



Warszawa, dnia 20 listopada 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim oraz niektórych innych
ustaw**

(druk nr 993)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa tworzy nowy centralny organ administracji rządowej – Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego, który zastąpi działających dotychczas trzech okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego w Gdyni, Słupsku i Szczecinie. Nowy organ będzie wykonywał swoje obowiązki poprzez Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego.

Główny Inspektor oraz Główny Inspektorat przejmą wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowych organów i urzędów w zakresie prawa publicznego i prywatnego, w tym rolę organów postępowania administracyjnego.

Osoby piastujące stanowiska okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego oraz ich zastępcy zatrudnieni przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie powołania, otrzymają propozycję zatrudnienia w Głównym Inspektoracie Rybołówstwa Morskiego na stanowisku starszego inspektora rybołówstwa morskiego.

Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w okręgowych inspektoratach, z dniem wejścia w życie ustawy, staną się z mocy prawa pracownikami Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego do dnia 1 marca 2019 r. Jeżeli w tym terminie otrzymają propozycję dalszego zatrudnienia i przyjmą ją zostaną pracownikami na zasadach określonych w propozycji. Jeżeli nie otrzymają propozycji lub jej nie zaakceptują, ich stosunek pracy wygaśnie.

Do czasu powołania Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego funkcje przygotowawcze związane z reformą administracji rybołówstwa morskiego będzie pełnił pełnomocnik powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto ustawa:

- 1) dostosowuje polski porządek prawny do zmian prawa unijnego (wejście w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/218 z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie unijnego rejestru floty rybackiej i uchylenie rozporządzenia Komisji (WE) nr 26/2004 z dnia 30 grudnia 2003 r. dotyczące rejestru statków rybackich Wspólnoty);
- 2) umożliwia wymianę indywidualnych kwot połowowych pomiędzy armatorami statków rybackich;
- 3) zmienia zasady prowadzenia rejestrów statków rybackich i pozwoleń na wykonywanie rybołówstwa;
- 4) określa terminy na wydanie decyzji w postępowaniu o wydanie specjalnego zezwolenia połowowego i dodatkowej kwoty połowowej;
- 5) wprowadza zakaz wykonywania rybołówstwa rekreacyjnego w trakcie zarybiania akwenu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 71. posiedzeniu w dniu 9 listopada 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2810). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, która wniosła do projektu poprawki techniczno-legislacyjne.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, które doprecyzowały zasady korzystania z kwot połowowych oraz dają podstawę do wygaśnięcia stosunków pracy dotychczasowych pracowników inspekcji rybołówstwa morskiego.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki złożone w trakcie drugiego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 102 ust. 3 ustawy o rybołówstwie morskim stanowi, że terytorialny zakres działania Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego obejmuje terytorium i wyłączną strefę ekonomiczną Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to powtórzenie treści art. 104 ust. 1 (Organy administracji rybołówstwa morskiego działają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w wyłącznej strefie ekonomicznej.) w zw. z art. 100 pkt 2 (Organami administracji rybołówstwa morskiego są: (...) Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – jako centralny organ administracji rządowej) tej ustawy.

Wskazane powtórzenie uzasadnia skreślenie art. 102 ust. 3. Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 35, w art. 102 skreśla się ust. 3;

2. Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o organizacji rynku rybnego Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego będzie nadawał każdemu formularzowi dokumentu sprzedaży oraz deklaracji przejęcia niepowtarzalny numer, który składa się z trzech pierwszych liter nazwy jego siedziby oraz z cyfr, które stanowią kolejny numer formularza wydanego w danym roku, i czterech cyfr oznaczających rok wydania tego formularza. Dotychczas tę czynność wykonywali okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego, więc uzasadnione było uwzględnianie w numerze symboli oznaczających siedzibę okręgowych inspektorów. Siedzibą Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego będzie Słupsk (art. 102 ust. 3 ustawy o rybołówstwie morskim). To oznacza, że każdy numer będzie zawierał w sobie oznaczenie tego miasta. Nie wiadomo, czy takie było zamierzenie ustawodawcy, czy jest to jedynie przeoczenie. Być może przepis powinien odnosić się również do oznaczenia siedzib ewentualnych oddziałów zamiejscowych.

Sformułowanie poprawki należy poprzedzić ustaleniem intencji projektodawców.

3. Na podstawie art. 7 opiniowanej ustawy Prezes Rady Ministrów powoła pełnomocnika do spraw organizacji Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego. Zadaniem pełnomocnika będzie m.in. wykonywanie obowiązków nowego pracodawcy.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 Kodeksu pracy, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli

zatrudniają one pracowników. W zakresie pracowników inspekcji rybołówstwa morskiego pracodawcą będą Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego i ośrodki zamiejskowe, jeżeli zostaną utworzone (por. art. 12 ust. 1). Wobec tego pełnomocnik nie będzie wykonywał obowiązków pracodawcy, a jedynie go reprezentował w stosunkach pracy.

Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

w art. 7 w ust. 2 w pkt 2 po wyrazie „obowiązków” dodaje się wyrazy „w imieniu”;

4. Na podstawie art. 7 ust. 4 zobowiązania zaciągnięte przez pełnomocnika w związku z wykonywaniem swoich zadań, stają się zobowiązaniami Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego z dniem jego powołania.

Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego nie ma zdolności prawnej, tzn. nie może być podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych. W związku z tym, zobowiązania, czyli obowiązki wynikające z umowy, nie mogą obciążać tego organu. Zgodnie z zasadami prawa cywilnego zobowiązania obciążają Skarb Państwa, który jest wyposażony w osobowość prawną. W stosunkach cywilnoprawnych Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego jedynie występuje w imienia Skarbu Państwa. Wyjątek oczywiście stanowią zobowiązania wynikające z prawa pracy, które dotyczą zatrudniającej jednostki organizacyjnej, a nie Skarbu Państwa. Ponieważ art. 7 ust. 3 stanowi, że pełnomocnik działa w zastępstwie Głównego Inspektora, nie ma potrzeby pisania o konsekwencjach cywilnoprawnych powołania Głównego Inspektora.

Propozycja poprawki:

w art. 7 skreśla się ust. 4;

5. W art. 12 ust. 3 i 4 opiniowanej ustawy znajdują się odesłania do pracowników określonych w ust. 1 i 2. W art. 12 ust. 1 zostali wymienieni wszyscy pracownicy zatrudnieni dotychczas w okręgowych inspektoratach rybołówstwa morskiego. Natomiast w art. 12 ust. 2 są wymienieni pracownicy określani w ust. 1, którzy wykonują obowiązki służbowe poza siedzibami tych inspektoratów. Innymi słowy wszyscy pracownicy określani w ust. 2 mieszczą się w zbiorze pracowników o których mowa w ust. 1. Konsekwencją tego

stwierdzenia powinno być odesłanie tylko do ust. 1. Na marginesie należy zauważyć, że w art. 13 zastosowano prawidłowe odesłania.

Propozycja poprawki:

w art. 12 w ust. 3 i 4 skreśla się wyrazy „i 2”;

6. Przepisy art. 17 i art. 20 stanowią o przejściu na Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego oraz Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego należności, zobowiązań, praw i obowiązków oraz praw i obowiązków wynikających z umów i porozumień odpowiednio okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego i okręgowych inspektoratów rybołówstwa morskiego.

Wydaje się, że ze względu na charakter wymienionych podmiotów przepisy nie mogą dotyczyć sfery cywilnoprawnej z wyjątkiem prawa pracy, które odnosi się tylko do jednostek organizacyjnych, a więc nie dotyczy Głównego Inspektora i dotychczasowych okręgowych inspektorów.

Być może przepisy dotyczą sfery publicznoprawnej w zakresie kompetencji organów oraz porozumień administracyjnych. W takim przypadku należałoby wykluczyć, z zakresu przepisów inspektoraty, które nie są organami. Ponadto przekazanie kompetencji publicznoprawnych nastąpiło w art. 15 i art. 19, co czyni powtarzanie tych norm bezprzedmiotowymi.

Sformułowanie poprawki, należy poprzedzić ustaleniem stanów faktycznych, których mają dotyczyć przepisy.

7. W art. 18 postanowiono, że z dniem wejścia w życie ustawy mienie będące w zarządzie okręgowych inspektoratów rybołówstwa morskiego przechodzi nieodpłatnie, z mocy prawa, w zarząd Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego.

Użycie w tym przepisie wyrazu „nieodpłatnie” jest niepotrzebne, gdyż po pierwsze dotyczy mienia, które poprzez przekazanie nie zmienia właściciela, którym wciąż pozostaje Skarb Państwa. Po drugie, jeżeli czynność następuje z mocy prawa i ustawa nie rozstrzyga o odpłatności to zasadą jest nieodpłatność czynności.

Ponadto, użycie zwrotu „z mocy prawa” jest charakterystyczne dla języka prawniczego, a więc języka, którym posługują się adresaci przepisów, a nie prawnego, czyli języka, w którym formułowane są przepisy. Pominięcie tego zwrotu nie zmieni treści normy prawnej zawartej w art. 18. Uwagę należy odnieść odpowiednio do art. art. 12 ust. 1.

Wobec powyższego proponuję następujące poprawki:

1) w art. 12 w ust. 1 skreśla się wyrazy „z mocy prawa”;

2) w art. 18 skreśla się wyraz „, nieodpłatnie, z mocy prawa,”.

Michał Gil

Główny legislator