



Warszawa, dnia 12 października 2004r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Prezes Naczelnego Sądu
Administracyjnego
Prof. Janusz Trzciniński

Rzecznik Praw Obywatelskich
Prof. dr Andrzej Zoll

BO-467-9/04

RPO-446016-V-KD/03

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

WNIOSEK

PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319) oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

wnosimy o

stwierdzenie niezgodności art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003r., Nr 153, poz. 1504 ze zm.) z art. 2, 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie w jakim umożliwia 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.

UZASADNIENIE

I. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.) 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.

Zgodnie zaś z art. 57 ust. 2 tej ustawy opłaty, o których mowa w ust. 1, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W świetle przytoczonych przepisów, w wypadku stwierdzenia nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci przedsiębiorstwo energetyczne może dokonać wyboru, czy dochodzić będzie odszkodowania za szkody spowodowane nielegalnym poborem przed sądem powszechnym, na zasadach ogólnych, czy też poprzestanie na zryczałtowanej opłacie, której wysokość ustala się na podstawie taryfy, i która egzekwowana jest w trybie postępowanie egzekucyjnego w administracji. Dopuszczalność egzekucji administracyjnej w tym drugim wypadku wynika wprost z treści art. 57 ust. 2 Prawa energetycznego i nie budzi wątpliwości.

W praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na gruncie skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiły się natomiast wątpliwości, czy wskazany przepis może być uznany za szczególną podstawę prawną egzekwowanego obowiązku, a w konsekwencji, czy przedsiębiorstwo energetyczne może skutecznie wystawić tytuł wykonawczy opierając się wyłącznie na tym przepisie prawa, bez potrzeby uzyskania najpierw aktu indywidualnego (orzeczenia sądowego) stwierdzającego istnienie egzekwowanego obowiązku w konkretnej sprawie. Analiza uregulowań prawnych dotyczących wskazanej problematyki prowadzi w ocenie wnioskodawców do konstatacji, iż zaskarżony przepis, z uwagi na jego wadliwą, gdyż zbyt ogólną i niedookreśloną redakcję, nie pozwala, po pierwsze na precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji, po drugie zaś budzi zasadnicze wątpliwości co do jego zgodności z przepisami Konstytucji RP. Powyższe uzasadniało skierowanie wspólnego wniosku w sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

II. Zgodnie z art. 3 pkt 18 ustawy - Prawo energetyczne, nielegalne pobieranie paliw lub energii oznacza pobieranie paliw lub energii bez zawarcia umowy z przedsiębiorstwem lub niezgodnie z umową. Upoważnieni przedstawiciele przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła wykonują kontrole układów pomiarowych, dotrzymywania zawartych umów i prawidłowości rozliczeń. Zasady przeprowadzania kontroli określa art. 6 ustawy - Prawo energetyczne oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz.U. Nr 75, poz. 866). Stosownie

do powołanych przepisów, z przeprowadzonej kontroli zostaje sporządzony protokół zawierający ustalenia dokonane w jej trakcie. Jeżeli w protokole kontroli stwierdzono nielegalny pobór paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, to takie ustalenia stanowią dla przedsiębiorstwa energetycznego podstawę do podjęcia działań określonych w art. 57 ustawy - Prawo energetyczne, t.j. żądania od odbiorcy, albo innej osoby, która nielegalnie pobrała paliwo gazowe, energię elektryczną lub ciepło uiszczenia opłaty za nielegalny pobór albo dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych. W praktyce, przedsiębiorstwa energetyczne korzystają wyłącznie z przewidzianej w art. 57 ust. 1 możliwości pobrania opłaty za nielegalny pobór w wysokości określonej w taryfie, gdyż nie wymaga to udowodnienia przed sądem wszystkich okoliczności świadczących o istnieniu po stronie osoby nielegalnie pobierającej ww. media odpowiedzialności odszkodowawczej (t.j. przede wszystkim istnienia i wysokości szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy powstaniem szkody a zachowaniem zobowiązanego). Jest to zatem uproszczony sposób na uzyskanie przez przedsiębiorstwo energetyczne rekompensaty za nielegalny pobór energii lub paliw.

Przepisy wykonawcze do ustawy - Prawo energetyczne¹ przewidują, że ustalone w taryfie opłaty za nielegalny pobór paliw lub energii stanowią wielokrotność cen i stawek określonych w taryfach (pięciokrotność - w przypadku pobierania paliw lub energii bez zawarcia umowy oraz dwukrotność - w przypadku ich pobierania niezgodnie z warunkami określonymi w umowie). Przepisy rozporządzeń wykonawczych określają również sposób szacowania wielkości poboru mocy i zużycia paliw lub energii, w okresie, w którym nastąpił ich nielegalny pobór.

W oparciu o treść art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne oraz odpowiednich rozporządzeń wykonawczych, przedsiębiorstwa energetyczne ustalają rozmiar nielegalnego poboru paliw bądź energii oraz wysokość zryczałtowanej opłaty za nielegalny pobór. W razie braku zapłaty, przedsiębiorstwa energetyczne wystawiają tytuły wykonawcze, które kierują do urzędów skarbowych, jako organów egzekucyjnych właściwych w sprawie egzekucji omawianych opłat.

Egzekucja opłaty za nielegalny pobór paliw lub energii następuje według zasad określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002r., Nr 110, poz. 968 ze zm.). Jako podstawę prawną prowadzenia egzekucji należności z tytułu nielegalnego poboru energii elektrycznej przedsiębiorstwa energetyczne wskazują (do czego zobowiązuje art. 27 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) bezpośrednio decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie zatwierdzenia taryfy dla energii lub paliw, fakturę VAT wystawioną przez przedsiębiorstwo bądź też protokół kontroli. Na podstawie wskazanych tytułów wykonawczych, urzędy skarbowe prowadzą następnie stosowne

¹ rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23.04.2004r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. Nr 105, poz. 1114), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 sierpnia 1998r. w sprawie ustalenia zakresu i wysokości opłat za nielegalny pobór paliw gazowych (Dz.U. Nr 118, poz. 761).

postępowania egzekucyjne. Z powyższego wynika zatem jednoznacznie, iż art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne stanowi w praktyce podstawę prawną egzekwowania przez przedsiębiorstwa energetyczne, w oparciu o wystawiane przez siebie tytuły wykonawcze, opłat za nielegalny pobór energii lub paliw, bez potrzeby uprzedniego uzyskania stosownego orzeczenia w postępowaniu sądowym.

III. Przedstawiona wyżej praktyka, ukształtowana na tle zakwestionowanego przepisu Prawa energetycznego wzbudziła wątpliwości, co do jego spójności z obowiązującym prawem, w szczególności zaś z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucji administracyjnej podlegają przede wszystkim obowiązki wynikające z aktów prawnych o charakterze indywidualnym, do których należą również orzeczenia sądowe, o ile wynika to z przepisów prawa (art. 4 i 5 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Wyjątkowo podstawę egzekucji administracyjnej stanowią akty generalne (egzekucja obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa). W tym drugim przypadku nie ma potrzeby wydawania jakiegokolwiek aktu indywidualnego, co oznacza, że ten tryb postępowania eliminuje prowadzenie postępowania rozpoznawczego. Ogranicza on zatem zasadniczo prawa zobowiązanego do obrony, gdyż zgodnie z art. 29 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w postępowaniu tym wykluczone jest badanie zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Z tego powodu prawodawca ogranicza ten tryb do egzekwowania obowiązków, które z istoty swojej muszą być wykonane natychmiast, aby mogły przyczynić się do zachowania założonego porządku prawnego. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucję bezpośrednio z przepisu prawa można prowadzić tylko co do obowiązków mieszczących się w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem, należności z tytułu nielegalnego poboru energii i paliw są należnościami o charakterze cywilnym i nie mieszczą się w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Powstała zatem wątpliwość, czy mogą być one egzekwowane bezpośrednio z przepisu prawa. Podstawy prawnej w tym zakresie nie może bowiem stanowić powołany wyżej art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, trudno jest ją również wywieść wprost z treści art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne.

Stosownie do art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Zgodnie zaś z art. 29 § 2 tej ustawy jeżeli tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2, organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji, zwracając tytuł wierzycielowi. Skoro zatem zgodnie z art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych

organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej, to w omawianym zakresie podstawę prawną egzekwowanego obowiązku, w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 3 tej ustawy powinien stanowić akt indywidualny (z uwagi na cywilnoprawny charakter należności - orzeczenie sądowe) niezależnie od tego, że podstawę prawną egzekucji administracyjnej (art. 27 § 1 pkt 6 tej ustawy) stanowi art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne. Tylko bowiem w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego egzekucję administracyjną stosuje się, gdy egzekwowany obowiązek wynika bezpośrednio z przepisu prawa, bez potrzeby jego konkretyzacji w akcie indywidualnym. Niespełnienie wymogu określonego w art. 27 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, poprzez wskazanie w tytule wykonawczym orzeczenia, stwierdzającego egzekwowany obowiązek, winno wobec tego skutkować zwrotem tytułu wykonawczego wierzycielowi na podstawie art. 29 § 2 tej ustawy.

Przedstawiona wyżej wątpliwość co do legalności dotychczasowej praktyki na gruncie art. 57 ustawy - Prawo energetyczne znalazła swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W orzeczeniach tego Sądu zarysowała się rozbieżność stanowisk w omawianej kwestii. Z uwagi jednak na nieprecyzyjną przede wszystkim zbyt ogólną redakcję art. 57, niepodobna jest dokonać jednoznacznej wykładni tego uregulowania, tak aby pozostawała ona w zgodzie z systemem prawnym, w szczególności z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Naczelny Sąd Administracyjny przywołując wskazane wyżej przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji prezentował tezę iż art. 57 zezwala jedynie na egzekwowanie należności o charakterze cywilnoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej, nie zwalnia natomiast wierzyciela z wymogu uprzedniego uzyskania orzeczenia sądowego stwierdzającego obowiązek zapłaty (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2002r., sygn. akt III S.A. 1034/02 oraz odnoszący się do poprzedzającej art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne, lecz analogicznej regulacji zawartej w art. 44 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz.U. Nr 21 poz. 96 ze zm.), wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2000r., sygn. III S.A. 1262/99,LEX nr 42731). Taka interpretacja, zdaniem Sądu, znajduje oparcie w treści art. 2 Konstytucji RP.

Stanowisko dotyczące omawianej problematyki nie było jednak w Naczelnym Sądzie Administracyjnym jednolite. W jednym z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadniano tezę, iż intencją ustawodawcy było, aby art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne umożliwiał przedsiębiorstwom energetycznym ściąganie opłat za nielegalny pobór energii bądź paliw, bez konieczności wyczerpania uprzednio trybu postępowania sądowego. Na taką możliwość wskazywać miałyby przede wszystkim gramatyczna wykładnia zakwestionowanego przepisu. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne przedsiębiorstwo energetyczne, według

swojego wyboru może albo dochodzić odszkodowania, albo pobrać opłatę. Z kolei z art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne wynika, że opłaty za nielegalnie pobrane paliwo (energię) ustalone przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie taryfy poddane zostały egzekucji administracyjnej, nie mającej zastosowania w przypadku dochodzenia odszkodowania. Jeżeli przepisy te określiły sposób poboru tych opłat oraz tryb ich egzekucji, to tym samym wykluczyły ich dochodzenie (przez wierzyciela-zakład energetyczny) w drodze powództwa cywilnego. Podkreślenia wymaga fakt, że przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pomimo wielokrotnych zmian nie uregulowały wprost egzekucji należności pieniężnych, których wierzycielami nie są organy administracji (art. 2 i 3 ustawy), a nowelizacja Prawa energetycznego nie objęła art. 57 tej ustawy. Zatem należy przyjąć, że ustalenie długu następuje w drodze „orzeczenia” uprawnionego podmiotu, o jakim mowa w art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie bowiem z art. 4 powołanej ustawy do obowiązków, które wynikają z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń niż określone w art. 3 i art. 3a, stosuje się egzekucję administracyjną tylko wówczas, gdy odrębne ustawy tak stanowią. Za takie „inne” orzeczenie można uznać fakturę wystawioną przez wierzyciela (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2003 r., sygn. akt III S.A. 3215/01, nie publ.).

Podkreślenia wymaga fakt, iż również Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że w art. 57 ustawy - Prawo energetyczne utrzymany został, istniejący już w poprzednim stanie prawnym, szczególny tryb egzekwowania odpowiedzialności odszkodowawczej za nielegalny pobór energii lub paliw. Szczegółności tego trybu Sąd Najwyższy, na gruncie rozpoznawanej sprawy karnej, upatruje w fakcie, że mimo równorzędności stron, znamiennej dla stosunku cywilnoprawnego, pozycja jednej z nich, t.j. dostawcy energii, przy dochodzeniu roszczenia o odszkodowanie, została z woli ustawodawcy wzmocniona. W razie niezaspokojenia roszczenia dostawca nie wchodzi z odbiorcą w spór sądowy. Podstawę nałożenia i egzekwowania obowiązku wyrównania szkody stanowią bowiem udokumentowane twierdzenia samego dostawcy, t.j. stwierdzenie faktu nielegalnego poboru i wyliczenie należności kompensującej szkodę (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2002r., sygn. akt IV KKN 570/99, OSNKW 2003/1-2/10).

Na trudności z prawidłową interpretacją zaskarżonego przepisu zwracano również uwagę w literaturze przedmiotu. Podkreślano, że przepis art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne nie w pełni koresponduje z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z art. 3 § 1 w zw. z art. 2 tej ustawy wynika bowiem, że aby możliwa była egzekucja administracyjna opłat za nielegalny pobór paliw lub energii niezbędne jest, aby obowiązek zapłaty wynikał z rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Brak spójności pomiędzy przepisami Prawa energetycznego i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji praktycznie uniemożliwia realizację przepisu art. 57

ust. 2 (por. M. Szczepańska, „Prawne możliwości dochodzenia opłat za nielegalny pobór paliw lub energii” Biuletyn URE 5/2003).

Na uwagę zasługuje również pogląd, wyrażony przez Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Antymonopolowy. W wyroku z dnia 14 czerwca 2000r. sygn. XVII Ame 41/99, LEX nr 56205 (powołany też w komentarzu J.Baehr, E.Stawicki, J. Antczak, Prawo energetyczne, Wyd. Zakamycze 2003, s. 295) Sąd ten stwierdził, iż z nielegalnym poborem paliw lub energii mamy do czynienia wówczas, gdy odbiorcy można przypisać winę. W grę wchodzi tutaj wszystkie przejawy winy, a więc wina umyślna, niedbalstwo lub lekkomyślność. Oczywiście jest, iż przypisanie odbiorcy winy możliwe jest wyłącznie w sądowym postępowaniu rozpoznawczym. Jest absolutnie niemożliwe, aby wina została ustalona na etapie postępowania egzekucyjnego, choćby już z tego powodu, że w myśl art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Przyjęcie zaprezentowanego poglądu wymagałoby zatem uznania, że obowiązek uiszczenia opłaty za nielegalny pobór energii lub paliw musi wynikać z orzeczenia sądowego, w którym stwierdzono winę zobowiązanego.

Podkreślić w tym miejscu wypada, iż ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że ugruntowaną od lat praktyką jest prowadzenie egzekucji administracyjnej na podstawie wystawianych przez przedsiębiorstwa energetyczne tytułów wykonawczych pomimo braku orzeczenia sądowego, z którego wynikałby egzekwowany obowiązek uiszczenia opłaty za nielegalny pobór energii bądź paliw. Istnienie takiej praktyki potwierdza także niepublikowane orzecznictwo Ośrodków Zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ w Poznaniu z dnia 19 września 2002r., sygn. akt I SA/Po 548/01, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ w Katowicach z dnia 13 listopada 2002r., sygn. akt I SA/Ka 1601/01). Zastrzeżenia dotyczące omawianych kwestii pojawiły się stosunkowo niedawno, w związku z nowelizacją przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dokonaną ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - Dz.U. Nr 125, poz. 1368). Zgodnie z poprzednim brzmieniem przepisu art. 29 ustawy organ egzekucyjny badał z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej; organ ten nie był natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Jeżeli obowiązek, którego tytuł wykonawczy dotyczył, nie podlegał egzekucji administracyjnej, organ egzekucyjny nie przystępował do egzekucji, zwracając tytuł wykonawczy wierzycielowi. Zatem tylko w przypadku, gdy obowiązek, którego tytuł wykonawczy dotyczył, nie podlegał egzekucji administracyjnej następował zwrot tytułu wykonawczego. Brak było natomiast wówczas przepisów określających, jakie czynności należy podjąć w przypadku, gdy tytuł wykonawczy nie zawiera elementów określonych w art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym gdy brak w

nim wskazania podstawy prawnej egzekwowanego obowiązku. Obecnie, w omawianym wypadku art. 29 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nakazuje organowi egzekucyjnemu zwrócić tytuł wykonawczy wierzycielowi.

Przedstawione wyżej wątpliwości interpretacyjne wskazują, zdaniem wnioskodawców nie tylko na brak staranności legislacyjnej w omawianym zakresie, ale powodują również, że nie można w sposób przekonujący i jednoznaczny określić, jaki jest rzeczywisty sens i zakres stosowania art. 57 ustawy - Prawo energetyczne, co ma bezpośredni wpływ na określenie pozycji i uprawnień odbiorców energii i paliw w zakresie trybu dochodzenia od nich roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Stwierdzenie tak istotnych niejasności interpretacyjnych ma, w ocenie wnioskodawców, znaczenie konstytucyjne. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają szczegółowe zasady działania władzy publicznej i reguły stanowienia przez nią prawa, określane w orzecznictwie jako zasady poprawnej legislacji (por. uchwała NSA z dnia 12 marca 2001 r., OSP 14/00, ONSA 2001 nr 3). Wiążące ustawodawcę zasady implikują m.in. zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, która „opiera się na pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych (...) poszczególnych zachowań i zdarzeń (wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K. 45/01, OTK A 2002/4/46) oraz zasadę określoności prawa, zgodnie z którą przepisy muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, tak aby zapewniona została ich jednolita wykładnia i stosowanie, uniemożliwiająca ich dowolną interpretację (por. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K. 7/99, OTK 2000/1/2; wyrok TK z dnia 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00, OTK 2001/6/166). Oznacza to, że każdy przepis prawny powinien być przede wszystkim skonstruowany poprawnie pod względem logicznym i językowym. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, precyzyjnie określających nakładane obowiązki i przyznawane prawa (por. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K.24/00, OTK 2001/3/51; wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K.7/99, OTK 2000/1/2; wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK 2004/1 A/1).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. W wyroku z dnia 30 października 2001r. (sygn. akt K. 33/00, OTK 2001/7/217)

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom.

Tak więc zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji przez art. 57 ustawy - Prawo energetyczne polega na braku w tej ustawie przepisu określającego jaki dokument wystawiony przez przedsiębiorstwo energetyczne jest orzeczeniem, które ustala dług (obowiązek).

W świetle wyżej przedstawionych uwag niewątpliwie, zdaniem wnioskodawców, art. 57 nie spełnia wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny założeń. Jego treść wywołuje spory interpretacyjne zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w piśmiennictwie prawniczym, co jest dowodem na to, iż przepis ten jest obciążony tego rodzaju wadami, których nie sposób usunąć na w drodze wykładni. Ponadto, trudności z wykładnią dotyczą istotnej z punktu widzenia wolności i praw obywatelskich kwestii, mianowicie możliwości egzekwowania przez wierzyciela należności o charakterze cywilnym na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego, bez konieczności kierowania sprawy na drogę sądową.

Ze wskazanych powodów, w ocenie wnioskodawców, przepis art. 57 ustawy - Prawo energetyczne, w zakresie objętym wnioskiem, narusza konstytucyjny nakaz poprawnej legislacji, a przez to jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

IV. Przyjmując możliwość odczytania art. 57 ustawy - Prawo energetyczne w ten sposób, iż stanowi on podstawę do wystawiania przez przedsiębiorstwa energetyczne tytułów wykonawczych i egzekwowania opłat za nielegalny pobór energii bądź paliw, bez potrzeby uprzedniego uzyskania orzeczenia sądowego, konieczne jest, zdaniem wnioskodawców zbadanie, czy tak rozumiany przepis nie pozbawia, a co najmniej poważnie nie ogranicza, prawa do sądu zapewnionego obywatelom przepisem art. 45 Konstytucji RP.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1, pkt 1d ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw. Przepisem takim jest niewątpliwie art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne, który przewiduje egzekucję administracyjną za nielegalny pobór energii i paliw (por. Z. Leoński, w: R. Hauser i in. Postępowanie egzekucyjne w administracji, Komentarz, Wydawnictwo C.H, BECK, Warszawa 2003, s. 19-20).

Jednakże opłata, o której mowa w art. 57 ustawy - Prawo energetyczne jest należnością cywilnoprawną, a nie karą pieniężną wymienioną w art. 56 tej ustawy (mimo, że oba te przepisy znajdują się w rozdziale 7 zatytułowanym „Kary pieniężne”), Ponadto art. 56 ust. 2, stanowi, że karę pieniężną wymierza Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który zgodnie z art. 21 ust. 2 jest centralnym organem administracji rządowej. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne

do postępowania przed Prezesem URE stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym od decyzji i postanowień Prezesa URE służy odwołanie (odpowiednio: zażalenie) do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu antymonopolowego. Dopiero art. 56 ust. 7 omawianej ustawy stanowi, że kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z powyższego zestawienia wynika, że chociaż kary pieniężne są wymierzone przez organ administracji publicznej, ustawodawca przewidział drogę sądową dla ukaranych i dopiero następnie ich ściąganie w trybie postępowania egzekucyjnego. Natomiast w art. 57 tej ustawy brak jest takich regulacji, to znaczy wskazania uprawnionego organu administracji publicznej i określenia trybu odwoławczego pozwalającego na rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny.

Takie rozwiązanie - przy przyjęciu, że faktura (lub nota obciążeniowa) jest „innym orzeczeniem” w rozumieniu art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, co pozwala przedsiębiorstwu energetycznemu na wystawienie tytułu wykonawczego (art. 26 i 27 wyżej powołanej ustawy) - powoduje, że zobowiązany (dłużnik) może podjąć obronę przed obciążeniem go opłatą za nielegalny pobór energii lub paliw dopiero na etapie wszczętego już przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego, przy czym nie może odwołać się do sądu powszechnego w zwykłym trybie, a tylko może wnieść powództwo w trybie art. 35a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji o ustalenie, że należność objęta tytułem egzekucyjnym nie istnieje w całości lub części.

Dłużnikowi służy w postępowaniu egzekucyjnym jedynie prawo zgłoszenia zarzutów (art. 33), złożenia zażalenia na postanowienie w sprawie zarzutów (art. 34 § 5) i kontrola rozstrzygnięcia organu nadzoru przez sąd administracyjny w drodze wniesienia skargi w tym przedmiocie.

Wskazane środki prawne świadczą, zdaniem wnioskodawców o tym, iż w istocie w ramach toczącego się postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez przedsiębiorstwo energetyczne, dłużnik nie ma możliwości skutecznego kwestionowania nielegalnego poboru energii bądź paliw lub wysokości nałożonej na niego opłaty z takiego tytułu. Jakkolwiek bowiem zarzut w postępowaniu egzekucyjnym stanowi swoisty środek zaskarżenia, to jednak składać go można tylko wówczas, gdy naruszono istotne zasady postępowania egzekucyjnego, lub gdy egzekucja jest niedopuszczalna. Organ egzekucyjny nie rozpatruje bowiem sprawy od strony merytorycznej (por. Z. Leoński, *op. cit.* s. 100). Dlatego też złożenie zarzutu nie może wywołać skutku w postaci zbadania przez organ egzekucyjny, czy obowiązek uiszczenia egzekwowanej opłaty za nielegalny pobór rzeczywiście istnieje, i to w wysokości określonej przez wierzyciela w tytule wykonawczym. Złożenie zarzutu nie wstrzymuje ponadto postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 35 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym organ egzekucyjny może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne lub

niektóre czynności egzekucyjne do czasu rozpatrzenia zarzutu. W istocie zatem wstrzymanie postępowania zależy od uznania organu egzekucyjnego.

Należy także podkreślić, iż poszukiwanie rozstrzygnięcia sprawy w ramach środków prawnych dostępnych dla zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, może okazać się w praktyce niemożliwe także z uwagi na przedstawione wyżej spory i rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wynikające z trudności interpretacyjnych na tle art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne.

Zgodnie natomiast z art. 35 a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązany może w omawianym przypadku wnieść do sądu cywilnego powództwo kwestionujące istnienie lub wysokość egzekwowanej należności. W tym drugim przypadku wierzyciel po otrzymaniu powództwa (odpisu pozwu) zawiadamia o tym organ egzekucyjny, żądając wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Powyższe uregulowanie oznacza, że zobowiązany, w trakcie toczącego się już przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego, zmuszony jest do podjęcia we własnym zakresie działań, mających na celu ustalenie istnienia i rozmiaru egzekwowanego obowiązku. Musi zatem sam sporządzić, opłacić i skutecznie wnieść do sądu stosowny pozew. Dopiero po doręczeniu przez sąd odpisu pozwu, wierzyciel zawiadamia o tym organ egzekucyjny. To od jego inicjatywy będzie zatem dopiero zależało, czy w ostateczności organ egzekucyjny wstrzyma toczące się postępowanie. W trakcie postępowania sądowego, to na dłużniku, który wniósł powództwo spoczywał będzie ciężar dowodu, że egzekwowana należność nie istnieje albo istnieje w innej wysokości. Tymczasem, gdyby przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane było, wyraźnym przepisem prawa, do uzyskania orzeczenia sądowego przed skierowaniem sprawy opłaty za nielegalny pobór energii lub paliw do egzekucji administracyjnej, to na tym podmiocie spoczywałyby wszystkie ciężary, obowiązki i koszty związane z wytoczeniem powództwa. Nie bez znaczenia wydaje się fakt, iż przedsiębiorstwa energetyczne dysponują majątkiem umożliwiającym udźwignięcie kosztów postępowania sądowego, jak również wyspecjalizowaną obsługą prawną, co powoduje, że wytoczenie powództwa i prowadzenie sporu sądowego jest dla tych podmiotów dużo prostsze niż dla przeciętnego odbiorcy energii lub paliw.

Takie ukształtowanie środków prawnych służących zobowiązanemu do uiszczenia opłaty za nielegalny pobór energii lub paliw (powództwo wstrzymujące z art. 35a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie zarzutów) nie gwarantuje, zdaniem wnioskodawców, wskazanej grupie obywateli rzeczywistej możliwości skorzystania z drogi sądowej w sprawie o charakterze cywilnym. W istocie prawo do sądu zagwarantowane przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zostaje w tym przypadku w sposób zasadniczy ograniczone.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego na treść prawa do sądu w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu, to jest prawo do uruchomienia procedury przed sądem - organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego czyli prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez Sąd. Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu prawa do sądu ma pojęcie „sprawy” użyte w art. 45 ust.1 Konstytucji, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił bliżej pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i pojęcie „sprawy cywilnej” w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego w wyrokach : z dnia 9 czerwca 1998r. (sygn. akt K. 28/97, OTK 1998/4/50), z dnia 10 maja 2000r. (sygn. akt K. 21/99, OTK ZU 4/2000/109) oraz w wyroku z dnia 10 lipca 2000r. (sygn. akt SK. 12/99, OTK 2000/5/143). Trybunał stwierdził, że konstytucyjny termin „sprawa” należy odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi. Natomiast zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje w szczególności spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjno-prawnych. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sądu Najwyższego, że należy przyjąć szerokie rozumienie pojęcia sprawy cywilnej i wywiódł, że w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne. Trybunał stwierdził również, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego (por. powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000r). Prawo do sądu zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oznacza materialną, rzeczywistą możliwość poszukiwania ochrony sądowej w każdej sprawie, a nie tylko formalną dostępność drogi sądowej.

Należy zatem przyjąć, iż konstytucyjne prawo do sądu obejmuje wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów, a jednocześnie natura danego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK. 10/00, OTK 2001/3/52; z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. akt P.6/01, OTK 2001/8/243; z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt 12/99, OTK 2000/5/143; z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01, OTK-A 2002/1/5; z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97 OTK 1998/4/50; z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK.19/98, OTK 1999/3/36; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K.21/99, OTKZU 2000/4/109; z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK. 12/99, OTK 2000/5/143; z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK.10/00, OTK 2001/3/52; z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. akt P.6/01, OTK 2001/8/248; z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK. 29/01, OTK-A 2002/1/5).

W omawianej sprawie, zdaniem wnioskodawców, doszło do sytuacji, że na skutek przyzwolenia art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne, na egzekwowanie należności o charakterze cywilnym pomimo braku orzeczenia sądowego stwierdzającego obowiązek ich uiszczenia, nastąpiło faktyczne pozbawienie odbiorców energii i paliw sądowej ochrony ich interesów w omawianym zakresie. Jak wskazano bowiem wyżej, możliwość skutecznej obrony przed egzekwowaniem należności, gdy zobowiązany zaprzecza ich istnieniu lub kwestionuje ich wysokość jest iluzoryczna. Bowiem wyżej opisane sytuacje dostępu do sądu odnoszą się wyłącznie do wszczętego już postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organy egzekucyjne nie są uprawnione do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym co uniemożliwia skuteczne podnoszenie w tym postępowaniu zarzutu, że fakt nielegalnego poboru energii nie nastąpił, a co za tym idzie, że naliczona opłata była bezzasadna. Natomiast możliwość skierowania przez zobowiązanego sprawy na drogę sądową, przewidziana w art. 35 a, wiąże się dla niego z uciążliwymi obowiązkami i kosztami, a ponadto przerzuca na zobowiązanego ciężar dowodu we wskazanym zakresie. Opisany stan rzeczy prowadzi w istocie do sytuacji, w której wbrew naturze stosunku zobowiązaniowego łączącego przedsiębiorstwo energetyczne ze stroną umowy cywilnoprawnej (art. 5 ust. 3 i 2 Prawa energetycznego), jedna ze stron tego stosunku (przedsiębiorstwo energetyczne) w arbitralny sposób rozstrzyga o sytuacji prawnej drugiej strony tego stosunku (odbiorcy), stając się przez to sędzią we własnej sprawie.

Warto zwrócić uwagę, że na przedstawiony aspekt uregulowania zawartego w art. 57 ustawy - Prawo energetyczne w piśmiennictwie prawniczym zwracano uwagę już w latach 90-tych. W glosie do postanowienia NSA z dnia 29 grudnia 1993r. (sygn. akt II S.A. 1576/93), M. Wierzbowski wskazywał, iż „jest to jeden z licznych w naszym prawie przypadków, gdy należności cywilnoprawne zostały poddane egzekucji administracyjnej, a zatem dostawca energii jest wierzycielem w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i ma prawo wystawiania tytułu wykonawczego. (...) Przyznanie niektórym podmiotom gospodarczym nie tylko prawa rozstrzygania o istnieniu należności na ich rzecz oraz wszczynania egzekucji narusza zasadę *nemo iudex in causa sua*, jak również konstytucyjną zasadę, że wymiar sprawiedliwości Rzeczypospolitej sprawują sądy” (glosa M. Wierzbowskiego, Monitor Prawniczy 1995/7/214).

Na aktualność tego problemu wskazuje B. Adamiak, stwierdzając, że „Przyznanie pozycji wierzyciela w przypadku obowiązków wynikających z mocy prawa może budzić zdecydowane zastrzeżenia, prowadzi bowiem do przyznania jednostce prawa domagania się stosowania przymusu państwowego wobec innych jednostek” (B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, wydanie I, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s.512)

Podkreślenia wymaga również, że zgodnie z treścią art. 76 Konstytucji RP władze publiczne mają chronić konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wyjaśniał, iż przepis ten nie tworzy co prawda bezpośrednio praw podmiotowych, jednakże „ujęty jest w formę zasady polityki państwa, co oznacza, że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000r, sygn. P. 11/98, OTK ZU 2000/1/3). Przepis ten, zdaniem Trybunału „nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów (...) przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi i wynika z niego także uprawnienie do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności (wyrok TK z dnia 10 października 2000r., sygn. P. 8/99, OTK ZU 2000/6/190, wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004r., sygn. K 33/03).

Przepis art. 76 Konstytucji RP należy zatem traktować jako dyrektywę, wyznaczającą ustawodawcy kierunek i standard, który musi realizować konkretny akt ustawodawczy dotyczący konsumentów. Z przepisu tego wywodzić można jednocześnie zakaz wprowadzania do ustawy takich regulacji, które byłyby z tą dyrektywą sprzeczne, to znaczy, które nie realizowałyby ochrony konsumenta przed (w tym wypadku) nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

W ocenie wnioskodawców, wynikającą z art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne możliwość kierowania przez wierzyciela wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego do egzekucji, bez konieczności uzyskania orzeczenia sądowego można z pewnością oceniać w kategorii nieuczciwej praktyki rynkowej. Należy wskazać, że zgodnie z art. 385³ pkt 11 k.c. za niedozwolone postanowienie umowne poczytuje się takie postanowienie, które przyznają tylko kontrahentowi konsumenta uprawnienie do stwierdzenia zgodności świadczenia z umową. Podobnie, w myśl Dyrektywy 93/13/EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich z dnia 5 kwietnia 1993r. za niedozwolone klauzule umowne poczytuje się takie, których następstwem jest to m.in., że konsument zostanie pozbawiony możliwości wnoszenia środków prawnych do sądu, lub zostanie mu to utrudnione, w szczególności w ten sposób, że pozostanie mu jedynie nie podlegające przepisom prawnym postępowanie przed sądem polubownym, lub przysługujące mu środki prawne niestosownie zostaną mu ograniczone, lub zostanie na niego nałożony ciężar dowodu, który zgodnie z obowiązującym stanem prawnym spoczywa na drugiej stronie umowy.

Jeśli zatem takie postanowienie umowne jest oceniane przez ustawodawcę, jako niedozwolone w stosunkach z konsumentami, w związku z czym stanowi nieuczciwą praktykę rynkową, to również przyznanie w ustawie przedsiębiorstwu energetycznemu analogicznego (jak w niedozwolonej klauzuli umownej) uprawnienia w odniesieniu do drugiej strony umowy o

dostawę energii bądź paliw powoduje, iż art. 57 ustawy - Prawo energetyczne pozbawia *de facto* konsumentów ochrony przed wskazaną nieuczciwą praktyką rynkową. Jeżeli ustawodawca zakazuje umieszczania w umowach z konsumentami określonych postanowień, w celu ochrony tegoż konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, to jak się zdaje powinien podobnego zakazu przestrzegać również w tworzonych przez siebie aktach prawnych regulujących prawa i obowiązki stron stosunku umownego.

W powołanym wyżej wyroku z dnia 21 kwietnia 2004r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, iż „ochrona konsumenta zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są - w porównaniu do profesjonalnego partnera (sprzedawcy, usługodawcy) - ograniczone. Konsument ma słabszą pozycję przetargową, a jego swoiste upośledzenie wynika z przyczyn systemowych, determinowanych polityką rynkową”. W zakwestionowanym przez wnioskodawców zakresie ustawodawca dokonał odwrotnego, niż nakazuje mu art. 76 Konstytucji RP zabiegu, polegającego na wzmocnieniu pozycji profesjonalisty (przedsiębiorstwa energetycznego) kosztem uprawnień przede wszystkim konsumentów, jako odbiorców energii i paliw.

Powyższe rozważania prowadzą w ocenie wnioskodawców do konstatacji, iż ograniczenie możliwości rozpoznania sprawy cywilnej przez sąd, poprzez otwarcie dla strony sporu drogi sądowej dopiero na etapie toczącego się postępowania egzekucyjnego przeciwko jednej ze stron stosunku cywilnoprawnego, prowadzi w istocie do naruszenia zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu. Prawo to jest naruszone przez to, że sprawa dotycząca zagadnienia nielegalnego poboru energii nie jest wszczynana, rozpatrywana i rozstrzygana przed sądem a pozostaje w zakresie arbitralnej decyzji przedsiębiorstwa energetycznego wobec którego obywatel nie ma możliwości dowodzenia faktów przed sądem zanim zostanie wobec niego wszczęte postępowanie egzekucyjne.

Dlatego też art. 57 ustawy - Prawo energetyczne, w zakresie objętym wnioskiem, jest niezgodny także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

V. Praktyczny sens art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne sprowadza się do tego, że opłaty stanowiące substytut odszkodowania za nielegalny pobór energii bądź paliw są od dłużnika egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego, a jedynie w oparciu o dokumenty przedstawione przez wierzyciela (fakturę VAT, protokół kontroli, ewentualnie decyzję Prezesa URE o zatwierdzeniu taryfy), które traktowane są jako inne „orzeczenie” w rozumieniu art. 4 ustawy. Dostawca energii bądź paliw jest wierzycielem w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i ma prawo wystawiania tytułu wykonawczego. Nie ulega zatem wątpliwości, iż przepis ten wprowadza, odmienne od ogólnych, zasady w zakresie dochodzenia i egzekwowania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Z tego powodu, w ocenie wnioskodawców przepis ten musi być poddany ocenie

z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie budzi żadnej wątpliwości, że opłata za nielegalny pobór energii lub paliw jest należnością o charakterze cywilnym (tak w uchwale SN z dnia 26 sierpnia 1986 r., sygn. akt III CZP 49/86, OSNCP 1987, z. 8, poz. 111, wyroku NSA z dnia 29 grudnia 1993 r., sygn. akt II SA 1576/93, ONSA 1995, z. 1, poz. 24 oraz powoływanych wyżej wyrokach NSA z dnia 23 sierpnia 2000 r. i 23 lipca 2002r). Ma ona bowiem zrekompensować dostawcy szkodę, jaką poniósł bądź to wskutek niezgodnego z umową pobierania przez odbiorcę energii lub paliw, bądź wskutek czynu niedozwolonego, jakim jest pobieranie energii lub paliw bez zawarcia umowy z dostawcą. Cywilnoprawny charakter tej należności przesądza o tym, iż sprawa w tym zakresie jest sprawą cywilną, w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Pomimo jego cywilnoprawnego charakteru, roszczenie o opłatę za nielegalny pobór zostało przekazane na drogę egzekucji administracyjnej z pominięciem etapu cywilnego postępowania rozpoznawczego. Możliwe jest oczywiście kwestionowanie przed sądem na zasadach ogólnych istnienia takiej należności lub jej wysokości. Wskazać jednak trzeba, że w tym przypadku dłużnika obciążają dodatkowe, nieprzewidziane co do zasady, obowiązki procesowe. Wyrażają się one w konieczności poniesienia przez dłużnika określonych kosztów, podjęcia określonych czynności oraz, co najistotniejsze, na nim spoczywać będzie ciężar przeprowadzenia dowodu, że żądana w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji należność nie istnieje bądź jej wysokość jest inna.

Niekorzystna sytuacja prawna dłużników, których dług zostaje mocą przepisów szczególnych przekazany do egzekucji administracyjnej bez potrzeby uprzedniego dochodzenia na drodze sądowej, już dawno została dostrzeżona w literaturze przedmiotu. W glosie do orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 1964r, (sygn. akt I CR 299/64) oraz z dnia 5 grudnia 1964r. (sygn. akt II CR 300/64) Jerzy Jodłowski wskazywał, że „... należy mieć na uwadze, że przekazanie na drogę egzekucji administracyjnej należności Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych, mimo zagwarantowania dłużnikowi obrony jego praw na drodze sądowej, stawia jednak dłużnika niewątpliwie w trudniejszej sytuacji niż ta, w której znajdowałby się w roli pozwanego w procesie z powództwa wierzyciela. Na dłużnika przenosi się bowiem obowiązek wystąpienia na drogę sądową z powództwem, a więc wszystkie ciężary i niedogodności oraz koszty połączone z wszczęciem i prowadzeniem procesu” (Państwo i Prawo z 1966r., Nr 2, s. 339).

Ta niekorzystna sytuacja dłużników w omawianym zakresie pozostaje w sprzeczności ogólnymi regułami dochodzenia przez wierzycieli należności z tytułu dostawy określonych dóbr czy usług. W myśl tych ogólnych reguł to na wierzycielu ciąży obowiązek skierowania sprawy do sądu i uzyskania prawomocnego wyroku zasądającego na jego rzecz owe należności. Te ogólne reguły

mają w pełni zastosowanie w przypadkach korzystania przez konsumentów z innych dóbr czy usług o charakterze użyteczności publicznej, takich jak woda, telefony, transport kolejowy. Wyłączając nielegalny pobór energii i paliw, we wszystkich takich wypadkach przymusowa egzekucja należności jest możliwa dopiero po uzyskaniu stosownego orzeczenia sądowego stwierdzającego istnienie egzekwowanego obowiązku, nie ma bowiem innych przepisów, które w omawianym zakresie stanowiłyby odpowiednik art. 57 ustawy - Prawo energetyczne. Dotyczy to także opłat, które poza swoim cywilnoprawnym charakterem, posiadają również cechę represji, sankcji administracyjno-karnej za niezastosowanie się do obowiązków wynikających z umów lub zlekceważenie obowiązku zawarcia umowy. Przykładowo opłaty za jazdę koleją lub środkami komunikacji miejskiej bez ważnego biletu mogą być przymusowo egzekwowane wyłącznie na podstawie stosownego orzeczenia sądowego.

Przedstawione uwagi wskazują na istotne odstępstwo konstrukcji prawnej zawartej w art. 57 ustawy - Prawo energetyczne od powszechnych reguł dochodzenia należności cywilnoprawnych. Odstępstwo to polega z jednej strony na obniżeniu ogólnych standardów ochrony praw majątkowych odbiorców usług o charakterze użyteczności publicznej, z drugiej zaś strony na niewątpliwym uprzywilejowaniu podmiotów gospodarczych świadczących takie usługi, jakimi są przedsiębiorstwa energetyczne. W przeciwieństwie do innych wierzycieli, prowadzących działalność o podobnym charakterze przedsiębiorstwa energetyczne nie muszą występować do sądu o zasądzenie wspomnianych należności, lecz same wystawiają tytuły wykonawcze, na podstawie których prowadzona jest egzekucja.

Wskazać należy, że zróżnicowanie ochrony prawnej dłużników w sprawach o charakterze cywilnym, polegające na poddaniu należności cywilnych egzekucji administracyjnej z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego było już w przeszłości oceniane przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodne z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych, określoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (por. wyrok z dnia 2.06.1999r., sygn. akt K. 34/98, OTK 1999/5/94, wyrok z dnia 14.07.2003 r., sygn. akt 35/01, OTK 2003/6/64). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że równość ochrony danego prawa majątkowego rozpatrywana w świetle cech relewantnych dotyczących omawianych stosunków prawnych, a co za tym idzie praw majątkowych, powinna być odniesiona nie do indywidualnych cech stron tego stosunku, lecz do samego charakteru prawa majątkowego. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Równocześnie, w

wyroku z dnia 2 czerwca 1999r. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że „...przedmiotem oceny, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę praw majątkowych, jest również stosowane przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnej kategorii praw i zasadność merytoryczna zastosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu, w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i formalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznana jest ochrona silniejsza - mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Odnosząc powyższe uwagi do przedmiotu wniosku należy stwierdzić, że prawa majątkowe wynikające z faktu nielegalnego poboru energii bądź paliw, a wyrażające się w egzekwowaniu obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej takim poborem, należą do takiej samej kategorii praw majątkowych, do której zalicza się prawa odbiorców innych usług o charakterze użyteczności publicznej, takich jak transport, usługi telekomunikacyjne, dostarczanie wody, do egzekwowania od nich wynagrodzenia szkody wyrządzonej korzystaniem z tych usług niezgodnie z zawartą umową albo bez umowy tylko na mocy orzeczenia sądowego. Z uwagi na wyróżnione cechy relewantne, sytuacja danej kategorii podmiotów jest porównywalna. Stąd też rozwiązanie zawarte w art. 57 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych.

Zbadania wymaga zatem, czy istnieją inne konstytucyjne wartości, w szczególności wymienione w art. 31 ust. 3 konstytucji RP uzasadniające odstępstwo przez ustawodawcę od respektowania wymienionej zasady. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być bowiem ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

W przedmiotowej sprawie spełniony został formalny warunek wprowadzenia ograniczenia prawa konstytucyjnego, gdyż zostało ono ograniczone ustawą. Wprowadzone ograniczenie nie pozostaje jednakże, w ocenie wnioskodawców, w związku z koniecznością ochrony wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości. Konieczność wprowadzenia rozwiązania prawnego polegającego na wyposażeniu określonych podmiotów gospodarczych w możliwości ściągania omawianych opłat bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego może być oceniana jedynie z punktu widzenia potrzeby szczególnej ochrony praw tych podmiotów gospodarczych, gdyż brak jest związku pomiędzy zakwestionowaną regulacją, a pozostałymi dobrami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednakże,

zdaniem wnioskodawców, obowiązujące prawo w sposób dostateczny chroni prawa przedsiębiorstw energetycznych do uzyskania zryczałtowanego odszkodowania za nielegalny pobór paliw lub energii w postaci opłaty, o jakiej mowa w art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne. Pozwala ono na dochodzenie tych należności w postępowaniu przed sądem powszechnym. Nie istniała zatem konieczność przyznania dodatkowego przywileju, efektem którego jest obniżenie standardu ochrony praw majątkowych odbiorców energii i paliw. Konstytucja RP nie wprowadza bowiem żadnego uzasadnienia dla szczególnego uprzywilejowanie określonej kategorii podmiotów gospodarczych, w szczególności z uwagi na przedmiot świadczonych przez nie usług. Słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 września 2003 r. (sygn. akt III S.A. 3237/01, nie publ.), iż uprzywilejowanie przedsiębiorstw energetycznych w omawianym zakresie oceniać należy jako relikw specjalnej ochrony, jaką w poprzednim ustroju otaczane były monopolistyczne koncerny państwowe działające w sferze energetyki. Aktualnie brak jest przesłanek konstytucyjnych, które uzasadniałyby pozostawienie w obrocie prawnym przepisów dających przedsiębiorstwom energetycznym przywileje polegające na prowadzeniu egzekucji cywilnych należności pieniężnych na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego.

Dlatego też wnioskodawcy prezentują pogląd, iż art. 57 ustawy - Prawo energetyczne, w zakresie objętym wnioskiem, jest niezgodny również z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnosimy jak na wstępie.

/-/

/-/