

Dz.U. 1999 Nr 91 poz. 1042**WYROK**

z dnia 26 października 1999 r.
Sygn. K. 12/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca
Lech Garlicki – sprawozdawca
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 26 października 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348; zm.: 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, jest niezgodny z art. 76 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

I. Art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348, Nr 158, poz. 1042; zm.: z 1998 r.: Nr 94, poz.594, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1126) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra 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:

1) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie odpowiada określonym w tym przepisie wymaganiom, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe, nie zawierając wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych;

2) nie jest niezgodny z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Utrata mocy obowiązującej przepisu wymienionego w pkt. I sentencji następuje z dniem 1 lipca 2000 r.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 8 kwietnia 1999 r. wniósł o stwierdzenie, iż art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.) 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, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 76 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu swojego stanowiska wnioskodawca podkreślił, że poza upoważnieniem zawartym w art. 46 ustawy - Prawo energetyczne ustawodawca w ogóle w akcie tym nie uregulował problematyki rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Za regulację w tym zakresie - zdaniem wnioskodawcy - nie mogą uchodzić przepisy art. 3 pkt. 17 i art. 45 ustawy. Wynika to stąd, iż oba powołane przepisy odnoszą się wyłącznie do taryf - które mają opłacać odbiorcy paliw, energii i ciepła - rozumianych jako zbiór cen i opłat oraz warunków ich stosowania. Brak więc w nich szczegółowych przesłanek ustalania taryfy, rozumianej jako cena za te dobra żądane od konkretnego odbiorcy na podstawie konkretnej umowy.

Powyższe ustalenie dało wnioskodawcy podstawę do stwierdzenia, iż ustawa - Prawo energetyczne nie reguluje kwestii rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, a w rezultacie uniemożliwia praktycznie kontrolę zgodności w omawianym zakresie przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie zakwestionowanego art. 46 ustawy.

Podsumowując swoje rozważania odnośnie niezgodności tego przepisu ustawy z art. 92 ust. 1 konstytucji, wnioskodawca zauważa, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości co do tego, jaka powinna być treść ustawowego upoważnienia. W szczególności nie powinno ono zawierać zwrotów niedookreślonych prawnie, takich jak „zasady”, o ile ustawa nie precyzuje co przez nie należy rozumieć, a powinno odpowiadać kryteriom konkretności, które wykluczają samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek. Przepis art. 46 ustawy nie spełnia tych wymogów czyniąc z regulacji dotyczącej indywidualnych odbiorców uregulowanie ogólne, jeśli wręcz nie blankietowe.

Odnosząc się natomiast do swojego zarzutu braku właściwej ochrony indywidualnych konsumentów paliw, energii i ciepła, czego wymaga art. 76 konstytucji, wnioskodawca odnotował, iż konsumentów tych przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorstw energetycznych nie chroni art. 46 ustawy.

2. Prokurator Generalny w stanowisku z 27 lipca 1999 r. nie podzielił zarzutów wnioskodawcy.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że *petitum* wniosku ogranicza się do części upoważniającej Ministra Gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej w lokalach. Tymczasem zakres upoważnienia był szerszy, ponieważ

przewidywało ono również określenie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasady rozliczania w obrocie tymi dobrami.

Powyższy sposób zaskarżenia czyni zasadnym kontrolę tylko samego upoważnienia zawartego w art. 46 ustawy - Prawo energetyczne, z pominięciem badania tego przepisu w powiązaniu z innymi przepisami ustawy. Sama zaś ocena upoważnienia wyklucza uznanie, że jest ono niezgodne z art. 92 ust. 1 konstytucji. Na podstawie bowiem zaskarżonego upoważnienia Minister Gospodarki miał tylko określić szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf wskazanych dóbr. Z tego punktu widzenia zaskarżone upoważnienie nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 92 ust. 1 konstytucji. Zawiera ono bowiem „swego rodzaju wytyczne, skoro nakłada na Ministra Gospodarki obowiązek wydania aktu wykonawczego w porozumieniu z Ministrem Finansów, po uzyskaniu opinii Urzędu Regulacji Energetyki.”.

Prokurator Generalny odniósł się następnie do zarzutu niezgodności zaskarżonego upoważnienia z art. 76 konstytucji. Zdaniem Prokuratora niezgodność taką wyklucza fakt, iż nie zawiera ono żadnej dyspozycji niekorzystnego uregulowania sytuacji prawnej indywidualnych odbiorców gazu, energii elektrycznej i ciepłej. Wnioskodawca nie wskazał ani jednego przepisu rozporządzenia wydanego na podstawie art. 46 ustawy, który godziłby w jego treść, a zarazem naruszał konstytucję.

W konkluzji Prokurator Generalny wskazał, iż wnioskodawca nie wykazał niezgodności zakwestionowanej ustawy z konstytucją, a w konsekwencji nie podważył zasady domniemania jej zgodności z ustawą zasadniczą. Tym samym wniosek należy uznać za nieuzasadniony.

II

Na rozprawie 26 października 1999 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w formie pisemnej.

Przedstawiciel wnioskodawcy zwrócił uwagę na brak w art. 46 ustawy - Prawo energetyczne jakichkolwiek wytycznych co do treści aktów wykonawczych określających zasady rozliczeń w obrocie paliwami, co narusza art. 92 ust. 1 konstytucji. Szeroko przedstawiając skutki społeczne obecnej regulacji, przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że brak jest w ustawie należytych instrumentów ochrony praw konsumentów, z tego punktu widzenia można więc mówić o niezgodności art. 46 ustawy z art. 76 konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o uznanie zakwestionowanego przepisu za zgodny z konstytucją. W jego przekonaniu, szczegółowe zasady, którym powinny odpowiadać treści rozporządzeń, wydawanych na podstawie art. 46 ustawy, wynikają z całokształtu tekstu ustawy, która w należyty sposób chroni prawa konsumentów przed nadmiernymi roszczeniami producentów energii. Nawet jeżeli w praktyce mogą występować zjawiska zasługujące na krytykę, to art. 46 nie można traktować w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy, która tworzy spójny system ochrony konsumentów. Wytyczne treściowe dla rozporządzeń, wydawanych na podstawie art. 46, tworzy m.in. art. 1 ustawy, określający jej zasadnicze cele.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 i art. 76 konstytucji. Wskazał m.in., że ustawa została uchwalona przed wejściem w życie konstytucji, a tym samym nie odnosi się do niej nakaz formułowania wytycznych co do treści aktów wykonawczych. Nie ma podstaw do twierdzenia, że ustawa nie zawiera postanowień odnoszących się do ochrony konsumentów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne przyjęła - jako zasadę podstawową, że „dostarczanie paliw i energii odbywa się na podstawie umowy” (art. 5 ust. 1), a więc oparła kształt prawny relacji między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami na zasadach prawa cywilnego. Zarazem jednak, podobnie jak w wielu innych dziedzinach życia społecznego, dokonano znacznej modyfikacji klasycznych konstrukcji cywilistycznych, bo dostarczanie paliw i energii powierzono ograniczonej grupie podmiotów o *quasi*-monopolistycznym charakterze, a stosunki z odbiorcami podporządkowano koncepcji tzw. umów adhezyjnych, w znacznym stopniu wykluczających 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. W myśl art. 47 ustawy taryfy te są ustalane przez przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje i zatwierdzane przez organ administracji rządowej - Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Art. 45 ustawy wskazuje - w ust. 1 - podstawowe elementy, jakie muszą zwierać taryfy (pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, a także kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska) i nakazuje, by taryfy uwzględniały ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, a następnie - w ust. 2 i 3 - wskazuje koszty dodatkowych przedsięwzięć, jakie mogą być uwzględniane przy kalkulacji taryf oraz - w ust. 4 - dopuszcza różnicowanie taryf wyłącznie ze względu na uzasadnione koszty spowodowane realizacją świadczenia. Art. 46 ustawy upoważnia Ministra Gospodarki (po porozumieniu z Ministrem Finansów i po zasięgnięciu opinii Prezesa URE) do określania, w drodze rozporządzenia: po pierwsze, szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz, po drugie, zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Oba te elementy stanowią odrębne jednostki normatywne, o których konstytucyjności można orzekać oddzielnie.

Powyższe regulacje w znacznym stopniu przekreśliły umowny (cywilnoprawny) charakter relacji pomiędzy odbiorcami a przedsiębiorstwami energetycznymi, bo jeden z najistotniejszych elementów tej umowy, tzn. sposób skalkulowania i ustalenia ceny, formułowany jest w oparciu o regulacje prawa powszechnie obowiązującego, a z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron. Jest to zjawisko normalne przy umowach tego typu i pełni też rolę pozytywną z punktu widzenia ochrony indywidualnego odbiorcy (konsumenta) przed dyktatem przedsiębiorstw energetycznych. Zarazem jednak właśnie te regulacje stają się dla obywatela szczególnie ważnymi, bo wyznaczają one zakres i wysokość kosztów, jakie musi on ponieść za dostawy energii i ciepła do jego domu czy lokalu. W praktyce społecznej widać wyraźnie, że właśnie te koszty stanowią obecnie jeden z poważniejszych składników wydatków ludności, od wielu też lat rosną one szybciej od poziomu inflacji. Z tego względu związek regulacji taryf z sytuacją obywatela ma charakter nie tylko bezpośredni, ale też społecznie niezwykle istotny. Nie ulega wątpliwości, że musi to być dostrzegane przez ustawodawcę, który - między innymi - jest obowiązany do możliwie szerokiego regulowania tych kwestii w ustawie, jako akcie o szczególnej mocy prawnej i stanowiącym pod kontrolą opinii publicznej i wyborców.

Odesłania do przepisów wykonawczych - nieuniknione wobec stopnia komplikacji materii i konieczności dokonywania pewnych zmian - muszą więc podlegać szczególnie starannej ocenie z punktu widzenia dochowania należytych proporcji między materiają ustawową a regulacjami zawartymi w przepisach wykonawczych.

2. Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych „wytycznych” stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., gdy chodzi o rozporządzenia ministrów) nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania.

Zarazem jednak, już pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r., zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie rysowało się przekonanie, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Już w orzeczeniu Uw 4/88 z 19 października 1988 r. (OTK w 1988 r., s. 79), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że [ówczesna] „Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych”. W dalszym orzecznictwie uformowało się stanowisko, iż „upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do sprawy te mają służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie; dlatego też upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym” (*orzeczenie z 23 października 1995, K. 4/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 100*). W orzeczeniu z 22 września 1997 r., K. 25/97 wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek” (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304). Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998, U. 19/97, zauważono, że „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie >cedować< funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...) Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej...” (OTK ZU Nr 4/1998, s. 262-263; zob. też *wyrok z 14 marca 1998, K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 72*, w którym uznano niekonstytucyjność „upoważnienia blankietowego”). Od czasów Konstytucji PRL można było mówić o obowiązku takiego zredagowania przepisu upoważnienia, aby wyznaczał pewne minimum kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w akcie wykonawczym. Obowiązek ten stawał się tym bardziej wyrazisty im istotniejsza - z punktu widzenia praw obywateli i zasady wyłączności ustawy - stawała się treść uregulowań, które miały być zawarte w akcie wykonawczym.

Art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji z 1997 r. podsumował tę linię rozwojową, wyraźnie nakazując, by w upoważnieniu określić także „wytyczne dotyczące treści aktu”. Przepis ten traktować więc raczej należy jako potwierdzenie stanowiska, jakie od dawna rysowało się już w orzecznictwie, niż jako sformułowanie nowej, nieznanej dotąd przesłanki formułowania upoważnień. Niemniej, wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w

odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji zostaną spełnione.

Art. 92 konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”, trudno też dla ustalenia definicji odwoływać się do koncepcji „pojęć zastanych”, bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu. Trzeba jednak zauważyć, że wprowadzenie tego wymagania wynikało ze świadomej decyzji twórców konstytucji. W pracach Komisji Konstytucyjnej ZN zakwestionowano bowiem to sformułowanie, ale po wysłuchaniu stanowisk ekspertów zdecydowano się na jego utrzymanie. Jak wskazał wówczas M. Zieliński, wytyczne, „to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia”. P. Sarnecki wskazał zaś, że „wytyczne, to wskazanie celu - kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie” (Komisja Konstytucyjna ZN, Biuletyn nr XXXVIII, s. 21 - debata w podkomisji redakcyjnej w dniu 19.VIII.1996 r.).

Podobne jest stanowisko Rady Legislacyjnej, która uznała, że „wytyczne”, to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Leg. 1998, nr 3-4, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny podziela to stanowisko. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1.

„Wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną - jak słusznie zauważono w Stanowisku Rady Legislacyjnej mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Zgodzić się należy z poglądem B. Banaszaka (*Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159 i 160), że „w ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć”, a upoważnienie „powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy”.

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i - oczywiście - zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne - jak już była o tym mowa, całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bo stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Już w tym miejscu trzeba też podkreślić, że jeżeli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to „wytyczne” muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii.

Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego, czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. W tych kwestiach jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez szczegółowsze - niż w innych materiałach - ujęcie „wytycznych co do treści aktu”. Innymi słowy, minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Oczywiście jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy - na tle regulowanej materii - stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

„Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.

3. Na tle tych ustaleń ogólnych Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny art. 46 prawa energetycznego. Na wstępie wyjaśnić należy, czy omawiane wyżej wymagania art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji w ogóle odnoszą się do ustawy - Prawo energetyczne, jako że ustawa ta została uchwalona po rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych (datą ustawy jest 10 kwietnia 1997 r., a datą Dziennika Ustaw, w którym została ogłoszona - 4 czerwca 1997 r.). Przypomnieć tu należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż dla oceny konstytucyjności „treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia - stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu” (wyrok z 26 listopada 1997 r., U. 6/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 459; wyrok z 8 grudnia 1998 r., U. 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, s. 661). W pełni podtrzymując ten pogląd należy jednak zauważyć, że nie ma on bezpośredniego odniesienia do rozpoznawanej tu sprawy.

Po pierwsze, przedmiotem orzekania Trybunału nie jest ocena procedury, w jakiej został ustanowiony art. 46, ani też ocena, czy Sejm miał kompetencję do jego ustanowienia. Trybunał orzeka o merytorycznej treści art. 46, tyle że treść ta polega na sformułowaniu normy kompetencyjnej pod adresem Ministra Gospodarki. Sformułowanie to musi być jednak zgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi i gdyby miało się okazać, że norma kompetencyjna prawidłowa pod rządami Małej Konstytucji, stała się niezgodna z nowym unormowaniem konstytucyjnym, to mielibyśmy do czynienia z sytuacją „niekonstytucyjności wtórnej”, podlegającą ocenie ma tle nowej konstytucji.

Po drugie, art. 46 prawa energetycznego wszedł w życie - podobnie jak niemal wszystkie przepisy tej ustawy - w początku grudnia 1997 r. (art. 72 tej ustawy przewidywał sześciomiesięczną *vacatio legis*), a więc już w okresie obowiązywania nowej konstytucji. Nie ma, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podstaw do twierdzenia, że do oceny materialnej konstytucyjności przepisów, które wchodziły w życie pod rządami obecnej konstytucji, można stosować dawniejsze przepisy konstytucyjne.

Po trzecie, jak już wyżej wskazał Trybunał Konstytucyjny, także na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych za nieprawidłowe uznać należało upoważnienie blankietowe, tzn. takie, które w ogóle nie wyznaczałoby kierunków rozwiązań, jakie mają być przyjęte w rozporządzeniu. Gdyby miało się więc okazać, że upoważnienie z art. 46 prawa energetycznego nie zawiera jakichkolwiek wskazań merytorycznych co do treści stanowiących na jego podstawie rozporządzeń, to uznać by je należało za niezgodne tak na gruncie obecnych, jak i poprzednich przepisów konstytucyjnych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie widzi przeszkód dla dokonania oceny art. 46 prawa energetycznego w świetle całokształtu wymagań ustanowionych w art. 92 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku.

4. Art. 46 prawa energetycznego określa podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, wskazuje tryb jego wydawania oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane. Tym samym wymagania szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia zostały spełnione.

Art. 46 nie formułuje natomiast nie tylko żadnych „wytycznych co do treści aktu” (który to wymóg został wprowadzony Konstytucją z 1997 r.), ale też nie zawiera żadnych postanowień wyznaczających kierunki rozwiązań, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu (który to wymóg istniał już pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych). Jak już wskazano wyżej, nie dyskwalifikuje to przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), bo problem istnienia „wytycznych” powinien być rozpatrywany całym kontekście normatywnym ustawy. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy - pomimo braku jakichkolwiek wytycznych w przepisie upoważniającym - szczegółowy kontekst normatywny ustawy spowoduje, że organ wykonawczy niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, uzyskuje wytyczne do odpowiedniego zbudowania treści rozporządzenia. Konieczna jest tym samym odpowiedź na pytanie, czy w innych - niż art. 46 - postanowieniach prawa energetycznego możliwe jest odnalezienie wskazówek co do zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz co do zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że ustawa - prawo energetyczne w istocie nie reguluje rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. Bez znaczenia normatywnego są tu postanowienia art. 1 ustawy (bo określają one ogólnie cel i zakres ustawy, natomiast nie wskazują kierunków, jakie mają przybrać konkretne akty wykonawcze), ani art. 5 ustawy, które formułują zasadę umownego charakteru relacji między odbiorcami a przedsiębiorstwami energetycznymi (bo kwestie ustalania cen i sposobu kalkulowania opłat mają być regulowane w taryfach, a więc poprzez instrumenty pozostające poza wolą odbiorców). Na tle art. 5 za szczególnie ważne należy natomiast uznać, by - administracyjny w swej istocie - proces kształtowania taryf przebiegał w ramach wyznaczanych ustawowo. Z tego punktu widzenia jedynym przepisem ustawy dotyczącym taryf jest art. 45, którego treść została już omówiona wyżej. Przepis ten zawiera pewne wytyczne co do zasad kształtowania i kalkulacji taryf (ta część upoważnienia z art. 46 nie została jednak zakwestionowana przez wnioskodawcę i z tego względu nie może być przedmiotem orzekania Trybunału). Art. 45 nie formułuje natomiast żadnych wskazówek (wytycznych) co do zasad rozliczeń, bo nie reguluje on w ogóle tej materii. Należy stwierdzić, że w aspektach najbardziej newralgicznych, dotyczących sposobu ustalania cen paliw, energii i ciepła oraz zasad rozliczeń ustawodawca porzucił na ogólnikowych, niedookreślonych prawnie i niepełnych zwrotach. Ustawa nie dała zaś odpowiedzi, w oparciu o jakie zasady mają być kalkulowane ceny tych dóbr, w całości pozostawiając te kwestie rozporządzeniu i wydawanym w jego ramach taryfom. W szczególności ustawa w żaden sposób nie ukierunkowała sposobu określania

poszczególnych składników opłat, zwłaszcza proporcji między tzw. elementem stałym (opłaty abonamentowe, przesyłowe itp.) a kosztami faktycznie zużytej energii.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, iż w ustawie zawarto „swego rodzaju wytyczne”, bo nałożono na Ministra Gospodarki obowiązek wydania aktu wykonawczego w porozumieniu z Ministrem Finansów i po uzyskaniu opinii Prezesa URE. Jak już bowiem wskazano wyżej, „wytyczne”, o których mowa w art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji - skoro mają dotyczyć „treści aktu” - muszą mieć treść materialno-prawną, a więc nie mogą ograniczać się do regulacji proceduralnej. Prawda, że ta regulacja proceduralna pomyślana jest jako, m.in., gwarantująca ochronę odbiorców, ale argument ten może mieć znaczenie dla rozważania zgodności ustawy - Prawo energetyczne z art. 76 konstytucji, natomiast pozbawiony jest związku z rozważaniami prowadzonymi na tle art. 92 konstytucji.

Nie daje wystarczających wskazówek merytorycznych (zwłaszcza w aspekcie ochrony praw odbiorców) także definicja taryfy (art. 3 pkt 17 ustawy). Przepis ten nie wyjaśnia, w jaki merytorycznie sposób przedsiębiorstwa mają ustalać „zbiory cen i opłat oraz warunków ich stosowania”. Stwierdzenie, że ma się to dokonywać „w trybie określonym ustawą” jest niewątpliwie słuszne, ale dotyczy to kwestii procedury, a nie materialnego kształtu przyszłych regulacji. Przepisy ustawy nie ustalają nawet najbardziej ogólnych zasad co do mechanizmu kalkulacji poszczególnych cen i opłat oraz łączenia ich w zbiory tworzące obowiązujące indywidualnych odbiorców taryfy. Nie wyznacza ona jakichkolwiek elementów mechanizmu dochodzenia do taryfy, według której odbiorcy muszą regulować opłaty i na kształtowanie której nie mają wpływu.

Podsumowując ten fragment rozważań należy stwierdzić, że uchybień upoważnienia sformułowanego w art. 46 nie rekompensują pozostałe przepisy ustawy, bo nie wynikają z nich „wytyczne” determinujące treści rozporządzeń wydawanych przez Ministra Gospodarki. Pozostawia to rozporządzeniu całkowitą swobodę w ustalaniu zasad rozliczeń, bo w ramach przepisów ustawowych można wprowadzać najróżniejsze mechanizmy kalkulacyjne, czego przykładem jest rozporządzenie z 6 października 1998 r. wprowadzające nowy system kalkulowania opłat, oznaczający w praktyce wyraźną ich podwyżkę. Trybunał Konstytucyjny uważa, że kwestie opłat za gaz, energię i ciepło są na tyle istotne dla sytuacji obywatela, że ustawa nie może blankietowo odsyłać ich regulowania do rozporządzenia. Nie dochowuje się w ten sposób nakazu ochrony interesów obywateli-konsumentów. Trybunał Konstytucyjny nie przeczy, że zmiany sposobu ustalania cen i opłat mogą być uzasadnione. W naszej rzeczywistości społecznej są to jednak decyzje takiej rangi, że nie mogą przebiegać poza wszelkim udziałem ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że prawo energetyczne było krytykowane m.in. ze względu na nadmierną skłonność odsyłania istotnych kwestii do regulowania w aktach wykonawczych. Jak wskazała Rada Legislacyjna: „projekt należy uznać za niejasny i nadmiernie kazuistyczny (...), niektóre natomiast rozwiązania, wymagające szczególowej regulacji, są z kolei nadmiernie ogólnikowe” (Biuletyn Rady Legislacyjnej 1995, nr 3, s. 100-101). Także w doktrynie zwrócono uwagę, że „prawo energetyczne w istocie jest umową ramową, której treść ma zostać wypełniona rozstrzygnięciami wynikającymi z przepisów podustawowych. Nasuwa się zwłaszcza wątpliwość, czy takie rozwiązanie daje się pogodzić z konstytucją. Znaczna część mechanizmów tworzących kształt tego prawa spoczywa bowiem w rękach administracji rządowej” (A. Lipiński, *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, PUG 1998, nr 5, s. 2).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ani art. 46 ustawy - Prawo energetyczne, ani pozostałe jej postanowienia nie czynią zadość zarówno wymaganiu określenia „wytycznych dotyczących treści aktu”, jak i wymaganiu wyznaczenia podstawowych

kierunków rozwiązań, jakie mają się znaleźć w rozporządzeniu. Tym samym art. 46 - nawet odczytywany w całym kontekście normatywnym ustawy jest - w zaskarżonym zakresie - niezgodny z wymaganiami z art. 92 ust. 1 zd. 2 *in fine* Konstytucji z 1997 r., analogiczna konkluzja o niezgodności możliwa byłaby też na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych.

5. Trybunał Konstytucyjny nie podziela natomiast stanowiska wnioskodawcy w kwestii niezgodności art. 46 także z art. 76 konstytucji. Nie podejmując w tym miejscu rozważań nad normatywną treścią art. 76, a zwłaszcza nad pytaniem, w jakim zakresie może on stawać się samoistną podstawą oceny ustawodawstwa, należy zauważyć, że istota zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy braku ustawowego uregulowania ochrony konsumenta w relacjach z przedsiębiorstwami energetycznymi. Trybunał Konstytucyjny nie orzeka o zaniechaniach ustawodawcy, a zresztą w niniejszej sprawie nie jest to konieczne, bo ów brak ustawowych uregulowań przesadza o niezgodności art. 46 ustawy z art. 92 ust. 1 konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej przez art. 46 ustawy - Prawo energetyczne. Z uwagi na zasadę bezpieczeństwa prawnego nie można bowiem doprowadzić do sytuacji luk w prawie, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji, których celem jest ochrona interesów konsumentów. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wskazany w sentencji termin powinien być wystarczający dla dokonania odpowiedniej zmiany art. 46 i wprowadzenia do niego „wytycznych dotyczących treści aktu”, tak jak to nakazuje art. 92 ust. 1 konstytucji. Służyć to powinno także ochronie konsumenta, stosownie do dyrektyw wynikających z art. 76 konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.