KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 30 lipca 2013 r.

Opinia o ustawie o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym

(druk nr 413)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem opiniowanej ustawy jest doprecyzowanie przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, przede wszystkich zapewnienie ciągłości i stabilności funkcjonowania rybackich użytkowników wód.

Wbrew intencjom ustawodawcy, przepisy ustawy z dnia 24 września 2010 r. nowelizującej ustawę o rybactwie śródlądowym, nie przyznawały prawa pierwszeństwa w zawieraniu umów o użytkowanie obwodów rybackich dzierżawcom, którzy zawierali umowy ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Agencję Nieruchomości Rolnych (na podstawie art. 217 ust. 6 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne).

Zmiana art. 4 ust. 4 przyspiesza termin, w którym uprawniony do rybactwa może złożyć oświadczenie uprawniające go do pierwszeństwa w zawarciu umowy o użytkowanie. Zgodnie z opiniowaną ustawą takie oświadczenie należy złożyć w terminie 6 miesięcy przed upływem okresu obowiązywania dotychczasowej umowy. Zmiana terminu ma, w przypadku nieskorzystania przez dotychczasowego użytkownika z prawa pierwszeństwa, umożliwić dyrektorom RZGW przygotowanie konkursu ofert w celu wyłonienia nowego użytkownika obwodu rybackiego.

Ustawa doprecyzowuje zasady prawa pierwszeństwa i ujednolicenie umów zawartych w różnych trybach (art. 13 ust. 3 albo 217 ust. 6 ustawy – Prawo wodne) poprzez określenie wysokości obciążeń wynikających z nowych umów (art. 4 ust. 5-7).

Ustawa w art. 7 ust. 2a dodaje możliwość wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie zezwolenia na amatorski połów ryb także w formie elektronicznej.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-94-12, fax 22 694-91-06, e-mail: gil@nw.senat.gov.pl

W wyniku zmian w art. 27a oraz 27b środki karne za wykroczenia rybackie nie będą już nakładane w sposób obligatoryjny, lecz fakultatywny. Ma to umożliwić stosowanie postępowania mandatowego w stosunku do wykroczeń stypizowanych w tych przepisach.

Art. 2 ustawy stanowi przepis przejściowy, określający termin na skorzystanie z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 46. posiedzeniu w dniu 26 lipca 2013 r. Projekt stanowił przedłożenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (druk sejmowy nr 1126) i wpłynął do Sejmu 5 grudnia 2012 r. W trakcie prac nad ustawą sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosła poprawki polegające m.in. na ograniczeniu zakresu ustawy do zagadnień rybactwa śródlądowego (zrezygnowano z nowelizacji ustawy – Prawo wodne).

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawkę, która miała umożliwić korzystanie z podrywki wędkarskiej bez konieczności połowu ryb z użyciem wędki. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia, ze zmianami zaproponowanymi przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

III. Uwagi szczegółowe

1) Ustawa do art. 4 dodaje ust. 5-7, w których określa tryb i warunki skorzystania z prawa pierwszeństwa do zawarcia umowy użytkowania obwodu rybackiego. Na podstawie nowych przepisów będzie możliwe określenie stron umowy oraz świadczeń, do których będą zobowiązane. Nie będzie jednak mechanizmu ustalenia terminu, na który ma być ustanowione użytkowanie. Nie wydaje się by miało to negatywne skutki, jeżeli strony zawrą umowę dobrowolnie, gdyż strony będą mogły ukształtować treść w sposób dowolny przy uwzględnieniu treści art. 13 ust. 3, który wskazuje, że umowę zawiera się na czas nie krótszy niż 10 lat.

Problem może pojawić się, gdy uprawniony złoży oświadczenie o woli zawarcia nowej umowy, a dyrektor RZGW działający w imieniu Skarbu Państwa odmówi zawarcia umowy. Środkiem ochrony uprawnionego jest art. 64 Kodeksu cywilnego (K.c.), stanowiący, że

prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Aby skorzystać z tego przepisu musi być możliwe określenie konkretnej treści oświadczenia woli, które ma być złożone przez zobowiązanego. Wynika to z brzmienia art. 64 K.c., który przewiduje możliwość zastąpienia orzeczeniem sądu tylko „oznaczonego oświadczenia woli". Inaczej mówiąc, przymusowa realizacja obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli jest możliwa tylko wówczas, gdy istnieją przepisy prawa lub inne „źródła" pozwalające na ustalenie podmiotu zobowiązanego i uprawnionego oraz konkretnej treści roszczenia. (por. uchw. SN z dnia 11 marca 1994 r., III CZP 17/94, OSNC 1994, nr 10, poz. 185; wyr. SA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2008 r., I ACa 1050/07, Lex nr 466433; wyr. SA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2009 r., I ACa 39/09, Lex nr 518092; wyr. SA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2013 r., I ACa 1282/11, Lex nr 1316299).

W przypadku roszczenia użytkowania obwodu rybackiego o stwierdzenie obowiązku zawarcia umowy, przepisy będą określały wszystkie elementy umowy, która ma zostać zawarta z wyjątkiem okresu trwania. Wydaje się, że orzecznictwo może na dwa sposoby rozwiązać to zagadnienie. Po pierwsze, można uznać, że brakuje wszystkich elementów koniecznych do wydania orzeczenia, o którym mowa w art. 64 K.c. (byłoby to niekorzystne dla uprawnionego, gdyż pozbawiony zostałby ochrony). Po drugie, możliwa jest interpretacja, że bark wskazania w przepisach okresu użytkowania oznacza, że w umowie należy ustanowić użytkowanie na czas nieoznaczony (w takim przypadku narażone byłyby interesy Skarbu Państwa, gdyż prawo użytkowania jest prawem stosunkowo trwałym, które trudno znieść; może być to tym bardziej dolegliwe, że ustawa nie przewiduje mechanizmu waloryzacji opłaty za korzystanie z obwodu rybackiego).

Aby rozwiać powyższe wątpliwości nalży określić w ustawie okres na jaki ma być zawierana umowa użytkowania, jeżeli strony nie dojdą do porozumienia. Może być to np. okres 10 lat (analogicznie do najkrótszego terminu zawarcia umowy na podstawie art. 13 ust. 3 Prawa wodnego) albo okres w jakim obowiązywała poprzednia umowa.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1 w lit. c w ust. 5 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje na okres 10 lat, chyba że strony ustalą dłuższy okres."

2) Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmiana terminu, w którym uprawniony do rybactwa powinien złożyć oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres (z 30 dni od dnia upływu okresu na jaki została zawarta umowa, na 6 miesięcy przed dniem upływu tej umowy – art. 4 ust. 4), daje szansę na zawarcie nowej umowy bez utraty ciągłości prowadzonej gospodarki rybackiej. Ponadto, w przypadku upływu terminu na złożenie oświadczenia, okres 6 miesięcy do końca trwania umowy umożliwia dyrektorom RZGW przygotowanie konkursu ofert w celu wyłonienia nowego użytkownika rybackiego.

Na podstawie art. 2 opiniowanej ustawy w stosunku do umów, których okres trwania kończy się w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, uprawniony do rybactwa może skorzystać z prawa pierwszeństwa, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia upływu okresu na jaki została zawarta umowa, czyli w terminie dotychczasowym.

Oznacza to, że ustawodawca zgadza się na nierealizowanie celów ustawy w stosunku, do wszystkich umów określonych w art. 2. Należy jednak zauważyć, że określając w inny sposób termin na złożenie oświadczenia o przedłużeniu umowy, można wobec znacznej części przypadków zrealizować cele nowelizacji art. 4 ust. 4, a przynajmniej zminimalizować negatywne skutki dotychczasowej regulacji. Wystarczy, że bieg terminu na złożenie oświadczenia będzie liczony od dnia wejścia w życie ustawy, a nie od dnia zakończenia obowiązywania umowy.

Propozycja poprawki (długość okresu jest przykładowa i może ulec zmianie):

- w art. 2 wyrazy „30 dni od dnia upływu okresu na jaki została zawarta umowa” zastępuje się wyrazami „30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Starszy legislator
Michał Gil