

RCL.DPiO.590.4/2015

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 17 MARCA 2015 R., SYGN. AKT K 31/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 27 marca 2015 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 442.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że

- 1) art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592) jest **zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 63 ust. 2 i 3 w związku z art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest **zgodny** z art. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 63 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest **zgodny** z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 4) § 2 – § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z 2009 r. Nr 112, poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125, poz. 849) w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych:
 - a) są **niezgodne** z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - b) **nie są niezgodne** z art. 63 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Rozpatrując zagadnienie dotyczące utraty mocy obowiązującej zaskarżonej w niniejszej sprawie regulacji należy zauważyć, iż w dniu 4 marca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2015 r. poz. 222), która wprowadziła nowe rozwiązania dotyczące kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie. Jednocześnie zgodnie z jej art. 143 utraciła moc ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1592). Jednakże art. 137 ust. 1 ustawy o rybołówstwie morskim utrzymał w mocy wszystkie przepisy mające zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną. Do przepisów tych należy m.in. zaliczyć regulacje rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671, z 2009 r. Nr 112, poz. 936 oraz z 2010 r. Nr 125, poz. 849).

Niemniej jednak uznanie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytuującą przepisów § 2 – § 5 rozporządzenia spowodowało, iż regulacje te w zakresie wskazanym w sentencji utraciły moc obowiązującą z dniem wejścia w życie niniejszego wyroku, tj. z dniem 27 marca 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zbadał problematykę dotyczącą wyznaczania kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie. Kwestię tą reguluje m.in. art. 63 ustawy o rybołówstwie, który w ust. 1-3 określa podmioty zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy, aktów wykonawczych i przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej (tj. armatorów i kapitanów dużych oraz małych statków rybackich, a także inne podmioty) oraz górne granice kar administracyjnych za naruszenia tych przepisów jako „krotność” przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Dodatkowo regulacja zawarta w art. 64 ust. 2 dokonuje „wstępnej” typizacji czynów zagrożonych karą poprzez wskazanie konkretnych zachowań nią zagrożonych (np. prowadzenie połowów organizmów morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych, z naruszeniem przepisów o rybołówstwie podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego - art. 63 ust. 2 pkt 1). W tym miejscu zaznaczenia wymaga, iż na mocy

art. 64 ust. 1 ustawy o rybołówstwie kary pieniężne, o których mowa w art. 63 ust. 1-3, wymierzają, w drodze decyzji, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego.

Natomiast art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie stanowi upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego przepisu, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju i społecznej szkodliwości.

Wydane na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie wskazuje wysokość kar za poszczególne naruszenia, z tym że kolejne paragrafy rozporządzenia odpowiadają poszczególnym ustępom (1-3) i punktom art. 63 ustawy (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy – § 2 rozporządzenia; art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy – § 3 rozporządzenia; art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy – § 4 rozporządzenia; art. 63 ust. 2 ustawy – § 5 rozporządzenia; art. 63 ust. 3 ustawy – § 6 rozporządzenia). W każdym z paragrafów rozporządzenia określono kilkadziesiąt typów naruszeń i w odniesieniu do każdego typu naruszenia ustanowiono sankcję, stosując tzw. „widełki”, z których najniższe wynoszą od 100 do 500 zł (np. § 6 pkt 13), a najwyższe sięgają od 50 tys. zł do 110 tys. zł (np. § 2 pkt 2).

Zaznaczenia przy tym wymaga, że przepisy ustawy o rybołówstwie określają jedynie górną granicę kary, natomiast rozporządzenie wprowadzając model „widełek” dookreśla nie tylko górną, ale i dolną granicę kar administracyjnych.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Za wzorzec kontroli w niniejszej sprawie przyjęto z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z regulacji tej wywodzi się zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzegania zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Na gruncie przedmiotowej sprawy szczególnego znaczenia nabiera zasada poprawnej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasady te

obejmują m.in. „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności”. Przy czym wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok TK z 21 marca 2001 r. K 24/00). Natomiast za naruszenie Konstytucji należy uznać stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (wyrok TK z 10 listopada 1998 r. K 39/97). Ponadto „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienia do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymogi dostatecznej określoności” (wyrok TK z 19 czerwca 1992 r. U. 6/92).

Z kolei art. 92 ust. 1 Konstytucji określa konstytucyjne standardy stawiane rozporządzeniom. Zgodnie z tą regulacją rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zgodnie z powyższym, rozporządzenie jest aktem wykonawczym wobec ustawy upoważniającej w pełni jej podporządkowanym. Wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Nie można wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06). Ponadto rozporządzenie nie może uzupełniać, modyfikować czy powtarzać regulacji ustawowych (wyrok TK z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10). Zaznaczenia przy tym wymaga, iż upoważnienie ustawodawcy podlega wykładni ścisłej, nigdy – rozszerzającej i celowościowej, przy czym brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby

przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej (wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11).

W kontekście powyższego zauważenia wymaga, iż w art. 63 ust. 2 ustawy o rybołówstwie ustawodawca określił „typy” zachowań podlegających karze, natomiast w ust. 4 tego przepisu zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) do określenia w rozporządzeniu wysokości kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w ust. 1-3 tego przepisu, zróżnicowane w zależności od ich rodzaju oraz społecznej szkodliwości. Tym samym wyznaczone zostały ramy, w których powinno „mieścić się” wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie. Zaznaczyć przy tym należy, iż w zakresie wysokości kar pieniężnych upoważnienie determinuje do określenia jedynie ich górnego pułapu. Natomiast w wydanym na podstawie ww. przepisu rozporządzeniu Minister doprecyzował wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia poprzez wskazanie nie tylko górnej, ale i ich dolnej granicy, co w konsekwencji doprowadziło do zaostrzenia reżimu przewidzianego w ustawie o rybołówstwie. Tym samym okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego stwierdzając naruszenie, o którym mowa w art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, nie mógł nałożyć kary w wysokości niższej niż przewidziana w rozporządzeniu.

Powyższe oznacza, iż regulacje § 2-5 rozporządzenia w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 63 ust. 4 ustawy, co przesądza o ich niekonstytucyjnym charakterze.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Analizowany wyrok ma charakter zakresowy, a zatem nie deroguje z obowiązującego systemu prawa zakwestionowanych przepisów w całości.

Niemniej jednak przepisy § 2-5 rozporządzenia, znajdujące na mocy art. 137 ust. 1 ustawy o rybołówstwie morskim, zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną, pod rządami ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie, z dniem wejścia w życie przedmiotowego wyroku utraciły domniemanie konstytucyjności, w zakresie w jakim określają dolne granice kar pieniężnych. Tym samym organ w procesie wymierzania kary w tych sprawach nie jest już ograniczony karą minimalną ustanowioną w niekonstytucyjnych przepisach.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł szczegółowych wskazówek, które wskazywałyby na możliwość rozwiązania powstałego na gruncie przedmiotowej sprawy problemu, jednakże zasygnalizował że kary pieniężne, nakładane na adresatów art. 63 ust. 1-3 ustawy o rybołówstwie, stanowią ingerencję w prawa majątkowe. Z tych względów optymalnym rozwiązaniem jest określenie w ustawie nie tylko górnej, ale i dolnej wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie. Ponadto Trybunał wskazał, iż takie rozwiązanie przyjął ustawodawca w obecnie obowiązującej ustawie o rybołówstwie morskim.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W związku z wydaniem w niniejszej sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o charakterze zakresowym, potrzeba jego wykonania jest przede wszystkim uzależniona od ustalenia czy w chwili obecnej istnieją sprawy, które zostały wszczęte pod rządami ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie, i których nie zakończono decyzją ostateczną.

Wydaje się również, że realizacja przedmiotowego wyroku możliwa jest w procesie stosowania prawa.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Joanna Knapińska
Joanna Knapińska