

Przepisy karne stypizowane w ustawie – Prawo energetyczne

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Stan prawny po nowelizacji
- III. Uzasadnienie wprowadzenia przepisów karnych
- IV. Postępowanie wyjaśniające
- V. Katalog czynów zabronionych (charakter kar)
 1. Art. 57a – dokonywanie manipulacji na rynku
 2. Art. 57b – działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia REMIT
 3. Art. 57c – działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. b rozporządzenia REMIT
 4. Art. 57d – działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia REMIT
 5. Art. 57e – ujawnienie tajemnicy służbowej
 6. Art. 57f – nieprzekazanie informacji Prezesowi URE
- VI. Wątpliwości i uwagi końcowe
- VII. Zakończenie

Streszczenie

Nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne z dnia 11 września 2015 roku implementowała rozporządzenie REMIT do polskiego porządku prawnego. Niniejsze opracowanie poświęcono przepisom karnym skatalogowanym w rozdziale 7a ustawy. Odpowiedzialność karna to swoiste *novum* w sektorze energetycznym, dlatego warto przyjrzeć się takim zagadnieniom, jak: uzasadnienie wprowadzenia przepisów karnych, katalog czynów zabronionych (charakter sankcji karnych) oraz standardy proceduralne (postępowanie wyjaśniające). Analiza powstała w oparciu o treść przepisów powszechnie obowiązującego prawa z uwzględnieniem poglądów judykatury i doktryny zakorzenionych w nauce o prawie karnym.

Słowa kluczowe: przepisy karne; odpowiedzialność karna; ustawa – Prawo energetyczne; rozporządzenie REMIT.

JEL: K23

* Prawniczka, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim, dwa lata studiowała również na uczelniach w Moskwie i w Kazaniu (Rosja). Zdobywała doświadczenie zawodowe w warszawskich kancelariach prawnych. Aktualnie pracuje w AOT Energy Poland na stanowisku specjalisty ds. prawnych. Zawodowo związana z rynkiem gazu ziemnego. Adres e-mail: sonia.auguscik@gmail.com.

I. Wprowadzenie

Ostatnia nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne z dnia 11 września 2015 roku¹ wdrożyła rozporządzenie REMIT² do polskiego porządku prawnego. Dnia 7 października 2015 roku wszedł w życie ciążący na przedsiębiorcy obowiązek raportowania zleceń i transakcji zakupu oraz sprzedaży do ACER³.

Rozporządzenie ma na celu zwiększenie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii⁴. Obowiązki wprowadzone przez REMIT do rodzimego prawa można pogrupować w cztery kategorie: obowiązek raportowania transakcji zawieranych na hurtowych rynkach energii oraz danych podstawowych; obowiązek podawania informacji wewnętrznej do wiadomości publicznej; zakaz manipulacji na rynku; zakaz wykorzystywania informacji wewnętrznej przez uczestnika rynku.

By skutecznie wdrożyć rozporządzenie, konieczne było wypracowanie szeregu mechanizmów zapewniających przestrzeganie obowiązków. Dlatego też, w znowelizowanej ustawie – Prawo energetyczne (dalej: upe)⁵ znalazły się przepisy, między innymi rozszerzające katalog zadań i uprawnień Prezesa URE, a także określające podstawę prawną do współpracy organów krajowych ze sobą oraz z ACER w ramach wykonywania obowiązków nałożonych przez REMIT.

W związku z nałożeniem dodatkowych obowiązków nowelizacja wprowadziła również znaczące zmiany w zakresie sankcjonowania działań i zaniechań objętych rozporządzeniem REMIT, między innymi poprzez rozszerzenie katalogu deliktów administracyjnych, a także poprzez wprowadzenie odrębnego rozdziału regulującego przepisy karne. Jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, takie działanie „nadaje praktyczną doniosłość obowiązkom wynikającym z REMIT. (...) Jednocześnie Nowelizacja PE (*red. ustawy Prawo energetyczne*) daje Prezesowi URE rzeczywiste kompetencje w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z REMIT” (Jodłowski i Szybalski, 2015, s. 3).

Wspomniana nowelizacja wydaje się być dobrą okazją do zainteresowania się przepisami karnymi wprowadzonymi do upe. Pogłębiony przegląd dokonanych przez ustawodawcę zmian w tym obszarze stanowić będzie przedmiot dalszych rozważań. Niniejszy artykuł obejmuje w szczególności: uzasadnienie wprowadzenia przepisów karnych, przepisy regulujące postępowanie wyjaśniające, a także gruntowną analizę katalogu czynów zabronionych z rozdziału 7a upe.

II. Stan prawny po nowelizacji

Tak, jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne wprowadziła dodatkowe delikty administracyjne (do rozdziału 7 upe) oraz nowe dla tej ustawy przepisy karne (skatalogowane w rozdziale 7a upe) za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z rozporządzenia REMIT.

¹ Ustawa z 11.09.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1618 (dalej: nowelizacja lub nowelizacja upe).

² REMIT (*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency*) to skrótowa nazwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25.10.2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz.U. L 326 z 8.12.2011. W niniejszym eseju pojęcie REMIT dotyczy również rozporządzenia Wykonawczego Komisji (EU) nr 1348/2014 z 17.12.2014 r. w sprawie przekazywania danych wdrażające art. 8 ust. 2 i 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz.U. L 363/121 z 18.12.2014 (dalej: REMIT lub rozporządzenie REMIT).

³ ACER (*Agency for Cooperation of Energy Regulators*), czyli Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (organ unijny). Jednym z podstawowych zadań ACER jest monitorowanie hurtowych rynków energii oraz współpraca z krajowymi organami regulacyjnymi w celu wykrywania nadużyć na rynkach i zapobiegania im.

⁴ Zob. motyw 2 rozporządzenia REMIT.

⁵ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 (dalej: upe).

Kary pieniężne nie są przedmiotem rozważań niniejszego opracowania, dlatego zostaną omówione jedynie skrótowo. Na mocy nowelizacji powiększono katalog deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną o zachowania wyszczególnione w art. 56 ust. 1 pkt 39–43 upe. Zgodnie z brzmieniem nowych przepisów, karze pieniężnej podlega ten kto: a) wbrew obowiązkom, o którym mowa w art. 4 REMIT, nie podaje informacji wewnętrznej do publicznej wiadomości; b) utrudnia lub uniemożliwia dostęp do informacji w związku z monitorowaniem hurtowego rynku energii; c) nie przekazuje ACER danych, które jest zobowiązany przekazywać; d) nie przekazuje ACER lub Prezesowi URE informacji na temat zawieranych transakcji na hurtowym rynku energii; e) dokonuje sprzedaży produktów energetycznych na hurtowym rynku energii bez wymaganego wpisu do rejestru uczestników rynku lub podaje nieprawdziwe dane do rejestru bądź ich nie aktualizuje.

Rozwiewając wątpliwości interpretacyjne, w ustawie doprecyzowano, że przekazanie niepełnych lub nieprawdziwych danych traktowane będzie jak nieprzekazanie danych⁶. W wypadkach niewywiązania się z obowiązków wynikających z REMIT, Prezes URE wymierza karę w wysokości od 10 tys. zł do 1 mln zł lub do wysokości dziesięciokrotności uzyskanej korzyści.

Nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne wprowadzono nowy rozdział 7a, w całości poświęcony sankcjom karnym. W wyżej wspomnianym rozdziale stypizowano przestępstwa: manipulacji na rynku (art. 57a ust. 1 upe), wejścia w porozumienie mające na celu manipulację na rynku (art. 57a ust. 2 upe), niewłaściwego wykorzystania informacji wewnętrznej (art. 57b upe), ujawnienia informacji wewnętrznej (art. 57c upe), zlecenia lub nakłaniania do wykorzystywania informacji wewnętrznej w celu nabycia lub zbycia (art. 57d upe), ujawnienia tajemnicy służbowej w rozumieniu REMIT (art. 57e upe), nieprzekazania informacji o manipulacji na rynku (art. 57f upe).

Jednocześnie, w związku z pojawieniem się w ustawie przepisów karnych, Prezesowi URE została nadana kompetencja do przeprowadzenia postępowania kontrolnego i wyjaśniającego, w celu zbadania czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa⁷. Ponadto, na określone podmioty (w tym giełdy towarowe, a w praktyce TGE) nałożono ustawowy obowiązek informowania Prezesa URE o wszelkich okolicznościach, które mogą wskazywać na dojście do manipulacji na rynku pod groźbą sankcji z art. 57f upe⁸.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że wprowadzone przepisy karne należy rozpatrywać w świetle przepisów obowiązującego prawa karnego, w szczególności kodeksu karnego (dalej: k.k.)⁹ oraz kodeksu postępowania karnego¹⁰.

III. Uzasadnienie wprowadzenia przepisów karnych

Cel, wyartykułowany w motywach rozporządzenia, to pobudzenie otwartej i uczciwej konkurencji na hurtowych rynkach energii poprzez zwiększenie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii¹¹. Zadanie państw członkowskich polegało na przyjęciu stosownych ram

⁶ Zob. art. 56 ust. 1 pkt 39–43 upe.

⁷ Art. 23b. 1. Prezes URE przeprowadza kontrolę lub prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawach manipulacji na rynku lub próby manipulacji na rynku oraz niezgodnego z prawem wykorzystywania informacji wewnętrznej w zakresie produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, które nie są instrumentami finansowymi. 2. Przez niezgodne z prawem wykorzystywanie informacji wewnętrznej rozumie się działania wbrew zakazom określonym w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1227/2011.

⁸ Zob. znowelizowany art. 12a ust. 4 ustawy z 26.10.2000 r. o giełdach towarowych, Dz.U. z 2000 r. Nr 103, poz. 1099.

⁹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

¹⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555).

¹¹ Zob. motyw 2 rozporządzenia REMIT.

legislacyjnych zapobiegających nadużyciom na rynku, a przy tym dostosowanych do rodzimego i europejskiego sektora energii. Rozporządzenie nałożyło na państwa członkowskie obowiązek groźby sankcjonowania za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z REMIT.

Wskazówką dla państw członkowskich był motyw 32 i art. 18 rozporządzenia REMIT. Zgodnie z brzmieniem przywoływanego przepisu, przyjęte przez państwa członkowskie sankcje muszą być „skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne, a także muszą odzwierciedlać charakter, czas trwania i wagę naruszeń, szkody wyrządzone klientom oraz potencjalne korzyści osiągnięte w wyniku obrotu prowadzonego w oparciu o informacje wewnętrzne i manipulację na rynku”¹². Rozporządzenie nie określa dokładnie, jaki charakter – administracyjny czy karny – mają mieć sankcje.

Ze względu na zróżnicowany charakter sankcji, wprowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich, konieczne było zapewnienie wspólnych minimalnych zasad sankcjonowania nadużyć na rynku energii w całej Unii. Daną kwestię reguluje dyrektywa PE i Rady 2014/57/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dalej: dyrektywa)¹³. W motywie 5 dyrektywy podkreślono, że „dotychczas wprowadzone przez państwa członkowskie sankcje administracyjne okazały się niewystarczające, by zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zapobiegania nadużyciom na rynku i ich zwalczania”¹⁴. Motyw 6 z kolei wyraźnie wskazuje państwom członkowskim drogę związaną z odpowiedzialnością karną. W opinii unijnego ustawodawcy: „niezbędne jest zapewnienie lepszego przestrzegania przepisów dotyczących nadużyć na rynku poprzez możliwość stosowania sankcji karnych, dowodzących braku przyzwolenia społecznego w sposób mocniejszy niż kary administracyjne. Kwalifikowanie przynajmniej poważnych form nadużyć na rynku jako przestępstw wyznacza jasne granice rodzajów zachowania uznawanych za szczególnie niedopuszczalne oraz stanowi komunikat dla społeczeństwa i potencjalnych sprawców, że takie nadużycie będzie przez właściwe organy traktowane z całą powagą”¹⁵. Z analizy dyrektywy wynika, że organ unijny podkreśla nade wszystko funkcję odstrasżającą oraz prewencyjną przepisów karnych, nadając nowym obowiązkom odpowiednią rangę i powagę.

Ustawodawca w uzasadnieniu zapisów projektowanej nowelizacji (druk nr 3590)¹⁶ wyjaśnił, że celem wprowadzenia sankcji karnych „jest zabezpieczenie wykonywania obowiązków nałożonych na uczestnika rynku oraz na podmiot kontrolowany”¹⁷. Dodatkowo podkreślił, że należy mieć na uwadze skalę zagrożonego rynku, jednocześnie tłumacząc ich znaczną represyjność: „projektowane sankcje związane są z dokonywaniem naruszeń lub prób naruszeń na hurtowych rynkach energii, czyli na dużą skalę i o dużym znaczeniu i oddziaływaniu”¹⁸.

Katalog kar składa się z: grzywny określonej w stawkach dziennych, ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności. W opinii ustawodawcy, „taki dobór instrumentów pozwoli na elastyczne karanie poszczególnych przestępstw, umożliwiając tym samym spełnienie funkcji zarówno prewencyjnej, jak i represyjnej”¹⁹.

¹² Zob. motyw 32 i art. 18 rozporządzenia REMIT.

¹³ Dyrektywa PE i Rady 2014/57/UE z 16.04.2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku), Dz.U. L 173/179 z 12.06.2014 (dalej: dyrektywa lub dyrektywa 2014/57/UE).

¹⁴ Zob. motyw 5 dyrektywy 2014/57/UE.

¹⁵ Zob. motyw 6 dyrektywy 2014/57/UE.

¹⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3590). Pozyskano z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3590> (10.04.2016) (dalej: uzasadnienie projektu).

¹⁷ Zob. uzasadnienie projektu.

¹⁸ Zob. uzasadnienie projektu.

¹⁹ Zob. uzasadnienie projektu, s. 29.

Dyrektywa, w motywie 16, określa oczekiwania unijnego organu co do dolegliwości kar: „aby sankcje (...) były skuteczne i odstrasżające, w niniejszej dyrektywie należy określić minimalny wymiar maksymalnej kary pozbawienia wolności”²⁰. W tym miejscu należy podkreślić, że sankcje zawarte w rozdziale 7a upe niewątpliwie zasługują na miano dotkliwych. Łączą się nie tylko z dolegliwością finansową (górną wysokość grzywny to 5 milionów zł), ale również z możliwością ograniczenia wolności i pozbawienia wolności na okres do 8 lat (art. 57b ust. 2 upe).

IV. Postępowanie wyjaśniające

Do skutecznego egzekwowania przepisów rozporządzenia REMIT konieczne są odpowiednie mechanizmy i procedury w prawie krajowym, dzięki którym zrealizowanie obowiązków wynikających z rozporządzenia REMIT będzie możliwe. W konsekwencji tego, Prezes URE uprawniony jest do prowadzenia postępowań kontrolnych oraz wyjaśniających w sprawie manipulacji lub prób manipulacji na hurtowym rynku energii oraz w sprawie niewłaściwego wykorzystywania informacji wewnętrznej.

W związku z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego, stypizowanego w art. 57a–57d, postępowanie przygotowawcze toczyć się może z urzędu lub na podstawie zawiadomienie Prezesa URE lub innego podmiotu²¹. Zawiadomienie Prezesa URE poprzedza postępowanie wyjaśniające, szczegółowo opisane w kolejnych akapitach niniejszej pracy.

Zgodnie z art. 23p upe w celu ustalenia czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 57a–57d upe²², Prezes URE może – ale nie ma takiego ustawowego obowiązku – zarządzić przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Postępowanie nie może trwać dłużej niż 6 miesięcy.

Postępowanie wyjaśniające prowadzi pracownik URE, odpowiednio upoważniony przez Prezesa URE²³. Do złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz do wydania dokumentu lub innego nośnika informacji można wezwać każdego, kto dysponuje określoną wiedzą, dokumentem lub nośnikiem²⁴. Dodatkowo, Prezes URE, w granicach koniecznych do sprawdzenia, może zażądać określonych informacji stanowiących tajemnicę skarbową (od Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej) oraz udostępnienia informacji stanowiących tajemnicę zawodową (od określonych podmiotów oraz instytucji)²⁵. Nadto należy nadmienić, że do postępowania wyjaśniającego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kontroli REMIT²⁶.

Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego Prezes URE składa zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wszczyna kontrolę REMIT lub zarządza zamknięcie postępowania wyjaśniającego²⁷. Należy podkreślić, że zamknięcie postępowania wyjaśniającego nie stanowi przeszkody do jego ponownego przeprowadzenia o ten sam czyn, chyba że nastąpiło przedaw-

²⁰ Zob. motyw 16 dyrektywy 2014/57/UE.

²¹ Zob. art. 23o ust. 1 upe.

²² Warto zauważyć, że procedury dotyczące postępowania wyjaśniającego nie dotyczą czynów zabronionych z art. 57e i 57f upe.

²³ Zob. art. 23p ust. 2 upe.

²⁴ Zob. art. 23p ust. 3 upe.

²⁵ Zob. art. 23p ust. 5 upe.

²⁶ Kontrola REMIT – kontrola, o której mowa w art. 23b upe, to jest kontrola „w sprawach manipulacji na rynku lub próby manipulacji na rynku oraz niezgodnego z prawem wykorzystania informacji wewnętrznej w zakresie produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, które nie są instrumentami finansowymi”.

²⁷ Zob. art. 23p ust. 6 upe.

nienie karalności przestępstwa²⁸. Do zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa dołącza się akta postępowania wyjaśniającego wraz z załącznikami²⁹.

Ponadto, na mocy art. 30a upe do wyżej opisanego postępowania wyjaśniającego nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³⁰. Warto również zaznaczyć, że zgodnie z art. 30b upe, w sprawach o przestępstwa określone w rozdziale 7a Prezesowi URE, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

W opinii krajowego ustawodawcy zaproponowane procedury wraz z rozszerzonym zakresem uprawnień Prezesa URE, mają na celu znaczne przyspieszenie i usprawnienie przeprowadzania kontroli oraz postępowań wyjaśniających, a tym samym przyczynić się do bardziej efektywnego wykrywania ewentualnych nadużyć i manipulacji na rynku energii³¹.

V. Katalog czynów zabronionych (charakter kar)

W niniejszym podrozdziale przeprowadzono analizę poszczególnych przestępstw stypizowanych w rozdziale 7a upe. W opracowaniu wyszczególniono następujące znamiona czynów zabronionych: przedmiot ochrony, stronę przedmiotową i podmiotową, a także zagrożenie karą. Na wstępie warto zaznaczyć, że generalnym i najszerszym dobrem chronionym przez analizowane przepisy jest zapewnienie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, a także rynków finansowych w Unii oraz zwiększenie ochrony inwestorów i ich zaufania³².

1. Art. 57a – dokonywanie manipulacji na rynku

Dobrem chronionych przez art. 57a upe jest rynek, a w szczególności integralność i przejrzystość hurtowego rynku energii.

Strona przedmiotowa czynu zabronionego stypizowanego w ust. 1 polega na dokonywaniu manipulacji na rynku. W ust. 2 stypizowano czyn, polegający na wchodzeniu w porozumienie z inną osobą mające na celu manipulacje na rynku. Porozumienie, o którym mowa w ust. 2, należy rozpatrywać zgodnie z doktryną wypracowaną przez bogate orzecznictwo i piśmiennictwo karnistyczne (na bazie art. 16–18 k.k.).

Zachowanie, polegające na dokonywaniu manipulacji na rynku, należy rozpatrywać i kwalifikować zgodnie z szeroką i precyzyjną definicją legalną pojęcia, określoną w art. 2 pkt 2 rozporządzenia REMIT³³.

Czyn określony w ust. 1 jest zagrożony grzywną do 2500 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Czyn stypizowany w ust. 2 jest łagodniej karany: zagrożony grzywną do 1000 stawek dziennych.

Należy zaznaczyć, że rozporządzenie ma na celu przeciwdziałanie manipulacji na rynku i próbom manipulacji na rynku³⁴. Ponadto, w motywie 13 dyrektywy 2014/57/UE również wskazano, że ze względu na ich niekorzystny wpływ na integralność rynków finansowych oraz na zaufanie inwestorów do tych rynków usiłowanie manipulacji na rynku powinno być również uznawane za

²⁸ Zob. art. 23p ust. 8 upe.

²⁹ Zob. art. 23p ust. 7 upe.

³⁰ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

³¹ Zob. uzasadnienie projektu, s. 18.

³² Wynika to wprost z preambuły rozporządzenia REMIT.

³³ Definicja legalna pojęcia „manipulacja na rynku” znajduje się w art. 2 pkt 2 rozporządzenia REMIT.

³⁴ Definicja legalna pojęcia „próba manipulacji na rynku” znajduje się w art. 2 pkt 3 rozporządzenia REMIT.

przestępstwa³⁵. W znowelizowanej ustawie usiłowanie dokonania czynu zabronionego polegającego na dokonywaniu manipulacji nie zostało oddzielnie stypizowane. To zaś powoduje, że należy rozpatrywać je szerzej, w świetle obowiązującej ustawy karnej, dlatego też zastosowanie znajduje art. 13 i następne k.k.

W motywie 12 dyrektywy 2014/57/UE zasugerowano, że za czyn zabroniony powinny być uznane co najmniej poważne manipulacje na rynku³⁶. Polski ustawodawca zdecydował się na szersze określenie strony przedmiotowej czynu zabronionego i za przestępstwo uznał jakiegokolwiek manipulacje na rynku w rozumieniu rozporządzenia REMIT.

2. Art. 57b – działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia REMIT

Dobrem chronionych przez art. 57b–d jest hurtowy rynek energii, a w szczególności ochrona informacji wewnętrznej. Dla tej grupy przepisów kluczowe jest pojęcie „informacji wewnętrznej”, zdefiniowane przez rozporządzenie REMIT w art. 2 pkt 1 jako „informację o szczegółowym charakterze, która nie została podana do publicznej wiadomości, która dotyczy – bezpośrednio lub pośrednio – jednego lub większej liczby produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym i która, jeżeli została podana do wiadomości publicznej, mogłaby znacząco wpłynąć na ceny tych produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym”³⁷.

Czyn zabroniony określony w art. 57b ust. 1 polega na działaniu wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1227/2011, czyli na wykorzystywaniu informacji wewnętrznej poprzez nabywanie lub zbywanie lub próbę nabycia lub zbycia, na rachunek własny lub na rachunek osoby trzeciej, bezpośrednio lub pośrednio, produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, których informacja ta dotyczy.

Czyn z ust. 1 podlega grzywnie do 2500 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

W ust. 2 danego przepisu stypizowano czyn kwalifikowany. Sprawcą czynu z ust. 2 jest osoba, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. a lub c rozporządzenia, czyli członek organów administrujących, zarządczych lub nadzorczych przedsiębiorstwa; osoba posiadająca dostęp do informacji z tytułu zatrudnienia, wykonywania swojego zawodu lub obowiązków. W stosunku do nich ustawodawca zdecydował się zaostrzyć odpowiedzialność karną w zakresie kary pozbawienia wolności. Czyn z ust. 2 podlega grzywnie do 2500 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

3. Art. 57c – działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. b rozporządzenia REMIT

Omawiany artykuł koresponduje z art. 57b i art. 57d. Czyn zabroniony, stypizowany w art. 57c, polega na działaniu wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. b rozporządzenia poprzez ujawnienie informacji wewnętrznej jakiegokolwiek innej osobie.

³⁵ Zob. motyw 13 dyrektywy 2014/57/UE.

³⁶ Motyw 12 definiuje poważne manipulacje na rynku. Zob. motyw 12 dyrektywy 2014/57/UE.

³⁷ Zob. art. 2 pkt 1 rozporządzenia REMIT.

Zakaz, wspomniany w przepisie powyżej, dotyczy: „ujawniania takiej informacji jakiegokolwiek innej osobie, chyba że takie ujawnianie odbywa się w ramach standardowych czynności wykonywanych przez te osoby w ramach zatrudnienia, wykonywania swojego zawodu lub obowiązków”³⁸.

Czyn podlega grzywnie do 1000 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

4. Art. 57d – działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia REMIT

Czyn, stypizowany w art. 57d, polega na działaniu wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia: zalecanie innej osobie w oparciu o informację wewnętrzną nabycie lub zbycie produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, do których odnosi się ta informacja lub nakłanianie innej osoby w oparciu o informację wewnętrzną do nabycia lub zbycia takich produktów.

Czyn ten podlega grzywnie do 1000 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

5. Art. 57e – ujawnienie tajemnicy służbowej

Artykuł 57e penalizuje naruszenie tajemnicy służbowej w rozumieniu rozporządzenia REMIT. Dobrem chronionym jest informacja objęta tajemnicą służbową, a obowiązek dyskrecji dyktowany jest potrzebą ochrony konkretnego interesu, stosunku zaufania w instytucji czy też prawidłowością prowadzonej działalności. Poszczególne przepisy winny regulować zakres tajemnicy, a także wskazać dobra i interesy, ze względu na które nałożono obowiązek tajemnicy.

O tajemnicy służbowej mowa w art. 17 REMIT. Zgodnie z brzmieniem przepisu „wszelkie poufne informacje otrzymywane, wymieniane lub przekazywane na mocy niniejszego rozporządzenia podlegają wymogom dotyczącym tajemnicy służbowej”³⁹. Czyn zabroniony polega więc na ujawnieniu tajemnicy służbowej w rozumieniu art. 17 rozporządzenia.

Sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Chociaż przepis literalnie nie zawęży kręgu sprawców czynu, co do zasady są to osoby objęte tajemnicą służbową.

Powstaje wątpliwość, gdyż podobny czyn zabroniony znajduje się w kodeksie karnym. Art. 266 § 2 k.k. penalizuje naruszenie szeroko rozumianej tajemnicy służbowej (czyn zagrożony karą do 3 lat pozbawienia wolności). Przepis kodeksu karnego wskazuje dodatkowe znamiona czynu zabronionego: informacje stanowiące tajemnicę służbową lub informacje, które zostały uzyskane w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a których ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes.

6. Art. 57f – nieprzekazanie informacji Prezesowi URE

Ostatni przepis karny, skatalogowany w rozdziale 7a ustawy – Prawo energetyczne, ochrania – z jednej strony wymiar sprawiedliwości, z drugiej zaś – hurtowy rynek energii. Ściślej, interes polega na tym, by czyn zabroniony został wykryty a sprawca ukarany, a także – jeśli jest taka możliwość – by zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Ustawodawca miał na celu przejrzystość i uczciwość praktyk, a również walkę z korupcją w sektorze energetyki.

³⁸ Art. 3 ust. 1 lit. b rozporządzenia REMIT.

³⁹ Art. 17 rozporządzenia REMIT.

Czyn zabroniony polega na nieprzekazaniu Prezesowi URE informacji o każdym uzasadnionym podejrzeniu manipulacji na rynku lub próbie manipulacji na rynku lub informacji o każdym uzasadnionym podejrzeniu niewłaściwego wykorzystywania informacji wewnętrznej przez osoby, które zawodowo zajmują się pośrednictwem w zawieraniu transakcji, wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 15 rozporządzenia.

Przepis ogranicza stronę podmiotową czynu do osób zawodowo zajmujących się pośrednictwem w zawieraniu transakcji, na których ciąży obowiązek zawarty w art. 15 rozporządzenia REMIT. Na mocy danego przepisu rozporządzenia, „każda osoba zawodowo organizująca transakcje, których przedmiotem są produkty energetyczne sprzedawane w obrocie hurtowym, która ma uzasadnione podstawy, aby podejrzewać, że transakcja może stanowić naruszenie art. 3 lub 5, zobowiązana jest powiadomić o tym niezwłocznie krajowy organ regulacyjny”⁴⁰. REMIT nie podaje jednak katalogu takich osób.

W związku z licznymi wątpliwościami, ACER wydał Guidance Note 1/2015 pod tytułem „The concept of PPATs”⁴¹, gdzie wyszczególnił osoby zawodowo organizujące transakcje (*Persons professionally arranging transaction* – PPATs). Według treści dokumentu są to następujące podmioty: zorganizowane miejsca obrotu (np. giełda energii elektrycznej i gazu); brokerzy i platformy brokerskie; platformy handlu przepustowościami transgranicznymi; platformy alokacji wtórnej przepustowości; operatorzy Systemów Przesyłowych (albo osoby działające w ich imieniu) organizujące handel gazem, bilansowanie systemów energetycznych i handel przepustowościami; inni pośrednicy (tzw. *sleeves*) przeprowadzający transakcje oferowania usług sprzedaży lub zakupu produktów energetycznych w imieniu innych uczestników rynku, którzy nie mają umowy na handel ze sobą.

Czyn podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Jest to sankcja porównywalna do niedoniesienia stypizowanego na gruncie ustawy karnej⁴².

Przepis koresponduje z art. 240 k.k., który formułuje obowiązek doniesienia, za którego niedotrzymanie grożą określone sankcje karne. Pewnym mankamentem jest brak wyróżnienia okoliczności wyłączających bezprawność czynu (kontratyp działania w granicach uprawnień i obowiązków) na wzór art. 240 § 2 i 3 k.k.

VI. Wątpliwości i uwagi końcowe

Niniejsza praca miała na celu zanalizowanie wprowadzonych do ustawy – Prawo energetyczne przepisów karnych, a także zasygnalizowanie kilku wątpliwości, które pojawiają się po zapoznaniu się z ustawą w jej nowym brzmieniu. W tym podrozdziale skupiono się na tym drugim celu, czyli na wyciągnięciu wniosków i zasygnalizowaniu paru wątpliwości.

Po pierwsze, sankcje przewidziane przez ustawę – Prawo energetyczne niewątpliwie należą do dolegliwych. Zgodnie z art. 33 § 1 i 3 k.k. sąd wymierza grzywnę, określając liczbę stawek i wysokość jednej stawki. Na gruncie kodeksu karnego, stawka dzienna nie może być niższa niż

⁴⁰ Art. 15 rozporządzenia REMIT.

⁴¹ Guidance Note 1/2015 „The concept of PPATs (Persons professionally arranging transactions)” z 4.03.2015 r. Pozyskano z: <http://www.ure.gov.pl/remi/aktualnosc-remit/6513,Obowiazki-osob-zajmujacych-sie-zawodowo-posrednictwem-w-zawieraniu-transakcji-.html> (1.05.2016).

⁴² Art. 240 § 1 przewiduje zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 3. Jednakże, na mocy postanowień z art. 58 § 3 k.k., sąd może orzec karę ograniczenia wolności lub grzywny, a na mocy art. 59 k.k. odstąpić od wymierzenia kary i poprzestać na środku karnym, jeśli uzna to za celowe.

10 zł i nie powinna przekraczać kwoty 2000 zł. Najniższa liczba stawek wynosi 10, najwyższa 540, z zastrzeżeniem: „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”.

Do ustawy wprowadzono maksymalną liczbę stawek w wysokości 2500 (zob. art. 57a ust. 1, art. 57b ust. 1 i 2 upe). Oznacza to, że przy wymierzeniu przez sąd kary maksymalnej, grzywna wynosić będzie 5 mln złotych. Ponadto, zgodnie z art. 33 § 2 k.k. sąd może wymierzyć grzywnę także obok kary pozbawienia wolności, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść majątkową osiągnął (tzw. grzywna kumulatywna). Wprowadzenie tak wysokich sankcji finansowych dla czynów zabronionych czyni z upe jedną z najbardziej represyjnych w sektorze regulowanym (por. Stawicki i Kulczyk, 2013, s. 58)⁴³.

Należy jednak mieć na uwadze, że w przypadku niektórych przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu (rozdział XXXVI k.k.), na mocy art. 309 k.k. grzywnę orzeczoną obok kary pozbawienia wolności można wymierzyć w wymiarze do 3000 stawek dziennych (grzywna w wysokości do 6 mln zł). Dokonywanie manipulacji na rynku (art. 57a) i wykorzystanie informacji wewnętrznej (art. 57b) są przestępstwami przeciwko obrotowi gospodarczemu. W świetle tego, wydaje się, że ustawodawca zachował spójność w sankcjonowaniu czynu zabronionego w regulacji kodeksowej i pozakodeksowej.

Po drugie, niepokojąca jest nieproporcjonalność wymiaru kary. Przykładowo, za zaniechanie przedstawienia informacji (delikt administracyjny z art. 56 ust. 1 pkt 1c) grozi kara pieniężna w wysokości do 1 mln zł, za ujawnienie tajemnicy służbowej (art. 57e) oraz nieprzekazanie informacji Prezesowi URE o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa (art. 57f) – grzywna do 1 mln 80 tys. zł, a za wykorzystanie informacji wewnętrznej (art. 57b) czy dokonanie manipulacji na rynku (art. 57a) – wysoka grzywna do 5 mln zł.

Zadanie ustawodawcy polega na stosownym wyważeniu właściwej relacji stopnia dolegliwości względem rangi dobra chronionego oraz społecznej szkodliwości czynu zabronionego lub deliktu administracyjnego. Wykazane powyżej „wahania” pomiędzy maksymalnymi wysokościami grzywny mogą wzbudzać zastrzeżenia.

Po trzecie, wątpliwości budzi podobny zakres przedmiotowy niektórych czynów zabronionych. W szczególności: kara za ujawnienie tajemnicy służbowej (art. 57e upe) w świetle czynu zabronionego stypizowanego w art. 266 k.k. (ujawnienie informacji stanowiącej tajemnicę), a także kara za nieprzekazanie informacji z art. 57f upe w świetle art. 240 k.k. (obowiązek doniesienia o popełnieniu przestępstwa). W razie wątpliwości interpretacyjnych normy prawa energetycznego będą miały pierwszeństwo w tych przypadkach jako normy *lex specialis*. Jednakże nasuwa się teoretyczne pytanie, czy w takim razie konieczne i sensowne było stypizowanie czynów podobnych w upe.

Po czwarte, w treści artykułu zasygnalizowano kilka niedopatrzeń i wątpliwości dotyczących analizowanych znamion czynów zabronionych. Poczynione komentarze są uwagami *de lege ferenda*, pozwalającymi, w opinii autorki, na konkretniejsze sprecyzowanie przepisów i dzięki temu na uniknięciu wątpliwości interpretacyjnych.

Ciekawym aspektem – który nie jest przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, ale o którym warto napomknąć – jest penalny charakter deliktów administracyjnych. W judykaturze oraz doktrynie podnosi się karny czy też quasi-karny charakter kar pieniężnych. Do interesujących

⁴³ Podobnego zdania są Stawicki i Kulczyk, którzy wyrazili opinię w brzmieniu: „(...) katalog wprost określonych w prawie energetycznym zachowań przedsiębiorców, które są zagrożone karą pieniężną ma niezwykle szeroki zakres (jest to jedna z najbardziej represyjnych polskich ustaw)”. Zob. Stawicki i Kulczyk, 2013, s. 58.

zagadnień należy ich represyjny i prewencyjny charakter, a także zastosowanie procedur i zasad wywodzących się z postępowania karnego (zob. Stawicki i Kulczyk, 2013; Nałęcz, 2005; Rogalski, 2015). Wprowadzenie przepisów karnych do upe może rzucać nowe światło na charakter i funkcje kar pieniężnych.

VII. Zakończenie

Wprowadzone zmiany mają zapewnić przestrzeganie obowiązków wynikających z REMIT. Prezes URE został wyposażony w odpowiednie narzędzia i uprawnienia umożliwiające sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem zasad, a także możliwość sprawnego reagowania w przypadku ich naruszenia czy zagrożenia ich naruszeniem. Stąd rozszerzony katalog deliktów administracyjnych, wprowadzenie procedury kontroli oraz postępowania wyjaśniającego, a w końcu wprowadzenie szerokiego katalogu przepisów karnych.

Sankcje karne, wprowadzone do prawa energetycznego, są niezwykle interesującym *novum*. Zarysowana w niniejszej pracy analiza i płynące z niej wnioski oparte są przede wszystkim na brzmieniu ustawy oraz opinii doktryny. Najciekawszy aspekt – praktyka – jest wciąż przed nami. Przepisy te, prędzej czy później, zostaną zweryfikowane przez Prezesa URE, prokuraturę oraz sądy – czemu warto się przyglądać z zacięciem. Niniejsze opracowanie jest jedynie wstępem do dalszych i pogłębionych badań w tym zakresie.

Bibliografia

- Jodłowski, A. i Szybalski, K. (2015). *Obowiązki uczestników rynku wynikające z REMIT oraz znowelizowanego Prawa energetycznego (cz. I)*. Pozyskano z: <http://wysokienapiecie.pl/prawo-energetyczne/1011-obowiazki-uczestnikow-rynku-wynikajace-z-remit-oraz-znowelizowanego-prawa-energetycznego-cz-i> (10.02.2016).
- Król-Bogomilska, M. (2001). *Kary pieniężne w prawie administracyjnym*. Warszawa: KiK Konieczny i Kruszewski.
- Nałęcz, A. (2005). Kary pieniężne w prawie energetycznym. *Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki*, 2(40).
- Rogalski, M. (2015). *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w Prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*. Warszawa: Uczelnia Łazarskiego.
- Stawicki, A. i Kulczyk, W. (2013). Kwestia określoności przepisów, za naruszenie których mogą zostać nałożone kary pieniężne na przedsiębiorców. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r. w sprawie o sygn. III SK 18/11. *iKAR*, 6(2).

Tabela 1. Analiza przepisów karnych stypizowanych w rozdziale 7a ustawy – Prawo energetyczne

Dobro chronione	Przepis	Czyn zabroniony	Sankcja	Sprawca
Integracja i przejrzystość na rynku	art. 57a ust. 1	dokonywanie manipulacji na rynku	grzywna do 2500 stawek dziennych, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5	
	art. 57a ust. 2	wejście w porozumienie z inną osobą, mające na celu manipulację na rynku	grzywna do 1000 stawek dziennych	
Informacja wewnętrzna	art. 57b ust. 1	działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia REMIT	grzywna do 2500 stawek dziennych, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5	
	art. 57b ust. 2		grzywna do 2500 stawek dziennych, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5	osoba, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. a lub c rozporządzenia REMIT
	art. 57c	działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. b rozporządzenia REMIT	grzywna do 1000 stawek dziennych, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3	
	art. 57d	działanie wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia REMIT	grzywna do 1000 stawek dziennych, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3	
Informacje poufane objęte tajemnicą służbową	art. 57e	ujawnienie tajemnicy służbowej w rozumieniu REMIT	grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2	osoba, na którą ustawa nakłada obowiązek dochowania tajemnicy (tajemnica służbowa)
Wymiar sprawiedliwości	art. 57f	nieprzekazanie informacji Prezesowi URE o każdym uzasadnionym podejrzeniu manipulacji na rynku lub próbie manipulacji na rynku lub informacji o każdym uzasadnionym podejrzeniu niewłaściwego wykorzystywania informacji wewnętrznej	grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3	osoba, która zawodowo zajmuje się pośrednictwem w zawieraniu transakcji i na której ciąży obowiązek wynikający z art. 15 rozporządzenia REMIT

Źródło: opracowanie własne.