

Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego
co do sposobu implementacji dyrektywy 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
(projekt opinii przedstawiony Komisji do dyskusji na posiedzeniu w dniu 31 sierpnia 2010 r.)

I. Uwagi ogólne – o dotychczas stosowanej metodzie wdrażania instrumentów unijnych zawierających zobowiązanie do wprowadzenia sankcji za określone działania

1.1. Dyrektywa 2009/123/WE stanowi jedną z pierwszych dyrektyw zobowiązujących państwa członkowskie do wprowadzenia sankcji karnych za określone zachowania. Przyjęcie tej dyrektywy jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony stało się możliwe wskutek przyznania kompetencji prawnokarnych Wspólnocie Europejskiej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie – Trybunał Sprawiedliwości) w dwu wyrokach stwierdzających nieważność dwóch decyzji ramowych (wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03, Komisja Przeciwko Radzie; wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05, Komisja przeciwko Radzie).

1.2. Do czasu wydania wspomnianych wyroków, zobowiązania do wprowadzania sankcji karnych przez państwa członkowskie zawierały jedynie decyzje ramowe lub konwencje, czyli instrumenty prawne dawnego III filaru UE. Instrumenty te również wymagały wdrożenia do polskiego systemu prawa karnego. Ponadto w wielu rozporządzeniach i dyrektywach wspólnotowych zawarte były przepisy wskazujące na konieczność wprowadzania „sankcji” za określone działania, pozostawiające jednak państwom członkowskim możliwość wyboru ich rodzaju. W takich przypadkach Polski ustawodawca niekiedy wybierał sankcje karne jako najwłaściwszą metodę zabezpieczenia realizacji polityk wspólnotowych.

1.3. Analiza praktyki wdrażania wspomnianych instrumentów unijnych do prawa wewnętrznego wskazuje, że przepisy penalizujące określone działania są, co do zasady, wprowadzane do Kodeksu karnego wówczas, gdy dana materia była już wcześniej objęta regulacją kodeksową. Dla przykładu: w ramach wdrożenia prawa wspólnotowego doszło do uchwalenia ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859). Przepis art. 37 tej ustawy wprowadza zmiany do art. 183 k.k., regulującego odpowiedzialność karną za nieodpowiednie postępowanie z odpadami. Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy, zmiany w art. 183 k.k. zostały wprowadzone w ramach wykonania m.in. zobowiązań wynikających z rozporządzenia Rady nr 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar. W tym przypadku, jak i w wielu innych (np. implementacji decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu), wdrożenie prawa unijnego polegało na dostosowaniu istniejących w Kodeksie karnym uregulowań, ewentualnie na wprowadzeniu nowych typów czynów zabronionych, godzących w dobra prawne już wcześniej chronione przez ten kodeks.

1.4. W pozostałych przypadkach przepisy wdrażające regulacje unijne i penalizujące określone zachowania są wprowadzane do ustaw regulujących kompleksowo dany obszar życia lub określone zagadnienie. Na przykład: ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (tekst jednolity, uwzględniający późniejsze zmiany, opublikowany w: Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220) dokonuje wdrożenia kilku dyrektyw wspólnotowych. W rozdziale 11 tej ustawy zawarte są przepisy karne, regulujące m.in. odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących ochrony gatunków dziko żyjących zwierząt i roślin w zakresie regulacji obrotu nimi (art. 128 ustawy o ochronie przyrody). Podobnie przepisy wspólnotowe dotyczące prekursorów narkotykowych i obrotu nimi (zawarte w dwóch rozporządzeniach) zostały wdrożone w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Ustawa ta reguluje również odpowiedzialność karną za czyny związane z wytwarzaniem, posiadaniem i obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

1.5. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że dotychczas dominuje praktyka zamieszczania przepisów prawnokarnych, przyjmowanych w ramach wdrażania instrumentów unijnych, w ustawach „sektorowych”, o ile nie dotyczą one obszarów objętych już wcześniej regulacją kodeksową.

II. Sposób wdrożenia dyrektywy 2009/123/WE

2.1. Dyrektywa 2009/123/WE (zwana dalej „dyrektywą zmieniającą”) wprowadza zmiany do dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczeń pochodzących ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa (zwanej dalej „dyrektywą sankcyjną”). Celem dyrektywy zmieniającej jest wprowadzenie odpowiedzialności karnej za dokonane „umyślne, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania” zrzuty zanieczyszczeń ze statków na określonych w dyrektywie obszarach morskich. Dyrektywa zmieniająca wskazuje też, kiedy zrzuty zanieczyszczeń nie powinny być traktowane jak przestępstwo, odsyłając w tym względzie do tzw. Konwencji Marpol 73/78.

2.2. Trzeba zauważyć, że dyrektywa sankcyjna została wdrożona przez wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., Nr 99, poz. 692; zmiany wdrażające wprowadzone ustawą z dnia 20 marca 2009 r., Dz. U. Nr 63, poz. 518). Jest to ustawa regulująca w sposób kompleksowy zagadnienie ochrony morza przed zanieczyszczeniami ze statków. Zawarto w niej m.in. wskazanie umów międzynarodowych odnoszących się do zapobiegania zanieczyszczeniu mórz przez statki; zdefiniowano podstawowe pojęcia, określono tryb kontroli statków oraz uregulowano kary pieniężne za zanieczyszczenie morza przez statki (rozdział 7 ustawy).

2.3. Jak stwierdza się w uzasadnieniu projektu nowelizacji tej ustawy, wdrażającego dyrektywę sankcyjną, sankcje administracyjne za zanieczyszczenie morza przez statki (tj. zatrzymania statków oraz kary finansowe za zanieczyszczenia), o których mowa w dyrektywie 2005/35/WE, w większości były już w niej zawarte przed przyjęciem dyrektywy.

2.4. Zgodnie z § 28 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej przywoływane jako „ztp”), przepisy karne zamieszcza się w ustawie tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. Określenie sposobu wdrożenia dyrektywy 2009/123/WE musi być zatem poprzedzone zbadaniem, czy: 1) odpowiedzialność karna za zrzuty zanieczyszczeń do morza przez statki nie jest już obecnie uregulowana w Kodeksie karnym; 2) czyny, które zgodnie z dyrektywą mają stać się przestępstwami, wiążą się tylko z treścią ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki.

Ad. 1) Zgodnie z § 28 ztp, w sytuacji, gdy istnieje już regulacja kodeksowa wprowadzająca dany zakaz karny, jego powtórne (choćby bardziej szczegółowe) wprowadzenie do ustawy jest zbędne (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010 – wersja Lex Omega, komentarz do § 28 ztp). W Rozdziale XXII Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko środowisku” brak jest przepisu, który przewidywałby odpowiedzialność karną osób winnych zanieczyszczaniu morza przez statki. Co prawda art. 182 k.k. penalizuje m.in. zanieczyszczanie wody, ale musi ono być spowodowane substancją lub promieniowaniem jonizującym i prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Należy zatem stwierdzić, że uregulowanie odpowiedzialności karnej za zrzuty zanieczyszczeń w ustawie o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki nie doprowadzi do powielenia, ani uszczegółowienia istniejącej regulacji kodeksowej.

Ad. 2) Bez wątplenia czyny, które zgodnie z dyrektywą mają stać się przestępstwami, wiążą się tylko z treścią ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki.

Przemawiają za tym następujące argumenty:

- Dyrektywa sankcyjna została wdrożona przez przeprowadzenie nowelizacji wspomnianej ustawy. Już obecnie ustawa ta reguluje kary administracyjne za zrzuty zanieczyszczeń przez statki. Dlatego zasadne wydaje się uregulowanie w niej także odpowiedzialności karnej za zrzuty zanieczyszczeń, jak tego wymaga dyrektywa zmieniająca.
- Odpowiedzialność karną za zrzut zanieczyszczeń do morza przez statki mogą ponosić tylko ściśle określone podmioty, które wymienia wspomniana ustawa. To wskazuje na „sektorowy” charakter tej odpowiedzialności karnej i zasadność jej zamieszczenia w ustawie a nie w kodeksie karnym.
- Dyrektywa zmieniająca nakazuje państwom członkowskim uznać za przestępstwo „zrzuty substancji zanieczyszczających ze statków”. Jednocześnie takie pojęcia jak „substancje zanieczyszczające”, „zrzuty”, czy „statek” są definiowane wprost, albo przez odesłanie do konwencji międzynarodowych, właśnie w ustawie o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Zatem, również względem funkcjonujące już na

gruncie tej ustawy pojęcia normatywne, które wyznaczać będą zakres penalizacji wymaganej przez dyrektywę zmieniającą, zasadnym jest jej wdrożenie przez zmianę o tej ustawy a nie przez nowelizację Kodeksu Karnego.

2.5. Zgodnie z art. 116 Kodeksu karnego, przepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie. Z tego względu zawarty w dyrektywie zmieniającej wymóg penalizowania podżegania i pomocnictwa przy umyślnym popełnieniu zrzutu substancji zanieczyszczających będzie spełniony również wówczas, gdy dyrektywa zostanie wdrożona przez zmianę ustawy a nie Kodeksu karnego.

III. Wnioski

1. Z dotychczasowej praktyki wdrażania prawa unijnego wynika, że przepisy penalizujące określone działania, jeżeli odnoszą się do określonej, wąskiej dziedziny aktywności społecznej, są zamieszczane w ustawach kompleksowo regulujących daną dziedzinę a nie w Kodeksie karnym. Brak jest argumentów uzasadniających odejście od tej praktyki przy wdrażaniu dyrektywy 2009/123/WE.
2. Dyrektywa 2009/123/WE powinna być wdrożona poprzez nowelizację ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Taki sposób wdrożenia i jego rezultat w postaci wprowadzenia przepisów typizujących czyny zabronione do ww. ustawy, spełnia wymogi § 28 Zasad techniki prawodawczej.

Opr.: Małgorzata Wąsek-Wiaderek