

**Wojciech Kosior**

**WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA ENERGETYCZNEGO  
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

**Uwagi ogólne**

Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (DzU nr 54, poz. 348) – dalej jako: prawo energetyczne – reguluje jeden z najważniejszych działów gospodarki, jakim jest obrót paliwami i energią. Z ekonomiczno-politycznego punktu widzenia paliwa i energia są dobrami rzadkimi i użytecznymi stanowiącymi dobro strategiczne. Z prawniczego punktu widzenia są one przedmiotem stosunków prawnych tak prywatnych, jak i publicznych. Prawo energetyczne stanowi zatem połączenie dwóch odrębnych gałęzi prawa, jakimi są prawo cywilne i prawo administracyjne. Przejawem tego połączenia jest z jednej strony uznanie, iż relacje między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą są typowymi relacjami cywilnoprawnymi, a z drugiej – przyznanie szerokiego wpływu regulatora narzędziami charakterystycznymi dla prawa administracyjnego<sup>1</sup>.

Prawo energetyczne *sensu largo* oznacza zespół norm prawnych regulujących prawa i obowiązki przedsiębiorstw energetycznych, odbiorców końcowych paliw i energii, jak również innych uczestników rynków paliw i energii w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, promowania konkurencji, ochrony odbiorców końcowych i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz związanych z ich realizacją zadań i kompetencji organów administracji publicznej<sup>2</sup>.

Na gruncie tych norm państwo poprzez swoje organy zostało uprawnione do władczego wkraczania w działalność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych i użytkowników paliw i energii m.in. poprzez: udzielanie koncesji, roz-

<sup>1</sup> M. Czarnačka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne – Komentarz*, Warszawa 2012, (Legalis).

<sup>2</sup> Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne – Komentarz*, 2010 Warszawa, (LEX).

strzyganie sporów, zatwierdzanie taryf, wielopłaszczyznową kontrolę działalności aż po możliwość wymierzania kar pieniężnych<sup>3</sup>.

Wspomniana działalność chroniona jest konstytucyjną zasadą z art. 22 Konstytucji RP, w myśl której ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny<sup>4</sup>.

Z uwagi na powyższą okoliczność, jak również ze względu na znaczenie przepisów prawa energetycznego w systemie prawa Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie uczynił przedmiotem swoich rozważań i poddał konstytucyjnej ocenie niektóre zapisy tejże ustawy.

Literatura przedmiotu z zakresu prawa energetycznego nie należy do zbyt bogatych, stąd też zasadniczą rolą niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydanego na kanwie przepisów ustawy – Prawo energetyczne w sposób jednolity i przejrzysty, co pozwoli spojrzeć na regulacje prawa energetycznego przez pryzmat przepisów o charakterze zasadniczym zawartych w Konstytucji RP. Przedstawione w sposób syntetyczny zapatrywania prawne Trybunału Konstytucyjnego opatrzone stosownym komentarzem pozwolą na przybliżenie wyrażonych w wyrokach zagadnień przy jednoczesnym zrozumieniu niektórych aspektów tej szczególnej gałęzi prawa, co umożliwi poszerzenie wiedzy z tego zakresu i może stanowić przyczynek do dalszych badań nad prawem energetycznym

Wymaga jednak podkreślenia, iż część opisanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do przepisów w poprzednim, obecnie nieobowiązującym już brzmieniu, co zrodziło dwa problemy badawcze. Podstawowym problemem jest próba odpowiedzi na pytanie, czy poglądy zawarte w wyrokach Trybunału zachowują aktualność w stosunku do zmienionych już przepisów oraz czy zmiany te w pełni odpowiadają wymogom sformułowanym przez Trybunał. Dodatkowym zagadnieniem jest ustalenie, w jaki sposób zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego i zmiany na ich podstawie wprowadzone przyczyniły się do stabilizacji prawa energetycznego.

### **Art. 9 ustawy – Prawo energetyczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

Artykuł 9 prawa energetycznego zawiera upoważnienia do wydawania rozporządzeń wykonawczych w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych w przedmiocie: zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności systemu, równouprawnienia odbiorców oraz szczegółowych kwestii technicznych. Upo-

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (DzU nr 78, poz. 483).

ważnienie do wydania rozporządzeń wkracza dość daleko w prawa i obowiązki stron, ponieważ na podstawie aktów wykonawczych wydawane są warunki przyłączenia do sieci dla odbiorców. Rozporządzenia determinują również warunki świadczenia usług przesyłania i dystrybucji (w zakresie gazu, energii elektrycznej i energii cieplnej), a także dostępu do magazynowania i skraplania paliw gazowych<sup>5</sup>. Za słuszne zatem należy uznać stwierdzenie, iż powyższy przepis jest *de facto* adresowany nie do stron umowy, ale do organów administracji rządowej<sup>6</sup>. Przedmiotem rozważań Trybunału był art. 9 ust. 3 prawa energetycznego. Trzeba jednak podkreślić, że ustawa prawo energetyczne obowiązuje od blisko 16 lat i na przestrzeni tego kilkunastoletniego okresu była ona wielokrotnie nowelizowana, w tym także w zakresie przepisów zawierających delegacje ustawowe. W konsekwencji zmiana regulacji ustawowych powodowała konieczność dostosowania do nich przepisów wykonawczych. Zatem, wobec zmian zakresu delegacji dla ministra właściwego do spraw gospodarki wydawane były kolejne rozporządzenia regulujące zasady funkcjonowania systemu gazowego, elektroenergetycznego oraz systemów ciepłowniczych<sup>7</sup>.

Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt: P 24/05, art. 9 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2002 r.<sup>8</sup>, w zakresie, w jakim nakładał na określone w nim przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek zakupu energii oraz ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, uznany został za zgodny z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Powodem rozpatrzenia przedmiotowej sprawy przez Trybunał był spór sądowy, którego przedmiotem była prawidłowość zastosowania wobec przedsiębiorstw energetycznych kary pieniężnej przewidzianej w art. 56 ust. 1 prawa energetycznego, w myśl, którego Prezes Urzędu Regulacji Energetyki był uprawniony do wymierzenia kary pieniężnej temu, kto nie przestrzegał obowiązku zakupu energii, nałożonego przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 3 prawa energetycznego.

Wskazany wyrok Trybunał Konstytucyjny odniósł się do relacji prawa energetycznego i konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej, a także do obowiązków władz publicznych w sektorze bezpieczeństwa energetycznego.

---

<sup>5</sup> M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne...*

<sup>6</sup> A. Lipiński, *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego/1998/5/2.

<sup>7</sup> Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne...*

<sup>8</sup> Art. 9 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne w brzmieniu do 31 grudnia 2002 r.: „Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, nałoży na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz określi szczegółowy zakres tego obowiązku, uwzględniając technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu”.

Uzasadniając omawiany wyrok, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż gospodarka energetyczna podlega prawom rynku regulowanego, a dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy więc do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą: wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji RP) oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)<sup>9</sup>.

Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja tego obowiązku uzasadnia poddanie gospodarki energetycznej ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznym dla rynku regulowanego i znajdującym oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, z zastrzeżeniem jednak, że nie mogą naruszać istoty wolności i praw, o których mowa w Konstytucji RP<sup>10</sup>.

Słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny, iż ustawa – Prawo energetyczne wprowadza w dziedzinie gospodarki energetycznej liczne ograniczenia natury administracyjnej charakterystyczne dla rynku regulowanego, polegające na tym, że państwo wkracza władczo w działalność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych<sup>11</sup>. Jednakże pomimo tak daleko idących uprawnień aparatu państwowego nie można zapominać, iż stosunki prawne łączące przedsiębiorstwo energetyczne z innymi uczestnikami rynku energetycznego to nadal przede wszystkim stosunki cywilnoprawne łączące to przedsiębiorstwo z odbiorcą usług<sup>12</sup>.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd z piśmiennictwa, wskazujący na to, iż przedsiębiorstwa energetyczne są *de facto* przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i jako takie powinny podlegać dalej idącej reglamentacji niż inni przedsiębiorcy<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> H. Palarz, *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2004, s. 18.

<sup>13</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, „Acta Universitatis Vratislaviensis nr 2154”, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 419.

Powracając jednak do omawianego wyroku: Trybunał odwołał się do poglądu doktryny, iż zarówno specyfika rynku energetycznego, który jest rynkiem regulowanym, jak też konstytucyjnie legitymowane potrzeby uzasadniają ograniczenie wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do tej dziedziny gospodarki. W tej właśnie sferze znajduje potwierdzenie teza, w myśl której wolność gospodarcza jest silnie związana z interesem innych podmiotów, w tym także z interesem publicznym, co może stanowić podstawę do wprowadzenia ograniczeń o szerszym zakresie niż w przypadku np. wolności o charakterze osobistym<sup>14</sup>.

Jednakże takie ograniczenia mogą być wprowadzone jedynie z zachowaniem konstytucyjnego wymogu z art. 22 Konstytucji RP, wedle którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania formy ustawy przy ograniczeniu wolności działalności gospodarczej nie oznacza zakazu rozdzielenia normowanych materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze<sup>15</sup>. Podkreślić jednak należy, iż przy regulowaniu wolności działalności gospodarczej zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a unormowanie ustawowe powinno odpowiadać zasadzie określoności<sup>16</sup>. Wielokrotnie znalazło wyraz przekonanie, że nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podstawowe bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii<sup>17</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku słusznie skonstatował, iż odesłanie do rozporządzenia dla unormowania kwestii szczegółowych jest zasadniczo dopuszczalne i musi przebiegać przy poszanowaniu zasad określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał podkreślił również, iż obowiązki przedsiębiorstw energetycznych, których dotyczy niniejsza sprawa, wynikały z ustawy, nie zaś z rozporządzenia, a to oznacza zgodność art. 9 ust. 3 prawa energetycznego (w brzmieniu poprzednio obowiązującym – *przyp. W. K.*) stanowiącego przedmiot badania zgodności z art. 22 Konstytucji RP<sup>18</sup>.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt: P 24/05, zwrócił uwagę na służebny charakter dostępu do zasobów energetycznych w stosunku do takich wartości, jak: istnienie społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenność i niepodległość państwa, zapewnienie wolności i praw człowieka, podkreślając jednocześnie, iż dyspono-

---

<sup>14</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 88.

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału..., sygn. P 24/05.

<sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału..., sygn. P 24/05.

wanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP<sup>19</sup>.

### **Art. 45 ustawy – Prawo energetyczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

Funkcją przepisów art. 45 prawa energetycznego jest określenie ramowych i generalnych zasad, według których powinny być ustalane taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła. Określenie szczegółów w kwestii, jak kształtować takie taryfy, w tym jak kalkulować ceny i stawki opłat zawierane w tych taryfach, ustawodawca delegował przepisami art. 46 prawa energetycznego do rozporządzeń taryfowych<sup>20</sup>. Zagadnienie konstytucyjności art. 46 prawa energetycznego zostało szczegółowo opisane w dalszej części artykułu.

Przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego był art. 45 ust. 5 prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym przed dniem 3 maja 2005 r.<sup>21</sup> Powodem, dla którego Trybunał poddał ww. przepis konstytucyjnej ocenie, był zarzut, iż w przepisie tym przyjęto rozwiązanie arbitralne i całkowicie nieuzasadnione z punktu widzenia ważnych interesów społecznych, których ma bronić ustawa. Arbitralność przedmiotowego przepisu – w ocenie strony skarżącej – miała polegać na tym, iż ustalenie, że udział opłat stałych w stawkach opłat za usługi przesyłowe nie może przekraczać 40%, takie bowiem rozwiązanie zwiększa ryzyko prowadzonej działalności gospodarczej i zmniejsza efektywność ekonomiczną, jest ekonomicznie nieracjonalne<sup>22</sup>. Wzorcami kontroli dla zaskarżonego przepisu miały być art. 2 i 22 Konstytucji RP.

Jednakże, jak zostało wyżej wskazane, przedmiotowy przepis w zaskarżonym brzmieniu przestał obowiązywać z dniem 3 maja 2005 r. i został zastąpiony zapisem zgodnie, z którym: „Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii kalkulują stawki opłat za usługi przesyłania lub dystrybucji w taki sposób, aby udział opłat stałych w łącznych opłatach za świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji dla danej grupy odbiorców nie był większy niż ustalony przez Prezesa URE”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne...*

<sup>20</sup> M. Woszczyk, *Prawo energetyczne – Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>21</sup> Art. 45 ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne w brzmieniu do 3 maja 2005 r.: „Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła kalkulują stawki opłat za usługi przesyłowe w taki sposób, aby udział opłat stałych za świadczenie usług przesyłowych w łącznych opłatach za te usługi dla danej grupy odbiorców nie był większy niż: 1) 40% – dla paliw gazowych i energii elektrycznej; 2) 30% – dla ciepła”.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04.

<sup>23</sup> Ustawa – Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r., (DzU nr 54, poz. 348).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny omawianym wyrokiem umorzył postępowanie w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, gdyż zaskarżony przepis art. 45 ust. 5 prawa energetycznego został usunięty z porządku prawnego nie tylko w swym formalnym brzmieniu, ale i w swej treści normatywnej<sup>24</sup>.

Pomimo powyższego, Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku dostrzegł jednak – przy wyraźnym zastrzeżeniu, iż nie zajmuje się oceną nowego brzmienia przepisu – że nowa regulacja czyni zadość postulatowi strony skarżącej, gdyż Prezes URE będzie ustalał udział opłat stałych w łącznych opłatach za świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji dla poszczególnych grup odbiorców, a zatem elastycznie, biorąc pod uwagę specyfikę kontraktów pomiędzy poszczególnymi rodzajami kontrahentów<sup>25</sup>. Zatem z powyższego można wyciągnąć wniosek, iż art. 45 prawa energetycznego w obecnym brzmieniu jest zgodny ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

### **Art. 46 ustawy – Prawo energetyczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

Artykuł 46 prawa energetycznego zawiera szczegółowe upoważnienia do określenia w rozporządzeniach wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki, szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej oraz ciepła<sup>26</sup>. O ile art. 45 prawa energetycznego zawiera ogólne zasady odnoszące się do kształtowania taryf, to art. 46 prawa energetycznego stanowi jego uszczegółowienie. Kwestia precyzyjnego i właściwego sformułowania upoważnienia ustawowego ma bardzo istotne znaczenie w procesie tworzenia prawa<sup>27</sup>.

Z tego też względu przedmiotowy przepis był dwukrotnie poddawany ocenie przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie jego zgodności z Konstytucją RP. Pierwszy raz Trybunał na mocy wyroku z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt: K 12/99, orzekł, iż art. 46 ustawy – Prawo energetyczne, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2000 r.<sup>28</sup>, w zakresie, w jakim upoważnia Ministra

---

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego..., sygn. SK 25/04.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> M. Woszczyk, *Prawo energetyczne...*

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Art. 46 ustawy – Prawo energetyczne w brzmieniu do 01 lipca 2000 r.: „Minister Gospodarki w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, w porozumieniu z Ministrem Finansów i po zasięgnięciu opinii Prezesa URE, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasady rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach”.

Gospodarki do określania 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. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie odpowiada określonym w tym przepisie wymaganiom, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe, nie zawierając wytycznych dotyczących aktów prawnych<sup>29</sup>. W drugim wyroku z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt: P 28/05 – Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 46 ustawy – Prawo energetyczne, w brzmieniu obowiązującym po dniu 3 maja 2005 r., jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP<sup>30</sup>.

W uzasadnieniach wskazanych wyroków Trybunał Konstytucyjny, oprócz argumentów *stricte* prawnych przytoczonych dla potwierdzenia postawionych tez, wyraził również istotne poglądy na temat instytucji prawa energetycznego. Przykładowo w pierwszym ze wskazanych wyroków Trybunał odniósł się m.in. do charakteru relacji pomiędzy odbiorcami energii a przedsiębiorcami energetycznymi, w drugim zaś orzeczeniu do m.in. takich kwestii, jak rozróżnienie podmiotowości i sytuacji prawnej producentów energii elektrycznej.

Pierwszy ze wskazanych wyroków – z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt: K 12/99 – został wydany na skutek postępowania zainicjowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w ocenie którego art. 46 prawa energetycznego w zakresie, w jakim zawierał w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej upoważnienia dla Ministra Gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Odnośnie do tej niezgodności Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż ustawowe upoważnienie nie powinno zawierać zwrotów niedookreślonych prawnie, takich jak: „zasady”, o ile ustawa nie precyzuje, co przez nie należy rozumieć. Zdaniem wnioskodawcy art. 46 prawa energetycznego w zakresie regulacji dotyczącej indywidualnych odbiorców jest wręcz blankietowy<sup>31</sup>.

Jak zostało wcześniej wspomniane, w przedmiotowym wyroku Trybunał odniósł się do charakteru relacji pomiędzy odbiorcami a przedsiębiorstwami energetycznymi. W ocenie Trybunału ustawa – Prawo energetyczne przyjęła jako zasadę podstawową, że dostarczanie paliw i energii odbywa się na podstawie umowy (art. 5 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne), a więc oparła kształt prawny relacji między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami na zasadach prawa cywilnego. Zarazem jednak dokonano modyfikacji klasycznych konstrukcji cywilistycznych, bo dostarczanie paliw i energii powierzono ograniczonej grupie podmiotów o quasi-monopolistycznym charakterze, a stosunki z odbior-

---

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99.

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2006 r., sygn. P 28/05.

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału..., sygn. K 12/99.



cami podporządkowano koncepcji tzw. umów adhezyjnych, w znacznym stopniu wykluczających równość stron i możliwości negocjowania warunków umowy. Zarazem proces dostarczania paliw i energii poddano ścisłej reglamentacji administracyjnej, co m.in. znalazło wyraz we wprowadzeniu wymagania taryfowego ustalania kosztów dostarczania energii elektrycznej i ciepła<sup>32</sup>. Upoważnienie z art. 46 prawa energetycznego przekreśla umowny (cywilnoprawny) charakter relacji pomiędzy odbiorcami a przedsiębiorstwami energetycznymi, bo jeden z najistotniejszych elementów tej umowy, tzn. sposób skalkulowania i ustalenia ceny, formułowany jest na podstawie regulacji prawa powszechnie obowiązującego z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron. Zarazem jednak te regulacje stają się dla obywatela szczególnie ważne, bo wyznaczają one zakres i wysokość kosztów, jakie musi on ponieść za dostawy energii i ciepła do jego domu czy lokalu. Z tego też względu związek regulacji taryf z sytuacją obywatela ma charakter nie tylko bezpośredni, ale też społecznie niezwykle istotny. Trybunał zwrócił uwagę, iż ustawodawca musi dostrzegać ten związek i przez to jest on obowiązany do możliwie szerokiego regulowania tych kwestii w ustawie, jako akcie o szczególnej mocy prawnej. Odesłanie do przepisów wykonawczych jest nieuniknione wobec stopnia komplikacji materii prawa energetycznego<sup>33</sup>.

W odniesieniu już do samej konstytucyjnej oceny art. 46 prawa energetycznego w poprzednim brzmieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepis ten, pomimo że określał podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, wskazywał tryb jego wydawania oraz wyznaczał zakres przedmiotowy materii do uregulowania, to nie zawierał on żadnych wytycznych co do treści tego rozporządzenia, ani też propozycji rozwiązań mających znaleźć się w takim rozporządzeniu. Tym samym Trybunał orzekł, iż art. 46 prawa energetycznego w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z wymaganiami art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Orzeczenie to zawierało również kierunek zmiany ww. przepisu przez wprowadzenie do niego wytycznych dotyczących treści aktu, tak jak to nakazuje wspomniany konstytucyjny wzorzec kontroli, a zmiany te miały służyć przede wszystkim ochronie konsumenta<sup>34</sup>.

Drugi ze wskazanych wyroków z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt: P 28/05, również dotyczył art. 46 prawa energetycznego, jednak w nowym brzmieniu wprowadzonym na skutek wcześniej omawianego orzeczenia. Tym razem pytanie prawne sformułował sąd powszechny, wnosząc o zbadanie przedmiotowego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd pytający powziął wątpliwość, czy art. 46 ustawy – Prawo energetyczne w zakresie, w jakim nie zawiera wystarczających wytycznych co do treści rozporządzenia wykonaw-

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

czego oraz nie jest wystarczająco dookreślony, w szczególności w odniesieniu do zasad rozliczeń za energię elektryczną pomiędzy zakładami przesyłającymi energię elektryczną a przedsiębiorstwami energetycznymi wytwarzającymi energię elektryczną na własne potrzeby, jest zgodny z ww. wzorcem kontroli. W ocenie sądu wytyczne z art. 46 prawa energetycznego nie spełniają warunku zupełności i nie mają wyczerpującego charakteru<sup>35</sup>.

Oceniając powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ze względu na przedmiot upoważnienia zawartego w omawianym przepisie jest on zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nie zawiera bowiem tylko ogólnych zasad (wedle twierdzeń sądu pytającego – *przyp. W. K.*), ale konkretne zagadnienia do uregulowania<sup>36</sup>. W ocenie Trybunału art. 46 prawa energetycznego zawiera również reguły spełniające zarazem rolę podstaw i wytycznych treściowych dla wydania rozporządzenia taryfowego na podstawie omawianego przepisu. Trybunał wskazał zatem zasadę umownego charakteru stosunków między wytwórcą i przedsiębiorstwami sieciowymi a odbiorcą; obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie po stronie przedsiębiorstwa sieciowego; obowiązek przedsiębiorstwa sieciowego utrzymania sieci na odpowiednim poziomie technologicznym w celu przyjęcia większej ilości energii, niż jest faktycznie wprowadzana, i jej utrzymania<sup>37</sup>.

W przedmiotowym wyroku zasadnicze rozważania Trybunały skupiły się na zagadnieniu dotyczącym zastosowania art. 46 prawa energetycznego do wytwórców i samowystarczalnych autoproducentów energii pomimo pominięcia ww. podmiotów w brzmieniu przepisu.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż przepis art. 46 prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym na datę badania jego konstytucyjności nie mówił nic o wytwórcach energii, w tym także o tych, którzy wytwarzają ją na potrzeby własne, lecz traktował o jej odbiorcach. Zatem przepis ten nie wyróżniał bezpośrednio wytwórców energii, którzy energię wytwarzają z zamiarem jej zużycia wyłącznie lub przede wszystkim na potrzeby własne – możliwie bez korzystania z usług przesyłowych sieci – po to, by obniżyć koszty własne. Tego rodzaju producentów Trybunał Konstytucyjny określił mianem samowystarczalnych autoproducentów<sup>38</sup>. Pomimo że omawiany przepis nie wyróżnia jako odrębnej kategorii podmiotów takich jak wytwórcy i samowystarczalni autoproducenti, to jednak nie pozwala to na stwierdzenie, że przepis ten się do nich nie odnosi. Trybunał podkreślił, że choć samo prawo energetyczne w brzmieniu objętym zaskarżeniem nie definiowało i nie wyróżniało w ogóle

---

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału..., sygn. P 28/05.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

takich podmiotów, to nie zawierało też zakazu bezpośredniego zużycia wytworzonej przez siebie energii bez korzystania z sieci. Przewidywało natomiast obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci po stronie przedsiębiorstwa zajmującego się przesyłaniem i dystrybucją energii (art. 7 ust. 1 prawa energetycznego). Ilekroć zatem przedsiębiorstwo wytwarzające energię zwróciłoby się do przedsiębiorstwa przesyłowego o zawarcie umowy o przyłączenie, przedsiębiorstwo to jest zobowiązane umową zawrzeć, jeśli żądający zawarcia spełnia warunki przyłączenia do sieci<sup>39</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że każdy wytwórca energii, niezależnie od tego, czy ma zamiar być samowystarczalnym autoproducentem czy producentem zainteresowanym w sprzedaży wytworzonej przez siebie energii, osiąga potencjalne korzyści ekonomiczne z przyłączenia do sieci. Takie przyłączenie pozwala mu bowiem liczyć na to, iż każda niepotrzebna mu część energii przez niego wytworzonej może być w każdej chwili wprowadzona do sieci czy to dla jej odsprzedaży, czy to dla jej czasowego utrzymania w sieci celem późniejszego odebrania tej samej ilości energii. W ocenie Trybunału gotowość przyjęcia przez sieć w każdej chwili takich nadwyżek zapewnia producentowi, że nie zostaną one utracone. Tak więc każdy producent ma interes ekonomiczno-technologiczny w przyłączeniu do sieci oraz niewątpliwie upatruje swą korzyść w zapewnieniu, iż energia przez niego wytworzona, której sam nie zużywa, nie zostanie zmarnowana. Trybunał wskazał również na przesłanki natury publiczno-prawnej przemawiające za powszechnością obowiązku przyłączenia do sieci wszystkich przedsiębiorstw wytwórczych. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 prawa energetycznego celem ustawy jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, co z kolei wymaga bilansowania potrzeb zaopatrzenia w energię w skali kraju<sup>40</sup>.

W omawianym orzeczeniu zwrócono również uwagę, że przedsiębiorstwa wytwórcze osiągają też korzyści ekonomiczne z przyłączenia do sieci nawet wtedy, gdy z sieci faktycznie nie korzystają. Ich korzyść ekonomiczna polega na tym, że nie muszą troszczyć się o zagospodarowanie energii nieużywanej na potrzeby własne. Korzyść ta – zdaniem Trybunału – wynika z gotowości sieci do przyjęcia w każdej chwili każdej ilości czasowo zbędnej energii. Zatem, co oczywiste, istnieje uwarunkowany wymaganiami technologicznymi obowiązek utrzymania sieci w stałej gotowości do przyjęcia każdej ilości energii wytwarzanej przez wytwórcę przyłączonego do sieci, a w następstwie tego utrzymywania sieci na takim poziomie gotowości, by z kolei odbiorcy mogli w sposób ciągły i niezawodny energię z sieci pobierać<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

Trybunał zwrócił również uwagę na okoliczność, iż samowystarczalni producenci nie produkują energii celem jej dalszej odsprzedaży, lecz na potrzeby własne. I właśnie to uwarunkowanie natury ekonomiczno-technologicznej, a nie uwarunkowanie prawne wpłynęło w ocenie Trybunału na to, że prawo energetyczne nie zajmuje się wprost sytuacją samowystarczalnego autoproducenta przyłączonego do sieci, pozostawiając tę kwestię stosunkom umownym między nim a przedsiębiorstwem przesyłowym. Ceny zakupu energii od takiego wytwórcy oraz ceny usługi przesyłowej podlegają negocjacjom w granicach dozwolonych przez prawo energetyczne. Samo zaś prawo energetyczne traktuje autoproducentów tak, jak każdego z wytwórców. Te ustalenia w ocenie Trybunału Konstytucyjnego pozwalają stwierdzić, iż art. 46 prawa energetycznego odnosi się także do sytuacji samowystarczalnych autoproducentów przyłączonych do sieci. Tak więc przepis ten, mimo że w większości swych postanowień odnosi się przede wszystkim do odbiorców, stanowi także podstawę dla ustalania szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf w stosunkach pomiędzy przyłączonymi do sieci wytwórcami energii oraz przedsiębiorstwami sieciowymi. Należy zatem wskazać, że art. 46 ust. 1 prawa energetycznego jest także podstawą dla kształtowania i kalkulacji taryf w stosunku między wytwórcą energii elektrycznej a przedsiębiorstwem sieciowym, zwłaszcza, jeśli przedsiębiorstwo to wprowadza energię celem późniejszego odebrania jej w takiej samej ilości. Jest ono wtedy niewątpliwie szczególnego rodzaju odbiorcą. Jemu bowiem zależy nie tyle na sprzedaży chwilowo wolnej energii i jej późniejszym odkupieniu w takiej samej ilości, co raczej na powierzeniu sieci chwilowo zbędnej energii, celem jej późniejszego odebrania i zużycia w dalszym ciągu na potrzeby własne<sup>42</sup>.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny, oceniając art. 46 prawa energetycznego, poddał analizie charakter norm regulujących dostarczanie paliw i energii na podstawie umowy, podkreślając złożony charakter relacji wynikających z tychże norm, w których przenikają się elementy cywilnoprawne i administracyjnoprawne. Ustawa – Prawo energetyczne oparła kształt prawny relacji między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami na zasadach prawa cywilnego. Jednakże te zasady poddano modyfikacji, ponieważ dostarczanie paliw i energii powierzono ograniczonej grupie podmiotów, a stosunki z odbiorcami tych dóbr wykluczają równość stron i możliwość negocjowania warunków umowy. Zarazem proces dostarczania paliw i energii poddano ścisłej reglamentacji administracyjnej, co m.in. znalazło wyraz we wprowadzeniu wymagania taryfowego ustalania kosztów dostarczania energii elektrycznej i ciepła<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne...*

## Art. 57 ustawy – Prawo energetyczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Artykuł 57 prawa energetycznego odnosi się do uprawnień przysługujących przedsiębiorstwu energetycznemu w przypadku nielegalnego pobierania paliw lub energii przez odbiorcę. Definicja ustawowa nielegalnego poboru paliw lub energii znajduje się w art. 3 pkt 18 prawa energetycznego; ustawodawca uznaje za nielegalne pobieranie paliwa lub energii bez zawarcia umowy, z całkowitym lub częściowym pominięciem układu pomiarowego albo poprzez ingerencje w układ pomiarowo-rozliczeniowy<sup>44</sup>.

Na mocy nowelizacji z dnia 8 stycznia 2010 r. art. 57 prawa energetycznego został zmieniony. Gruntowna przebudowa tego przepisu wynikała z konieczności dostosowania jego brzmienia do wymogów wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04<sup>45</sup>.

Na mocy ww. wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 57 ustawy – Prawo energetyczne<sup>46</sup> niewyłączający obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego, przed rozpoczęciem ścigania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami o pobieranie tych opłat, jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>47</sup>.

Wymaga podkreślenia, iż pomimo orzeczenia zgodności art. 57 prawa energetycznego z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł w ww. przepisie uchybienia i wadliwości wymagające interwencji ustawodawcy. Na skutek omawianego orzeczenia Trybunał zasygnalizował parlamentowi konieczność zmiany tego przepisu, czego konsekwencją była wspomniana nowelizacja.

Przedmiotowy wyrok został wydany na skutek pojawiających się wątpliwości, czy art. 57 prawa energetycznego mógł być uznany za szczególną podstawę prawną egzekwowanego obowiązku, a w konsekwencji, czy przedsiębiorstwo energetyczne mogło skutecznie wystawić tytuł wykonawczy, opierając się wyłącznie na tym przepisie, bez potrzeby uzyskania orzeczenia sądu stwierdzającego istnienie w konkretnej sprawie egzekwowanego obowiązku.

---

<sup>44</sup> M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne...*

<sup>45</sup> A. Skoczylas, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010

<sup>46</sup> Art. 57 ustawy – Prawo energetyczne w brzmieniu do 10 marca 2010 r.:

„1. W razie nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci przedsiębiorstwo energetyczne pobiera opłaty za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach lub dochodzi odszkodowania na zasadach ogólnych.

2. Opłaty, o których mowa w ust. 1, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04.

Na tle niniejszego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny odniósł się do takich kwestii, jak charakter regulacji prawnej jaką jest prawo energetyczne, poruszył temat umów zawieranych na gruncie omawianej ustawy, dokonał wykładni art. 57 prawa energetycznego oraz wskazał warianty postępowań egzekucyjnych wynikających z ww. przepisu. Zatem podobnie jak w poprzednich orzeczeniach, okoliczność, iż brzmienie przepisu ustawy uległo zmianie, nie uchybia niniejszemu opracowaniu, istotne jest bowiem przytoczenie poglądów Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych we wskazanym wyroku.

Przepis art. 57 prawa energetycznego został zaskarżony w zakresie, w jakim umożliwiał przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej. Wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – *przyp. W. K.*) wnieśli o zbadanie dwu kwestii: 1) pobierania przez przedsiębiorstwa energetyczne opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokościach określonych w taryfach; 2) ściągania ww. opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>48</sup>. Przedmiotem rozpoznania przez Trybunał stał się drugi ze wskazanych przez wnioskodawców zarzutów.

Na tle przedmiotowego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż świadczenie usług energetycznych podlega szczególnej regulacji prawnej. Jedną z przesłanek decydujących o specyfice usług energetycznych stanowi zespół technicznych uwarunkowań dostarczania energii, ułatwiający jej pobieranie i finansowe rozliczanie, ale zarazem stwarzający możliwości nielegalnego jej pobierania z pominięciem układów pomiarowych lub możliwości zafałszowania wskazań tych układów<sup>49</sup>.

Szczególne regulacje prawne usług energetycznych wynika również z tego, że są to realizowane w skali masowej usługi użyteczności publicznej (*services publics*, o charakterze produkcyjnym lub handlowym; w odróżnieniu od publicznych usług administracyjnych – *les services publics administratifs*). Realizacja zadań o charakterze publicznym przez podmioty realizujące usługi energetyczne powoduje, że ich swoboda działalności gospodarczej jest ograniczona normatywnie (w kwestii zawierania umów, treści umów czy poprzez nałożenie na nie obowiązku świadczenia usług w sposób powszechny, ciągły i niezawodny). Usługi użyteczności publicznej określone wyżej mogą być realizowane zarówno przez podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne, które winny wykonywać także usługi w interesie ogólnym (*personnes privées chargées d'une mission de service public*)<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> *Ibidem.*

Nadto Trybunał w omawianym orzeczeniu po raz kolejny odniósł się do zagadnienia umów zawieranych w prawie energetycznym. Wskazał on, iż dostarczanie nośników energii odbywa się na podstawie umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług przesyłowych, przy czym przedsiębiorstwo energetyczne może zawierać z odbiorcą, któremu dostarcza paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło, jedną umowę o charakterze kompleksowym. Oznacza to, że stosunki między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej oraz ciepła są obecnie stosunkami cywilnoprawnymi, zobowiązaniowymi, mającymi genezę w zawartej umowie<sup>51</sup>. Jak wskazano w poprzedniej części niniejszego artykułu, stosunki te zostały poddane modyfikacjom i ograniczeniom z uwagi na specyfikę prawną sektora energetycznego.

W przedmiocie zasadniczego zagadnienia objętego omawianym wyrokiem, tj. nielegalnego pobierania paliw i energii, czyli pobierania bez zawarcia umowy, z całkowitym albo częściowym pominięciem układu pomiarowo-rozliczeniowego lub poprzez ingerencję w ten układ mającą wpływ na zafałszowanie pomiarów dokonywanych przez ww. układ, Trybunał wskazał na nieprawidłowy – lecz powszechnie dotychczas stosowany – sposób wykładni art. 57 prawa energetycznego.

Skierowanie do pobierającego nielegalnie energię (paliwo) faktury obciążającej tą opłatą (lub innego dokumentu zawierającego wezwanie do zapłaty) jest – z punktu widzenia stosunku łączącego zakład energetyczny i pobierającego – wezwaniem dłużnika przez wierzyciela do uregulowania długu. Zapłata – umarza dług. Odmowa zaś oznacza stworzenie sytuacji, w której, zgodnie z art. 57 ust. 2 prawa energetycznego, może dojść do ściągnięcia opłat w trybie egzekucji administracyjnej. W tym bowiem zakresie prawo energetyczne pozostawiło system administracyjnej egzekucji należności. Zarzut, że art. 57 prawa energetycznego nie nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku przekazania sporu z odbiorcą na drogę sądową, celem rozpoznania sprawy i uzyskania ewentualnego wyroku, pozbawiając zarazem odbiorcę (dłużnika) prawa do sądu, wnioskodawcy powiązali z takim rozumieniem przepisów art. 57 prawa energetycznego, przy którym przedsiębiorstwa energetyczne, bez uprzedniego uzyskania orzeczenia sądowego, same wystawiają dokumenty (faktury, rachunki) stanowiące podstawę egzekucji, bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli wykonalności. Taki sposób wykładni zaskarżonych przepisów art. 57 – uzasadniają wnioskodawcy – stał się powszechnie przyjęty<sup>52</sup>.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni art. 57 prawa energetycznego; art. 57 ust. 1 wskazuje, że w przypadku nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci przedsiębiorstwo energetyczne ma do wyboru dwie możliwości: pobranie opłaty w wysokości określonej w taryfach za nie-

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

legalnie pobrane paliwo lub energię albo dochodzenie odszkodowania na zasadach ogólnych. Z alternatywy leżącej u podstaw konstrukcji przepisu art. 57 ust. 1 prawa energetycznego wynika, że w sytuacji nielegalnego poboru paliwa lub energii przedsiębiorstwo pobiera ww. opłaty, jeśli, jak wspomniano, odbiorca nie kwestionuje żądanej przez przedsiębiorstwo należności. Jeżeli natomiast odbiorca odmawia uiszczenia tej należności, przedsiębiorstwo dochodzi odszkodowania na zasadach ogólnych. Z kolei z art. 57 ust. 2 prawa energetycznego wynika, że opłaty, o których mowa w art. 57 ust. 1, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dotyczy to jednak sytuacji, kiedy odbiorca odmawia dobrowolnego uiszczenia wspomnianych opłat<sup>53</sup>.

Oznacza to, że wierzyciel – przedsiębiorstwo energetyczne ma do wyboru dwie drogi realizacji swojego roszczenia: dochodzenie odszkodowania na zasadach ogólnych lub ściągnięcie opłat w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zastosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do ściągnięcia opłat oznacza, że przedsiębiorstwo energetyczne wstępuje w rolę wierzyciela i korzysta z prowadzonego przez organ egzekucyjny postępowania. Należność wierzyciela podlega więc egzekucji administracyjnej. Ta należność w wysokości określonej w taryfach, będąca konsekwencją nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci przedsiębiorstwa energetycznego, kwalifikowana jest jako „należność pieniężna przekazana do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw” (art. 2 §1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji)<sup>54</sup>.

Taką właśnie odrębną ustawą w rozumieniu ww. dyspozycji jest ustawa – Prawo energetyczne. Zgodnie zaś z art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucja administracyjna wierzytelności przedsiębiorstw energetycznych może być kwalifikowana tylko jako egzekucja obowiązków wynikających z „innych orzeczeń”. Zatem zastosowanie ww. do ściągania opłat zrodziło pytanie, jak należało rozumieć wymienione wyżej pojęcie „innego orzeczenia”.

Wątpliwość ta legła u podstaw orzeczeń sądów administracyjnych, kwestionujących dopuszczalność uznawania za wystarczającą podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej faktury zakładu energetycznego, protokołu kontroli poboru lub obu tych dokumentów łącznie z decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zatwierdzającą taryfę, w tym także stawki opłat za nielegalny pobór paliw i energii. Zgodnie z poglądem judykatury decyzje te nie spełniają bowiem wymagania uznania ich za akt indywidualny konkretyzujący powinność nielegalnego poborcy paliw i energii. Sytuacja ta jak również okoliczność, że wierzyciel (zakład energetyczny) jako podmiot prawa handlowego nie ma prawa do

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*



używania pieczęci urzędowej niezbędnej do wystawienia prawidłowego tytułu egzekucyjnego, spowodowały, że Trybunał Konstytucyjny uznał, iż brak jest spójności między przepisami prawa energetycznego i postępowania egzekucyjnego, co należy traktować jako uchybienie legislacyjne<sup>55</sup>.

Zdaniem Trybunału, konstrukcja art. 57 prawa energetycznego w poprzednim brzmieniu nie była w pełni poprawna, skoro nie odsyłała formalnie do sądowego postępowania rozpoznawczego przed przekazaniem roszczenia przedsiębiorstwa do egzekucji administracyjnej. Jednakże nie oznaczało to, iż braki przedmiotowego przepisu można było zakwalifikować konstytucyjnie jako niejasność i nieokreśloność<sup>56</sup>. Trybunał stanął na stanowisku, iż nie budziła wątpliwości konieczność rozpoznania sprawy przez sąd, aby wierzyciel – przedsiębiorstwo energetyczne – uzyskał wyrok stanowiący tytuł egzekucyjny, a w konsekwencji także tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ani samo brzmienie art. 57 prawa energetycznego, ani „natura” wykorzystania egzekucji administracyjnej do egzekucji opłat przewidzianych w ust. 1 tego przepisu nie wyłączało drogi sądowej rozstrzygnięcia sporów na tle nielegalnego poboru energii (paliw). Wyłączenie takie nie wynikało z brzmienia art. 57 ust. 1 prawa energetycznego. Natomiast art. 57 ust. 2 prawa energetycznego mówił tylko o poddaniu egzekwowania opłat przepisom o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepis art. 57 milczał na temat kwestii drogi sądowej na wypadek sporu, co do samego faktu istnienia należności czy jej rozmiaru<sup>57</sup>.

Trybunał podsumował zatem, że w obowiązującej na czas orzekania regulacji ustawowej wynikał obowiązek sądowego rozpoznania sporów o pobranie opłat określonych w taryfach z tytułu nielegalnego pobierania energii lub paliw między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami, przed przekazaniem roszczenia do postępowania egzekucyjnego<sup>58</sup>.

Na potwierdzenie zaprezentowanego stanowiska wskazał również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle którego ściągnięcie opłat wynikających z art. 57 ust. 1 prawa energetycznego w postępowaniu egzekucyjnym, winno być poprzedzone sądowym rozpoznaniem sporu między dłużnikiem a wierzycielem<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> M. Szczepańska, *Prawne możliwości dochodzenia opłat za nielegalny pobór paliwa lub energii*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 5/2003.

<sup>56</sup> Wyrok Trybunału..., sygn. K 37/04.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 29 grudnia 1993 r., sygn. II SA 1576/93; wyrok NSA z 3 stycznia 2002 r., sygn. III SA 1330/2000; wyrok NSA z 23 sierpnia 2000 r., sygn. III SA 1261/99; wyrok NSA z 23 lipca 2002 r., sygn. III SA 1034/02.

Odmienne wykładania omawianego przepisu i prowadzenie egzekucji administracyjnej bez uprzedniego sądowego rozstrzygnięcia sporu, na podstawie wystawionych przez samo przedsiębiorstwo dokumentów, stanowiłoby naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>60</sup>.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami, w zakresie pobierania opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię, w wysokości określonej w taryfach, występuje regulacja szczególna, polegająca na uprzywilejowaniu profesjonalnego podmiotu, ponieważ przedsiębiorstwa energetyczne mogą korzystać z egzekucji administracyjnej swoich należności pieniężnych, pod warunkiem że sąd powszechny uznał takie roszczenia za zasadne przed wszczęciem egzekucji. Uprzywilejowanie przedsiębiorstw energetycznych polega również na tym, że mogą one, w zależności od własnego wyboru, w przypadku nielegalnego pobierania paliwa lub energii: albo dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych, albo – jednakże również po uznaniu przez sąd powszechny zasadności swych roszczeń dotyczących opłat wynikających z określonych taryf – korzystać z postępowania egzekucyjnego w administracji. Przedsiębiorstwa wybierają z reguły egzekucję administracyjną, z założenia sprawniejszą. Tym bardziej nie do przyjęcia byłaby taka wykładnia art. 57 prawa energetycznego, na gruncie której nie istniałoby prawo do sądu dłużnika, przed przekazaniem roszczenia wierzyciela do egzekucji administracyjnej; podczas gdy takie prawo dłużnikowi przysługuje, gdy egzekucja toczy się na gruncie postępowania cywilnego na podstawie wyroku sądu zasądzającego odszkodowanie. Istniejąca regulacja prawna – jak wykazał Trybunał Konstytucyjny – takie prawo dłużnikowi (odbiorcy) gwarantuje<sup>61</sup>.

Na marginesie należy wskazać, iż wiarytelność przedsiębiorstwa energetycznego stanowi należność, która ma charakter niewątpliwie cywilny, co znalazło już wielokrotny wyraz w orzecznictwie tak Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>62</sup>. Wymaga również podkreślenia, iż opłaty za nielegalny pobór energii lub paliw dochodzone przez przedsiębiorstwa energetyczne to nie odpłatność (wynagrodzenie) za energię i paliwa, lecz kara pieniężna o charakterze odszkodowawczym mająca na celu wyrównanie wyrządzonej kradzieżą szkody<sup>63</sup>. Opłaty taryfowe, o których mowa w art. 57 prawa energetycznego, nie stanowią również kary ustawowej w rozumieniu art. 485 k.c., do której miałyby odpowiednie zastosowanie przepisy o karze umownej<sup>64</sup>. Do dochodzenia opłat taryfowych

---

<sup>60</sup> Wyrok Trybunału..., sygn. K 37/04.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Postanowienie SN z 15 listopada 2002 r., sygn. IV KKN 570/99; uchwała SN z 26 sierpnia 1986 r., sygn. III CZP 49/86; wyrok NSA z 29 grudnia 1993 r., sygn. II SA 1576/93; wyrok NSA z 23 sierpnia 2000 r., sygn. III SA 1269/99.

<sup>63</sup> S. Czajka, *Kradzione nie tuczy fiskusa. Teza 1*, Rzeczypospolita Prawo Co Dnia 2005/12/15

<sup>64</sup> M. Balwicka-Szczyrba, *Glosa do uchwały SN z dnia 10 grudnia 2009 r.*, sygn. III CZP 107/09. *Teza 1*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011/1, s. 75–84.

można zastosować zarówno reżim odpowiedzialności deliktowej, jak i kontraktowej, przy czym wybór podstawy prawnej uzależniony jest od istnienia stosunku obligacyjnego między przedsiębiorstwem energetycznym a pozwanym oraz rodzaju zawartej umowy. W przypadku istnienia stosunku obligacyjnego otwarta jest możliwość stosowania przepisów o odpowiedzialności kontraktowej, w razie braku takiego stosunku, należy stosować reżim deliktowy<sup>65</sup>.

Konkludując – w komentowanym orzeczeniu Trybunał dopuścił możliwość wykonywania usług użyteczności publicznej, akceptując jednocześnie możliwość nawet daleko posuniętej regulacji przez prawo administracyjne, czego konsekwencją powinno być jednak ustanowienie kontroli wykonywania tego typu usług przez sądownictwo administracyjne.

Odwołanie się do modelu sądownictwa administracyjnego przez Trybunał Konstytucyjny nie przesądza o tym, że tak powinien wyglądać docelowo model kontroli sądowej wykonywania usług użyteczności publicznej. Przyznaje to zresztą Trybunał, stwierdzając, iż „w przypadku sporu prawnego między świadczeniodawcami a odbiorcami, spór taki winien rozstrzygnąć niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przymiot bezstronności i niezawisłości charakteryzuje nie tylko sądownictwo administracyjne, niezależnie więc od dokonanego wyboru przez ustawodawcę forum, ważne jest, aby spełnić następujący warunek w postaci prawa do sądu: „wszelkie rozwiązania prawne muszą więc w takim przypadku gwarantować prawo do sądu każdej ze stron stosunku prawnego”. W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny postawił przed podmiotami świadczącymi usługi użyteczności publicznej określone wymagania, stwierdzając, iż ich świadczenia powinny odbywać się „z poszanowaniem interesu publicznego, zapewnianiem zabezpieczenia interesów podmiotu realizującego usługi, ale i chronić interesy odbiorców (konsumentów)”<sup>66</sup>.

## Uwagi końcowe

Prawo energetyczne jest specyficzną gałęzią prawa łączącą w sobie elementy zarówno prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, gałęzią prawa próbującą pogodzić ze sobą regulacje z zakresu umów cywilnoprawnych charakteryzujących się równością podmiotów z przyznaniem mocniejszej pozycji jednej ze stron z uwagi na strategiczne znaczenie energetyki. Prezentując w niniejszym artykule wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane na tle wybranych przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. (DzU nr 54, poz. 348) – Prawo ener-

---

<sup>65</sup> G. Matusik, *Odpowiedzialność z tytułu nielegalnego poboru energii. Uwagi na tle art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne. Teza 2*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2012/3, s. 20–25.

<sup>66</sup> Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne...*

tyczne, przedstawione zostały przede wszystkim poglądy Trybunału na zasadnicze kwestie związane tak z wykładnią, jak i z zastosowaniem prawa energetycznego. Okoliczność, iż omówione powyżej wyroki wydane zostały na tle przepisów o odmiennym brzmieniu niż obecnie obowiązujące, nie podważa znaczenia niniejszej publikacji w gronie literatury przedmiotu poświęconej prawu energetycznemu, ponieważ uwagi i poglądy wyrażone na tle prawa energetycznego zawarte przez Trybunał w uzasadnieniach tych orzeczeń pozostają nadal aktualne. Przedmiotowymi wyrokami Trybunał rozwił wątpliwości pojawiające się na gruncie interpretacyjnym prawa energetycznego oraz nadał określonym instytucjom ramy definicyjne. Niedookreśloność niektórych zapisów ustawy rodziła problemy z jej zastosowaniem i wykonaniem przez jej adresatów. Pozbawiało to obrót paliwami i energią gwarancji bezpieczeństwa. Zmiany wprowadzone przez ustawodawcę na podstawie wskazanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego pozwoliły na usunięcie dostrzeżonych w ustawie luk prawnych.

## SELECTED ISSUES OF ENERGY LAW BASED ON ADJUDICATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT

*Słowa kluczowe:* prawo energetyczne, Trybunał Konstytucyjny, energia i paliwa.

*Key words:* energy law, Constitutional Court, energy and fuels.

### Streszczenie

Handel paliwami i energią stanowi nie tylko ważną gałąź gospodarki państwa, ale jest również istotnym elementem zapewniającym jego bezpieczeństwo strategiczne. Dlatego też istotne jest stworzenie stabilnych ram prawnych regulujących kwestie związane z tym obrotem. W Polsce głównym źródłem tych ram jest ustawa – Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r. (DzU nr 54, poz. 348).

Z uwagi na swoje znaczenie ustawa ta była kilkakrotnie poddawana konstytucyjnej ocenie przez Trybunał Konstytucyjny. Wydane w wyniku kontroli wyroki i wyrażone w nich poglądy ukierunkowały polskie prawo energetyczne, zapewniając konstytucyjną zgodność, a tym samym stabilność i gwarancję bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Niniejszy artykuł stanowi prezentację powyższych zapatrywań Trybunału Konstytucyjnego wraz ze stosownym komentarzem.

### Summary

The Energy Law Act of April 10th 1997 regulates one of the most important sectors of economy which is the trade of fuels and energy. Because of the importance of the energy branch for providing national security, it is necessary to ensure stability of the law governing the aforementioned field. Therefore, provisions of the Energy Law Act have been repeatedly subjected constitutional review by the Constitutional Court. This article presents the thesis of court judgments along with comments. The points of view presented in the Court's judgments are a source of valuable knowledge for those involved in energy law.