

Warszawa, dnia 22 lipca 2002 r.

**Opinia prawna na temat  
projektu ustawy o organizacji rynku rybnego (druk nr 687)**

**Przedmiot projektu ustawy**

Przedstawiony przez Radę Ministrów projekt ustawy o organizacji rynku rybnego ma na celu stworzenie podstaw prawnych do zorganizowania w Polsce rynku rybnego zgodnego z zasadami Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej.

Przepisy projektowanej ustawy określają warunki wprowadzania na rynek produktów rybołówstwa morskiego i produktów rybactwa, ustanawiają zasady tworzenia i funkcjonowania organizacji producentów rybnych oraz organizacji międzybranżowych jak również wskazują zasady i warunki udzielania ze środków publicznych pomocy finansowej organizacjom producentów rybnych. Projekt przewiduje również sankcję karną za naruszenie przepisów ustawy.

Proponowana ustawa wprowadza ponadto zmianę art. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych, polegającą na dodaniu do treści tego przepisu nowego ust. 3, skutkującego wyłączeniem spod regulacji art. 4 ust. 1<sup>1</sup> ustawy wprowadzanych na rynek produktów rybołówstwa i produktów rybactwa w rozumieniu przepisów projektowanej ustawy.

Projekt przewiduje trzymiesięczne *vactio legis* dla wejścia w życie ustawy od dnia ogłoszenia. Jednocześnie zgodnie z art. 38 projektu ustawa traci moc z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

**Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie objętym regulacją projektu**

Układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony (Układ

Europejski) w części III *Swobodny przepływ towarów*, zawiera osobny rozdział III dotyczący problematyki rybołówstwa (art. 22 – 23). Przepisem bezpośrednio odnoszącym się do materii regulowanej projektem jest art. 22 Układu. Zgodnie z tym przepisem postanowienia rozdziału III stosuje się do produktów rybołówstwa pochodzących ze Wspólnot i z Polski, objętych rozporządzeniem (EWG) Nr 3796/81 w sprawie wspólnej organizacji rynku w sektorze produktów rybołówstwa<sup>2</sup>.

Zastosowanie ma w tym przypadku również art. 68 Układu, nakładający na Polskę generalny obowiązek zbliżania swojego prawa do obowiązującego ustawodawstwa wspólnotowego. Zgodnie z brzmieniem przepisu: „Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”.

W dokumentach załączonych do projektu stwierdzono, że uchwalenie projektowanej ustawy jest zgodne z polskim stanowiskiem negocjacyjnym i przewidziane jest w priorytecie 8.1 z rozdziału 8 „Rybołówstwo” Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa. Jednocześnie należy wspomnieć, że obecny stan prac legislacyjnych nad projektowaną ustawą oznacza niezrealizowanie harmonogramu Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w wersji z dnia 12 czerwca 2001 r. (NPPC’2001) zarówno w stosunku do samej ustawy jak i przewidzianych przez nią aktów wykonawczych, co potwierdza m.in. przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 22 lutego 2002 r. *Raport* z realizacji NPPC w 2001 r.<sup>3</sup>

W stanowisku negocjacyjnym, w zakresie objętym projektem, Polska zadeklarowała wprowadzenie ustawy ustanawiającej ramy prawne dla tworzenia i funkcjonowania organizacji producenckich do końca 2000 r. Niezgodność terminu w stosunku do NPPC’2001 wynika z opóźnienia w przekazaniu kompetencji związanych z

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy „Wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze powinny spełniać wymagania w zakresie jakości handlowej określone w przepisach o jakości handlowej oraz deklarowane przez producenta lub wprowadzającego do obrotu”.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3796/81 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) Nr 104/2000 z 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybnych i pochodzących z akwakultury.

<sup>3</sup> Zgodnie z Priorytetem 8.1 NPPC’2001 ustawa o organizacji rynku rybnego miała zostać przyjęta przez Parlament w II kw. 2001 r., natomiast wejść w życie w IV kwartale 2001. Przyczyną niezrealizowania harmonogramu było odrzucenie przez Sejm (na posiedzeniu 9.09.2001) na wniosek Senatu projektowanej ustawy, która wcześniej, tj. 26.07.2001 r. została przyjęta przez Sejm.

rybołówstwem z Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej do resortu rolnictwa i rozwoju wsi<sup>4</sup>.

## **Analiza przepisów projektu**

### a) uwagi ogólne

Zgodnie z deklaracją zawartą w „uzasadnieniu dostosowawczego charakteru projektu” proponowana ustawa ma na celu stworzenie ram prawnych dla zorganizowania w Polsce rynku rybnego zgodnego z zasadami Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, a tym samym dostosowanie prawa polskiego w tym zakresie do regulacji wspólnotowych. Realizację tak określonego celu ma zapewnić implementacja przepisów rozporządzeń Rady: (WE) Nr 104/2000, (EWG) Nr 2847/93 i (WE) Nr 2792/1999 oraz rozporządzeń Komisji (WE) Nr 1813/2001 oraz (WE) Nr 2318/2001<sup>5</sup>. Dodatkowo z treści tabeli korelacji wynika, że dokonywana projektem implementacja obejmuje również rozporządzenie Komisji (WE) Nr 908/2000 (przy czym brak wskazania konkretnych przepisów tego rozporządzenia wywołuje wrażenie, iż chodzi o całość tego aktu)<sup>6</sup>. Jednocześnie stwierdzono, że „zakresem implementacji w drodze projektowanej ustawy objęte są tylko te przepisy przedmiotowych aktów prawnych, których wdrożenie jest niezbędne dla zorganizowania i funkcjonowania rynku rybnego w Polsce w okresie przedakcesyjnym. Pozostałe przepisy wymienionych rozporządzeń zaczną obowiązywać wprost, z dniem akcesji, bez konieczności ich transpozycji, co wynika z charakteru aktu prawa wspólnotowego jakim jest rozporządzenie”.

### b) uwagi szczegółowe

Projekt ustawy o organizacji rynku rybnego zakłada implementację do krajowego porządku prawnego przepisów zawartych w rozporządzeniach wspólnotowych. Tego

---

<sup>4</sup> Zob. NPPC'2001, Priorytet 8.1, str. 8-7, przypis nr 1.

<sup>5</sup> W odniesieniu do cytowanych rozporządzeń Komisji, tj. (WE) Nr 1817/2001 i (WE) Nr 2318/2001, załączone do projektu ustawy uzasadnienie „dostosowawcze” oraz tabela korelacji omyłkowo określa je jako „rozporządzenia Rady”.

<sup>6</sup> Również w przypadku tego rozporządzenia Komisji tabela korelacji błędnie określa je jako „rozporządzenie Rady”.

rodzaju działanie jest w przypadku państw członkowskich UE niedopuszczalne. Przyjmowanie krajowych aktów wykonawczych jest natomiast możliwe wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w treści rozporządzenia – takie upoważnienie zawierają np. przepisy art. 5 ust. 1 lit. c pkt. 2 rozporządzenia (WE) Nr 104/2000 lub art. 4 ust. 1 rozporządzenia (EWG) Nr 2847/93.

Zgodnie z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską rozporządzenie ma zastosowanie ogólne, obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia muszą więc być stosowane dokładnie w tej formie, w jakiej zostały przyjęte.

Dlatego też jakiegokolwiek próby transpozycji przepisów rozporządzenia w przypadku państwa kandydującego do członkostwa muszą zawsze być ograniczone w czasie, tj. do chwili przystąpienia do UE.

Projektowana ustawa słusznie zatem przewiduje uchylenie jej mocy z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (art. 38 projektu). Jednocześnie zgodnie z załączonymi do projektu uzasadnieniami (zarówno zwykłym jak i „dostosowawczym”) kwestie proceduralne, których uregulowanie musi pozostać na poziomie krajowym, takie jak np. kompetencje organów krajowych do wydawania decyzji czy podejmowania działań, tryb składania wniosków i dokumentacji oraz prowadzenie rejestrów, stanowią przedmiot projektu horyzontalnej ustawy kompetencyjnej określającej ramy organizacyjno-prawne w sektorze rybnym.

Projektowana ustawa, aby zrealizować zakładany cel, jakim jest ustanowienie ram prawnych dla zorganizowania w Polsce rynku rybnego zgodnego z zasadami Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, a tym samym przygotowanie się do bezpośredniego stosowania rozporządzeń wspólnotowych, powinna zawierać przepisy zgodne z prawem wspólnotowym. Treść uzasadnienia „dostosowawczego” wskazuje jednak, że niektóre rozwiązania przyjęte w projektowanej ustawie stanowią „modyfikację w stosunku do wspólnotowego pierwowzoru”, która zdaniem projektodawców podyktowana jest brakiem funkcjonowania pewnych mechanizmów i instytucji na polskim rynku oraz jest konsekwencją przyjętych wcześniej regulacji wewnętrznych. Zawarte w projekcie „odstępstwa” (np. zawarte w art. 5 i 10 projektu) są zdaniem wnioskodawców dopuszczalne ze względu na „brak możliwości pełniejszej transpozycji oraz z uwagi na przejściowy charakter uregulowań projektowanej ustawy”. Przejściowy charakter regulacji nie wyjaśnia jednak

wszystkich wątpliwości, jakie budzą przepisy projektu. Należy zauważyć, że przyjęcie przepisów, których niezgodność z regulacjami wspólnotowymi nie może być usprawiedliwiona obowiązaniem ustawy jedynie w okresie przedakcesyjnym, stanowić będzie naruszenie art. 68 Układu Europejskiego.

### **Konkluzje**

Rządowy projekt ustawy o organizacji rynku rybnego dokonuje jedynie częściowego dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Pełne dostosowanie będzie możliwe z dniem akcesji, gdy w miejsce przepisów uchylanej ustawy zaczną obowiązywać odpowiednie akty prawa UE. W projekcie znalazły się przepisy sprzeczne z obowiązującym prawem Unii Europejskiej, w tym takie, których niezgodność z regulacjami wspólnotowymi nie może być usprawiedliwiona obowiązaniem ustawy jedynie w okresie przedakcesyjnym. Należy więc stwierdzić także fakt naruszania przez projekt międzynarodowych zobowiązań Polski wynikających z art. 68 Układu Europejskiego.

*Sporządzili: Marcin Fryźlewicz i Maciej J. Nowakowski*