

UZASADNIENIE

Z zakresu zmian wprowadzonych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/123/WE z dnia 21 października 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 280 z 27.10.2009, str. 52), zwaną dalej „dyrektywą 2009/123/WE”, wynika iż na państwa członkowskie Unii Europejskiej został nałożony obowiązek wprowadzenia przepisów stanowiących, że zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków, określone w art. 2 dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, str. 11, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2005/35/WE”, dotyczące zrzutów substancji zanieczyszczających wymienionych w Załączniku Podsumowanie postanowień konwencji Marpol 73/78 dotyczących usuwania oleju i szkodliwych substancji ciekłych, określonych w art. 2 ust. 2 Część I: Olej (Konwencja Marpol 73/78, załącznik I) i Część II: Szkodliwe substancje ciekłe (Konwencja Marpol 73/78 załącznik II), na którymkolwiek z obszarów, o których mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2005/35/WE, mają być uznawane za przestępstwo, o ile zostały dokonane umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania.

Ponadto zgodnie z przepisami dyrektywy 2009/123/WE, państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny również zagwarantować możliwość pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa popełnione na ich korzyść przez osoby działające w ich imieniu lub też jeżeli brak nadzoru lub kontroli umożliwił tym osobom popełnienie przestępstwa.

Zgodnie z przepisami dyrektywy 2009/123/WE kary stosowane wobec sprawców przestępstw związanych z zanieczyszczaniem morza przez statki muszą być efektywne, proporcjonalne i odstraszające, zarówno dla osób fizycznych, jak i prawnych.

Celem zmian wprowadzanych projektem ustawy o zmianie ustawy o zanieczyszczaniu morza przez statki oraz o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jest zapewnienie skutecznej ochrony środowiska przez stosowanie sankcji karnych, które są bardziej odstraszające niż sankcje administracyjne bądź mechanizmy kompensacyjne, w ramach prawa cywilnego.

Dyrektywa 2009/123/WE wprowadza sankcje w przypadku naruszenia prawa przez:

1) zobowiązanie państw członkowskich Unii Europejskiej do zapewnienia uznania naruszeń prawa w rozumieniu art. 4 i 5 dyrektywy 2005/35/WE za przestępstwa, w myśl przepisów karnych;

2) nakaz traktowania powtarzających się przypadków mniejszej wagi za przestępstwo, które pojedynczo nie pogarszają jakości wody i nie stanowią przestępstwa, natomiast łącznie prowadzą do pogorszenia jakości wody, jeżeli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania.

Zatem wdrożenie dyrektywy 2009/123/WE przez nowelizację ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary ma na celu:

- zapewnienie efektywniejszych metod zwalczania zanieczyszczania morza ze statków za pomocą wprowadzenia sankcji karnych za te czyny,
- rozróżnienie pomiędzy poważnymi i nieznacznymi zanieczyszczeniami środowiska morskiego,
- podniesienie do rangi przestępstwa, powtarzających się nieznaczących naruszeń powodujących poważne zanieczyszczenie, jeżeli te naruszenia popełniane są umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania.

Ponieważ w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki w art. 4 brak jest definicji „substancji zanieczyszczającej”, projektowana ustawa przewiduje dodanie w art. 4 ustawy punktu 6 zawierającego definicję „substancji zanieczyszczających”, zbieżną z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2005/35/WE. Zamieszczenie w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki definicji substancji zanieczyszczających pozwoli uniknąć w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych.

Ponadto projekt ustawy przewiduje dodanie w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, nowego rozdziału 6a zatytułowanego

„Przepisy karne” zawierającego art. 35a, regulującego odpowiedzialność karną sprawcy, który usuwa ze statku substancje zanieczyszczające, w takiej ilości lub takiej postaci, że może to doprowadzić do pogorszenia jakości wody, zagrażać życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie fauny i flory morskiej w znacznych rozmiarach. Konieczne jest również wskazanie, że karze podlegają też osoby, które działają nieumyślnie. Osoby pociągnięte do odpowiedzialności karnej będą podlegały karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, natomiast osoby, które działają nieumyślnie będą podlegały grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Należy zauważyć, że bezpośrednią intencją sankcji administracyjno-karnych jest pociągnięcie określonego podmiotu, niezależnie czy jest to osoba fizyczna, czy też prawna, do odpowiedzialności finansowej za obiektywne naruszenie prawa. Odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności zobiektywizowanej, w przeciwieństwie do odpowiedzialności karnej. W związku z tym w projekcie ustawy zawarto propozycję dodania art. 38a, która ma na celu wyraźne wskazanie, że odpowiedzialności administracyjno-karnej nie podlega tylko ta osoba, która dopuściła się jednocześnie przestępstwa określonego w projektowanym przepisie art. 35a.

Ponadto posłużenie się w projekcie ustawy formułą, która wyklucza odpowiedzialność administracyjno-karną w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo przewidziane w projektowanym art. 35a, bezpośrednio będzie przeciwdziałać kumulacji odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej. Proponowane rozwiązanie pozwoli także na jednoczesne uruchomienie postępowania administracyjnego w tych przypadkach, gdy odpowiedzialność karna byłaby wykluczona (znikoma społeczna szkodliwość czynu, niepoczytalność sprawcy). Zatem proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie pozwoli uniknąć pociągnięcia do podwójnej odpowiedzialności represyjnej tej samej osoby fizycznej, a jednocześnie nie będzie wyłączona sytuacja, gdy odpowiedzialność finansową na podstawie art. 36 ust. 1 ponosił będzie armator, a odrębnie do odpowiedzialności karnej zostanie pociągnięta osoba fizyczna niebędąca armatorem, która dopuściła się przestępstwa z art. 35a.

Odpowiedzialnością karną objęto szeroki krąg podmiotów, nie tylko właścicieli statków, ale każdego, kto może uzyskać korzyść na skutek zanieczyszczenia.

Zgodnie z art. 116 Kodeksu karnego, przepisy części ogólnej tego kodeksu będą mieć zastosowanie do zakresu objętego projektowaną ustawą, ponieważ projekt nie przewiduje w tym względzie wyłączenia.

Usiłowanie popełnienia przestępstwa będzie karane na podstawie przepisów ogólnych Kodeksu karnego, to jest art. 13 i następnym.

Nie zachodzi konieczność wprowadzania przepisów intertemporalnych z uwagi na fakt, że projektowana ustawa dotyczy nowych przestępstw, w związku z czym zastosowanie znajdzie tu zasada, że prawo nie działa wstecz.

Ponadto projektowana ustawa przewiduje, że osoba prawna będzie mogła być pociągnięta do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Zgodnie z art. 1 pkt 4 dyrektywy 2009/123/WE, wprowadzającym nowy art. 5, nie jest uznawane za naruszenie prawa zanieczyszczenie środowiska morskiego na którymkolwiek z obszarów, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2005/35/WE oraz nie stanowi naruszenia prawa przez armatora, kapitana lub załogę zanieczyszczenie na obszarach, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. c, d i e dyrektywy 2005/35/WE, jeśli spełniają one warunki wyszczególnione we wskazanych w tych przepisach prawidłach niektórych załączników do Konwencji MARPOL.

W związku z art. 91 Konstytucji oraz art. 1 pkt 1 lit. a i art. 5 ustawy z dnia 16 marca 1995r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, niniejszy artykuł nie wymaga implementacji.

W zakresie odpowiedzialności osób prawnych określonej w art. 1 pkt 7 (art. 8b i 8c) dyrektywy 2009/123/WE należy wskazać ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, która reguluje zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa lub przestępstwa skarbowe oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, podmiot zbiorowy podlega

odpowiedzialności za czyn zabroniony, gdy osoba fizyczna działa w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku, albo została dopuszczona do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków albo działa w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby uprawnionej do reprezentowania podmiotu zbiorowego, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Treść wskazanego powyżej przepisu częściowo implementuje wyżej wymienione artykuły dyrektywy 2009/123/WE.

W celu dokonania pełnej implementacji art. 8b i 8c dyrektywy 2009/123/WE proponuje się dodanie w art. 16 w ust. 1 w pkt 8 lit. f ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.). Z przepisu tego będzie wynikać, że podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli osoba określona w art. 3 tej ustawy popełniła przestępstwo przeciwko środowisku określone w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny

Projektowana ustawa oddziaływać będzie przede wszystkim na funkcjonariuszy publicznych, w tym: organy administracji morskiej, sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz na osoby fizyczne (np. kapitanów statków morskich, załogi statków morskich), będące adresatami wynikających z niej norm oraz sprawcami określonych w niej przestępstw, przez stworzenie podstawy pociągnięcia tych osób do odpowiedzialności karnej, a także będzie oddziaływać na osoby prawne (np. armatorów, właścicieli statków, właścicieli ładunku na statku, towarzystwa klasyfikacyjne) w zakresie odpowiedzialności za ewentualne popełnienie czynów określonych w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz.1661, z późn. zm.).

Projektowana ustawa będzie oddziaływać także na ofiary nowych typów przestępstw, które w razie wszczęcia postępowania karnego uzyskają status pokrzywdzonego. Pod pojęciem ofiar nowych typów przestępstw rozumieć należy wszystkie podmioty, które znajdują się w zasięgu negatywnych skutków środowiskowych, będących efektem czynów zabronionych projektowaną ustawą, polegających na usunięciu ze statku substancji zanieczyszczających. Podmiotami takimi mogą być zarówno osoby fizyczne poszkodowane na skutek zanieczyszczenia, jak i osoby prawne, np. nadmorskie samorządy lokalne w sytuacji zanieczyszczenia plaż.

Wejście w życie projektowanej ustawy będzie miało wpływ na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, funkcjonujących w szeroko rozumianym obszarze transportu morskiego.

2. Zakres przeprowadzonych konsultacji społecznych

Założenia, na podstawie których opracowano przedmiotowy projekt ustawy, były przekazane następującym podmiotom w ramach konsultacji społecznych:

- 1) Sąd Najwyższy;

- 2) Krajowa Rada Sądownictwa;
- 3) Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”;
- 4) Naczelna Rada Adwokacka;
- 5) Krajowa Izba Radców Prawnych;
- 6) Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym;
- 8) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „LEWIATAN”;
- 9) Prezes Business Centre Club;
- 10) Polski Klub Ekologiczny;
- 11) Polskie Towarzystwo Przyjaciół Przyrody „Pro Natura”;
- 12) Centrum Prawa Ekologicznego;
- 13) Urząd Morski w Gdyni;
- 14) Urząd Morski w Szczecinie;
- 15) Urząd Morski w Słupsku;
- 16) Akademia Morska w Szczecinie;
- 17) Akademia Morska w Gdyni;
- 18) Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni;
- 19) Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR;
- 20) Odwoławcza Izba Morska przy Sądzie Okręgowym w Gdańsku z siedzibą w Gdyni;
- 21) Izba Morska przy Sądzie Okręgowym w Gdańsku z siedzibą w Gdyni;
- 22) Izba Morska przy Sądzie Okręgowym w Szczecinie;
- 23) Polski Rejestr Statków S.A. w Gdańsku;
- 24) Det Norske Veritas Polska;
- 25) Germanischer Lloyd Polska;
- 26) Rosyjski Morski Rejestr Statków Oddział w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 27) Federacja Związków Zawodowych Marynarzy i Rybaków;
- 28) Krajowa Sekcja Morska Marynarzy i Rybaków NSZZ „Solidarność”;
- 29) Ogólnopolski Związek Zawodowy Oficerów i Marynarzy;
- 30) Polski Związek Żeglarski;
- 31) Związek Armatorów Polskich;
- 32) Polska Żegluga Bałtycka;
- 33) Polska Żegluga Morska;
- 34) Krajowa Izba Gospodarki Morskiej;

- 35) Krajowa Izba Gospodarcza;
- 36) Związek Agentów i Przedstawicieli Żeglugowych w Gdyni;
- 37) Stowarzyszenie Kapitanów Żeglugi Wielkiej;
- 38) Szkoła Morska w Gdyni Sp. z o.o.;
- 39) Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A.;
- 40) Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.;
- 41) Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.;
- 42) Związek Armatorów Polskich;
- 43) Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

Podczas konsultacji społecznych do projektu założeń zostały zgłoszone uwagi merytoryczne, które wymagały wprowadzenia zmian i uszczegółowienia projektowanych przepisów.

Urzędy morskie zwróciły uwagę na konieczność uzupełnienia niektórych fragmentów projektu założeń w części opisującej istniejący stan prawny w szczególności dotyczący fragmentów przepisów obowiązującej ustawy dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki.

Naczelna Rada Adwokacka stwierdziła, że wątpliwości może rodzić pojęcie „substancji zanieczyszczających” w świetle braku definicji tego pojęcia w ustawie o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. W związku z powyższym stwierdziła w swoim stanowisku, iż wskazane byłoby wprowadzenie do art. 4 ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki po punkcie 5 punktu 6 zawierającego definicje „substancji zanieczyszczających” zbieżną z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2005/35/WE. Zamieszczenie w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki definicji substancji zanieczyszczających pozwoli uniknąć w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych, jakie mogą wyniknąć w procesie stosowania art. 35a w brzmieniu proponowanym przez projekt.

3. Wpływ regulacji na:

- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Można zakładać, że wejście w życie projektowanych regulacji, z uwagi na ich przedmiot, nie wpłynie na wzrost obciążenia sądów, prokuratur i organów prowadzących postępowania przygotowawcze. Nie przewiduje się zatem wzrostu wydatków sądów i prokuratur, z uwagi na sporadyczność występowania takich zdarzeń. Możliwe obciążenia wymienionych instytucji są obecnie trudne do oszacowania. Wszystkie wydatki związane z wejściem w życie projektowanego aktu prawnego będą finansowane w ramach limitu wydatków określonego co roku w ustawie budżetowej dla danej części budżetowej.

Mając powyższe na względzie oraz z uwagi na fakt, iż przedmiotowy projekt ustawy nie przewiduje zmiany poziomu wydatków jednostek sektora publicznego nie ma zastosowania art. 50 ust 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Można oczekiwać również nieznacznego wzrostu wpływów do budżetu państwa z tytułu kar finansowych, nakładanych na sprawców, którzy usuwają ze statku substancje zanieczyszczające, w takiej ilości lub takiej postaci, że może to doprowadzić do pogorszenia jakości wody, zagrażać życiu lub zdrowiu wielu osób, lub spowodować zniszczenie fauny i flory morskiej w znacznych rozmiarach. Wpływy te związane będą ze ściąganiem przewidywanych w projekcie kar grzywny.

Wejście w życie projektowanych regulacji nie wpłynie na dochody i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

- b) rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

- c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacje dotyczące wdrożenia dyrektywy 2009/123/WE zawarte w projekcie nie będą miały bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości oraz na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

d) sytuację i rozwój regionalny

Proponowane zmiany nie wpłyną na sytuację i rozwój regionalny.

4. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt przedmiotowej ustawy był udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji zgodnie z art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337). Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem ustawy.