

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

Spis treści

- I. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r. w sprawie o sygn. III SK 18/11 – konieczność precyzyjnego określenia czynu zabronionego
- II. Charakter kar oraz standardy proceduralne
- III. Zasada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* a określoność czynu zabronionego
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł stanowi głos w dyskusji na temat określoności przepisów, za naruszenie których mogą zostać nałożone kary pieniężne na przedsiębiorców. Punktem wyjścia rozważań stał się wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r. w sprawie o sygn. III SK 18/11, w którym sąd orzekł, że przedsiębiorca nie może być karany na podstawie zbyt ogólnych przepisów, w zasadzie stanowiących, że każde naruszenie przepisów prawa daje podstawę do nałożenia kary pieniężnej. Pojawia się więc zasadne pytanie, czy jeśli w postępowaniach przed Prezesem UOKiK i Prezesem URE winny być stosowane standardy proceduralne znane z postępowań karnych, to czy także na płaszczyźnie prawa materialnego nie powinno zostać wyraźnie określone, jakie zachowania (o jakich znamionach) winny być zakazane? W poszukiwaniu odpowiedzi na tak postawione pytanie, autorzy odwołują się do nauki prawa karnego w zakresie dotyczącym kwestii określoności czynu zabronionego, a także dorobku orzeczniczego sądów oraz trybunałów zarówno polskich, jak i europejskich.

Słowa kluczowe: zasada określoności; standardy proceduralne; prawo materialne; kara pieniężna; sankcje; Prezes URE; Prezes UOKiK.

* Radca prawny, partner w kancelarii prawnej WKB Wierciński Kwieciński Baehr.

** Prawnik w kancelarii prawnej WKB Wierciński Kwieciński Baehr.

I. Wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r. w sprawie o sygn. III SK 18/11 – konieczność precyzyjnego określenia czynu zabronionego

W dniu 6 października 2011 r. Sąd Najwyższy wydał ważne orzeczenie dotyczące problematyki tego, na ile precyzyjnie w przepisach prawa powinien zostać określony czyn zagrożony karą (sygn. III SK 18/11¹). Orzeczenie to z pewnością zasługuje na uwagę, dając jednocześnie asumpt do kilku bardziej ogólnych i dalej idących refleksji.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) decyzją z dnia 29 grudnia 2008 r. nałożył na E. Sp. z o.o. z/s w Poznaniu (dalej: Spółka) karę pieniężną w wysokości 150 000 zł. Decyzja ta została wydana na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: PE)². Powodem nałożenia kary pieniężnej było naruszenie warunku 2.1.1 koncesji z dnia 28 czerwca 2007 r. na dystrybucję energii elektrycznej (koncesja) w związku z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (dalej: Rozporządzenie)³. Naruszenie to polegało na przekroczeniu przez Spółkę terminów wydania warunków technicznych, niedochowaniu należytej staranności przy opracowywaniu projektów warunków przyłączenia kierowanych do uzgodnienia do PSE – Operator S.A. z/s w Warszawie (dla farm wiatrowych Komarowo, Przelewice oraz Lubicz) oraz na naruszeniu warunków 2.1.1 i 2.1.2 koncesji poprzez to, że powódka z nieuzasadnionych powodów zwlekała z przedkładaniem do uzgodnienia z operatorem systemu przesyłowego zakresu ekspertyzy wpływu przyłączanych urządzeń wytwórczych na krajową sieć elektroenergetyczną (dla farm wiatrowych Śmigiel I, Śmigiel II, Śrem, Pępowo, Gostyń i Bojanowo).

Zarówno Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Sąd Apelacyjny oddaliły środki odwoławcze wniesione przez Spółkę. W konsekwencji Spółka wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Skarga została przyjęta do rozpoznania.

Sąd Najwyższy stwierdził, iż Sąd drugiej instancji oparł się na założeniu, zgodnie z którym z przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE wynika norma prawna obejmująca swą dyspozycją każdy przejaw naruszenia przez przedsiębiorstwo energetyczne przepisów prawa energetycznego oraz wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych, a także innych niż prawo energetyczne przepisów prawa, adresowanych do przedsiębiorstw energetycznych. Postanowienia koncesji udzielonej Spółce zobowiązywały ją bowiem, co nie było kwestią sporną, do przestrzegania wszystkich przepisów prawa składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższe założenie interpretacyjne było zdaniem Sądu Najwyższego wadliwe. W rezultacie jego przyjęcia przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 PE stanowiłby podstawę dla nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa energetyczne za dowolne uchybienie jakimkolwiek przepisowi prawa. Wykładnia językowa art. 56 ust. 1 pkt 12 PE prowadzi zaś do odmiennej konkluzji. Przepis ten uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Słowo „wynikać”, oznacza zaś, że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 PE stanowi nieprzestrzeganie tylko

¹ LEX nr 1108488.

² Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm. – stan prawny na dzień wydania decyzji.

³ Dz.U. Nr 93, poz. 623 ze zm.

takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji – obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej.

Taka wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 PE – w ocenie Sądu Najwyższego – znajduje dodatkowe potwierdzenie w wykładni systemowej i funkcjonalnej tego przepisu. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 PE jest tylko jednym z wielu przepisów określających podstawowe elementy różnych czynów podlegających karze pieniężnej nakładanej przez Prezesa URE. Wszystkie te przepisy, zawarte w art. 56 ust. 1 pkt 1–16 PE (według stanu prawnego na dzień wydania decyzji), byłyby zbędne, gdyby art. 56 ust. 1 pkt 12 interpretowany był tak, jak uczyniły to w sprawie sądy niższych instancji. Określenie w art. 56 ust. 1 pkt 1–16 PE szczegółowych postaci deliktów administracyjnych podlegających karze pieniężnej byłoby zbędne, gdyż każde z tych zachowań można kwalifikować jako „nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji”, której postanowienia zobowiązują koncesjonariusza do respektowania przepisów Prawa energetycznego bądź innych przepisów prawa obowiązujących w porządku prawnym Rzeczypospolitej. Tymczasem od początku obowiązywania ustawy – Prawo energetyczne przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 odnosił się tylko do jednego z czynów podlegających karze pieniężnej. Uzasadnia to – w ocenie Sądu Najwyższego – przyjęcie założenia, zgodnie z którym stanowiąc o treści art. 56 ust. 1 pkt 1–16 PE, ustawodawca dążył do objęcia sankcją przewidzianą w tym przepisie konkretnych zachowań przedsiębiorstw energetycznych, uznanych za szczególnie niepożądane. To zaś powoduje, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 PE powinien być interpretowany wąsko jako odnoszący się do naruszenia przez przedsiębiorstwo energetyczne szczególnie warunków wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 PE.

II. Charakter kar oraz standardy proceduralne

Stanowisko prezentowane przez Sąd Najwyższy jest słuszne i zasługuje na uznanie. Przedsiębiorca nie może być karany na podstawie zbyt ogólnych przepisów, w zasadzie stanowiących, że każde naruszenie przepisów prawa daje podstawę do nałożenia kary pieniężnej. Jest to tym bardziej uzasadnione, ponieważ 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). Nie ma zatem potrzeby, a tym bardziej możliwości, wprowadzania w tym zakresie przepisów niedookreślonych zawierających klauzule generalne.

Przywołany powyżej wyrok Sądu Najwyższego wpisuje się w szerszą dyskusję na temat charakteru sankcji (kar pieniężnych) nakładanych na podstawie przepisów prawa energetycznego (a także za zasadzie analogii również na podstawie przepisów ustawy). W tym zakresie mamy w ostatnim czasie do czynienia ze swoistą ewolucją poglądów na to zagadnienie, mającą oparcie w przepisach Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja)⁴. Zagadnienie to omawiamy pokrótce poniżej.

⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) czy też Prezes URE są organami administracji publicznej, które prowadzą postępowania administracyjne w interesie publicznym. Działania tych organów mogą bardzo daleko ingerować w działalność gospodarczą, a nakładane przez nie kary mogą być (i zwykle są) bardzo surowe. Rosnąca wysokość kar pieniężnych otwiera z kolei pytanie o ich prawny charakter, w szczególności zaś o to czy zaliczają się one do sankcji administracyjnych, czy też raczej zaliczyć je należy do środków penalnych, właściwych dla prawa wykroczeń czy prawa karnego. Kwestia ta nie została jednoznacznie rozstrzygnięta w rodzimej doktrynie⁵. Przykładowo na gruncie prawa unijnego opinię co do karnego charakteru postępowania przed Komisją Europejską (na potrzeby stosowania art. 6 Konwencji) wyraził Rzecznik Generalny Vesterdorf w sprawie *Rhône Poulenc v. Komisja*⁶, Rzecznik Generalny Léger w sprawie *Baustahlgewebe v. Komisja*⁷ oraz ostatnio Rzecznik Generalna Sharpston w sprawie *KME Germany AG i in.*⁸. Twierdzi się, że kary pieniężne stosowane przez Komisję Europejską za naruszenie reguł prawa konkurencji mają charakter karno-administracyjny. Stąd wskazuje się, że prawo unijne rozwija się w kierunku „nowego, prawa karnego administracyjnego, zaopatrzonego w gwarancje, upodabniającego go do kryminalnego prawa materialnego i procesowego”⁹. To z kolei wywołuje presję na zapewnienie odpowiednich gwarancji procesowych dla uczestników i stron postępowań zwłaszcza w sprawach kartelowych¹⁰.

W tym zakresie warto odnieść się do dorobku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W swoim orzecznictwie¹¹ ETPCz wskazał, że co do zasady wymierzanie kary za praktyki antykonkurencyjne powinno następować w postępowaniu gwarantującym oskarżonemu przedsiębiorcy prawa wynikające z art. 6 Konwencji¹².

Również polskie sądy (w szczególności Sąd Najwyższy) podkreślają, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzania przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji (np. Prezesa URE czy Prezesa UOKiK) w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej¹³. W stosunku do postępowania przed Prezesem UOKiK pogląd został potwierdzony przez

⁵ Zwolennikami pierwszej koncepcji są m.in. S. Gronowski, który określa te kary mianem „sankcji karnoadministracyjnych” (por. S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 400) oraz M. Sachajko, który wskazuje, iż kary te mają charakter „administracyjnych sankcji pieniężnych” (por. M. Sachajko, *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 1, s. 60). Pośrednie stanowisko zdaje się z kolei prezentować M. Król-Bogomilska, która dostrzega podobieństwo kar pieniężnych do środków karnych (por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001, s. 11–20). Zwolennikiem drugiej koncepcji jest A. Stawicki (Por. A. Stawicki [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o Ochronie Konkurencji i Konsumentów. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 1162–1165).

⁶ T-1/89, Zb. Orz. 1991, s. II-00867, pkt I.A.3.

⁷ C-185/95, Zb. Orz. 1998, s. I-8417.

⁸ C-272/09 P, pkt 64 niepubl., orzeczenie dostępne na stronie internetowej pod adresem www.curia.europa.eu; cyt. za: B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Oficyna Wolters Kuwer, Warszawa 2013, s. 184–196.

⁹ O. Górnioł, Wspólnotowe, europejskie, gospodarcze prawo karne?, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 7–8, s. 30; cyt. za: B. Turno, *Leniency...*, s. 184–196.

¹⁰ Zob. B. Turno, *Leniency...*, s. 184–196.

¹¹ Zob. np. sprawa *Lutz v. Germany*, wyrok z 25.08.1987 r., [1988] 10 EHRR 182 oraz sprawa *Ozturk v. Germany*, wyrok z 21.02.1985 r., ser. A, Nr 73, [1984] 6 EHRR 409. Jednocześnie należy wskazać, iż niedawne orzecznictwo ETPCz zdaje się jednak wskazywać, że postępowanie przed Komisją Europejską (w tym nakładane sankcje pieniężne) nie ma charakteru karnego (przynajmniej takiego samego jak sprawy karne o najcięższe przestępstwa), a tym samym, że obecny poziom ochrony przedsiębiorców jest wystarczający. W tym zakresie zob. np. sprawę *Bosphorus Hava Tollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irlandia*, skarga nr 45036/98, Reports 2005-VI, pkt 159 i 165, w której ETPCz stwierdził, że unijny system ochrony praw przedsiębiorców w toku postępowania przed Komisją może być uznany za odpowiadający, równy systemowi ustanowionemu przez Konwencję. Szerzej na ten temat B. Turno, *Leniency...*, s. 184–196.

¹² Szerzej zob. M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 1, s. 55–58; M. Bernatt, *Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku SN z dnia 14.04.2010 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 6, s. 43.

¹³ Zob. np. wyrok SN z 14.04.2010 r., sygn. III SK 1/10; LEX: 579549; wyrok SN z 1.06.2010 r., sygn. III SK 5/10, LEX nr 622205; wyrok SN z 21.09.2010 r., sygn. III SK 8/10, LEX nr 646358; wyrok SN z 21.10.2010 r., sygn. III SK 7/10, LEX nr 686801; wyrok SN z 10.11.2010 r., sygn. III SK 27/08, LEX nr 677766. Zob. także M. Bernatt, *Gwarancje proceduralne w sprawach...*, s. 40–45.

Sąd Najwyższy w wyroku z 21 kwietnia 2011 r.¹⁴. Należy podkreślić, że wymagania Konwencji rozciągają się na tę fazę postępowania administracyjnego, którą da się zakwalifikować jako obojętne (przedsądowe) postępowanie wstępne¹⁵.

Postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk ograniczających konkurencję czy w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinny charakteryzować się najwyższym możliwym poziomem ochrony praw podmiotu „oskarżonego” o ich stosowanie (to samo tyczy się postępowań przed Prezesem URE). Oznacza to, że w postępowaniu przed Prezesem UOKiK czy też Prezesem URE muszą być gwarantowane podstawowe standardy odnoszące się do sprawiedliwości proceduralnej¹⁶, w tym wynikające z art. 6 Konwencji, który ustanawia prawo do sprawiedliwego procesu (*right to a fair trial*)¹⁷. Prawo to obejmuje między innymi prawo przedsiębiorcy do obrony, które jest wspierane przez takie uprawnienia, jak prawo do bycia wysłuchanym (*a right to be heard*), w tym prawo do zapewnienia możliwości ustnego wysłuchania (dostęp do rozprawy) oraz prawo do posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony co wiąże się także z przekazywaniem stronie informacji o istocie i przyczynie stawianych zarzutów¹⁸.

Wskazane powyżej fundamentalne uprawnienia przedsiębiorcy, które można wywieść z art. 6 Konwencji, składające się na tzw. sprawiedliwość proceduralną, znajdują także swoje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 – zasada demokratycznego państwa prawnego, art. 7 – zasada praworządności oraz art. 42 ust. 2 – prawo do obrony, prawo do sądu) oraz kodeksu postępowania administracyjnego (art. 6 – zasada praworządności, art. 7 – zasada prawdy obiektywnej, art. 8 – zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, art. 9 – zasada informowania stron, art. 10 – zasada czynnego udziału stron w postępowaniu).

Co jest ciekawe, tocząca się do tej pory dyskusja ma wymiar raczej proceduralny (*vide* uwagi poczynione powyżej). Niewątpliwie jest jednak tak, że skoro uznano karny lub quasi-karny charakter kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorców (choć w tym zakresie nie ma pełnej zgodności) tocząca się dyskusja będzie coraz bardziej przybierała – zasygnalizowany w przywołanym orzeczeniu Sądu Najwyższego – wymiar materialnoprawny. Dyskusja ta dotyczyć będzie nie tylko tego czy sposób nałożenia kary na przedsiębiorcę jest zgodny ze standardem proceduralnym, lecz także tego w jakim zakresie organy administracji, tam gdzie nakładają kary, muszą uwzględniać dorobek orzeczniczy (głównie z zakresu szeroko pojętego prawa karnego) odnoszący się do zagadnienia określoności czynu. W tym zakresie bardzo ważne jest omawiane orzeczenie Sądu Najwyższego, ponieważ nie tylko w Prawie energetycznym znaleźć można przepisy o charakterze niedookreślonym. Generalnie wiele przepisów będących podstawą odpowiedzialności przedsiębiorców (dających możliwość nakładania kar pieniężnych) ma bardzo ogólny charakter i są one zawarte w wielu różnych ustawach regulujących prowadzenie działalności

¹⁴ Sygn. III SK 45/10, LEX nr 902078.

¹⁵ Z. Kmiecik, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1, s. 29; M. Bernatt, *Gwarancje proceduralne w sprawach...*, s. 42–44.

¹⁶ Istotny wymiar sprawiedliwości proceduralnej podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.01.2006 r., sygn. SK 30/05, OTK 2006/1 A, poz. 2.

¹⁷ Szerzej M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 1(791), s. 50–63.

¹⁸ M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu...*, s. 62; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

gospodarczej. Przykładowo, jednym z zachowań uznawanych za zabronione na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁹ jest stosowanie antykonkurencyjnych rabatów, przy czym norma prawna zakazująca stosowania tychże rabatów została wyinterpretowana z art. 9 ustawy – tj. przepisu, w którym słowo rabat nie pojawia się ani razu.

Zatem, jeśli w postępowaniach przez Prezesem UOKiK i Prezesem URE winny być stosowane standardy proceduralne znane z postępowań karnych, to pojawia się ważne pytanie: czy także na płaszczyźnie prawa materialnego nie powinno zostać wyraźnie określone, jakie zachowania (o jakich znamionach) winny być zakazane.

Należy wskazać, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) stanowi część ogólnych zasad prawa, będących podstawą tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i została wyrażona w różnych umowach międzynarodowych, w szczególności w art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²⁰, a także w art. 7 Konwencji²¹ oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z zasady tej wynika, że ustawa powinna jasno określać czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy (lub właściwy organ) jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności²².

W kontekście powyższych wywodów powstaje kolejne ciekawe pytanie, o to w jakim zakresie wskazane standardy powinny być wykorzystywane przy interpretacji przepisów aktów prawnych, takich jak prawo energetyczne czy ustawa, biorąc pod uwagę, że kary tam przewidziane nakładane są najczęściej na przedsiębiorców, nie zaś osoby fizyczne. Warto tu odnieść się do dorobku nauki prawa karnego dotyczącego kwestii określoności czynu zabronionego.

III. Zasada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* a określoność czynu zabronionego

Zarówno zasada *nullum crimen sine lege*, jak i ściśle z nią związana zasada *nulla poena sine lege* stanowią niewątpliwie najsilniejsze i najlepiej rozpoznawalne zasady demokratycznego państwa prawa²³. Zasada ta znalazła swoje odzwierciedlenie w art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 42 ust. 1 zd. 1 stanowi: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”, natomiast przepis art. 31 ust. 3 wprowadza wymóg ustawowej formy dla wszelkiego rodzaju ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności²⁴. Wskazane normy konstytucyjne wprowadzają warunek regulacji na poziomie

¹⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.); dalej: ustawa lub uokik z 2007 r.

²⁰ Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 ze sprost.; dalej: Karta Praw Podstawowych.

²¹ Zob. wyr. TS: z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawach połączonych C 74/95 i C 129/95 X, Rec. str. I 6609, pkt 25 i z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C 189/02 P, C 202/02 P, od C 205/02 P do C 208/02 P i C 213/02 P *Dansk Rørindustri i in. v. Komisij*, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 215–219.

²² Zob. wyr. ETPCz z 22.06.2000 r. w sprawie *Coëme i in. v. Belgij*, Zbiór wyroków i decyzji, 2000 VII, pkt 145.

²³ Zob. A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Ossolineum, INP PAN, Wrocław 1991. Zob. również: T. Bukiet-Nagórska, *Kilka uwag o zasadzie nullum crimen sine lege w polskim porządku prawnym*, [w:] K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości*. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 35 i n.

²⁴ Zasada *nullum crimen sine lege* została również uregulowana w art. 1 § 1 k.k. w sposób w zasadzie tożsamy z omawianą normą konstytucyjną, jednak, jak wskazuje się w nauce prawa karnego, powtórzenie omawianej regulacji konstytucyjnej w kodeksie karnym jest uzasadnione odmiennym kręgiem adresatów tych norm. Tak też norma konstytucyjna adresowana jest przede wszystkim do ustawodawcy zwykłego, norma kodeksowa zaś do sędziego orzekającego na podstawie ustawy karnej i konstytuuje wobec niego zakaz realizacji odpowiedzialności karnej na innej niż ustawowa podstawie. Tak: P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 89 i nast.; L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna*

ustawy zarówno samego zakazu prawnokarnego, jak i kary²⁵. Analizowana zasada pełni funkcję gwarancyjną – nakłada na ustawodawcę obowiązek typizacji zachowań karalnych i samej kary na poziomie ustawy. Podmiot praw (czyli także przedsiębiorca) musi bowiem mieć możliwość rozpoznania sfery zachowań, za które przewidziana jest sankcja karna, jak również musi mieć możliwość rozpoznania następstw ewentualnego przełamania normy nakazu bądź zakazu prawnokarnego²⁶. W tym kontekście należy zauważyć, że sankcja karna jest immanentnie związana z określonym typem zachowania, przy czym jest to rodzaj powiązania organicznego, nie można bowiem sensownie analizować zasady wyłączności ustawowego regulowania sankcji karnej w oderwaniu od związanego z nią typu (opisu czynu karalnego)²⁷. Sankcja karna jako forma drastycznej ingerencji w podstawowe prawa i wolności danego podmiotu swoje merytoryczne uzasadnienie czerpie właśnie z opisu zachowania zakazanego. Konstytucyjny charakter zasady *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege* jest obecnie powszechnie przyjmowany w doktrynie²⁸.

Zagadnienie określoności czynu zabronionego i kary stało się przedmiotem licznych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 13 czerwca 1994 r. w sprawie S. 1/94 Trybunał uznał, że: „wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i (...) elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawno-karne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny”²⁹. Podobne stanowisko Trybunał zajął w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie U. 7/93, stwierdzając, że: „w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym (...) powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji”³⁰. Zasadę zupełności regulacji prawnokarnej Trybunał Konstytucyjny w sposób kategoriyczny sformułował w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1994 r. w sprawie K 11/94, uznając, że „ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. Obejmuje to oczywiście i element podmiotowy, to znaczy określenie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego. Ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczyć kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. Nie może tego natomiast dokonywać akt wykonawczy, bo w prawie

²⁵ *a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 9–10, s. 24; A. Zoll, *Nowa kodyfikacja karna w świetle Konstytucji*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1997, z. 2, s. 99.

²⁶ Szerzej na temat aksjologicznego uzasadnienia zasady wyłączności ustawy: W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 102 i n. Zob. również A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka...*, s. 506.

²⁷ Zob. P. Burzyński, *Ustawowe określenie...*, s. 89 i nast.

²⁸ *Ibidem* s. 89 i nast.

²⁹ L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna...*, s. 24 i n.; A. Zoll, *Nowa kodyfikacja karna...*, s. 99.

³⁰ OTK 1994, cz. I, s. 271.

³¹ OTK 1994, cz. I, s. 41.

karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny. Wynika to z zasady *nullum crimen sine lege*, stanowiącej nieodłączny element państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych)³¹. W orzeczeniu z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie P 2/00 Trybunał Konstytucyjny dopuścił wszakże możliwość odwołania się do aktów podustawowych w celu doprecyzowania znamion czynu zabronionego: „nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia. (...) Akty niższej rangi są szybciej dostosowywane do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, odzwierciedlają wzrost cen, stawek podatkowych itd. Pozwala to uniknąć częstych nowelizacji ustawy, co służy stabilności prawa”³².

Zagadnienie zupełności regulacji prawnokarnej na poziomie ustawy stanowi obecnie jedno z bardziej kontrowersyjnych zagadnień prawa karnego – nie dotyczy to słuszności zasady, a raczej możliwości jej pełnego zrealizowania i ewentualnego określenia dopuszczalnych wyjątków, jak również ich teoretycznoprawnego uzasadnienia³³. A. Zoll uznaje za dopuszczalne doprecyzowanie treści znamienia ustawowego na podstawie aktu prawnego niższego niż ustawa, o ile został on wydany w oparciu o ustawowe upoważnienie (przepis blankietowy), nigdy nie może to jednak prowadzić do dopełnienia (uzupełnienia) opisu czynu zabronionego; również posługiwanie się znamionami normatywnymi – zdaniem autora – dopuszczalne jest wyjątkowo, z analogicznymi zastrzeżeniami³⁴. W. Wróbel, podejmując próbę ustalenia poziomu związania ustawodawcy zasadą wyłączności ustawy w zakresie regulacji prawnokarnej, wskazuje, że w odniesieniu do norm sankcjonujących (norm kompetencyjnych) zasadę wyłączności ustawowej należy rozumieć wąsko: „jako bezwzględny zakaz stanowienia lub rozszerzania tej kompetencji w innych aktach niż formalnie rozumiane akty ustawowe parlamentu. Przepisy podustawowe mogą określać jej treść wyłącznie w granicach przewidzianych w ustawie”³⁵. W odniesieniu do analizowanej problematyki warto jeszcze przywołać ważną uwagę poczynioną przez W. Wróbla, który – wychodząc od koncepcji norm sprzężonych – wskazuje, że wątpliwości co do stopnia określoności regulacji prawnokarnej na poziomie ustawy występują zwłaszcza w przypadku norm sankcjonowanych, przy czym znaczna część przepisów karnych odsyła w zakresie ustalenia bezprawności do norm leżących poza prawem karnym, normy te zaś nie są wyłącznie normami generalnymi, lecz bardzo często normami indywidualnymi, a z punktu widzenia analizy realizacji przesłanek normy sankcjonującej istotne jest ustalenie znamienia bezprawności zachowania. Dalej autor stwierdza: „skoro bezprawność może być ustalana zarówno w oparciu o ciężące na jednostce obowiązki o charakterze generalnym, jak i indywidualnym, trudno jest w takim wypadku przyjmować, że działa zasada wyłączności ustawowej (...) W istocie o możliwościach formułowania wobec jednostki określonych

³¹ OTK 1994, cz. I, s. 137. Stanowisko Trybunału ustalone w powołanym orzeczeniu stało się przedmiotem krytyki doktryny jako nienadające się do urzeczywistnienia. Zob. np. L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja...*, s. 26 i przywoływana tam literatura.

³² OTK ZU 2001, z. 2, poz. 32.

³³ Szerzej na temat poglądów doktryny w odniesieniu do poruszonego problemu zob. W. Wróbel, *Zmiana normatywna...*, s. 119 i n.

³⁴ A. Zoll [w:] G. Bogdan, Z. Cwiakalski, E. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny, Zakamycze*, Kraków 1999, s. 47–48.

³⁵ W. Wróbel, *Zmiana normatywna...*, s. 137.

nakazów i zakazów tak w aktach indywidualnych, jak i generalnych decydować będą raczej w ogólne zasady konstytucyjne (...) w zakresie generalnych norm prawa stanowionego, zastosowanie będą miały wszystkie reguły, jakie konstytucja odnosi do możliwych źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W przypadku norm o charakterze indywidualnym inne zasady odnosić się będą do stanowienia obowiązków o charakterze prywatnoprawnym (zasada autonomii woli, swobody umów), inne zaś do obowiązków publicznoprawnych (dopuszczalne podstawy orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych)³⁶. Wydaje się, że wymóg określoności ustawowej regulacji prawno-karnej można sprowadzić do nakazu precyzyjnego określenia na poziomie ustawy zakresu tych zachowań naruszających normę (normy) sankcjonowaną, które wymagają reakcji prawno-karnej. To już na poziomie ustawy karnej musi istnieć możliwość dekodowania zachowania zakazanego, a ewentualne odesłania do aktów podustawowych mogą mieć na celu jedynie doprecyzowanie znamion czynu, nie mogą zaś prowadzić do rozszerzenia pola kryminalizacji³⁷. Podejście to jest zgodne z przywoływanym wcześniej orzecznictwem ETPCz na podstawie art. 7 Konwencji, a także orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

IV. Podsumowanie

Dziś zbyt wcześnie byłoby przesądzić czy też stawiać jednoznaczne wnioski co do tego, czy przy swojej bardzo ogólnej redakcji przepisy aktów prawnych, takich jak prawo energetyczne czy ustawa w zakresie, w jakim stanowią podstawę do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców, mogą być niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencją, Kartą Praw Podstawowych oraz ukształtowanym na ich gruncie dorobkiem orzecznictwem. Można już natomiast dziś stwierdzić, że kwestia określoności czynu zabronionego w odniesieniu do zachowań sankcjonowanych na gruncie prawa energetycznego czy ustawy jest bardzo ciekawym zagadnieniem, które w przekonaniu autorów prędzej czy później stanie się przedmiotem weryfikacji sądowej. Przedsiębiorcy, na których nakładane są kary pieniężne zapewne coraz mocniej akcentować będą kwestię gwarancji konstytucyjnych i to nie tylko w zakresie reguł postępowania, ale także w kwestiach prawa materialnego i wymogu jego jednoznaczności (określoności).

³⁶ Ibidem, s. 134.

³⁷ Zob. P. Burzyński, *Ustawowe określenie...*, s. 95 i przywoływana tam literatura.