



Warszawa, dnia 29 lipca 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1015)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu zapewnienie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii. Głównym celem rozporządzenia jest zwalczanie nadużyć na hurtowym rynku energii.

Państwa członkowskie powinny zapewnić egzekwowanie rozporządzenia poprzez stworzenie odpowiednich regulacji krajowych, szczególnie poprzez określenie proporcjonalnych, skutecznych i odstrasżających sankcji. Obecnie w Polsce nie ma przepisów prawnych regulujących przedmiotowe zagadnienie. Obowiązek stosowania i egzekwowania określonych w rozporządzeniu obowiązków spoczywa na krajowych organach regulacyjnych. W Polsce funkcję tę pełni Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE).

Ustawa rozszerzając został słownik pojęć definiuje informację wewnętrzną, manipulację oraz próbę manipulacji na rynku energii. Rozszerza zadania i uprawnienia prezesa URE. Szczegółowo uregulowano procedurę kontroli podmiotów działających na rynku energii oraz zasady współpracy pomiędzy organami postępowania karnego (sąd, prokurator) i organami kontrolnymi. Ponadto ustawa określa rodzaje sankcji administracyjnych i karnych.

W zakresie nowelizacji ustawy o giełdach towarowych uzupełniono przepisy o regulacje mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa obrotu. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej wyłączono procedury kontroli prowadzonej przez prezesa URE z zasad ogólnych kontroli przedsiębiorców. W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów rozszerzono zakres przedmiotowy nadzoru

nad rynkiem kapitałowym oraz określono zasady współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 97. posiedzeniu w dniu 23 lipca 2015 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3590). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych. Komisja wprowadziła do projektu poprawki redakcyjne.

W trakcie drugiego czytania nie zgłoszono poprawek, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 3 pkt 51 i 52 Prawa energetycznego (P.e.) zdefiniowano pojęcia „manipulacji na rynku” i „próby manipulacji na rynku”. W dalszej części ustawa posługuje się tymi pojęciami używając innych wyrażeń np. „manipulacja” lub „próby manipulacji na hurtowym rynku energii” (np. art. 23b ust. 1, art. 57a ust. 2 P.e.).

Należy podkreślić, że definicja „manipulacji na rynku” i „próby manipulacji na rynku” zawiera w sobie element działania na rynku hurtowym (art. pkt 2 i 3 rozporządzenia 1227/2011 do którego odsyłają odpowiednio art. 3 pkt 51 i 52 P.e.) więc nie ma potrzeby uszczegółowienia tych pojęć poprzez użycie przymiotnika „hurtowy”.

Ponieważ ustawodawca zdefiniował te pojęcia w art. 3 P.e., to powinien w ustawie konsekwentnie się nim posługiwać nie używając synonimów, form skróconych itp.

Uwaga odnosi się odpowiednio do nowelizacji ustawy o giełdach towarowych.

Propozycja poprawki:

1) w art. 1:

a) w pkt 5, w art. 23b w ust. 1 wyrazy „manipulacji lub próby manipulacji na hurtowym rynku energii” zastępuje się wyrazami „manipulacji na rynku lub próby manipulacji na rynku”,

b) w pkt 12:

- w art. 57a w ust. 2 po wyrazie „manipulację” dodaje się wyrazy „na rynku”,
- w art. 57f wyrazy „manipulacji lub próbie manipulacji na hurtowym rynku energii” zastępuje się wyrazami „manipulacji na rynku lub próbie manipulacji na rynku”,

2) w art. 2 w pkt 3, w art. 51a w ust. 2 i 5 wyrazy „manipulacji lub próby manipulacji” zastępuje się wyrazami „manipulacji na rynku lub próby manipulacji na rynku”;

2. W art. 23c w ust. 1 wprowadzono skrót „kontrola REMIT” używając niewłaściwej techniki legislacyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 23 c w ust. 1 wyrazy „„kontrola REMIT”” zastępuje się wyrazami „zwana dalej „kontrolą REMIT”, ”;

3. W art. 23g ust. 1 P.e. wprowadzono możliwość przeszukania lokalu mieszkalnego, innego pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu. Warunkiem przeszukania jest zgoda sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzielona na wniosek Prezesa URE.

Na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów nie przysługuje zażalenie (art. 23g. ust. 3 zdanie drugie). Tym samym może dojść do naruszenia art. 176 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje dwuinstancyjne postępowanie sądowe.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 23g w ust. 3 skreśla się zdanie drugie;

4. Zgodnie z art. 231 ust. 7 P.e. Wraz z protokołem kontroli Prezes URE może zgłosić zalecenia usunięcia przez podmiot kontrolowany nieprawidłowości stwierdzonych na podstawie wyników kontroli, w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania tych zaleceń. Natomiast w ust. 9 znajduje się norma, która nakazuje liczyć termin od dnia

następującego po dniu otrzymania tych zaleceń. W praktyce obie normy są tożsame. Proponuję ujednoczyć przepisy poprzez wprowadzenie następującej poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 23l w ust. 7 skreśla się wyrazy „od dnia otrzymania tych zaleceń”;

5. Przepis art. 23o ust. 2 P.e. nakazuje, aby prokurator lub sąd w sprawach, o których mowa w art. 23b, przekazali Prezesowi URE informacje o prawomocnej odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o prawomocnym umorzeniu postępowania przygotowawczego, a w przypadku wniesienia aktu oskarżenia informację o prawomocnym orzeczeniu sądu. Sprawy określone w art. 23b to sprawy „manipulacji lub próby manipulacji na hurtowym rynku energii oraz niezgodnego z prawem wykorzystywania informacji wewnętrznej w zakresie produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, które nie są instrumentami finansowymi”. Przepisy karne, które sankcjonują wskazane zachowania to art. 57a-57d P.e. To właśnie te przepisy będą stanowić podstawę materialnoprawną postępowania przygotowawczego a następnie sądowego prowadzonego przez prokuratora a następnie sąd. Dlatego przepis art. 23o ust. 2 powinien odsyłać do odpowiednich przepisów karnych.

Poprawka odpowiednio odnosi się do art. 23o ust. 1 art. 23p ust. 1 i 5.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5:

a) w art. 23o:

- w ust. 1 wyrazy „w sprawach, o których mowa w art. 23b,” zastępuje się wyrazami „określonego w art. 57a-57d”,*
- w ust. 2 wyrazy „, o których mowa w art. 23b,” zastępuje się wyrazami „o przestępstwa określone w art. 57a-57d”,*

b) w art. 23p w ust. 1 i 5 wyrazy „w sprawach, o których mowa w art. 23b,” zastępuje się wyrazami „określonego w art. 57a-57d”;

6. Przepis art. 28b pkt 1 dzieli się na litery. Wydaje się, że treść lit. a powinna zostać podzielona na dwie części.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 6, w art. 28b w pkt 1:

- a) we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „toczącym się”,*
- b) w lit. a przed wyrazem „przeciwko” dodaje się wyrazy „toczącym się” oraz skreśla się wyrazy „albo w związku z wykonaniem wniosku o udzielenie pomocy prawnej, pochodzącego od państwa obcego, które na mocy ratyfikowanej umowy międzynarodowej wiążącej Rzeczpospolitą Polską ma prawo występować o udostępnienie tajemnicy służbowej”,*
- c) w lit. b przed wyrazem „postępowaniem” dodaje się wyrazy „toczącym się” oraz średnik zastępuje się przecinkiem,*
- d) dodaje się lit. c w brzmieniu:
„c) wykonaniem wniosku o udzielenie pomocy prawnej, pochodzącego od państwa obcego, które na mocy ratyfikowanej umowy międzynarodowej wiążącej Rzeczpospolitą Polską ma prawo występować o udostępnienie tajemnicy służbowej;”;*

7. Dodawany art. 56 ust. 1 pkt 40 P.e. określa nowy typ deliktu administracyjnego podlegającego ukaraniu. Karze pieniężnej będzie podlegał ten, kto nie przekaze Agencji danych, o których mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1227/2011.

Przepis odsyła do art. art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1227/2011 tylko w zakresie danych. Nie został zatem ograniczony krąg potencjalnych sprawców deliktu. Wynikiem językowej wykładni przepisu byłby obowiązek ukarania każdego, kto nie przekazuje Agencji danych, nawet jeżeli taka osoba nie miałaby żadnego związku z rynkiem energii. Dlatego odesłanie do art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1227/2011 powinno mieścić w sobie również krąg podmiotów, o których mowa w tym przepisie.

Uwaga odnosi się odpowiednio do art. 56 ust. 1 pkt 41 P.e.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 11 w lit. a pkt 40 i 41 otrzymują brzmienie:

„40) wbrew obowiązкови, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1227/2011, nie przekazuje Agencji danych, w tym przekazuje dane nieprawdziwe lub niepełne;

41) wbrew obowiązкови, o którym mowa w art. 8 ust. 5 rozporządzenia 1227/2011, nie przekazuje Agencji lub Prezesowi URE informacji, w tym przekazuje dane nieprawdziwe lub niepełne;”;

8. Ustawa powiększa katalog deliktów administracyjnych o zachowania określone w art. 56 ust. 1 pkt 39-43.

Ustawodawca zapomniał wskazać organu właściwego do nałożenia sankcji za te naruszenia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 11 po lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

„...) w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w zakresie pkt 1-27 i 30a-43 Prezes URE;”;

9. Zgodnie z art. 56 ust. 2g P.e. wysokość kary pieniężnej wymierzonej za dodawane delikty administracyjne wynosi od 10 000 zł do 1 000 000 zł.

Dolna granica zagrożenia karą (10 000 zł) wydaje się zbyt dolegliwa. Należy zauważyć, że utrudniać przebieg kontroli (art. 56 ust. 1 pkt 43 Pe.) może każdy, nie tylko podmiot będący uczestnikiem rynku obrotu energią. Jako przykład można podać zbyt gorliwego dozorcę, który nie wpuszcza kontrolera do pilnowanego obiektu. Nawet minimalna kara będzie w takim wypadku zbyt dolegliwa. Możliwość odstąpienia od wymierzenia kary (art. 56 ust. 6a P.e.) jedynie łagodzi problem, ale go nie likwiduje. Możliwych jest przecież wiele przypadków, w których odstąpienie od wymierzenia kary będzie niezasadne, a minimalna kara będzie zbyt dolegliwa.

Dlatego proponuję następującą poprawkę (zapropozowana kwota jest przykładowa, poza obniżeniem wysokości kary minimalnej dla wszystkich wymienionych naruszeń, można rozważyć obniżenie kary tylko za naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 43 Pe.):

w art. w pkt 11 w pkt b, w ust. 2g wyrazy „10 000 zł” zastępuje się wyrazem „500 zł”;

albo

w art. w pkt 11 w pkt b, ust. 2g otrzymuje brzmienie:

„2g. Wysokość kary pieniężnej wymierzonej:

- 1) w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 39–42, wynosi od 10 000 zł do 1 000 000 zł;
- 2) w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 43, wynosi od 500 zł do 1 000 000 zł.”;

10. Art. 57a ust. 1 Prawa energetycznego typizuje przestępstwo manipulacji na rynku. W ust. 2 przewidziano odpowiedzialność karną za wejście w porozumienie z inną osobą mające na celu manipulację. Wejście w porozumienie jest formą przygotowania, które zgodnie z art. 16 § 1 Kodeksu karnego zachodzi tylko wtedy, gdy sprawca w celu popełnienia czynu zabronionego podejmuje czynności mające stworzyć warunki do przedsięwzięcia czynu zmierzającego bezpośrednio do jego dokonania, w szczególności w tymże celu wchodzi w porozumienie z inną osobą, uzyskuje lub przysposabia środki, zbiera informacje lub sporządza plan działania.

Ustawodawca penalizując przygotowanie do manipulacji na rynku w postaci wejścia w porozumienie z inną osobą, pozostawia inne formy przygotowania (uzyskanie lub przysposobienie środków, zbieranie informacji lub sporządzenie planu działania) irrelewantnymi prawnokarnie.

Niniejsza uwaga nie jest zarzutem wobec takiego sformułowania przepisu, a jedynie przypomnieniem o ogólnych zasadach odpowiedzialności karnej. Owe przypomnienie jest uzasadnione brakiem wzmianki na temat tego przepisu w uzasadnieniu projektu ustawy. Nie ma więc pewności czy przyjęta regulacja jest świadomym wyborem, czy przeoczeniem ustawodawcy.

Gdyby wolą ustawodawcy było rozciągnięcie karalności na wszystkie przypadki przygotowania do popełnienia przestępstwa manipulacji, należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 12, w art. 57a w ust. 2 wyrazy „wchodzi w porozumienie z inną osobą mającą na celu manipulację” zastępuje się wyrazami „czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w ust. 1”;

11. Art. 57b ust. 1 P.e. stanowi, że przestępstwem jest wykorzystanie 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.

Przepis jako formy popełnienia przestępstwa wyróżnia m.in. „nabywanie lub zbywanie”, oraz „próbę nabycia lub zbycia”. Należy podkreślić, że w świetle zasad ogólnych Kodeksu karnego próba nabycia lub zbycia jest usiłowaniem nabycia lub zbycia i podlega ukaraniu na podstawie art. 13 § 1 K.k.¹ Nie wprowadza się więc do przepisów karnych typizujących czyny zabronione odpowiedzialności za usiłowanie.

Wobec powyższego należy skreślić wyrazy wskazujące na odpowiedzialność za usiłowanie.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 12, w art. 57b w ust. 1 skreśla się wyrazy „lub próbę nabycia lub zbycia”;

12. Nowelizacja art. 79 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej polega na dodaniu pkt 4a. W tym przepisie już znajduje się pkt 4a, dlatego dodawany przepis należy oznaczyć jako pkt 4b.

Propozycja poprawki:

¹ Wyjątkiem jest usiłowanie nieudolne z innych względów niż brak przedmiotu nadającego się do popełnienia na nim czynu zabronionego lub użycie środka nie nadającego się do popełnienia czynu zabronionego (argumentum a contrario z art. 13 § 2 K.k.).

w art. 3 w pkt 1:

a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „pkt 4a” zastępuje się wyrazami „pkt 4b”,

b) pkt 4a oznacza się jako pkt 4b.

Michał Gil

Główny legislator