



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 7 kwietnia 1999 r.

RPO/294641/99/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ( Dz. U. Nr 78, poz. 483 ) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne ( Dz. U. Nr 54, poz. 348, Nr 158, poz. 1042, z 1998 r. Nr 94, poz. 594, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1126 ) w zakresie, w jakim zawiera w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej upoważnienie dla Ministra Gospodarki do określenia w drodze

rozporządzenia szczegółowych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, z art. 76 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi dotyczące zasad rozliczeń z tytułu dostawy do lokali mieszkalnych energii cieplnej, energii elektrycznej oraz gazu. Część tych skarg dotyczy legalności rozwiązań prawnych przyjętych w aktach normatywnych niższego rzędu dotyczących problematyki rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami.

Obecnie problematyka ta jest regulowana częściowo, przede wszystkim przez przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki 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 rozporządzenia Ministra Gospodarki 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 ). Przepisy te nie dotyczą rozliczeń z tytułu dostaw gazu.

Wskazane powyżej rozporządzenia zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 Prawa energetycznego. Upoważnienie to uprawnia Ministra Gospodarki do określenia w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, w porozumieniu z Ministrem Finansów i po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Zwrócić jednakże trzeba uwagę, że poza upoważnieniem zawartym we wspomnianym art. 46, przepisy Prawa energetycznego w ogóle

nie regulują problematyki rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Z art. 5 Prawa energetycznego wynika jedynie, iż dostarczanie paliw i energii odbywa się na podstawie umowy, która m. in. powinna zawierać postanowienia dotyczące sposobu rozliczeń. Za przepisy dotyczące rozliczeń nie mogą także być uznane przepisy dotyczące taryf dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła ( m. in. art. 45 Prawa energetycznego ), odnoszą się one bowiem wyłącznie do taryf rozumianych jako zbiór cen i opłat oraz warunków ich stosowania ( art. 3 pkt 17 Prawa energetycznego ). W tej sytuacji, skoro Prawo energetyczne nie reguluje kwestii rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, ocena poszczególnych przepisów zawartych w powołanych na wstępie rozporządzeniach Ministra Gospodarki z punktu widzenia dostatecznej ochrony praw odbiorców energii elektrycznej, ciepła i gazu ( a więc z punktu widzenia realizacji jednego z podstawowych celów Prawa energetycznego określonych w art. 1 ust. 2 ) w praktyce staje się niemożliwa.

Opisany powyżej stan prawny uniemożliwiający praktycznie kontrolę zgodności w omawianym zakresie przepisów rozporządzeń z regulacją ustawową wymaga - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - rozważenia z punktu widzenia określonych w Konstytucji RP wymogów odnoszących się do treści upoważnienia ustawowego. W świetle utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ( por. orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95, OTK 1995 r., Nr 2, poz. 11; wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK 1998 r., Nr 4, poz. 47 ) upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do szczegółowego uregulowania tylko takie sprawy, które już są objęte zakresem regulacji ustawowej, co ma służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie. Stąd też upoważnienie powinno przynajmniej ogólnie wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym. Tymczasem w ocenie Rzecznika upoważnienie zawarte w art. 46 Prawa energetycznego nie spełnia tego warunku, odsyła bowiem do uregulowania w

rozporządzeniu sprawy rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, a więc sprawy które nie są w istocie regulowane w samej ustawie.

Aby możliwe było w omawianym zakresie prawidłowe wykonanie upoważnienia zawartego w art. 46 Prawa energetycznego niezbędna jest znajomość ogólnych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Tych zaś ogólnych zasad - jak już wskazano - brak jest w przepisach Prawa energetycznego. Jak zaś wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny ( m. in. w wyroku z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U. 7/98, OTK 1998 r., Nr 7, poz. 118 ) ustawodawca powinien unikać posługiwania się w upoważnieniu takimi sformułowaniami jak "zasady", o ile bliżej nie wyjaśnia się w ustawie tego znaczenia. Upoważnienie powinno odpowiadać kryteriom konkretności, wykluczając samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek. Nie można bowiem w drodze rozporządzenia wykonywać tego, co nie zostało ustalone w ustawie. W zakresie zaś ochrony odbiorców zawierających masowe umowy z dostawcami energii elektrycznej, energii cieplnej i gazu treść Prawa energetycznego jest bardzo ogólna, jeśli wręcz nie blankietowa.

W ślad za Trybunałem Konstytucyjnym ( wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK 1998 r., Nr 4, poz. 47 ) przyjąć należy także, że zagadnienie czy upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zostało sformułowane prawidłowo, powinno być rozstrzygane na podstawie norm konstytucyjnych obowiązujących w czasie ustanowienia tego upoważnienia, w tym przypadku na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym ( Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm. ). Wspomniany art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej stanowił, że minister wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych upoważnień. Oznaczało to, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a więc konkretyzować jej

przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. W przypadku blankietowego formułowania upoważnień ustawowych, co ma zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich miejsce w omawianym zakresie, wydawane na takiej podstawie rozporządzenia tracą charakter wykonawczy do ustaw. Tym samym takie upoważnienie pozostawało w kolizji z art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej. Warunek konstytucyjności rozporządzeń wydawanych przez ministra został potwierdzony w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto Konstytucja precyzuje wymagania, jakie musi spełniać upoważnienie. Powinno ono określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Niewątpliwie wymogi zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP dotyczące konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia są bardziej restrykcyjne niż te, które obowiązywały w poprzednim porządku konstytucyjnym. Oznacza to jednakże, że każde upoważnienie naruszające wymogi przewidziane w art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej narusza także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przedstawione uwagi prowadzą - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - do wniosku, że zawarte w art. 46 Prawa energetycznego upoważnienie dla Ministra Gospodarki w zakresie odnoszącym się do określenia, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej szczegółowych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto w myśl art. 76 Konstytucji RP władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony powinna określać ustawa. W odniesieniu do odbiorców energii elektrycznej, energii ciepłej i

gazu zawierających masowo umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi w sposób oczywisty ze względu na monopolistyczną pozycję tych przedsiębiorstw zachodzi potrzeba ich ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Co prawda według klasycznej teorii prawa cywilnego podmioty tego prawa są równorzędne i żaden z nich nie ma prawa władczego kształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu. Jednak w praktyce indywidualni odbiorcy narażeni są na skutki wykorzystywania przez silniejsze ekonomicznie i organizacyjnie przedsiębiorstwo owego równorzędnego stosunku w celu realizacji własnych interesów kosztem odbiorców. Dlatego też we współczesnych systemach prawnych szczególną ochroną prawną otacza się słabszą stronę stosunku cywilnoprawnego, jaką są konsumenci. Przyjąć należy, iż pojęcie "konsumenta" odnosi się do każdego, kto na podstawie umowy z podmiotem gospodarczym nabywa odpłatnie towar lub usługę dla celów nie związanych z działalnością gospodarczą ( por. Cz. Żuławska w Komentarzu do kodeksu cywilnego. Księga trzecia - zobowiązania, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996 r., s. 106-107 ). Do idei ochrony interesów konsumenta w sytuacji, gdy typowa i wynikająca z natury rzeczy przewaga profesjonalisty mogłaby, poprzez wykorzystanie zasady swobody umów, doprowadzić do uzyskania przez niego nieuzasadnionych korzyści kosztem interesów konsumentów nawiązuje powołany art. 76 Konstytucji RP. Przy czym zakres tej ochrony powinien wynikać z ustawy. Tymczasem - jak wskazano - Prawo energetyczne nie określa nawet w przybliżeniu ogólnego zakresu ochrony indywidualnych odbiorców w lokalach w odniesieniu do dokonywanych przez nich rozliczeń z przedsiębiorstwami energetycznymi z tytułu dostawy energii elektrycznej, energii cieplnej i gazu. Całość tej problematyki została przekazana na mocy art. 46 Prawa energetycznego do uregulowania przez Ministra Gospodarki. W istocie więc wyznaczenie zakresu ochrony konsumentów przestało być domeną władzy ustawodawczej jak tego wymaga art. 76 Konstytucji RP i zostało scedowane na rzecz władzy wykonawczej. Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - art.

46 Prawa energetycznego w zakresie w jakim powierza Ministrowi Gospodarki określenie zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach jest niezgodny także z art. 76 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński