



Opinia
do ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich
(druk nr 165)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 27 lipca 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich wprowadza do krajowego porządku prawnego regulacje wynikające z przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiającej podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniającej dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 131 z 28.05.2009, str. 114, z późn. zm.).

Podstawowym wymogiem przyjętym we wspomnianej dyrektywie jest zapewnienie niezależności organowi prowadzącemu badanie w sprawie wypadku lub incydentu morskiego. Państwa członkowskie powinny zapewnić mu niezależność od władz krajowych, natomiast samo postępowanie winno być prowadzone niezależnie od postępowania karnego oraz innych procedur toczących się równolegle.

W myśl art. 3 ustawy, Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich będzie stałym i niezależnym organem działającym przy ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej.

W skład Komisji wejdzie pięciu członków, w tym przewodniczący, zastępca przewodniczącego i sekretarz. Przewodniczącego i pozostałych członków Komisji wyznaczy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej na okres 5 lat.

Członkiem Komisji może być obywatel polski, korzystający z pełni praw publicznych, nie karany, posiadający pełną zdolność do czynności prawnych, wykształcenie wyższe na poziomie drugiego stopnia, wiedzę z zakresu bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego i co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową w tym zakresie.

Przewodniczący Komisji, poza warunkami przewidzianymi dla jej członków, musi legitymować się co najmniej piętnastoletnim doświadczeniem w pracy w gospodarce morskiej, w tym co najmniej 10 latami pracy na statkach handlowych i co najmniej 5 latami

pracy na stanowiskach na poziomie zarządzania, o którym mowa w Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht.

Obsługę administracyjną oraz finansową Komisji zapewni minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

Zgodnie z art. 15 ustawy, Komisja ma badać wypadki i incydenty morskie w których uczestniczył statek o polskiej przynależności, statek o obcej przynależności, (jeżeli wypadek lub incydent nastąpił na polskich morskich wodach wewnętrznych lub polskim morzu terytorialnym) oraz prom pasażerski lub szybki statek pasażerski (jeżeli wypadek lub incydent morski nastąpił poza wodami wewnętrznymi lub morzem terytorialnym państwa członkowskiego Unii Europejskiej ale ostatnim portem zawinięcia statku był port polski). Ponadto, Komisja będzie właściwa w sprawach wypadków i incydentów morskich, w stosunku do których Rzeczpospolita Polska jest państwem istotnie zainteresowanym w rozumieniu art. 21 ust. 3 ustawy.

Celem badania wypadku lub incydentu morskiego jest ustalenie okoliczności i przyczyn jego wystąpienia, aby zapobiec takim zdarzeniom w przyszłości oraz poprawić stan bezpieczeństwa morskiego. Czynności badawcze prowadzi będzie zespół wyznaczony przez przewodniczącego Komisji, składający się z jej członków oraz, w razie potrzeby, z ekspertów.

W myśl art. 16 ustawy, Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich nie będzie rozstrzygać o winie lub o odpowiedzialności, działając niezależnie od prowadzonych w tym samym czasie innych postępowań dotyczących wypadku lub incydentu. Prowadzenie takich postępowań nie może uniemożliwiać lub opóźniać badania wypadku lub incydentu morskiego prowadzonego przez Komisję.

Na podstawie art. 29 ustawy, członkowie Komisji zostaną uprawnieni m.in. do dostępu do miejsca wypadku lub incydentu morskiego, do statku, jego wraku, wyposażenia, ładunku oraz ich szczątków, do informacji i dokumentacji dotyczącej statku oraz do przesłuchania świadków.

Po zakończeniu badania wypadku lub incydentu morskiego, w terminie nie przekraczającym 12 miesięcy od dnia zdarzenia, Komisja sporządzi raport końcowy zawierający w szczególności: zestawienie podstawowych faktów dotyczących wypadku lub incydentu morskiego, w tym informacje o rannych, ofiarach śmiertelnych lub zanieczyszczeniu środowiska, analizę i uwagi dotyczące czynników, które przyczyniły się do wypadku lub incydentu, opis wyników badania oraz zalecenia dotyczące bezpieczeństwa (art. 36).

Gdyby sporządzenie i ogłoszenie raportu końcowego w terminie było niemożliwe, Komisja sporządzi i ogłosi raport tymczasowy (art. 37). Jeżeli natomiast po zakończeniu badania wypadku morskiego innego niż bardzo poważny wypadek lub incydentu morskiego Komisja dojdzie do wniosku, że wyniki badania nie przyczynią się do zapobiegania takim zdarzeniom w przyszłości, sporządzi i ogłosi raport uproszczony (art. 38).

W świetle art. 40 ustawy, raport Komisji nie będzie mógł stanowić dowodu w postępowaniu karnym albo innym postępowaniu mającym na celu ustalenie winy lub odpowiedzialności za spowodowanie wypadku lub incydentu morskiego.

Aby zapobiec ryzyku zaistnienia kolejnych wypadków lub incydentów, Komisja będzie kierować do armatorów statków, organów administracji morskiej, służb ratowniczych oraz innych właściwych podmiotów, ostrzeżenia o możliwym niebezpieczeństwie (art. 42) lub zalecenia z propozycjami działań zapobiegawczych (art. 43).

W art. 54 ustawy zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich. Zmierzają one do ograniczenia zakresu kompetencji izb morskich – izby miałyby prowadzić postępowanie w sprawie wypadków morskich wyłącznie na wniosek, a nie jak dotychczas – również z urzędu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 19. posiedzeniu w dniu 27 lipca br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Ustawą zajmowała się w Sejmie Komisja Infrastruktury, która powołała do jej rozpatrzenia podkomisję.

Projekt ustawy nie budził kontrowersji, ani nie był przedmiotem istotnych poprawek.

III. Uwagi

- 1) W myśl art. 16 ustawy, Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich nie będzie rozstrzygać o winie lub o odpowiedzialności, działając niezależnie od prowadzonych w tym samym czasie innych postępowań dotyczących wypadku lub incydentu morskiego. W świetle takiej regulacji należałoby przyjąć, że Komisja ma badać techniczne aspekty wypadku i ustalić jego przyczyny tak, aby zapobiegać tego typu zdarzeniom w przyszłości, a jej działania nie powinny kolidować z innymi toczącymi się równolegle procedurami, w szczególności z postępowaniem karnym.

Szereg przepisów ustawy może jednak powodować wątpliwości co do ich zgodności z zasadami obowiązującymi w postępowaniu karnym. Poniżej przedstawiono tylko kilka sytuacji, w których dojść może do kolizji przepisów analizowanej ustawy oraz postanowień Kodeksu postępowania karnego.

W myśl art. 11 ustawy, członek Komisji lub ekspert biorący udział w jej pracach Komisji, także po zakończeniu pracy w Komisji, jest obowiązany zachować w tajemnicy wiadomości powzięte w związku z badaniem wypadku lub incydentu morskiego, może być zwolniony od obowiązku zachowania tajemnicy przez właściwy organ wyłącznie gdy nadrzędny interes publiczny uzasadnia odstąpienie od zasady poufności, a ponadto nie może występować w roli biegłego w postępowaniu przed sądem lub innym organem w zakresie spraw prowadzonych przez Komisję. Przepis ten pozostaje w sprzeczności z art. 195 i art. 196 Kodeksu postępowania karnego (zasada, że do pełnienia czynności biegłego jest obowiązana każda osoba, o której wiadomo, że ma odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie oraz zamknięty katalog wyłączeń biegłego) oraz art. 182 KPK (zamknięty katalog przyczyn odmowy zeznań).

Nie wiadomo, jak w świetle uprawnień organów ścigania karnego oraz celów prowadzonego przez nie postępowania przygotowawczego, interpretować należy art. 30 ustawy, zgodnie z którym w razie zajścia wypadku lub incydentu morskiego członkowie Komisji oraz eksperci biorący udział w jej pracach mają prawo do realizacji swoich uprawnień w pierwszej kolejności.

Art. 32 ust. 2 ustawy stanowi, że udostępnienie dowodów, dokumentów, zapisów i informacji o wypadku, może być dokonane wyłącznie na potrzeby postępowania przygotowawczego, sądowego, sądowo-administracyjnego lub postępowania przed izbą morską za zgodą sądu, jeżeli sąd uzna, że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ich ujawnienie. Pozostaje to w sprzeczności z art. 15 KPK nakładającym na wszystkie instytucje państwowe i samorządowe bezwarunkowy obowiązek udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne.

- 2) W myśl art. 6 ustawy, w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy do członków Komisji stosuje się ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, z zastrzeżeniem przypadków określonych w niniejszej ustawie, a z dniem wyznaczenia z członkiem Komisji zawiera się umowę o pracę.

Przepis ten nie precyzuje, o jakiego rodzaju umowę chodzi (może to być umowa o pracę na czas określony, na czas wykonania określonej pracy albo umowa na czas nie określony).

Ponieważ zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy, członków Komisji wyznacza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej na okres 5 lat, wydaje się, że umowa o pracę z członkiem Komisji powinna być umową terminową zawieraną na okres wyznaczenia do Komisji.

W świetle art. 25 Kodeksu pracy, możliwe byłoby w opisanej sytuacji zawarcie umowy o pracę na czas określony albo umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy. Różnica polega na tym, że pierwsza umowa mogłaby być rozwiązana przed upływem terminu z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, pod warunkiem wprowadzenia do niej odpowiedniej klauzuli (art. 33 KP), a druga w ogóle nie podlegałaby wypowiedzeniu.

Propozycje poprawek:

- w art. 6 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Z dniem wyznaczenia z członkiem Komisji zawiera się umowę o pracę na czas określony – na okres wyznaczenia do Komisji.”;

albo

- w art. 6 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Z dniem wyznaczenia z członkiem Komisji zawiera się umowę o pracę na czas wykonania określonej pracy – na okres wyznaczenia do Komisji.”;

- 3) Zgodnie z art. 5 ust. 2, wygaśnięcie członkostwa w Komisji spowodowane upływem okresu wyznaczenia, zaprzestaniem spełniania wymagań określonych w art. 4 ust. 1, cofnięciem wyznaczenia na podstawie art. 3 ust. 7 i 8, lub przyjęciem przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej rezygnacji, jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia. Wydaje się, że wygaśnięcie podstawowego stosunku prawnego - członkostwa w Komisji, ze względu na wystąpienie wskazanych w art. 5 ust. 2 przesłanek, powinno skutkować wygaśnięciem stosunku pracy z mocy prawa, a nie jego rozwiązaniem bez wypowiedzenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w ust. 2 wyrazy „jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia” zastępuje się wyrazami „powoduje z mocy prawa wygaśnięcie stosunku pracy”;

- 4) W myśl art. 19 ust. 4, w wyjątkowych przypadkach, w celu umożliwienia dokończenia prowadzonego badania wypadku lub incydentu morskiego, Komisja może, w drodze decyzji, zatrzymać statek w porcie na czas niezbędny do zakończenia badania, nieprzekraczający 24 godzin. Zważywszy, że decyzja administracyjna nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, zatrzymanie statku w porcie może się okazać bezskuteczne (art. 130 Kodeksu postępowania administracyjnego). Aby zapobiec tego typu sytuacjom, rozważyć należy wyposażenie decyzji w ustawowy rygor natychmiastowej wykonalności.

Propozycja poprawki:

- w art. 19 w ust. 4 po wyrazie „decyzji” dodaje się wyrazy „opatrzonej rygiorem natychmiastowej wykonalności”;

- 5) Art. 29 ust. 1 ustawy uprawnia członków Komisji m.in. do dostępu do dokumentacji statku, załogi i pasażerów, wyników badań ciała ofiar, żądania przeprowadzenia badań osób, pobrania odcisków palców i wydzielin organizmu oraz wysłuchania świadków. W ust. 2 tego przepisu zawarto delegację określenia sposobu korzystania przez członków Komisji z przysługujących im uprawnień – ma to uczynić minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w regulaminie działania komisji, wydając zarządzenie. Biorąc pod rozwagę, że większość opisanych w art. 29 ust. 1 uprawnień członków Komisji ma charakter władczy, muszą one wynikać z aktów prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W takim stanie rzeczy zawarta w art. 29 ust. 2 delegacja może zostać uznana za niezgodną z art. 87 Konstytucji, ponieważ przekazuje do regulacji w drodze aktu prawa wewnętrznego materię zastrzeżoną wyłącznie dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego, tzn. co najmniej dla rozporządzenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 29 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, sposób korzystania z przysługujących członkom Komisji uprawnień, o których mowa w ust. 1, kierując się potrzebą zapewnienia pełnego i bezstronnego ustalenia okoliczności i przyczyn badanych wypadków i incydentów morskich.”;

6) W art. 51 ustawy uregulowano katalog kar pieniężnych nakładanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, m.in. za nie powiadomienie o zauważonym wypadku lub incydencie morskim, uniemożliwienie członkom Komisji wykonywania ich uprawnień oraz nie udostępnienie im środków, materiałów lub informacji. Opisane w art. 51 zachowania zagrożone karą pieniężną, wyczerpują także znamiona przestępstw lub wykroczeń (np. art. 73 Kodeksu wykroczeń, art. 221 i art. 240 Kodeksu karnego). Przyjęcie koncepcji, wedle której ten sam czyn mógłby być kwalifikowany jednocześnie jako przewinienie skutkujące karą administracyjną oraz wykroczenie albo przestępstwo zagrożone sankcją karną, naraża ustawę na zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji i wynikającym z niej zakazem *ne bis in idem*. Na przykład w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09), Trybunał Konstytucyjny stwierdził orzekając w podobnej sprawie, że przepisy dopuszczające "podwójne" ukaranie za ten jeden czyn, naruszają tym samym wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji zasadę, *ne bis in idem* (nie można orzekać dwa razy w tej samej sprawie).

IV. Propozycje poprawek technicznych i redakcyjnych

- 1) w art. 18 w ust. 5 wyrazy „ust. 3 pkt 1” zastępuje się wyrazami „ust. 4 pkt 1”;
- 2) w art. 18 w ust. 7 wyrazy „ust. 5” zastępuje się wyrazami „ust. 6”;
- 3) w art. 23 w ust. 2 wyraz „jaki” zastępuje się wyrazem „jakie”;
- 4) w art. 36 w ust. 2 w pkt 6 wyraz „omówienie” zastępuje się wyrazem „opis”.

Maciej Telec
Główny legislator