

Warszawa, dnia 05.05.1999 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego**  
**(sygn akt. 12/99)**

Stosownie do zlecenia z dnia 15 kwietnia 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 kwietnia 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r., - Prawo energetyczne (Dz. U. nr 54, poz. 348 z późn. zm).

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 46 cyt. ustawy w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla Ministra Gospodarki do określenia - w drodze rozporządzenia - zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, jest niezgodny z art. 76 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca uzasadnia zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu tym, że ustawa - Prawo energetyczne nie normuje w ogóle problematyki rozliczeń, o których mowa. Mimo to ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do określenia zasad rozliczeń z odbiorcami energii elektrycznej, gazu i ciepła na podstawie art. 46 ustawy. Według RPO, zaskarżony przepis nie spełnia wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ odsyła do regulacji wykonawczej sprawy, które nie były przedmiotem regulacji ustawowej. W tej sytuacji brak jest ustawowych kryteriów (punktów odniesienia) oceny przepisów rozporządzeń Ministra Gospodarki wydanych na podstawie art. 46 ustawy - z punktu widzenia ochrony interesów odbiorców energii elektrycznej, gazu i ciepła, która to ochrona jest jednym z celów ustawy (art. 1 ust. 2). Wbrew temu celowi, zaskarżona ustawa nie określa, chociażby w zarysie ogólnym, zakresu ochrony konsumentów występujących w roli indywidualnych odbiorców "dóbr" energetycznych. Zdaniem RPO, przekazanie tej sprawy do wyłącznej kompetencji organu władzy wykonawczej jest niezgodne z art. 76 Konstytucji.

2. Zarzuty Wnioskodawcy są zasadne. Ocena taka stanowi konkluzję poniższego wyводу.

Na podstawie art. 46 ustawy - Prawo energetyczne Minister Gospodarki wydał rozporządzenia:

- z dnia 6 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (Dz. U. nr 132, poz. 867) oraz

- z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (Dz. U. nr 153, poz. 1002).

Ogólne zasady kształtowania i kalkulacji taryf zostały określone w art. 45 ustawy. Okoliczność ta przesądza o konstytucyjności pierwszego członu upoważnienia zawartego w zaskarżonym przepisie. Chodzi tu o upoważnienie do określenia szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf. **Ustawa - Prawo energetyczne nie zawiera natomiast żadnych unormowań, które miałyby charakter kierunkowych (ogólnych) zasad rozliczeń w zakresie przewidzianym w drugim członie dyspozycji art. 46. Brakuje w niej także wytycznych (wskazówek ustawowych) dotyczących treści rozporządzeń Ministra Gospodarki, które mają regulować "zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasady rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach".** Jediną wzmiankę w sprawie rozliczeń zawiera art. 5 ust. 2 ustawy, dotyczący treści umowy o dostarczanie paliw lub energii (umowa powinna zawierać postanowienie dotyczące sposobu rozliczeń z tego tytułu).

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że rozporządzenia są wydawane:

- 1) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i
- 2) w celu jej wykonania.

Wypada zauważyć, że skoro ustawa - Prawo energetyczne nie zawiera unormowań w przedmiocie "zasad rozliczeń", o których mowa w art. 46, to trudno byłoby uznać, że upoważnienie do wydania rozporządzeń w

tym zakresie ma na celu jej wykonanie. Upoważnienie to ma bowiem charakter blankietowy, którego cechą znamioną jest przekazanie organowi władzy wykonawczej pełnej kompetencji do uregulowania określonej problematyki w sposób dowolny. Taki charakter upoważnienia wyłącza **a priori** jakiegokolwiek zarzuty niezgodności przepisów aktu prawnego wykonawczego z ustawą zawierającą upoważnienie.

Drugi człon dyspozycji zaskarżonego przepisu upoważnia Ministra Gospodarki do określenia zasad, a nie np. sposobu rozliczeń. Oznacza to, że ustawodawca uznał owe zasady za kwestię nie zasługującą na regulację ustawową, pozostawiając organowi władzy ustawodawczej całkowitą swobodę w kształtowaniu praw i obowiązków odbiorców energii elektrycznej i ciepłej oraz gazu w tym zakresie.

Powołany już art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby upoważnienie określało m.in. zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu. Zakwestionowany art. 46 ustawy - Prawo energetyczne określa nie tyle zakres spraw, co kompleks zagadnień związanych z rozliczeniem w obrocie, przekazanych do unormowania w drodze aktu wykonawczego, skoro w nim mają być określone "zasady rozliczeń". W związku z tym nasuwa się krytyczna uwaga o charakterze ogólniejszym, że ustawodawca zbyt często upoważnia organy władzy wykonawczej do określenia "zasad" bądź "szczegółowych zasad", podczas gdy wymagane zachowanie się (działanie, postępowanie) adresata normy prawnej zasługujące na miano zasady, powinno być przedmiotem regulacji ustawowej, a nie aktu prawnego wykonawczego.

Zaskarżony przepis nie zawiera żadnych wytycznych w odniesieniu do treści rozporządzeń Ministra Gospodarki dotyczących zasad rozliczeń. Chociażby z tego względu nie spełnia on wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustawa - Prawo energetyczne została uchwalona jeszcze w okresie obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Należy ocenić, że art. 46 ustawy był niezgodny także z art. 56 ust. 3 cyt. Ustawy Konstytucyjnej, który stanowił, że minister wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. Tymczasem blankietowy charakter zaskarżonego przepisu sprawia, że wydane przez Ministra Gospodarki rozporządzenia w zakresie "zasad rozliczeń" należałoby zakwalifikować jako swoiste uzupełnienie ustawy. Rozporządzenia te normują bowiem od podstaw kwestię nie uwzględnioną w tej ustawie. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że artykuł 46 ustawy upoważnia organ administracji rządowej do wydania rozporządzeń nie w celu wykonania ustawy, lecz w celu samodzielnego uregulowania "zasad rozliczeń".

3. Zasady rozliczeń, o których mowa w art. 46 ustawy, dotyczą m.in. indywidualnych odbiorców energii elektrycznej, gazu i energii ciepłej w lokalach. Ustawodawca, rezygnując z udzielenia Ministrowi Gospodarki wskazówek (wytycznych) ograniczających jego samodzielność w kształtowaniu tych zasad, tym samym nie wykonał dyspozycji art. 76 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Bezsporny zaś jest fakt, że indywidualni odbiorcy produktów energetycznych należą do kategorii konsumentów, z którymi dostawcy owych produktów zawierają umowy masowe. Integralną częścią tych umów są regulaminy dostaw i rozliczeń itp. warunki umów, opracowane jednostronnie przez dostawców. Wspomniane regulaminy powinny, rzecz jasna, respektować obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie. Wypada zgodzić się z poglądem RPO, że ze względu na monopolistyczną pozycję przedsiębiorstw występujących w roli dostawców energii elektrycznej i ciepłej oraz gazu, zachodzi potrzeba ochrony interesów odbiorców tych dóbr przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. W myśl art. 76 Konstytucji zakres tej ochrony określa ustawa. Tymczasem art. 46 ani żaden inny przepis ustawy - Prawo energetyczne nie wskazuje nawet ogólnych kierunków takiej ochrony, ani nie udziela stosownych wytycznych Ministrowi Gospodarki, którymi powinien kierować się przy wydawaniu rozporządzeń określających "zasady rozliczeń". Uwagi powyższe skłaniają do wyrażenia poglądu, że zaskarżony przepis pozostaje w opozycji również do art. 76 Konstytucji.

*Opracował: Witold Pawełko*