalność prowadzoną przez osoby fizyczne lub prawne w ramach wspólnej polityki rybołówstwa na swoim terytorium oraz na wodach podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji (art. 5 ust. 1 omawianego rozporządzenia);

– „odpowiadają za przeprowadzanie niezbędnych czynności kontrolnych w celu zadbania o to, by całkowita zdolność połowowa odpowiadająca wydanym przez państwo członkowskie licencjom połowowym, wyrażona w GT i kW, nie była nigdy wyższa niż maksymalne poziomy zdolności połowowych dla tego państwa członkowskiego ustalone zgodnie z:

a) art. 13 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002;

b) rozporządzeniem (WE) nr 639/2004;

c) rozporządzeniem (WE) nr 1438/2003; oraz

d) rozporządzeniem (WE) nr 2104/2004” (art. 38 ust. 1);

– odpowiadają, każde na swoim terytorium za kontrolę stosowania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa na każdym etapie wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury, od pierwszej sprzedaży po sprzedaż detaliczną, w tym przewóz (art. 56 ust. 1).

Państwa członkowskie są również zobowiązane określać krajowe programy kontroli stosowane do każdego planu wieloletniego. Komisja jest informowana o wszystkich krajowych programach kontroli lub też programy te są udostępniane w bezpiecznej części strony internetowej państwa członkowskiego (art. 46 ust. 1).

Omawiane rozporządzenie nr 1224/2009 nie jest zwykłą unifikacją dotychczasowych rozporządzeń, ale wprowadza, odwołując się do wykorzystania nowych technik informacyjnych (np. system elektroniczny, satelitarny system monitorowania statków), nowy jakościowo system kontroli połowów. Zobowiązuje też państwa członkowskie do powołania w każdym z nich organu, który zajmowałby się koordynowaniem działalności kontrolnej wszystkich krajowych organów kontroli. Organ ten odpowiadałby również za koordynowanie gromadzenia, przetwarzania i certyfikacji informacji dotyczących działalności połowowej oraz za składanie sprawozdań Komisji, Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa ustanowionej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 768/2005, innym państwom członkowskim i, w stosownych przypadkach, państwom trzecim; odpowiadałby również za współpracę z nimi i zapewnianie przekazywania im informacji (art. 5 ust. 5 omawianego rozporządzenia).

Nowe rozporządzenie nr 1224/2009 powoduje istotne zmiany w sferze stosowania przepisów dotyczących kontroli połowów gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, w szczególności w zakresie pierwszej sprzedaży tych gatunków ryb, czego dotyczy zaskarżona regulacja ustawy. Zmiany te – co Trybunał podkreśla – dotyczą sfery bezpośredniego stosowania powyższych przepisów przez te podmioty, do których skierowane są normy wynikające z przepisów rozporządzenia nr 1224/2009.

W szczególności wspomniane zmiany wynikają, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, z pierwszeństwa stosowanych bezpośrednio przepisów powyższego rozporządzenia w przypadku kolizji z przepisami ustawy. Pierwszeństwo to, jak wspomniano, zostało również przypomniane w omawianym rozporządzeniu nr 1224/2009.

Wejście w życie rozporządzenia nr 1224/2009 nie pozbawia Trybunału kompetencji kontrolnych w niniejszej sprawie, wynikających z art. 188 pkt 1 w związku z art. 122 ust. 3 Konstytucji, tzn. kompetencji dotyczących kontroli konstytucyjnej zaskarżonej regulacji ustawowej. Natomiast poszerza zakres ustaleń dotyczących skutków orzeczenia Trybunału, do czego Trybunał powróci w dalszej części uzasadnienia.

3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 22 w związku z art. 31 Konstytucji.

3.1. Treści normatywne art. 22 w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prezydent RP wskazał jako jeden z wzorców kontroli konstytucyjnej art. 22 Konstytucji, podkreślając zarazem związek tego wzorca kontroli z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał dla potrzeb niniejszej sprawy przypomina treści normatywne art. 22 w kontekście treści normatywnych art. 31 ust. 3 Konstytucji, w świetle orzecznictwa Trybunału.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Natomiast z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Trybunał podkreślał w swoich orzeczeniach, że treść normatywną art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Przepis ten nie określa „jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej”, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej (wyrok z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Trybunał zaznaczał też, że zwrot: „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako

wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (por. wyrok z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62).

Trybunał przypomina, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, określone w art. 22 Konstytucji, należy interpretować systemowo. Z jednej strony wspomniane ograniczenie podlega regułom ogólnym, dotyczącym ograniczenia wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Przesłanki materialne tych ograniczeń określa art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc również, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie”. Z takiego postanowienia Konstytucji wynikają istotne dyrektywy, dotyczące ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, odnoszące się do relacji między unormowaniem ustawowym a wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniem. W szczególności, z powyższego postanowienia Konstytucji wynika skierowany do ustawodawcy formalny wymóg ustawowej regulacji danego ograniczenia prawa lub wolności, zakazujący zamieszczania w ustawie upoważnień blankietowych, „pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (por. wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Trybunał zaznacza, że wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji nakaz regulacji ustawowej winien być szczególnie rygorystycznie realizowany w zakresie ograniczeń w korzystaniu z praw oraz wolności osobistych i politycznych.

Trybunał podkreśla, w związku z niniejszą sprawą, że do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnoszą się wspólne dla wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a mianowicie: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej; ochrona wolności i praw innych osób, a także zawarte w powyższym przepisie: nakaz proporcjonalności i konieczności ograniczenia („tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie” dla ochrony wskazanych wyżej wartości) oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw.

Trybunał podkreśla zarazem, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega szczególnej regulacji w art. 22 Konstytucji, którego wykładnia winna w sposób koherentny uwzględniać art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji określa wymóg formalny ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowiąc, że: ograniczenie to jest dopuszczalne „tylko w drodze ustawy”. Określa również przesłankę materialnoprawną wspomnianego ograniczenia: „tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

W orzeczeniach swoich Trybunał zwracał uwagę na szczególne usytuowanie art. 22 Konstytucji zamieszczonego (podobnie jak art. 20) w rozdziale I Konstytucji, określającym jej zasady podstawowe (ustrojowe). Usytuowanie takie ma istotne znaczenie w świetle dyrektyw wykładni systemowej. Artykuł 22, w związku z art. 20 Konstytucji, określa bowiem nie tylko zasadę ustrojową wolności działalności gospodarczej, ale także wymogi dotyczące prawa podmiotowego wynikającego z tej wolności.

Przypomniał o tym Trybunał między innymi w wyroku z 10 kwietnia 2001 r. (sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56), zwracając uwagę, że art. 22 Konstytucji formułuje dwojakiego rodzaju wymogi wprowadzania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. W płaszczyźnie materialnej przepis ten wymaga, aby ograniczenia wolności działalności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, a w płaszczyźnie formalnej wymaga – aby ograniczenia te były wprowadzone „tylko w drodze ustawy”.

Tezę o materialnych i formalnych wymogach ograniczenia wolności działalności gospodarczej Trybunał pogłębiał w kolejnych wyrokach, podkreślając, że ustalenie treści normatywnych art. 22 Konstytucji wymaga systemowej wykładni tego przepisu, ukazującej jego powiązania z innymi przepisami Konstytucji, w szczególności z art. 31 ust. 3

Konstytucji. W wyroku z 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30), wskazując na znaczenie wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał zaznaczył, że zasadę tę należy odnosić również do ustanawianych w ustawie ograniczeń w korzystaniu z wolności działalności gospodarczej.

Natomiast w wyroku z 17 grudnia 2003 r. (sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103) Trybunał wyjaśnił, że odwołanie się w art. 22 Konstytucji do kategorii „ważnego interesu publicznego” nie oznacza pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustalaniu znaczenia „ważnego interesu publicznego” muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. „Niewątpliwie do kategorii «interesu publicznego» zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji” – podkreślił Trybunał.

Podtrzymując dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, pragnie podkreślić, że w świetle systemowej wykładni Konstytucji klauzula generalna „ważnego interesu publicznego”, o której mowa w art. 22 Konstytucji, nie jest zwykłym potwierdzeniem materialnoprawnych przesłanek ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z klauzuli tej wynikać mogą także, zdaniem Trybunału, inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 Konstytucji, materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Pogląd taki wyraził Trybunał między innymi w wyroku z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104). W wyroku tym Trybunał wyjaśniał między innymi, że art. 31 ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji należy interpretować łącznie, w zakresie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia tej wolności, a także w zakresie wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności ustawowego ograniczenia praw i wolności, która dotyczy również ograniczenia wolności działalności gospodarczej. „Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególnie, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes «ważny». Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu «ograniczenia koniecznego» zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” – stwierdził Trybunał w powołanym wyżej wyroku.

Trybunał zwracał uwagę w swoich orzeczeniach, że konsekwencją szczególnej, na tle innych praw i wolności, regulacji ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest z jednej strony możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej w stopniu (zakresie) większym niż możliwość ograniczenia innych praw i wolności

konstytucyjnych; z drugiej strony, oznacza to relatywne poszerzenie obszaru regulacji wspomnianych ograniczeń w drodze ustawy, gdyż ograniczenie wolności działalności gospodarczej „tylko w drodze ustawy” i „tylko ze względu na ważny interes publiczny”, wynikające z art. 22 Konstytucji, poszerza zakres koniecznej regulacji ustawowej, zawężając zarazem pole do takiej regulacji przekazanej do rozporządzenia. Podkreślił to Trybunał we wspomnianym wyroku z 10 kwietnia 2001 r. (sygn. U 7/00), porównując wymogi regulacji ustawowej wynikające z art. 92 ust. 1 i art. 22 Konstytucji. Przypominając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał stwierdził między innymi, że przy normowaniu ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej; nie można więc owych elementów zasadniczych zamieszczać w rozporządzeniu. „Zawsze też zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 Konstytucji. W przeciwnym bowiem razie wprowadzenie przez Konstytucję dodatkowego wymagania, iż pewne materie mogą być regulowane «tylko w drodze ustawy» byłoby pozbawione znaczenia prawnego. Innymi słowy, ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale – jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki – może okazać się niezgodne z art. 22 (a także art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3), bo te przepisy silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia” – podkreślił Trybunał w powyższym wyroku. Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje dotychczasową linię orzeczniczą, podkreślając, że wzorcem kontroli konstytucyjnej określającym wymogi formalne regulacji ustawowej ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wskazanym przez wnioskodawcę jest art. 22 Konstytucji, określający te wymogi w sposób bardziej rygorystyczny niż art. 92 ust. 1, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał wyjaśniał również w swoich orzeczeniach, że szerszy niż w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych, zwłaszcza wolności i praw osobistych i politycznych, zakres dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej wynika z odpowiedzialności państwa za funkcjonowanie wolnorynkowych mechanizmów gospodarczych, potrzeby uwzględniania interesów państwa lub społeczeństwa, a także z charakteru gospodarki w państwie współczesnym. W wyroku z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 29), Trybunał stwierdził między innymi: „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”.

Trybunał przypomina również, w związku z niniejszą sprawą, wyrok z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 212), w którym wyjaśniał, że konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji, może wynikać nie tylko z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale również z powodu międzynarodowych zobowiązań państwa polskiego. W przytoczonym wyroku Trybunał uznał tę ostatnią przesłankę za „ważny interes publiczny”.

Jak wspomniano, konstytucyjne wymogi ograniczenia wolności działalności gospodarczej obejmują również zasadę proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten określa podstawy zasady proporcjonalności w odniesieniu do ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Treść normatywną zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przypominał Trybunał w wielu

swoich orzeczeniach, między innymi w wyroku z 11 maja 1999 r. (sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74), w którym wyjaśnił, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, z drugiej zaś winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Chodzi też o środki niezbędne, to znaczy takie, które chronią określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Przypominając, jak należy rozumieć omawianą zasadę proporcjonalności, Trybunał podkreślił między innymi: „«Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa czy wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia” (zob. też wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72, wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

W związku z niniejszą sprawą Trybunał podkreśla, że w odniesieniu do ograniczenia wolności działalności gospodarczej, tak jak w odniesieniu do każdego prawa i wolności konstytucyjnej, konstytucyjna podstawa zasady proporcjonalności wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże uzupełnienia tej zasady należy, w związku z konkretną regulacją ustawową ograniczającą wolność działalności gospodarczej, poszukiwać również w art. 22 Konstytucji. Ocena „ważności” interesu publicznego wymaga bowiem osadzenia wagi tego interesu w proporcji do zamierzonego rezultatu, w kontekście konstytucyjnej aksjologii (por. L. Garlicki, *Uwagi do art. 22 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005).

Podsumowując ustalenia dotyczące ograniczenia wolności działalności gospodarczej w świetle art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że przesłanki materialnoprawne ograniczenia zawarte są w klauzuli „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. W klauzuli tej mieszczą się przesłanki materialnoprawne określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wspólne dla ograniczenia wszystkich praw i wolności konstytucyjnych oraz inne przesłanki, uzasadnione przez ustawodawcę na gruncie norm i wartości konstytucyjnych jako przesłanki „ważnego interesu publicznego”. Omówiona wyżej zasada proporcjonalności, związana z materialnoprawnymi przesłankami ograniczenia wolności działalności gospodarczej, określona jest treściami normatywnymi art. 31 ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji. Natomiast wymogi formalne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, związane z nakazem ustawowej regulacji wspomnianego ograniczenia, określone są w art. 22 Konstytucji. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych reguł ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw ustanawianych „tylko w ustawie”, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wspólnych dla ograniczenia wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Jak wspomniano, wynikający z formalnych wymogów regulacji ustawowej, określonych w art. 22 Konstytucji, zakres regulacji podustawowej, wydanej na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego nie musi się pokrywać z zakresem regulacji podustawowej, wynikającym z wymogów określonych w art. 31 ust. 3, a tym bardziej z wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Ocena zgodności zaskarżonej regulacji z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Trybunał pragnie podkreślić, że zaskarżona regulacja ogranicza wolność działalności gospodarczej, stanowiąc, że pierwsza sprzedaż (gatunków ryb, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy) winna być dokonywana wyłącznie w miejscach pierwszej sprzedaży określonych przez prawo. W ten sposób zaskarżona regulacja wprowadza szereg ograniczeń podmiotowych, w zakresie swobody działalności gospodarczej, dotyczących nie tylko rybaków, ale także innych podmiotów. Ograniczenie dotyczące miejsc pierwszej sprzedaży chronionych gatunków ryb rzutuje z kolei na ograniczenie działalności gospodarczej innych podmiotów, których działalność związana jest z rybołówstwem. Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu o przywołanym wcześniej wyroku z 7 czerwca 2005 r. (sygn. K 23/04), w którym, odnosząc się do skutków reglamentacji działalności gospodarczej w sferze ograniczenia podmiotowej wolności działalności gospodarczej, Trybunał stwierdził między innymi: „dokonując reglamentacji określonej dziedziny działalności gospodarczej, np. przez zastrzeżenie wykonywania określonych działań wyłącznie przez indywidualnie wskazane podmioty, organy władzy publicznej zawężają tym samym sferę wolności wykonywania działalności gospodarczej przez inne podmioty specjalizujące się w tej samej kategorii świadczonych usług. Wybór pewnych podmiotów do realizacji (na zasadzie wyłączności) pewnych zadań w ramach rynku określonego rodzaju usług skutkuje zawężeniem zakresu wolności innych uczestników tego rynku”.

Jak wspomniano, Trybunał ustalił, że Prezydent nie zaskarżył całego przepisu art. 23 ust. 1 ustawy. Rzeczywiste zaskarżenie wniosku dotyczy dwu norm, zrekonstruowanych w szczególności na gruncie drugiej części tego przepisu, która brzmi: „pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa”. Wnosząc o dokonanie, w powyższym zakresie, kontroli konstytucyjnej art. 23 ust. 1 ustawy z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prezydent uważa, że przepis ten jest niezgodny zarówno z wymogami formalnymi, jak i z przesłankami materialnymi ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikającymi ze wskazanych przepisów Konstytucji, stanowiących wzorce kontroli.

Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że Prezydent RP, argumentując, iż zaskarżona (w powyższym zakresie) regulacja, zawarta w art. 23 ust. 1 ustawy, narusza wymogi materialne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, ponieważ nie jest konieczna, jest nadmierna (nieproporcjonalna) oraz nie jest uzasadniona żadnym „ważnym interesem publicznym”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, skarży pierwszą ze wspomnianych wyżej norm, zrekonstruowaną na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy. Z normy tej wynika ograniczenie pierwszej sprzedaży ryb określonych w tym przepisie wyłącznie do miejsc pierwszej sprzedaży, którymi są „centra pierwszej sprzedaży” oraz „inne miejsca pierwszej sprzedaży” (określi je minister właściwy do spraw rybołówstwa). Norma ta jest skierowana do wszystkich podmiotów uczestniczących w pierwszej sprzedaży ryb.

Z ustalonego przez Trybunał zakresu zaskarżenia art. 23 ust. 1 ustawy przez Prezydenta RP wynika również, że Prezydent kwestionuje określone w powyższym przepisie ustawy ograniczenie wolności działalności gospodarczej, ponieważ następuje ono nie tylko w drodze ustawy, lecz także w akcie podstawowym ministra. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 ustawy, minister określić ma „inne”, oprócz centrum pierwszej sprzedaży, miejsce pierwszej sprzedaży. Trybunał zwraca uwagę, że Prezydent, wskazując na naruszenie formalnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej („tylko w drodze ustawy”), skarży drugą z norm zrekonstruowanych na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy, skierowaną do ministra, upoważniającą go do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży”. Trybunał zwraca uwagę, że kontrola konstytucyjna zaskarżonego przepisu, w zakresie wyżej określonym, dotyczy dwu różnych, chociaż ściśle ze sobą związanych norm,

zrekonstruowanych na gruncie zaskarżonej regulacji. Kontrolę konstytucyjną tych norm Trybunał przedstawia oddzielnie.

3.3. Naruszenie materialnych wymogów (przesłanek) ograniczenia wolności działalności gospodarczej przez zaskarżoną regulację polega, zdaniem Prezydenta RP, na tym, że wbrew wymogom art. 22 Konstytucji RP nie istnieje żaden „ważny interes publiczny”, który należałoby uwzględnić w konflikcie aksjologicznym z ochroną wolności działalności gospodarczej. Ustawa, „w zakresie w jakim ogranicza wolność działalności gospodarczej nie uwzględnia wyżej wskazanego kryterium poszanowania wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego” – uzasadnia Prezydent RP. Wprowadzona przez zaskarżoną regulację kontrola i nadzór nad obrotem gatunkami ryb, których zasoby wymagają wzmoczonej ochrony lub wzmoczonego nadzoru, nie jest, zdaniem Prezydenta RP, konieczna, ponieważ istniejąca „wieloelementowa kontrola dotycząca sposobu wykonywania połowów i ich raportowania” jest wystarczająca. Zaskarżona regulacja narusza również wynikające z szeroko pojmowanej zasady proporcjonalności dwa pozostałe wymogi, a mianowicie wymóg przydatności, skoro regulacja ta nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków; oraz zasadę proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż zaskarżona regulacja w sposób nadmierny ogranicza wolność działalności gospodarczej. Ustawodawca nie kierował się obowiązkiem wyboru najmniej dolegliwego środka – uzasadnia wnioskodawca.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, klauzula generalna „ważnego interesu publicznego” winna być identyfikowana na gruncie konkretnej ustawowej regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Uznanie interesu publicznego za ważny w rozumieniu art. 22 Konstytucji, tzn. stanowiący konstytucyjną przesłankę dla ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wiąże się z oceną, że interes ten może stanowić przesłankę ograniczenia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Wspomniane ograniczenie nie może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty wolności działalności gospodarczej.

Prezydent RP podkreśla, że interes publiczny jest interesem powszechnym oraz że wiąże się on z realizacją legitymowanych interesów ogółu, a także z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego. Trybunał taki pogląd podziela, zaznaczając wszakże, iż w demokratycznym państwie prawnym interesy powszechne (ogółu) posiadają walor interesu publicznego, jeśli dotyczą spraw ogólnospołecznych, są wyrażone przez podmiot posiadający legitymację demokratyczną, upoważniony do tego przez odpowiednie przepisy prawa oraz określający ów interes publiczny w sposób zgodny ze standardami demokratycznymi, tzn. w szczególności przy pełnym poszanowaniu praw i wolności jednostki. Niekiedy interes publiczny staje się na tyle ważny, że wymaga ograniczenia podstawowych praw lub wolności jednostki. Ustawodawca konstytucyjny w art. 22 Konstytucji z 1997 r. przewidział taką formułę ograniczenia wolności działalności gospodarczej, z powodu „ważnego interesu publicznego”, tzn. z powodu przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 lub innych ważnych przesłanek, które również winny być uzasadnione na gruncie Konstytucji przez organy do tego uprawnione i w sposób zgodny z procedurami demokratycznymi. Tak określone wyżej „inne ważne przesłanki” również mieszczą się w klauzuli „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Tak pojmowany „interes publiczny”, posiadający przymiot „ważności”, może stanowić przesłankę ograniczenia wolności działalności gospodarczej, przy równoczesnym respektowaniu zasady proporcjonalności. Ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, powinien więc posiadać swą legitymację na gruncie norm lub wartości konstytucyjnych, odniesioną do konkretnej regulacji ustawowej. Nie jest możliwe, zdaniem Trybunału, abstrakcyjne określenie „ważnego interesu publicznego” oraz sporządzenie

zamkniętego katalogu „ważnych interesów publicznych”.

Trybunał podkreśla, że, na gruncie treści normatywnych art. 22 Konstytucji, do ustawodawcy, ograniczającego wolność działalności gospodarczej, należy określenie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowiących, w świetle art. 22 Konstytucji, „ważny interes publiczny” nie mieszczący się w przesłankach materialnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucja, w art. 31 ust. 3 określa, oprócz wymogów formalnych, przesłanki materialne, stanowiące, zgodnie z wykładnią systemową art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, materialnoprawną podstawę „ważnego interesu publicznego”. Przesłanki te mają więc swoją bezpośrednią legitymację konstytucyjną. Trybunał zaznacza, że inne przesłanki materialnoprawne, mogące stanowić „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji – również powinny posiadać legitymację konstytucyjną. Trybunał zwraca jednak uwagę, że nie jest to wówczas legitymacja konstytucyjna bezpośrednia. Przesłanki takie nie są bowiem określone w przepisach Konstytucji. Są określone przez ustawodawcę, który winien uzasadnić, na gruncie wartości lub norm Konstytucji, znaczenie przyjętych przesłanek materialnoprawnych dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikającego z danej ustawy, w kontekście założonego celu ustawy. Ustawodawca winien uzasadnić, dlaczego na gruncie danej ustawy ograniczającej wolność działalności gospodarczej, materialne przesłanki tego ograniczenia stanowią „ważny interes publiczny”.

Trybunał zwraca również uwagę, że konsekwencją takiego charakteru legitymacji konstytucyjnej (legitymacja pośrednia) materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, określonych przez ustawodawcę, jest inny charakter kontroli konstytucyjnej „ważnego interesu publicznego”, dokonywanej przez Trybunał. Gdy ustawodawca określa przesłanki materialne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, inne niż wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazując, że stanowią one „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, Trybunał nie poddaje kontroli wybranych przez ustawodawcę materialnych przesłanek „ważnego interesu publicznego” z punktu widzenia trafności czy słuszności. Trybunał bada, czy określone przez ustawodawcę materialne przesłanki „ważnego interesu publicznego”, uzasadniającego ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie naruszają wartości, zasad lub norm konstytucyjnych.

W niniejszej sprawie ustawodawca określił, zdaniem Trybunału, „ważny interes publiczny”, stanowiący materialną przesłankę ograniczenia wolności działalności gospodarczej w rozumieniu treści normatywnych art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w świetle orzecznictwa Trybunału. Z obszernego uzasadnienia rządowego projektu ustawy o organizacji rynku rybnego z 22 października 2008 r. (druk sejmowy nr 1210) wynika, że regulacja prawna pierwszej sprzedaży wspomnianych wyżej gatunków ryb ma na celu, oprócz zapewnienia właściwych warunków weterynaryjno-sanitarnych, eliminowanie z rynku produktów pochodzących z nielegalnych lub nieraportowanych połowów. Zdaniem projektodawcy, przyjęte rozwiązanie nie prowadzi do monopolizacji rynku dorsza, gdyż „obligatoryjne będzie bowiem jedynie miejsce sprzedaży, zaś prowadzenie transakcji pierwszej sprzedaży w centrach w systemach sprzedaży sesyjnej lub aukcyjnej pozwoli zachować rybakom wpływ na wybór nabywcy i akceptować cenę transakcji”.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy określa – zdaniem Trybunału – ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, a także, na co zwraca uwagę Trybunał, odnosi go do wartości i norm konstytucyjnych oraz uzasadnia konieczność przyjęcia zawartych w ustawie regulacji, skoro dotychczasowy system kontroli rynku rybnego, w zakresie chronionych gatunków ryb, a zwłaszcza dorsza, okazał się nieskuteczny.

W omawianym uzasadnieniu projektu ustawy rząd wyjaśnia między innymi: „projektowany przepis, choć ogranicza swobodę działalności gospodarczej w zakresie

pierwszego etapu obrotu dorszem, jest niezbędny ze względu na ochronę żywych zasobów morza i ograniczanie nieuczciwej konkurencji wśród armatorów połowiących dorsza oraz przedsiębiorców zajmujących się jego obrotem i przetwórstwem. W art. 20 Konstytucji RP wyrażona została zasada wolności gospodarczej, a jedyne przesłanki jej ograniczenia określa art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Biorąc więc pod uwagę, że gwarantowana konstytucyjnie wolność gospodarcza nie ma charakteru prawa absolutnego, za dopuszczalne należy uznać ograniczenie wprowadzane w projektowanej ustawie. Wskazane wyżej wartości ochrony żywych zasobów morza, ograniczenia nieuczciwej konkurencji oraz stworzenia właściwych warunków prowadzenia pierwszej sprzedaży ryb tego gatunku stanowią bowiem ważny interes publiczny w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP. Zachowana jest zatem zasada proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w zagwarantowaną konstytucyjnie wolność gospodarczą”.

Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje jednoznacznie na konieczność ochrony środowiska stanowiącą, w świetle art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłankę zawartą w klauzuli ważnego interesu publicznego. „Ochrona żywych zasobów morza”, o której mowa w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest, jak wspomniano wyżej, jednym z celów prowadzonej w ramach Unii Europejskiej wspólnej polityki rybołówstwa, należącej do wspólnotowego prawa ochrony środowiska, stanowionego w I filarze Unii Europejskiej. Uzasadnienie wskazuje także na inne cele i wartości, mieszczące się w kategorii „ważnego interesu publicznego”, będące konsekwencją wprowadzonych regulacji w zakresie ochrony „żywych zasobów morza”; wskazuje mianowicie na potrzebę ograniczenia nieuczciwej konkurencji oraz stworzenia właściwych warunków weterynaryjno-sanitarnych pierwszej sprzedaży ryb chronionych.

Wyjaśniając konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie ochrony gatunków chronionych ryb, projektodawca podkreślił w uzasadnieniu projektu ustawy, że „dotychczasowe doświadczenia z obowiązywania ustawy z dnia 22 stycznia 2004 r. o organizacji rynku rybnego i pomocy finansowej w gospodarce rybnej wskazują, że wymienione nowelizacje były niewystarczające do zapewnienia sprawnego funkcjonowania i organizacji rynku rybnego”.

Potrzeba nowej ustawy wynikała również z dostrzeżenia w dotychczasowej ustawie luk i niespójności – wyjaśniono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy. Wprowadzając zaskarżoną regulację, rząd wziął pod uwagę sytuację, jaka zaistniała w 2007 r., kiedy to Komisja Europejska zakazała dokonywania połowu dorsza przez statki pływające pod polską banderą, gdyż ustaliła, że połowy dorsza na Bałtyku przez statki pływające pod polską banderą w 2007 r. trzykrotnie przekroczyły ilości zgłoszone przez Polskę – podkreślono w omawianym uzasadnieniu.

W rezultacie takiej sytuacji, w art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r., ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE. L. 180 z 10.07.2007, s. 3), zakazano statkom pływającym pod banderą Polski połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia do 31 grudnia 2007 r. Zakaz dotyczył również przechowywania na statku, przeładunku lub wyładunku ryb pochodzących z tego stada złowionych przez te statki. Wspomniana sytuacja spowodowała również, że w rozporządzeniu nr 338/2008 Rady kwoty połowowe dorsza zostały zmniejszone w okresie od 2008 r. do 2011 r. o kwotę połowów, która stanowiła przekroczenie limitów przyznanych Polsce na 2007 r. Rada uznała, że „główne przyczyny przekroczenia kwoty na połowy dorsza przez statki pływające pod banderą Polski to niewystarczająca kontrola i nieskuteczny program jej wdrażania oraz flota, której potencjał połowów dorsza

jest nieproporcjonalnie duży w stosunku do uprawnień połowowych przydzielanych co roku Polsce przez Radę” (pkt 7 preambuły rozporządzenia nr 338/2008).

Uzasadniając konieczność wprowadzenia nowej regulacji prawnej dotyczącej kontroli gatunków ryb podlegających szczególnej ochronie, zwłaszcza dorszy, rząd podkreślił, że dotychczasowy system kontroli okazał się niewystarczający i nieskuteczny. „Powyższe zakazy połowów świadczą o tym, że dotychczasowy system kontroli połowów dorszy okazał się niewystarczający, choć obejmuje on (wprowadzone do obowiązkowego stosowania w przepisach Unii Europejskiej): dopuszczenie połowów wyłącznie na podstawie specjalnego zezwolenia połowowego, ewidencjonowanie połowów w dziennikach połowowych, których kopie trafiają do CMR, w celu uwzględnienia w komputerowym Systemie Informacji Rybołówstwa Morskiego (SIRM), śledzenie ruchu statków za pomocą satelitarnego systemu monitorowania (VMS), zgłaszanie miejsca planowanego wyładunku i ewidencjonowanie wyładunków, a także sporządzanie kart sprzedaży, które również trafiają do CMR i są również uwzględniane w SIRM” – stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy.

W świetle analizy ustawy i dołączonego do niej uzasadnienia Trybunał nie znalazł argumentów na rzecz twierdzenia wnioskodawcy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej w wyniku zaskarżonej regulacji nie było konieczne oraz było nadmierne. W szczególności Trybunał zaznacza, że dotychczasowa wieloelementowa kontrola połowów gatunków ryb szczególnie chronionych, oceniana przez Prezydenta RP jako wystarczająca, nie zdała egzaminu, a rząd był zmuszony poszukiwać innych, bardziej skutecznych form kontroli tych gatunków ryb w miejscach pierwszej sprzedaży, aczkolwiek prawo unijne nie wymaga takiego rozwiązania, jakie przyjęto w zaskarżonej regulacji.

Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że ocena przydatności zaskarżonej regulacji dla realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę nie jest możliwa w pełni w stosunku do aktów prawnych, które jeszcze nie weszły w życie i nie były stosowane. Dotyczy to w pewnej mierze także oceny stopnia dolegliwości takiej regulacji, co również stanowi kryterium zastosowania zasady proporcjonalności ustawowego ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych; w tym przypadku ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Trybunał nie podziela poglądu wnioskodawcy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej wynikające z zaskarżonej regulacji wprowadzi „obowiązek sprzedaży wielu gatunków ryb w kilku punktach, zorganizowanych jako centra pierwszej sprzedaży”. Zaskarżona regulacja dotyczy kilku gatunków ryb wymagających wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, w szczególności dorszy. Przed wszystkim jednak ograniczenie pierwszej sprzedaży wyłącznie do miejsc pierwszej sprzedaży, określonych przepisami prawa, nie ogranicza pierwszej sprzedaży do kilku punktów, gdyż nie dotyczy pierwszej sprzedaży ryb na niewielką (relatywnie) skalę. Nie dotyczy bowiem, zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, pierwszej sprzedaży ryb z połowów dokonywanych „przez statki rybackie bezpokładowe, chyba, że wielkość wyładunku w przeliczeniu na masę w relacji pełnej (żywą wagę) wynosi powyżej 300 kg”. Innym zagadnieniem jest natomiast to w jakim zakresie będzie miała bezpośrednie zastosowanie regulacja wynikająca ze wspólnotowego systemu kontroli i czy w konsekwencji tego bezpośredniego zastosowania nie będzie to regulacja „surowsza”, ograniczająca w większym stopniu niż przepisy ustawy, wolność działalności gospodarczej polskich podmiotów w sferze rybołówstwa.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące kontroli zgodności zaskarżonej regulacji z wymogami materialnymi ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikającymi z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że art. 23 ust. 1 ustawy, ograniczający wolność działalności gospodarczej, uwzględnia ważny interes publiczny, legitymowany zwłaszcza przesłanką ochrony środowiska, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także, związanymi z nią, przesłankami określonymi przez ustawodawcę, mającymi swoje podstawy w wartościach i normach konstytucyjnych; dotyczy

to w szczególności wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Zdaniem Trybunału, zaskarżona regulacja nie narusza również konstytucyjnych wymogów określających zasadę proporcjonalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikających z art. 31 ust. 3 oraz z art. 22 Konstytucji.

3.4. Jak wspomniano, Prezydent zarzuca również zaskarżonej regulacji naruszenie wymogów formalnych ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikających z art. 22 Konstytucji. Prezydent podnosi mianowicie, że zawarta w art. 23 ust. 1 ustawy regulacja narusza wynikający z art. 22 Konstytucji, nakaz ograniczania wolności działalności gospodarczej wyłącznie w drodze ustawy, oznaczający kompletność regulacji ustawowej, niedopuszczający uregulowań blankietowych, delegujących regulację ograniczenia wolności działalności gospodarczej „do organów władzy wykonawczej lub samorządu lokalnego”.

Trybunał ustalił, że zarzut naruszenia wskazanych wyżej wymogów formalnych ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnosi Prezydent do skonstruowanej na gruncie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy normy skierowanej do ministra właściwego do spraw rybołówstwa, zobowiązującej go do określenia kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży” (poza „centrum pierwszej sprzedaży”). Prezydent uważa, że upoważnienie ministra do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży” jest upoważnieniem blankietowym.

W związku z dokonaną wyżej analizą treści normatywnych wskazanych wzorców kontroli Trybunał przypomina, że z art. 22 w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, wynika, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega, na tle ogólnych reguł ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, szczególnej regulacji. Wolność działalności gospodarczej może mianowicie podlegać ograniczeniom w zakresie szerszym niż ograniczenia innych praw i wolności konstytucyjnych na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podtrzymując dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał pragnie podkreślić, że szczególna regulacja ograniczenia wolności działalności gospodarczej – wynikająca z art. 22 Konstytucji, oznaczająca w kontekście systemowej wykładni z treściami normatywnymi art. 31 ust. 3 Konstytucji poszerzenie obszaru ograniczeń wolności działalności gospodarczej przez wprowadzenie klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego”, zawierającej nie tylko przesłanki materialnoprawne określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz dopuszczającej także inne przesłanki uzasadnione przez ustawodawcę na gruncie norm lub wartości konstytucyjnych – wiąże się zarazem z większym, niż to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, rygoryzmem dotyczącym wymogu ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Zamieszczone w art. 22 Konstytucji określenie „tylko w drodze ustawy” nie jest – jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału – zwykłym powtórzeniem wyrażenia „tylko w ustawie”, zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skoro bowiem w ramach „ważnego interesu publicznego” mieszczą się także określone przez ustawodawcę przesłanki materialnoprawne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, niewskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to wszystkie istotne elementy określające to ograniczenie winny być zawarte w ustawie. Również dlatego, że przesłanki materialnoprawne określone przez ustawodawcę są szczególnie ściśle związane z celem i intencją ustawodawcy. Przede wszystkim jednak dlatego, co Trybunał ponownie podkreśla, że poszerzenie dopuszczalnego zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej poza wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia praw i wolności winno być zrównoważone przez zwiększony rygoryzm dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Jak wspomniano, w zaskarżonym przepisie art. 23 ust. 1 ustawy ustawodawca wprowadza dwie kategorie „miejsc pierwszej sprzedaży”, a mianowicie „centrum pierwszej sprzedaży” oraz „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, które winno być określone przez

ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Definicję „centrum pierwszej sprzedaży” określa art. 3 pkt 2 ustawy, stwierdzając, że „należy przez to 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 nr 104/2000”.

W odróżnieniu od pierwszej kategorii, określonej jako „centrum pierwszej sprzedaży”, zdefiniowanej przez ustawę odwołującą się do rozporządzenia Rady (WE), kategoria „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, niefigurująca w rządowym projekcie ustawy, lecz wprowadzona w trakcie prac legislacyjnych Komisji Infrastruktury oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi i powołanej podkomisji, winna być, w myśl art. 23 ust. 1 ustawy, w pełni określona przez ministra.

Zdaniem Trybunału, zawarta w zaskarżonym przepisie ustawy kategoria „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, nieokreślona w ustawie, lecz 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. Tak należy rozumieć, wynikającą z art. 22 Konstytucji zasadę wymogu ustawowej regulacji 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. Ponadto, jak wspomniano, w związku z omawianiem treści normatywnych art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji dana regulacja, upoważniająca ministra do wydania rozporządzenia, może odpowiadać wymogom formalnym wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, lecz jednocześnie nie spełniać formalnych wymogów regulacji ustawowej ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikających z art. 22 Konstytucji.

Blankietowość upoważnienia ministra do określenia innego, poza „centrum pierwszej sprzedaży”, miejsca pierwszej sprzedaży, pozwalająca ministrowi na określenie wszystkich istotnych elementów kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, jest szczególnie widoczna w zestawieniu z ustawowym określeniem kategorii miejsca pierwszej sprzedaży będącego „centrum pierwszej sprzedaży”. Omawiane upoważnienie dla ministra do pełnego określania kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży” podważa w ogóle sens ustawowej regulacji kategorii „centrum pierwszej sprzedaży”; pozbawia znaczenia zawartą w art. 3 pkt 2 ustawy definicję „centrum pierwszej sprzedaży”; stwarza ryzyko zanegowania zawartych w ustawie rozwiązań dotyczących wzmożonej kontroli połowów gatunków ryb wymagających szczególnej ochrony. Zdaniem Trybunału, upoważnienie dla ministra, zawarte w art. 23 ust. 1

ustawy, jest sprzeczne z celami ustawy. Obowiązek pierwszej sprzedaży w centrach pierwszej sprzedaży, w których kontrola rynku rybnego, w szczególności kontrola obrotu gatunkami chronionymi, jest skuteczniejsza, może być – w wyniku wprowadzenia w trakcie prac legislacyjnych do zaskarżonego przepisu omawianego upoważnienia dla ministra – faktycznie zredukowany lub nawet uchylony. Sygnalizuje takie ryzyko dokumentacja prac legislacyjnych, w trakcie których wprowadzono zmiany do pierwotnego tekstu projektu rządowego (por. stenogramy prac Komisji Infrastruktury i Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Biuletyn nr: 1563, VI kadencja Sejmu).

Prokurator Generalny w swoim stanowisku uzasadnia, że z „usytuowania art. 23 w rozdziale 5 ustawy o organizacji rynku rybnego, zawierającego szczegółowe regulacje wskazujące, kto może taką pierwszą sprzedaż prowadzić i jakie w związku z tym spoczywają na nim obowiązki”, wynika wniosek, iż „miejsce pierwszej sprzedaży” „to takie miejsce, w którym «przedsiębiorca wpisany do rejestru skupujących» i wypełniający określone w tym rozdziale obowiązki dokonuje skupu ryb od armatorów”. Wyjaśnienie powyższe, zdaniem Trybunału, nie odnosi się do problemu konstytucyjnego związanego z wymogami formalnymi ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikającymi z art. 22 Konstytucji. Prokurator Generalny, rekonstruując pojęcie „miejsca pierwszej sprzedaży” na gruncie ustawy, wywodzi, że pojęcie to dotyczy zarazem „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy. Warto jednak zwrócić uwagę, że tego rodzaju wywód podważa w ogóle celowość ustawowej definicji „centrum pierwszej sprzedaży”, zamieszczonej w art. 3 pkt 2 ustawy oraz celowość omawianego upoważnienia dla ministra do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży”.

Trybunał stwierdza, że zaskarżony przepis art. 23 ust. 1 ustawy, w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, jest niezgodny z art. 22 Konstytucji. Upoważnienie to jest bowiem upoważnieniem blankietowym, gdyż w pełni powierza ministrowi określenie cech kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży”.

Z przedstawionych wyżej relacji normatywnych między art. 23 ust. 1 oraz art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy wynika, że orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonego art. 23 ust. 1 ustawy wywołuje w konsekwencji skutki niekonstytucyjności dotyczące art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia ministra do określenia w rozporządzeniu, tzn. faktycznie do wskazania innych niż „centra pierwszej sprzedaży”, „miejsca pierwszej sprzedaży”, czyli – jak ustalono wyżej – do wskazania konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży niebędących „centrami pierwszej sprzedaży”.

4. Kontrola zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą określoności przepisów prawnych wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

4.1. Wnioskodawca wskazał również jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonej regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę określoności przepisów prawnych, podkreślając, że jest to zasada, z której wynika nakaz formułowania przepisów prawnych w sposób zapewniający dostateczną ich precyzję w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych. Potwierdzeniem naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady określoności, zawartej w art. 23 ust. 1 ustawy, jest, zdaniem wnioskodawcy, art. 23 ust. 3 ustawy zawierający delegację dla ministra do określenia w rozporządzeniu „miejsca pierwszej sprzedaży”. Konsekwencją naruszenia zasady określoności przez zaskarżoną regulację jest brak niezbędnego ograniczenia swobody ministra przy określaniu liczby i usytuowania miejsc pierwszej sprzedaży – podkreśla wnioskodawca.

Trybunał ustalił, że wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności z zasadą określoności wywodzoną z art. 2 Konstytucji art. 23 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten

upoważnia ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży”. Oznacza to, że przedmiotem zaskarżenia dotyczącego badania zgodności zaskarżonej regulacji art. 23 ust. 1 jest skonstruowana na gruncie tego przepisu norma upoważniająca ministra do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży”. Zakres normatywny przepisu art. 23 ust. 1 ustawy, poddany kontroli z punktu widzenia zasady określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji, jest więc taki sam, jak zakres normatywny zaskarżonego przepisu poddany wyżej kontroli w zakresie zgodności z wymogami formalnymi ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wynikającymi z art. 22 Konstytucji.

Z uzasadnienia wniosku wynika, iż zarzuty naruszenia zasady określoności wiąże wnioskodawca z zawartą w zaskarżonym przepisie art. 23 ust. 1 ustawy delegacją dla ministra, a w szczególności z pojęciem „miejsce pierwszej sprzedaży”. Trybunał przypomina, że ustalił wyżej, iż zawarta w art. 23 ust. 1 ustawy delegacja dla ministra do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży” oznacza upoważnienie do określenia kategorii nazwanej jako „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, obok kategorii „centrum pierwszej sprzedaży”, która została określona w art. 3 pkt 2 ustawy.

Trybunał nadmienia, że wnioskodawca wiąże naruszenie zasady określoności przez zaskarżony przepis z wadliwymi, zdaniem wnioskodawcy, wytycznymi zawartymi w art. 23 ust. 3 ustawy. Trybunał przypomina, że nie znalazł podstaw do zbadania zgodności zaskarżonej regulacji z wytycznymi, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina, że art. 92 ust. 1 Konstytucji nie jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Dla potrzeb niniejszej sprawy Trybunał przypomina ustalone w swoim orzecznictwie treści normatywne zasady określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał, podkreślając znaczenie nakazu określoności regulacji prawnej, zwracał uwagę, że nakaz ten ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, mającej szczególne znaczenie w odniesieniu do regulacji kształtującej status jednostki w społeczeństwie demokratycznym, a zwłaszcza jej praw i obowiązków. Kryteriami, przy pomocy których mierzyć można określoność danego przepisu prawnego, są: jego precyzyjność, jasność gwarantująca dostateczny stopień jego komunikatywności wobec adresatów, uwzględniająca zasady języka potocznego oraz poprawność danej regulacji, oznaczająca jej zgodność z wymogami prawidłowej legislacji. W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), Trybunał, potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, stwierdził między innymi: „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych” (zob. również wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08; OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

Trybunał podkreślał również w swoich orzeczeniach, że miarą dostatecznej określoności przepisu jest to, czy umożliwia on jednolitą jego wykładnię i jednolite stosowanie. Jest to test szczególnie ważny, ponieważ pojęć i zwrotów niedookreślonych nie

da się zupełnie wyeliminować. Nakaz precyzji i w ogóle nakaz określoności należy traktować jako obowiązek optymalizacji nałożony na normodawcę w realizacji zasady określoności. Stopień optymalizacji tej zasady zależy jednak również od charakteru stosunków społecznych, a w rezultacie od kształtu przyjętej regulacji prawnej. Stopień optymalizacji zasady określoności w danej regulacji prawnej jest też naturalną konsekwencją nieostrości języka, w którym ujęta jest regulacja danej materii stosunków społecznych.

Oznacza to, zdaniem Trybunału, że pojęć i zwrotów niedookreślonych nie da się całkowicie wyeliminować z tekstów prawnych, mimo przestrzegania wspomnianej dyrektywy optymalizacji. Posługiwanie się pojęciami lub zwrotami niedookreślonymi musi jednak wynikać z konieczności ujawniającej się na tle konkretnej regulacji prawnej. Stosowanie odpowiednich norm proceduralnych powinno w takiej sytuacji kompensować występującą niedookreśloność pojęć lub zwrotów, aby gwarantować odpowiednią ochronę praw jednostki.

Podsumowując omawianą linię orzeczniczą dotyczącą zasady określoności, Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), stwierdził między innymi: „choć zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi, nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażen i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego (zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, s. 121 oraz wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 i 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99). Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia (por. uchwała TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91)”.

4.2. Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje dotychczasową linię orzeczniczą, dotyczącą zasady określoności przepisów prawnych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji oraz dopuszczalnych, na gruncie orzecznictwa Trybunału, ograniczeń tej zasady w stanowieniu przepisów prawnych. Trybunał w kontekście niniejszej sprawy zwraca uwagę, że dopuszczalność pojęcia lub zwrotu niedookreślonego zależy również od funkcji, jaką pełni dane pojęcie lub zwrot na tle danego przepisu lub danego aktu prawnego. Z charakteru zaskarżonej regulacji wynika, że niedookreślony zwrot: „inne miejsce pierwszej sprzedaży” winien być określony w ustawie, a upoważnienie dla ministra do określenia w rozporządzeniu kategorii miejsca pierwszej sprzedaży nazwanej „inne miejsce pierwszej sprzedaży” Trybunał uznał wyżej za niezgodne z wynikającymi z art. 22 Konstytucji formalnymi wymogami ograniczenia wolności działalności gospodarczej „tylko w drodze ustawy”.

Z charakteru zaskarżonej regulacji, ograniczającej wolność działalności gospodarczej, wynika więc, że zwrot niedookreślony o brzmieniu „inne miejsce pierwszej sprzedaży” jest niedopuszczalny, gdyż jego pełne określenie w drodze rozporządzenia jest niezgodne z art. 22 Konstytucji. Ponadto, 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 treści normatywnych zasady określoności, utrwalonych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, nie tylko nie zachodzi konieczność posłużenia się przez ustawodawcę niedookreślonym zwrotem: „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, lecz jest to wręcz niedopuszczalne. Kluczowa funkcja, jaką pełni przytoczony wyżej zwrot niedookreślony w ustawowej normie prawnej, upoważniającej ministra do określenia, w

sposób niezgodny z formalnymi wymogami regulacji ustawowej wynikającymi z art. 22 Konstytucji, kategorii „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, powoduje, że zwrot ten winien być określony w ustawie. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 23 ust. 1 ustawy, w zakresie, w jakim upoważnia ministra do określenia w drodze rozporządzenia, „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5. Skutki wyroku.

W świetle art. 23 ust. 1 ustawy ograniczeniem wolności działalności gospodarczej jest zarówno pierwsza sprzedaż ryb „w centrum pierwszej sprzedaży”, jak i w „innym miejscu pierwszej sprzedaży” określonym przez ministra. Trybunał orzekł o niezgodności zaskarżonego art. 23 ust. 1 ustawy z art. 22 Konstytucji z powodu niedochowania przez ten przepis, w zakresie upoważniającym ministra do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży”, formalnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy.

Jak wspomniano, art. 22 Konstytucji stanowi, w zakresie formalnych wymogów regulacji ustawowej ograniczenia wolności działalności gospodarczej, *lex specialis* na tle ogólnych wymogów regulacji ustawowej wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczących praw i wolności konstytucyjnych. Dlatego Trybunał nie uwzględnił w sentencji niniejszego wyroku, orzekającego niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 22 Konstytucji, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał ustalił natomiast, że zaskarżony przepis art. 23 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zawartych w klauzuli „ważnego interesu publicznego” oraz w zakresie innych wymogów wynikających z powyższych przepisów konstytucyjnych, w szczególności wymogu dochowania zasady proporcjonalności.

Orzeczenie o niezgodności art. 23 ust. 1 ustawy z art. 22 oraz z art. 2 Konstytucji, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, powoduje uchylenie stosownej części zaskarżonego przepisu, na gruncie której rekonstruowana jest norma upoważniająca ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży”. Wskutek wspomnianego uchylenia przez Trybunał części art. 23 ust. 1 ustawy, przepis ten będzie miał następujące brzmienie: „W przypadku gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmoczonej ochrony lub wzmoczonego nadzoru, pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży”.

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, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, „miejscami pierwszej sprzedaży”, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, pozostają tylko „centra pierwszej sprzedaży”. W konsekwencji wyroku, zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, minister „określi”, tzn. wskaże (jak ustalono wyżej), w rozporządzeniu wyłącznie „centra pierwszej sprzedaży” wspomnianych wyżej gatunków ryb.

Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 ustawy, co Trybunał pragnie podkreślić, nie zmienia brzmienia art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy, lecz zmienia wykładnię tego przepisu w zakresie wyżej wskazanym.

Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 ustawy, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, a w konsekwencji uchylenie wspomnianej wyżej części tego przepisu, nie jest nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Zgodnie z art. 122 ust. 4 zdanie drugie

Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, może w takiej sytuacji podpisać ustawę z pominięciem wskazanej wyżej części przepisu, powodującej niezgodność związanej z nią normy z Konstytucją, albo zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że wejście w życie omówionego wyżej rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 nie zmieniło oceny konstytucyjnej zaskarżonego przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego. Trybunał dokonał bowiem kontroli zgodności zaskarżonego przepisu ustawy z Konstytucją; Trybunał nie posiada kompetencji do badania zgodności aktów polskiego prawa stanowionego (w tym także ustaw) z aktami prawnymi prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej (w tym także z rozporządzeniami Rady).

W myśl art. 91 ust. 3 Konstytucji, przywołane wyżej rozporządzenie nr 1224/2009, podobnie jak inne akty prawne stanowione przez organy Unii Europejskiej, jest bezpośrednio stosowane i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Wejście w życie wspomnianego wyżej rozporządzenia może zmienić zakres bezpośredniego stosowania przepisów ustawy o organizacji rynku rybnego (oczywiście w sytuacji, gdy wejdzie ona w życie) przez podmioty, do których skierowane są normy tego rozporządzenia, w stosunku do zakresu, który wynikał z ram prawnych określonych w rozporządzeniach uchylonych lub zmienionych przez rozporządzenie nr 1224/2009, w szczególności w uchylonym rozporządzeniu nr 2847/93. Jest to jednak zagadnienie leżące poza kognicją Trybunału.

Wejście w życie rozporządzenia nr 1224/2009, którego przepisy stosuje się bezpośrednio, przy zachowaniu pierwszeństwa w przypadku kolizji z ustawami, nie uchyla, wynikającej z Konstytucji, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o niezgodności zaskarżonego przepisu ustawy z Konstytucją. Nie uchyla obowiązku Trybunału zbadania zgodności zaskarżonego przepisu ustawy z Konstytucją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego TK Stanisława Biernata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 13 października 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 1/09.

Uważam, wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, że art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (dalej: ustawa 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, jest zgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, natomiast art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy o organizacji rynku rybnego, w zakresie dotyczącym określenia przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa, w drodze rozporządzenia, innych, poza „centrami pierwszej sprzedaży”, miejsc pierwszej sprzedaży, jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego, a w konsekwencji także art. 23 ust. 3 pkt 2 tej ustawy w zakresie, w jakim przepisy te upoważniają ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia „innych miejsc pierwszej sprzedaży” gatunków ryb wymagających wzmożonej ochrony, tj. miejsc poza „centrami pierwszej sprzedaży”, wynika z oceny Trybunału, że ustawowe upoważnienie dla ministra jest blankietowe. W ustawie nie została unormowana kategoria „innych miejsc pierwszej sprzedaży”, ponieważ wszystkie elementy (cechy) tej kategorii zostały przekazane do określenia przez ministra. Narusza to, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymaganie ograniczenia wolności działalności gospodarczej „tylko w drodze ustawy”, jak również wymaganie określoności przepisów prawnych. Zdaniem Trybunału, wszystkie istotne wymagania formalne ograniczenia wolności gospodarczej powinny być zawarte w ustawie.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego można by się było zgodzić, gdyby zagadnienia będące przedmiotem rozstrzygnięcia były normowane wyłącznie przez prawo polskie. Tymczasem w niniejszej sprawie decydujące znaczenie mają normy prawa Unii Europejskiej.

Oczywiście, Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie sprawę z szerokiego zakresu uregulowań prawa unijnego w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa i poświęca im wiele miejsca w części merytorycznej uzasadnienia wyroku (por. zwłaszcza pkt 2., a także pkt 3.3. oraz 5.). Niemniej jednak uważam, że nie zostały wyciągnięte właściwe konsekwencje z współistnienia w omawianym obszarze uregulowań prawa unijnego i prawa polskiego oraz zachodzących między nimi relacji. Przy właściwej wykładni zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy z Konstytucją okazuje się, moim zdaniem, niezasadny.

2. Dla uzasadnienia poglądu prezentowanego w niniejszym zdaniu odrębnym niezbędne jest przypomnienie na wstępie ogólnych założeń dotyczących roli prawa unijnego w porządku prawnym obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje

organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Polska przekazała część kompetencji na rzecz Unii Europejskiej na mocy Traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1 maja 2004 r. Polska zobowiązała się w nim do przejścia i przestrzegania prawa unijnego: zarówno pierwotnego (traktatów), jak i pochodnego (aktów instytucji unijnych).

Miejsce aktów instytucji Unii w polskim porządku prawnym określa art. 91 ust. 3 Konstytucji: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Od 1 grudnia 2009 r. obowiązuje Traktat z Lizbony, na który składają się Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W kontekście niniejszej sprawy na przytoczenie zasługuje kilka przepisów tych traktatów.

Według art. 5 ust. 1 i 2 TUE: „1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

Jednym z rodzajów kompetencji przekazanych na rzecz Unii przez państwa członkowskie są kompetencje wyłączne. Stosownie do art. 3 ust. 1 lit. d TFUE: „Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa”. Następstwa takiego rozwiązania dla kompetencji prawodawczych państw członkowskich określa art. 2 ust. 1 TFUE: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”.

3. Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, organizacja rynku rybnego, będąca przedmiotem zaskarżonej ustawy, należy do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Ma to istotne konsekwencje dla polskich organów stanowiących prawo, łącznie z parlamentem, a także dla organów stosujących prawo.

Głównym instrumentem UE w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa są rozporządzenia. Stosownie do art. 288 akapit 2 TFUE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”.

Powołane wyżej przepisy wskazują, że kompetencje organów państw członkowskich, w tym organów polskich, w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa, jak również prawa i obowiązki podmiotów prawa prowadzących działalność gospodarczą w tej dziedzinie, wynikają głównie z prawa unijnego. Akty prawa krajowego mogą mieć wyłącznie charakter wykonawczy lub uzupełniający wobec prawa unijnego. Powyższe konkluzje należy mieć na względzie przy interpretacji przepisów zaskarżonej ustawy.

Podstawowym aktem prawa unijnego dotyczącym kontroli przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa jest, przytaczane w uzasadnieniu wyroku, rozporządzenie Rady nr 1224/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa zmieniające rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 z 20 listopada 2009 r.

Jest to akt prawny późniejszy niż zaskarżona ustawa, przy czym większość jego przepisów obowiązuje od 1 stycznia 2010 r., a niektóre przepisy – w tym także istotne dla sprawy – zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2011 r.

Rozporządzenie to przewiduje uzupełnianie jego przepisów przez prawo państw członkowskich. Mianowicie, stosownie do art. 5 ust. 3: „Państwa członkowskie przyjmują odpowiednie środki, przydzielają wystarczające zasoby finansowe, ludzkie i techniczne oraz tworzą struktury administracyjne i techniczne niezbędne do zapewnienia kontroli, inspekcji i egzekwowania przepisów w odniesieniu do działalności prowadzonej w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. Państwa członkowskie udostępniają swoim właściwym organom i urzędnikom wszelkie odpowiednie środki do wykonywania przez nich ich zadań”.

Z przytoczonego przepisu wynika, że w omawianej dziedzinie przedmiotem uregulowań w prawie krajowym są głównie zagadnienia organizacyjne, techniczne, jak również zapewnienie finansowania kontroli przestrzegania wspólnej polityki rybołówstwa.

Zakres i standardy kontroli wyznacza prawo unijne. Jednakże, na podstawie art. 3 ust. 2: „Niniejsze rozporządzenie stosuje się bez uszczerbku dla krajowych środków kontroli, które wykraczają poza zakres jego minimalnych wymogów, pod warunkiem że są zgodne z prawodawstwem wspólnotowym oraz wspólną polityką rybołówstwa. Na wniosek Komisji państwa członkowskie powiadamiają o tych środkach kontroli”.

Zagadnienia dotyczące pierwszej sprzedaży gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, są unormowane w przepisach rozporządzenia Rady nr 1224/2009. Ogólnie rzecz ujmując, rozporządzenie unijne wymaga stworzenia w państwach członkowskich ścisłego i efektywnego systemu kontroli pierwszej sprzedaży chronionych gatunków ryb. W tym kontekście warto przytoczyć najpierw pkt 29 preambuły do rozporządzenia: „Aby zagwarantować właściwą kontrolę wszystkich połowów, państwa członkowskie powinny zapewnić wprowadzanie po raz pierwszy do obrotu lub rejestrowanie wszystkich produktów rybołówstwa w ośrodku aukcyjnym, lub sprzedaż zarejestrowanym nabywcom lub organizacjom producentów. Z uwagi na to, że, aby śledzić wykorzystanie kwot, należy znać dokładną wagę połowów, państwa członkowskie powinny zapewnić ważenie wszystkich produktów rybołówstwa, chyba że istnieją oparte na wspólnej metodologii plany kontroli wrywkowej”.

Należy przyjąć, że używanym w rozporządzeniu unijnym określeniom „ośrodek aukcyjny lub zarejestrowani nabywcy lub organizacje producentów” odpowiada przyjęte w zaskarżonej ustawie określenie „miejsca pierwszej sprzedaży”. Rozporządzenie dokonuje rozróżnienia dwóch kategorii miejsc pierwszej sprzedaży, analogicznie do zaskarżonej ustawy, choć przy zastosowaniu innej terminologii. Zatem można przyjąć, że „ośrodkom aukcyjnym” odpowiadają „centra pierwszej sprzedaży”. Z kolei „sprzedaż zarejestrowanym nabywcom lub w organizacjom producentów” należy uznać za sprzedaż w „innych miejscach pierwszej sprzedaży”.

W przytoczonym powyżej punkcie 29 preambuły, a zwłaszcza w przepisach Tytułu V rozporządzenia Rady nr 1224/2009 „Kontrola wprowadzania do obrotu”, w rozdziale I i II (art. 56-68), sformułowanych zostało wiele wymagań dotyczących czynności, jakie muszą towarzyszyć pierwszej sprzedaży ryb, jak i dotyczących miejsc, w których ma się ona odbywać. Wymagania te wyznaczają obowiązki państw członkowskich, jak również obowiązki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w omawianej dziedzinie. W szczególności, są to obowiązki dotyczące:

- ważenia produktów rybołówstwa (art. 60, preambuła pkt 29),
- dbałości o spełnienie wspólnych norm handlowych (art. 57 ust. 1),
- rejestracji nabywców produktów rybołówstwa (art. 59 ust. 1),
- sporządzania i przesyłania dokumentów sprzedaży o określonej formie i treści (art. 62-65),
- przedkładania deklaracji przejścia (art. 66-67).

Zatem warunki, jakim powinny odpowiadać miejsca pierwszej sprzedaży, określają przepisy powołanego rozporządzenia unijnego. Rola ustawy z 5 grudnia 2008 r. o organizacji

rynku rybnego w tym zakresie powinna być traktowana jako uzupełniająca. Należy przy tym dodać, że zaskarżona ustawa nie podwyższa standardów kontroli, co byłoby dopuszczalne w świetle przytoczonego art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1224/2009. Wymagania dotyczące centrów pierwszej sprzedaży, zawarte w art. 3 pkt 2 ustawy, sprowadzają się do tego, że jest to: „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 nr 104/2000”. Wymagania te są mniej dokładnie określone niż przytoczone wyżej wymagania wynikające z rozporządzenia unijnego.

W przedstawionej sytuacji nie można się zgodzić ze stanowiskiem Trybunału, że przepisy ustawowe odnoszące się do „innych miejsc pierwszej sprzedaży” są blankietowe, a przez to niezgodne z Konstytucją. Rzeczywiście, wymagań dotyczących tych miejsc nie ma w ustawie, jednakże zostały one określone w rozporządzeniu Rady nr 1224/2009. Minister właściwy do spraw rybołówstwa, wydając rozporządzenie na podstawie art. 23 ust. 1 i ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego, jest zobowiązany także do przestrzegania przepisów rozporządzeń unijnych, po pierwsze, z racji pozycji tych aktów prawnych w porządku prawnym obowiązującym w RP, a po drugie, ze względu na wyłączne kompetencje Unii w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa. Oznacza to, że miejsca pierwszej sprzedaży ryb, zarówno centra, jak i inne miejsca pierwszej sprzedaży powinny być tak zorganizowane, aby spełnić wymagania rozporządzenia Rady nr 1224/2009.

4. Pogląd Trybunału o „blankietowym” upoważnieniu do wydania rozporządzenia ministra na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy i konkluzja o niezgodności powołanych przepisów z art. 22 Konstytucji opierają się na przytoczonym już argumente, że ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko „w drodze ustawy”.

Uważam, że taka literalna wykładnia art. 22 Konstytucji nie uwzględnia zmian, przypomnianych pokrótce już wyżej, jakie nastąpiły w polskim porządku prawnym, w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Wynikiem tych zmian jest m.in. to, że rozmaite obowiązki przedsiębiorców będące ograniczeniami wolności działalności gospodarczej mogą być wprowadzane także w drodze bezpośrednio stosowalnych norm prawa unijnego, a w szczególności norm traktatowych oraz rozporządzeń. Przykładów na to w obowiązującym prawie można znaleźć wiele. Poza analizowaną tu wspólną polityką rybołówstwa można wymienić prawo celne, prawo transportowe, prawo żywnościowe i inne. Na podstawie norm unijnych wydawane są m.in. decyzje administracyjne, poddawane kontroli sądów administracyjnych.

Wobec tego, nie sposób traktować upoważnienia dla ministra do określenia w drodze rozporządzenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży” gatunków ryb chronionych jako upoważnienia blankietowego, w sytuacji, kiedy w przepisach rozporządzenia unijnego uregulowane są obszernie wymagania, jakie mają spełniać owe miejsca pierwszej sprzedaży.

Należy podkreślić, że w świetle proponowanego tu ujęcia porządku prawnego nienaruszona zostaje konstytucyjna konstrukcja rozporządzenia, wynikająca z art. 92 Konstytucji. Nadal wymagane jest, aby w ustawie znajdowało się szczegółowe upoważnienie do wydania rozporządzenia przez jeden z organów wskazanych w Konstytucji, jak również zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Treść rozporządzenia wykonawczego może być jednakże zdeterminowana obecnie nie tylko przez ustawę, ale i przez prawo unijne. Wymaganie formalne dotyczące tego, aby treść przyszłego rozporządzenia wykonawczego była określona w ustawie powinno być zatem rozumiane w nowy, wskazany wyżej sposób.

Należy przy tym przypomnieć, że w świetle stałego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zasadniczo uważa się za niedopuszczalne, aby państwa członkowskie wprowadzały rozporządzenia unijne do prawa krajowego za pomocą ustaw czy innych aktów normatywnych (por. wyrok w sprawie nr 34/73 Variola przeciwko Amministrazione della Finanze).

5. Przedkładane tu zdanie odrębne nie zmierza do zmiany przedmiotu czy wzorców kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie w stosunku do wniosku Prezydenta. Przedmiotem kontroli pozostaje zgodność zaskarżonych przepisów ustawy z 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego, a wzorcem są przepisy Konstytucji. Przepisy prawa unijnego nie stają się tutaj ani przedmiotem, ani wzorcem kontroli. W sprawie nie chodzi o zgodność prawa unijnego z prawem polskim ani odwrotnie zgodności prawa polskiego z prawem unijnym. Prawo unijne służy tu jedynie prawidłowemu określeniu zakresu i treści norm prawnych wyznaczających dopuszczalność ograniczeń konstytucyjnej wolności gospodarczej i wymagań stawianych normom ustawowym.

Z powyższych względów zgłaszam zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędzi TK Ewy Łętowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 13 października 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 1/09.

Uważam, że:

Art. 23 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, jest zgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, ponieważ przepis ten nie ma zarzucanego mu charakteru blankietowego, określenie zaś przez ministra „innych miejsc” pierwszej sprzedaży ryb nie stanowi niekonstytucyjnego ograniczenia wolności gospodarczej.

UZASADNIENIE

1. 1. Zaskarżonemu w trybie kontroli prewencyjnej art. 23 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, wnioskodawca zarzucił blankietowość naruszającą art. 2 Konstytucji (określoność jest atrybutem rzetelnej legislacji). Dobrem, jakie miałyby w tej sytuacji ucierpieć, była wolność gospodarcza (art. 22 Konstytucji, także wskazany jako wzorzec kontroli). Zdaniem wnioskodawcy, ograniczenia zasady wolności gospodarczej, spowodowane przez powierzenie ministrowi określenia „innego miejsca” pierwszej sprzedaży ryb, należą do materii ustawowej. W niniejszej sprawie określenie tych miejsc wprowadza się rozporządzeniem, przy czym w macierzystej ustawie brak materii determinującej cechy czy kryteria „innych miejsc pierwszej sprzedaży”, co – zdaniem wnioskodawcy – stanowi naruszenie Konstytucji (art. 2). W takim bowiem wypadku z punktu widzenia materialnoprawnego o tym, „co” może być uznane za „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, przesądza nie ustawa, lecz akt ministra, w swej treści ustawą nie determinowany. Cechę tę wnioskodawca (i za nim – w uzasadnieniu – wyrok TK, do którego zgłaszam zdanie odrębne) nazywa „blankietowością”.

2. 2. W moim przekonaniu, zarzucane zjawisko blankietowości nie ma miejsca. Dookreślanie treści pozornie blankietowej może bowiem nastąpić niekoniernie w macierzystej ustawie, gdzie zakotwiczone upoważnienie do regulacji kwestii „miejsc pierwszej sprzedaży ryb”, lecz w innych aktach stosownej rangi, wchodzących do obowiązującego w Polsce systemu prawa. Taka właśnie sytuacja występuje w tym wypadku.

3. 3. Sama dopuszczalność ograniczenia swobody gospodarczej (art. 22 Konstytucji) w zakresie gospodarki rybnego i ochrony gatunkowej ryb jest niewątpliwa w świetle przynależności Polski do struktur europejskich i istnienia wspólnej polityki rybołówstwa, o tyle, o ile chodzi o ograniczenia wynikające z tej polityki wspólnej. Wynika to z art. 3 ust. 1 lit. d Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa uznano za jedną z wyłącznych kompetencji Unii. Dlatego europejskie akty normatywne w tym zakresie mogą skutecznie wpływać na zakres swobody gospodarczej w zakresie gospodarki rybnego.

4. 4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 z 20 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. U. UE z dnia 22 grudnia 2009 r.), jest aktem wchodzącym do polskiego systemu prawnego w automatyczny sposób, z racji przynależności Polski do UE, niewymagającym implementacji. Akty te funkcjonalnie mają rangę ustawy prawa krajowego. W rozporządzeniu tym (preambuła pkt 7, 9, 28, 29, art. 5 ust. 3, a zwłaszcza art. 56-68) przewidziano drobiazgowy system kontroli połowów m.in. przez ścisłą rejestrację pierwszej sprzedaży, reglamentację jej miejsca, sposobu wprowadzenia ryb do obrotu i sprawozdawczości z tym związanej. W przepisach tych (bezpośrednio obowiązujących) dokładnie wskazano cechy funkcjonalne i cel wyznaczenia wszelkich miejsc pierwszej sprzedaży ryb, a zatem także i tych, o których mowa w zaskarżonym art. 23 ustawy o organizacji rynku rybnego i wymienionych w wyroku Trybunału, do którego zgłaszam zdanie odrębne. Swoboda władz polskich (ministra wyznaczającego miejsca pierwszej sprzedaży ryb) – niezależnie od nazwy nadanej tym miejscom („centra” czy „inne miejsca pierwszej sprzedaży”) – jest ograniczona materialnoprawnie wskazanym rozporządzeniem, funkcjonalnie zaś (art. 2 TFUE) akty wydawane przez ministra muszą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii i w celu wykonania jej aktów. To powoduje, że upoważnienie ministra nie ma, zarzucanej mu we wniosku, blankietowości.

5. Wyznaczenie przez ministra „innych miejsc” pierwszej sprzedaży ryb (oprócz wymienionych w samej ustawie „centrów” pierwszej sprzedaży) nie jest – jak to przyjęto we wniosku – dodatkowym (dokonanym aktem podustawowym) ograniczeniem swobody działalności gospodarczej (wobec zakresu determinowanego ustawą), lecz przeciwnie, jej liberalizacją. Zarówno jednak ustawa, jak i rozporządzenie, określając „centra” czy „inne miejsca” pierwszej sprzedaży ryb są – materialnoprawnie – determinowane treścią rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009.

6. Jeżeli zatem:

- celem konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji) i wyłączności ustawy jako aktu, w którym mieści się materialnoprawne wskazanie przesłanek ograniczenia wolności gospodarczej w akcie wykonawczym, jest to, aby przepisy ustawowe spełniały funkcję gwarancyjną chroniącą przed arbitralnością wykonawcy upoważnienia,
 - z racji szczegółowej treści, celu i sposobu wiązania rozporządzenie nr 1224/2009 tworzące część polskiego systemu prawnego nie dopuszcza do arbitralności działania ministra wyznaczającego miejsca pierwszej sprzedaży,
 - rozporządzenie prawa wspólnotowego legalnie wchodzi do polskiego systemu źródeł prawa, funkcjonalnie wiążąc tak, jak ustawa,
- przeto zarzut blankietowości podniesiony we wniosku nie może się ostać.

7. W tej sytuacji składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu jako konsekwencji niedookreśloności art. 23 zaskarżonej ustawy.

Zdanie odrębne
Sędziego TK Andrzej Rzeplińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 13 października 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 1/09 i jednocześnie przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Stanisława Biernata.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 13 października 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 1/09.

2. Nie zgadzam się z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uważam, że 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, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą określoności prawa.

3. Nie podzielam rozumowania przedstawionego w punkcie 4 uzasadnienia, które doprowadziło Trybunał Konstytucyjny do konkluzji sformułowanej w sentencji.

Z uzasadnienia od wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż w warunkach niniejszej sprawy dla orzeczenia o niezgodności zakwestionowanej normy z zasadą określoności kluczowe znaczenie ma – dokonane na potrzeby kontroli z art. 22 Konstytucji – ustalenie, jakoby wyrażenie „inne miejsce pierwszej sprzedaży” winno być określone w ustawie. Innymi słowy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność normy wynika z naruszenia formalnego wymogu dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej przez ustanowienie normy przekazującej ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa kompetencję do określenia w rozporządzeniu innego (niż „centrum pierwszej sprzedaży”) miejsca pierwszej sprzedaży oznaczonych gatunków ryb. Trybunał założył bowiem, że „dopuszczalność pojęcia lub zwrotu niedookreślonego zależy również od funkcji jaką pełni dane pojęcie lub zwrot na tle danego przepisu lub danego aktu prawnego”, stwierdzając, że zakwestionowana norma jest niezgodna z zasadą określoności, dlatego, że nie tylko nie zachodzi konieczność posłużenia się przez ustawodawcę niedookreślonym sformułowaniem „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, lecz także dlatego że jest to niedopuszczalne.

W mojej ocenie, Trybunał Konstytucyjny zmodyfikował znaczenie zasady określoności norm prawa w oderwaniu od dotychczasowego jej rozumienia w orzecznictwie. W świetle przyjętego w niniejszej sprawie rozumowania, naruszenie omawianej zasady może bowiem polegać na niezamieszczeniu lub nieokreśleniu zamieszczonego przez ustawodawcę zwrotu lub pojęcia, które z uwagi na swą „funkcję” – co jest przedmiotem oceny już samego Trybunału – powinno znaleźć się w ustawie. Innymi słowy, do stwierdzenia niezgodności poddanej kontroli normy z art. 2 Konstytucji (w przedmiotowo istotnym zakresie) konieczne jest m.in. ustalenie konieczności lub celowości umieszczenia oznaczonego pojęcia oraz jego „funkcji” w ustawie.

Wyrażam pogląd, że rozumowanie oparte na zrekonstruowanym powyżej schemacie nie odpowiada testowi określoności normy, który wypracowano w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny nie dokonał bowiem kontroli konstytucyjności normy w świetle wymogu: precyzyjności, jasności oraz komunikatywności (por. poniżej punkt 4), poprzestając jedynie na ocenie konieczności i celowości posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „inne miejsce pierwszej sprzedaży”. Przyjęte w części 4 uzasadnienia wyroku stanowisko w niewłaściwy sposób łączy problematykę wyczerpującego

oraz wyłącznego charakteru regulacji ustawowej z zagadnieniem precyzyjności i jasności prawa. Odesłanie ustawowe nakazujące uregulowanie oznaczonej materii w akcie normatywnym niższego szczebla, które – jak wynika z procesu kontroli konstytucyjności – narusza konstytucyjną zasadę wyłączności regulacji ustawowej, nie musi być *per se* „nieokreślone” w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

4. Sądzę, że w świetle zarzutu naruszenia zasady określoności, istotne są poniższe założenia dla oceny konstytucyjności normy poddanej kontroli.

4.1. Wymóg określoności „ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

W kontekście niniejszej sprawy konieczne jest uwzględnienie „europejskiego” otoczenia normatywnego zakwestionowanej normy, w szczególności zaś znaczenia pojęć „wprowadzenie do obrotu” oraz „pierwsza sprzedaż” użytych w rozporządzeniu nr 1224/2009 dla rozumienia art. 23 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o organizacji rynku rybnego.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 państwa członkowskie odpowiadają za kontrolę stosowania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa „na każdym etapie wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa, od pierwszej sprzedaży po sprzedaż detaliczną, w tym przewóz”. Przepis ten został umieszczony w rozdziale I tytułu V rozporządzenia nr 1224/2009 („Kontrola wprowadzania do obrotu”) i odnosi się do zasad ogólnych dotyczących kontroli wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury. Z zastosowania językowych i systematycznych (wewnętrznych) reguł wykładni wynika, że pojęcie „wprowadzanie do obrotu” ma charakter nadrzędny, a jednym z pierwszych jego etapów jest „pierwsza sprzedaż” – odbywająca się po wyładunku i podzieleniu na partie wszystkich złowionych lub zebranych produktów rybołówstwa i akwakultury (art. 56 ust. 3 w zw. z art. 4 punkt 20 rozporządzenia nr 1224/2009).

Pojęcie to zostało rozwinięte w art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009, w świetle którego państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie produkty rybołówstwa były po raz pierwszy wprowadzone do obrotu lub rejestrowane: 1) w ośrodku aukcyjnym lub 2) u zarejestrowanych nabywców, lub 3) w organizacjach producentów. Przepis ten został zamieszczony w rozdziale II („Działania podejmowane po wyładunku”) tytułu V rozporządzenia nr 1224/2009 i reguluje zasady prowadzenia pierwszej sprzedaży produktów rybołówstwa.

Do pojęcia „pierwszej sprzedaży” prawodawca europejski odwołuje się również m.in. w: a) art. 57 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 – wymagając aby państwa członkowskie zagwarantowały przestrzeganie wspólnotowych norm handlowych w trakcie pierwszej sprzedaży produktów rybołówstwa, do których normy te mają zastosowanie; b) art. 62 ust. 1 oraz art. 63 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 – wprowadzając obowiązek przedłożenia odpowiednich dokumentów przez – prowadzących pierwszą sprzedaż – zarejestrowanych nabywców, zarejestrowane ośrodki aukcyjne lub inne upoważnione przez państwa członkowskie organy bądź osoby, w zależności od wysokości rocznych obrotów finansowych w pierwszej sprzedaży produktów rybołówstwa (zob. też motyw 30 oraz art. 66 i 67

rozporządzenia nr 1224/2009); c) art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 – nakładając obowiązek zachowania dokumentu sporządzonego przez przewoźnika, podczas przewozu produktów rybołówstwa do innego miejsca niż miejsce wyładunku, do czasu pierwszej sprzedaży.

Wskazane powyżej przepisy pozwalają na zrekonstruowanie pojęcia „pierwszej sprzedaży”, która: a) stanowi jeden z początkowych etapów wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa, b) może odbywać się w ośrodku aukcyjnym, lub u zarejestrowanych nabywców, lub w zarejestrowanych organizacjach producentów oraz c) może zostać przeprowadzona w miejscu innym niż miejsce wyładunku. Rozporządzenie nr 1224/2009 tworzy zatem podstawę normatywną do rozumienia „miejsca pierwszej sprzedaży”, bezpośrednio skuteczną w polskim systemie prawnym.

Za nietrafny uważam zatem pogląd Trybunału Konstytucyjnego, jakoby niedopuszczalne i niecelowe było konstruowanie pojęcia „miejsca pierwszej sprzedaży” jako nadrzędnej kategorii obejmującej swym zakresem „centra pierwszej sprzedaży” w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o organizacji rynku rybnego, oraz „inne miejsca pierwszej sprzedaży”, o których mowa w art. 23 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy o organizacji rynku rybnego, skoro samo rozporządzenie nr 1224/2009, posługuje się generalnym ujęciem „miejsca pierwszej sprzedaży”. W konsekwencji, zdefiniowane przez ustawodawcę „centrum pierwszej sprzedaży”, jako wyodrębniony w porcie rybackim lub przystani rybackiej obiekt wyposażony w niezbędną infrastrukturę, przeznaczony do sesyjnej lub aukcyjnej sprzedaży ryb, prowadzony przez uznaną organizację producentów jest przykładem jednego z „miejsc pierwszej sprzedaży”, których utworzenie jest możliwe na podstawie rozporządzenia nr 1224/2009. Innymi słowy, normy zawarte w przywołanym i bezpośrednio skutecznym akcie prawa UE pozwalają na rekonstrukcję kategorii miejsca pierwszej sprzedaży – innego niż „centrum pierwszej sprzedaży”.

4.2. Z mocy art. 3 ust. 1 lit. d TFUE wykonywanie kompetencji w ramach wspólnej polityki rybołówstwa zostało powierzone UE na zasadach wyłączności. W konsekwencji, jedynie UE może stanowić prawo w tej dziedzinie i przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą czynić to wyłącznie z upoważnienia UE lub w celu wykonania ustanowionych przez nią aktów (art. 2 ust. 1 TFUE). Nie jest zatem trafny pogląd, jakoby przedmiotowo istotne upoważnienie ministra właściwego do spraw rybołówstwa pozwalało na uznaniowe i arbitralne podejmowanie decyzji o utworzeniu „miejsc pierwszej sprzedaży”. Przeciwno rozumowaniu Trybunału Konstytucyjnego przemawia: a) usytuowanie rozporządzenia nr 1224/2009 w systemie źródeł prawa (zob. art. 91 ust. 3 Konstytucji), b) nakaz poszukiwania interpretacji zgodnej z Konstytucją oraz przychylniej prawu UE (zob. szerzej wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49) oraz c) operacjonalizujący charakter ustawy o organizacji rynku rybnego względem rozporządzeń wydawanych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa UE (zob. art. 288 akapit 2 TFUE oraz art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 1224/2009).

Akty prawa krajowego wydane w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, do których zalicza się ustawa o organizacji rynku rybnego, mogą mieć jedynie charakter subsydiarny i wykonawczy względem prawa UE. Z uwagi na przekazanie kompetencji UE na zasadzie wyłączności, prawo UE staje się koniecznym punktem wyjścia i podstawą rekonstrukcji norm regulujących organizację rynku rybnego. Organy prawodawcze i wykonawcze państw członkowskich są ograniczone w swych działaniach przez – wiążące w całości i bezpośrednio stosowane – rozporządzenia UE.

Wyrażam zatem pogląd, że upoważnienie ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia w rozporządzeniu innego miejsca pierwszej sprzedaży niż „centrum pierwszej sprzedaży” nie ma charakteru blankietowego i niedookreślonego. Treść upoważnienia, pomimo

braku wyrażonego wprost odesłania do norm zawartych w aktach normatywnych UE, powinna być interpretowana w świetle rozporządzenia nr 1224/2009. Akt ten, jakkolwiek wymagający zakresowo stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych oraz mechanizmów jego stosowania w systemie prawnym państw członkowskich, determinuje co do *meritum* działania prawotwórcze organów państw członkowskich.

4.3. Wymóg określoności oznacza ponadto nakaz tworzenia przepisów, które mają być formułowane w sposób jasny i klarowny w warstwie językowej oraz być zrozumiałe i komunikatywne dla ich adresatów (zob. np. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Wyrażam pogląd, że z uwagi na poczynione wcześniej ustalenia upoważnienie ministra do określania kategorii „innego miejsca pierwszej sprzedaży” nie narusza precyzyjności i komunikatywności, gdyż pozwala na zrekonstruowanie materialnych ram regulacji w świetle norm zawartych w rozporządzeniu nr 1224/2009. W tym kontekście za aktualny uważam przyjęty w orzecznictwie konstytucyjnym pogląd, w świetle którego wskazanie przez prawodawcę jedynie desygnatu pojęć prawnych przez egemplifikację nie narusza *per se* zasady określoności (por. wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103).

Należy ponadto zwrócić uwagę, że z mocy art. 23 ust. 3 *in fine* ustawy o organizacji rynku rybnego skorzystanie z przedmiotowo istotnego uprawnienia przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa zostało ograniczone koniecznością: a) ochrony żywych zasobów wód, b) zapewnienia zrównoważonej eksploatacji oraz c) zachowania pewności obrotu.

Pojęcie „żywych zasobów wód” ma charakter normatywny na gruncie wspólnej polityki rybołówstwa UE i zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. U. UE L z dnia 31 grudnia 2002 r.; dalej: rozporządzenie nr 2371/2002). W świetle tej regulacji „żywe zasoby wodne” oznaczają dostępne morskie gatunki wodne, włączając gatunki wypływające i spływające do morza w celu składania ikry podczas ich przebywania w wodzie morskiej (art. 3 litera b rozporządzenia nr 2371/2002).

„Zrównoważona eksploatacja” oznacza taką eksploatację zasobu, która nie stanowi zagrożenia dla jego przyszłej eksploatacji i która nie ma negatywnego wpływu na ekosystemy morskie (art. 3 litera e rozporządzenia nr 2371/2002).

Z mocy art. 4 rozporządzenia nr 1224/2009 definicje te mają zastosowanie również w zmienionym stanie prawnym, obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.

Pojęcie „pewności obrotu” to generalna klauzula o ugruntowanym znaczeniu zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i orzeczeniach sądów powszechnych, co uniemożliwia nadanie jej subiektywnego lub uznaniowego charakteru.

Wyrażam zatem pogląd, że posłużenie się przez ustawodawcę kategorią „innych miejsc pierwszej sprzedaży” nie niesie ze sobą ryzyka niejednorodności interpretacji i – w konsekwencji – rozbieżności stosowania prawa. Z uwagi na wyłączny charakter kompetencji UE w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa, szczegółową regulację systemu kontroli wprowadzoną przez rozporządzenie nr 1224/2009 oraz normatywny charakter ograniczeń przewidzianych w art. 23 ust. 3 *in fine* ustawy o organizacji rynku rybnego, upoważnienie ustawowe nie tworzy prawotwórczych kompetencji, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z bezpośrednio skutecznym i wiążącym prawem UE w omawianym zakresie.

4.4. W świetle dotychczasowego orzecznictwa pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima*

ratio. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Wyrażam pogląd, że w okolicznościach normatywnych niniejszej sprawy powyższe założenia łączą się bezpośrednio z ugruntowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem na temat silniejszego domniemania konstytucyjności norm poddanych kontroli prewencyjnej. Wynika ono z tego, że badanie zgodności z Konstytucją przepisów w tym trybie może polegać tylko na ocenie tekstu przepisu (zob. np. wyrok TK z 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145). Konsekwencją silniejszego domniemania konstytucyjności jest nakaz zachowania przez Trybunał Konstytucyjny szczególnej powściągliwości, która „jest wyrazem ograniczonej wiedzy o tym, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Za aktualne i wiążące uważam stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego w zakresie kontroli prewencyjnej „tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne (...) których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa z tej przyczyny” (wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. K 50/05, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 79). Uzasadnienie niniejszego wyroku nie zawiera wywodów, które wskazywałyby na możliwość występowania takich właśnie daleko idących i istotnych rozbieżności interpretacyjnych.

Z tym powodów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 1/09.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zgadzam się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym, iż wprowadzone przez ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (dalej: ustawa o organizacji rynku rybnego) wymaganie, by pierwsza sprzedaż ryb należących do gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmoczonej ochrony lub wzmoczonego nadzoru, odbywała się wyłącznie w centrach pierwszej sprzedaży lub innych miejscach pierwszej sprzedaży, jest ograniczeniem swobody działalności gospodarczej. Podzielam też pogląd Trybunału, że ograniczenie to spełnia warunek wskazany w art. 22 Konstytucji, a mianowicie jest kierowane „ważnym interesem publicznym”, nie spełnia natomiast drugiego z wymienionych w tym przepisie warunków – wprowadzenia ograniczenia aktem o charakterze ustawy. Nie podzielam jednak argumentacji Trybunału w zakresie, w jakim odnosi się ona do wymagania ustawowej formy wprowadzania ograniczeń działalności gospodarczej.

2. W zakwestionowanych przez Prezydenta RP ust. 1 oraz ust. 3 art. 23 ustawy o organizacji rynku rybnego, zawierających upoważnienia dla ministra, ustawodawca posłużył się terminem „określi” w dwóch różnych znaczeniach. W art. 23 ust. 1 słowo „określi” znaczy tyle co „zdefiniuje”, „wskaże cechy, jakimi mają się charakteryzować «inne miejsca pierwszej sprzedaży»”. Natomiast w art. 23 ust. 3 użyto tego słowa w znaczeniu „wskaże” konkretne miejsca pierwszej sprzedaży, wybrane spośród tych miejsc, które są „centrami pierwszej sprzedaży” lub „innymi miejscami pierwszej sprzedaży”. Centra pierwszej sprzedaży zostały zdefiniowane w rozważanej ustawie. Określenie, co to są „inne miejsca pierwszej sprzedaży”, poruczono właściwemu ministrowi, przy czym udzielone mu upoważnienie ma charakter obligatoryjny.

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej, zgodnie z art. 22 Konstytucji, wymaga ustawy. W odniesieniu do „innych miejsc pierwszej sprzedaży” warunku tego nie spełniono. Przepis art. 23 ust. 1 rozważanej ustawy upoważniający ministra do określenia „innych miejsc pierwszej sprzedaży” jest niekonstytucyjny nie dlatego, że – jak twierdzi Trybunał – jest blankietowy i przez to narusza art. 22 Konstytucji, ale dlatego, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest udzielenie ministrowi upoważnienia do decydowania czy nawet współdecydowania o treści normy ograniczającej wolność gospodarczą. Treść takiej normy może być ukształtowana jedynie ustawą.

Także uznanie występującego w tym przepisie wyrażenia „inne miejsca pierwszej sprzedaży” za wyrażenie niedookreślone nie wpływa na ocenę konstytucyjności wypowiedzianej w nim normy. Jak powiedziano, konstytucyjnie niedopuszczalne jest upoważnienie, o którym mowa, niezależnie od jego określoności czy nieokreśloności.

3. Oceny tej nie zmienia to, że stosowane bezpośrednio rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. U. UE z dnia 22

grudnia 2009 r.) określiło cechy miejsc pierwszej sprzedaży ryb. Wskazanie przez ministra „innych miejsc pierwszej sprzedaży” spośród miejsc wykazujących cechy wskazane w powołanym rozporządzeniu Rady byłoby możliwe i oznaczałoby bezpośrednie stosowanie powołanego rozporządzenia Rady. Zakładałoby to jednak uznanie art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego za zbędny i niewykonanie przez ministra wyznaczonego przez ten przepis obowiązku.