

WYROK*

z dnia 26 września 2000 r.

Sygn. P. 11/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Lech Garlicki – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 26 września 2000 r. pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział Antymonopolowy z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi:

“czy przepisy § 12 ust. 2 i 4, § 13 ust. 3, § 16 ust. 1 i 2 w związku z przepisami § 18 ust. 1, § 20 ust. 3 pkt 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 24 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 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), są zgodne z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.) oraz art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

o r z e k a :

Paragraf 12 ust. 2 i 4, § 13 ust. 3, § 16 ust. 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 24 ust. 2 pkt 1 i 2 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; zm.: z 1999 r. Nr 91, poz. 1042):

1) są niezgodne z art. 45 ust. 1 pkt. 1 i 2 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, Nr 162, poz. 1126; z 1999 r. Nr 88, poz. 980, Nr 91, poz. 1042, Nr 110, poz. 1255; z 2000 r. Nr 43, poz. 489, Nr 48, poz. 555);

2) nie są niezgodne z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 81, poz. 921 z 2000 r.

I

1. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy postanowieniem z 8 grudnia 1999 r. (*sygn. akt XVII Ame 45/99*), na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy przepisy § 12 ust. 2 i 4, § 13 ust. 3, § 16 ust. 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 24 ust. 2 pkt 1 i 2 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) są zgodne z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.) oraz art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Isuzu Motors Polska Sp. z o.o. w Tychach, zwana dalej “Isuzu”, oraz Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny S.A. w Gliwicach, zwany dalej “Zakładem”, prowadzili rokowania ukierunkowane na zawarcie umowy o przyłączenie firmy Isuzu do sieci energetycznej Zakładu. Zakład uzależniał zgodę na zawarcie umowy m.in. od zapłaty przez Isuzu przypadających na nią kosztów przyłączenia do sieci, wyliczonych początkowo na kwotę 1.100.615 zł, a następnie pomniejszoną do kwoty 817.600 zł twierdząc, że dla zapewnienia dostaw energii elektrycznej m.in. dla Isuzu zrealizował linię kablową 20 kV. Isuzu uznała za bezpodstawne żądanie Zakładu w zakresie jej uczestnictwa w kosztach budowy wspomnianej linii kablowej, akcentując umieszczenie linii kablowej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła obowiązek zapewnienia realizacji i finansowania budowy i rozbudowy sieci, w tym przyłączy odbiorców.

Wobec przedłużających się rokowań Isuzu wszczęła postępowanie administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki (Prezesem URE) w trybie art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne.

W trakcie postępowania administracyjnego Prezes URE ustalił, iż realizowana przez Zakład linia kablowa 20 kV była przewidziana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co nakładało na Zakład obowiązek poniesienia nakładów związanych z tą inwestycją, zaś na Isuzu obowiązek uiszczenia opłaty za przyłączenie, stosownie do § 16 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r. W świetle § 16 ust. 1 powołanego rozporządzenia dla podmiotów zaliczanych do grup przyłączeniowych III i IV (Isuzu należy do III grupy) opłatę za przyłączenie ustala się na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji przyłączenia, określonych w umowie o przyłączenie. Według ustaleń Prezesa URE, opłata ta nie powinna przekroczyć kwoty 102.200 zł. Decyzją z 23 czerwca 1999 r. stwierdzono, że na Zakładzie ciąży obowiązek przyłączenia obiektów Isuzu do sieci elektroenergetycznej, z uwzględnieniem postanowień:

1) taryfy Zakładu,

2) § 13-16 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 października 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców (Dz.U. Nr 135, poz. 881),

3) § 16 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r.

Od tej decyzji zarówno Zakład jak i Isuzu odwołali się do Sądu Antymonopolowego.

2. W ocenie Sądu Antymonopolowego § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r. nasuwa istotne wątpliwości co do jego zgodności z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.) oraz art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sądu, od rozstrzygnięcia tej kwestii zależy rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie zawarcia umowy o przyłączenie do sieci.

Przedstawiając swoje wątpliwości Sad Antymonopolowy wskazał, iż rozporządzenie Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r. wydane zostało na podstawie art. 46 ustawy – Prawo energetyczne. Wprawdzie przepis ten nie określa wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jak tego wymaga art. 92 ust. 1 konstytucji, tym niemniej wytyczne takie zawiera art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W pierwszej kolejności należy zatem rozważyć, czy zakwestionowane przepisy rozporządzenia są zgodne z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne. Stosownie do art. 45 ust. 1 powołanej ustawy taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, o których mowa w art. 47 ust. 1, powinny zapewnić, po pierwsze pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska, po drugie zaś ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen.

Jeżeli przyjąć, że powołany wyżej przepis prowadzi do wniosku, iż ceny, opłaty oraz warunki ich stosowania zawarte w taryfie powinny być na poziomie rzeczywiście niezbędnym ze względów techniczno-organizacyjnych lub ekonomicznych do prowadzenia przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej, to może powstać wątpliwość, czy przepis § 16 ust. 1 rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r., zakładający finansowanie w sposób bezpośredni (z możliwością rozłożenia na raty w krótkim okresie czasu) przez podmiot przyłączany do sieci środków trwałych przedsiębiorstwa sieciowego mieści się w granicach delegacji wytyczonej przez art. 45 ust. 1 prawa energetycznego. Innymi słowy, czy przepis ten nie przyznaje przedsiębiorstwom sieciowym, z pokrzywdzeniem odbiorców, środków finansowych ponad rzeczywiście niezbędny ich poziom dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyłania się kwestia, jakie są uzasadnione koszty związane z realizacją przez przedsiębiorstwo energetyczne sieci, w tym przyłączeń, które powinien pokrywać odbiorca (podmiot przyłączany do sieci). W tym miejscu, zdaniem Sądu Antymonopolowego, można wskazać na istotne niespójności, jakie występują między przepisami § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. oraz przepisami § 13 ust. 1 i § 14 ust. 1 rozporządzenia z 21 października 1998 r. Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. opłatę za przyłączenie ustala się na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji przyłączenia, określonych w umowie o przyłączenie, przy czym zgodnie z § 16 ust. 2 tego rozporządzenia, koszty realizacji przyłączenia ustala się na podstawie określonych w taryfie stawek opłat za budowę standardowych elementów przyłącza oraz standardowych elementów sieci oraz liczby tych elementów ustalonych na podstawie projektu budowy przyłącza i zakresu niezbędnej do realizacji przyłącza rozbudowy sieci, o ile nie jest wymagane zastosowanie innych elementów niż standardowe elementy przyłącza i sieci. Natomiast zgodnie z odpowiednimi postanowieniami rozporządzenia z 21 października 1998 r. koszty przyłączenia do sieci określa się na podstawie nakładów na budowę przyłączy oraz nakładów na budowę i rozbudowę sieci o tym samym napięciu co budowane przyłącze (§ 13 ust. 1). Nakłady te ponosi przedsiębiorstwo sieciowe, jeżeli budowa przyłącza i budowa lub rozbudowa sieci są przewidywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przy czym nakłady na budowę i niezbędną rozbudowę sieci dotyczą sieci o tym samym napięciu, co budowane przyłącze (§ 14 ust. 1).

Zdaniem Sądu Antymonopolowego, powołane wyżej przepisy rozporządzenia z 21 października 1998 r. konstruuja zasadniczo odmienne podejście do kwestii finansowania przez odbiorcę sieci i przyłączy realizowanych przez przedsiębiorstwo sieciowe. Przy czym jest to podejście znacznie korzystniejsze dla odbiorcy, niż to ma miejsce na gruncie rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. W podejściu tym rozróżnia się bowiem (§ 13 ust. 1) pojęcie kosztów przyłączenia, które są określane na podstawie nakładów na budowę przyłącza oraz budowę lub rozbudowę sieci, niezbędną do realizacji przyłączenia (czyli nakładów inwestycyjnych). Natomiast nakłady na budowę przyłącza oraz budowę lub rozbudowę sieci ponosi przedsiębiorstwo sieciowe (§ 14 ust. 1). Stosownie więc do powyższych ustaleń należałoby wyraźnie odróżnić nakłady na budowę przyłącza oraz budowę lub rozbudowę sieci od ponoszonych kosztów. Nakłady występują w okresie realizacji inwestycji, natomiast koszty powstają po zakończeniu zadania inwestycyjnego, czyli w okresie eksploatacji urządzeń i instalacji stanowiących to zadanie.

Jednocześnie Sąd Antymonopolowy zwraca uwagę, że zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. przedsiębiorstwo sieciowe ustala w taryfie stawki opłat za usługi przesyłowe, które kalkuluje się według zasad wskazanych w § 18 ust. 1. Natomiast zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia składnik stały stawki węzłowej kalkuluje się na podstawie uzasadnionych kosztów eksploatacji danego przyłącza oraz eksploatacji, odtworzenia, modernizacji i rozwoju sieci, służących do realizacji usługi przesyłowej. Podobnie w świetle § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia stawki dystansowe i ryczałtowe stawki dystansowe kalkuluje się na podstawie uzasadnionych kosztów eksploatacji przyłączy, eksploatacji, odtworzenia, modernizacji i rozwoju sieci służących do realizacji usługi przesyłowej. Wreszcie, stosownie do § 24 ust. 2 pkt 1 i 2 składnik stały stawki grupowej kalkuluje się na podstawie określonych dla danej grupy odbiorców, kosztów eksploatacji przyłączy oraz eksploatacji, odtworzenia, modernizacji i rozwoju sieci służących do realizacji usługi przesyłowej.

W świetle cytowanych przepisów przedsiębiorstwa sieciowe, zdaniem Sądu Antymonopolowego, oprócz opłaty za przyłączenie do sieci, która stanowi sfinansowanie w sposób bezpośredni środków trwałych tego przedsiębiorstwa (przyłącza i sieci niezbędnej do realizacji przyłączenia), pobierają od przyłączonego podmiotu także opłaty za usługi przesyłowe, przy czym składniki stawek opłat węzłowych i grupowych oraz stawki dystansowe kalkulowane są na podstawie kosztów eksploatacji, odtworzenia, modernizacji i rozwoju sieci służących do realizacji usługi przesyłowej.

Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (tekst jednolity z 1993 r. Dz.U. Nr 106, poz. 482 ze zm.) oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, opłaty pobierane przez przedsiębiorstwo sieciowe za usługi przesyłowe obejmują amortyzację środków trwałych przedsiębiorstwa sieciowego, powstałych w związku z przyłączeniem odbiorcy do sieci. W rezultacie oprócz sfinansowania, w sposób bezpośredni środków trwałych w formie jednorazowej, lub rozłożonej na kilka rat opłaty za przyłączenie, podmiot przyłączany będzie ponosił także koszty amortyzacji tych środków trwałych w całym okresie świadczenia usług przesyłowych przez przedsiębiorstwo sieciowe, w ramach opłat za usługi przesyłowe. Łączne opłaty poniesione w tym okresie przez podmiot przyłączany (opłata za przyłączenie i amortyzacja w ramach opłaty za usługi przesyłowe) pokryłyby więc dwukrotną wartość przyłącza i sieci niezbędnej do realizacji przyłączenia. Tym samym, na podstawie powołanych wyżej przepisów, a w szczególności budzących wątpliwości Sądu Antymonopolowego, przedsiębiorstwo sieciowe otrzymałoby od podmiotu przyłączonego do sieci dwukrotną równowartość nakładów inwestycyjnych na budowę przyłącza oraz

budowę lub rozbudowę sieci. Taka sytuacja budzi wątpliwości z punktu widzenia ochrony interesów odbiorcy przed nadmiernie wysokim poziomem cen, o której mowa w art. 45 ust. 1 pkt 2 prawa energetycznego.

Jednocześnie Sąd Antymonopolowy wskazał na przepisy obowiązujące w zakresie kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem (rozporządzenie Ministra Gospodarki z 6 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem), w tym zasad rozliczeń, które nie wykazują tego rodzaju niespójności.

Powołane wyżej przepisy nasuwają także wątpliwości Sądu Antymonopolowego z punktu widzenia ich zgodności z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle tego artykułu władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa. W kontekście zgodności z art. 76 konstytucji wątpliwości Sądu budzi wysoce uciążliwy dla podmiotów przyłączanych do sieci charakter zasygnalizowanych przepisów, z przyczyn wyżej podanych. Po drugie, w warunkach istnienia konkurencji na rynku przedsiębiorstwo sieciowe nie miałoby realnych możliwości wynegocjowania w umowie o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej postanowień określonych takimi przepisami. Okoliczność funkcjonowania przedsiębiorstw sieciowych w warunkach ograniczenia konkurencji nie powinna budzić większych wątpliwości. Mamy tutaj bowiem do czynienia z tzw. monopolem naturalnym.

W następstwie wydania w warunkach ograniczenia konkurencji przepisów wymienionych w sentencji postanowienia Sądu Antymonopolowego, doszło do trudnej do zaakceptowania sytuacji wymuszania przez prawo na podmiotach przyłączanych do sieci obowiązku spełniania świadczeń na rzecz przedsiębiorstw sieciowych, realnie trudnych do wyegzekwowania, gdyby istniała konkurencja na rynku, a zarazem wysoce uciążliwych dla podmiotów przyłączanych do sieci. Przy czym podmiotami przyłączanymi do sieci mogą być nie tylko odbiorcy o statusie przedsiębiorcy, ale także osoby fizyczne (konsumenci), a więc podmioty znacznie słabsze ekonomicznie w porównaniu do przedsiębiorstw sieciowych. W tej sytuacji, zamiast chronić odbiorców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, tak jak to wskazuje art. 76 konstytucji, powołane przepisy legalizują przejawy nadużywania swej siły rynkowej przez przedsiębiorstwa sieciowe branży elektroenergetycznej, kosztem odbiorców, które to zachowania kwalifikują się do uznania za nieuczciwe praktyki rynkowe. Powstaje zatem wątpliwość, czy omawiane przepisy są także zgodne z art. 76 konstytucji.

3. Prokurator Generalny w stanowisku z 24 lutego 2000 r. nie podzielając wątpliwości Sądu Antymonopolowego, zwrócił uwagę, że odniesienie do pytania przedstawionego przez Sąd Antymonopolowy jest utrudnione, gdyż pytanie nie w pełni zdaje się odpowiadać warunkom określonym w art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie wskazano bowiem wyraźnie, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, zwłaszcza że główny zarzut Sądu zdaje się polegać na porównaniu zaskarżonego rozporządzenia z rozporządzeniem w sprawie kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem i wyprowadzeniem z tego wniosku o niespójności przyjętych rozwiązań prawnych w aktach dotyczących obrotu energią elektryczną na niekorzyść odbiorców energii elektrycznej.

Prokurator Generalny zauważa też, że sądy są uprawnione do samodzielnej oceny konstytucyjności aktów podustawowych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia sprawy.

Nadto w sprawie występuje dodatkowa, istotna, okoliczność dotycząca kwestionowanych przepisów, a mianowicie fakt stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, niezgodności art. 46

prawa energetycznego, stanowiącego podstawę wydania rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. z art. 92 ust. 1 konstytucji. Utrata mocy tego przepisu następuje 1 lipca 2000 r. Powoduje to, że do tej daty obowiązuje także rozporządzenie wydane na jego podstawie.

Prokurator Generalny zauważa, że z zarzutów zawartych w pytaniu prawnym nie wynika, aby Sąd kwestionował zgodność zaskarżonych przepisów z upoważnieniem, a tylko z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa energetycznego, które – jak się wydaje – tylko częściowo wiążą się z przedmiotem zaskarżenia. W związku z tym występuje zagadnienie stosunku zaskarżonych przepisów rozporządzenia do wskazanego wzorca kontroli, występującego w rozdziale 5 ustawy, regulującym problematykę koncesji i taryf, podczas gdy w przedmiotowej sprawie pierwszeństwo zdają się mieć przepisy rozdziału 2 ustawy i rozporządzenia tegoż Ministra Gospodarki z 21 października 1998 r. wydanego na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy. Wprawdzie upoważnienie do jego wydania charakteryzuje się podobnymi ułomnościami jak zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny upoważnienie zawarte w art. 46 ustawy, to jednak nie wzbudziło ono, jak i przepisy rozporządzenia z 21 października 1998 r., wątpliwości Sądu. Rozporządzenie to szczegółowo reguluje warunki przyłączenia i inne zagadnienia związane z przedmiotem sprawy zawisłej przed Sądem Antymonopolowym. W odniesieniu do § 11 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie zawisłej w Trybunale pod sygn. U. 9/99.

Jeśli idzie o zgodność, wymienionych w pytaniu prawnym, przepisów rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy i art. 76 konstytucji, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy przyjąć, że:

1. Z tego punktu widzenia, przepisy § 12 ust. 2 i 4 nie budzą zastrzeżeń co do ich legalności. Wymieniony wzorzec art. 45 ustawy dotyczy bowiem taryf w zakresie eksploatacji, m.in. energii elektrycznej, zaś § 12 ust. 2 i 4 – opłat za budowę standardowych przyłączy, o których mowa w § 2 pkt 11 rozporządzenia z 21 października 1998 r. Wzorzec ten nie koresponduje więc z przedmiotem sprawy.

2. Podobnie należy ocenić wskazany w pytaniu § 13 ust. 3 rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. Dodać należy, że w myśl art. 47 ust. 2 ustawy Prezes URE zobowiązany jest do przestrzegania, przy zatwierdzaniu taryfy, przepisów art. 45 i art. 46 ustawy, a więc także do odpowiedniej ochrony interesów odbiorców nośników energii. Nie jest zaś przedmiotem pytania, czy wydane taryfy w tym przedmiocie są zgodne z rozporządzeniem i ustawą.

3. Brak jest także wystarczających przesłanek do stwierdzenia sprzeczności § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. ze wskazanymi wzorcami kontroli. Ustęp 1 tego paragrafu dotyczy opłaty za przyłączenie do sieci energetycznej wedle rzeczywistych kosztów realizacji przyłączenia. Ustawa w tym zakresie, nie zawiera bliższych wskazówek, a tylko odsyła w art. 9 ust. 1 regulację tej problematyki w drodze aktu wykonawczego. Upoważnienie to wykonane zostało rozporządzeniem z 21 października 1998 r., które w § 13 reguluje koszty przyłączenia do sieci wedle nakładów na budowę przyłączy, zaś ustęp 2 przewiduje ustalanie kosztów realizacji przyłączenia do sieci energetycznej na podstawie taryfy. Taryfa stanowiąca podstawę ustalenia opłat nie jest jednak przedmiotem badania.

Porównanie rozwiązań prawnych przyjętych w obydwu wymienionych rozporządzeniach wprawdzie wskazuje na niepełną ich synchronizację, to jednakże zarówno te rozporządzenia i upoważnienia, na podstawie których zostały wydane, nie podlegają badaniu poziomemu co do ich wzajemnej spójności.

Wszystkie zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 3 grudnia 1998 r. Sąd Antymonopolowy powiązał z § 18 ust. 1, § 20 ust. 3 pkt 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 24 ust. 2 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia. Wymienione przepisy § 20, § 21 i § 24 stanowią

rozwiniecie przepisów § 18, tworząc całość normatywną, związaną jednak z eksploatacją przyłączy oraz odtwarzania, modernizacji i rozwoju sieci służących do realizacji usługi przesyłowej. W kalkulowaniu stawek na ich podstawie dominuje pojęcie “uzasadnionych kosztów”, przez które, wedle § 1 pkt 16 rozporządzenia, należy rozumieć “koszty określone przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie przepisów ustawy i (...) rozporządzenia przy zachowaniu należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów, niezbędne do wykonywania zobowiązań wynikających z umowy o przyłączenie do sieci energetycznej, umowy sprzedaży energii elektrycznej lub umowy o świadczenie usług przesyłowych”. To ostatnie stwierdzenie znajduje oparcie w treści art. 5 ustawy. W tej sytuacji, jeśli przytoczona definicja uzasadnionych kosztów znajduje wyraz w “stawkach”, o których mowa w odpowiednich przepisach rozporządzenia, to brak jest przesłanek do ich kwestionowania z powodu ich zawyżenia. Odrębnym zagadnieniem jest, czy przyjęta klasyfikacja stawek znajduje wystarczające oparcie w ustawie. Jednakże wymienione przez Sąd przepisy jako związkowe nie mają zastosowania przy rozstrzyganiu przedmiotowej sprawy.

Prokurator Generalny zauważa przy tym, że z każdym rozporządzeniem wiąże się domniemanie jego legalności (por. wyrok K. 4/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 65), a pytający Sąd nie wskazał argumentów uzasadniających zastosowanie tych przepisów w sprawie oraz ich sprzeczności z upoważnieniem i innymi aktami prawnymi wyższej rangi. Z tych powodów, w części dotyczącej przepisów wskazanych jako “związkowe”, postępowanie podlega umorzeniu, stosownie do treści art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Prokurator Generalny przyznaje, że słabość unormowania w omawianym przedmiocie polega na ustanowieniu go w drodze aktów wykonawczych. Zarazem zauważa, że stosownie do treści art. 1 ust. 2, a w części dotyczącej odbiorców paliw i energii, także art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy, przewidziano ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen oraz nałożono nimi obowiązek minimalizacji kosztów. Nad realizacją tego obowiązku czuwa Prezes URE, przy czym wygaśnięcie upoważnienia do wydania rozporządzenia nastąpi 1 lipca 2000 r. i wówczas utraci moc prawną zaskarżone rozporządzenie.

Odnosząc się do art. 76 konstytucji, wskazanego jako drugi wzorzec kontroli, Prokurator Generalny, powołując się na brak wyraźnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie (wyrok o sygn. K. 12/99), uznał, że konstrukcja tego przepisu wskazuje, iż nie może on stanowić, w stopniu wystarczającym, samodzielnego wzorca kontroli, skoro odwołuje się, że zakres ochrony konsumenta określi ustawa. Przepis ten winien więc występować w połączeniu z konkretnym przepisem ustawy zwykłej. Na takie rozumienie tego przepisu wskazuje także treść art. 81 konstytucji.

Odrębnym zagadnieniem jest, czy zakład produkcyjny uzyskujący przyłączyć do sieci produkcyjnej może być potraktowany jako konsument. Przeczyć się zdaje temu przepis art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 52, poz. 547 ze zm.).

Niezależnie od oceny zaskarżonych przepisów Prokurator Generalny zwrócił uwagę na prace legislacyjne na zmianą ustawy – Prawo energetyczne, w tym także nad zmianą upoważnień do wydania aktów wykonawczych, określonych w art. 9 i 46 prawa energetycznego.

4. Minister Gospodarki w stanowisku z 15 lutego 2000 r. również nie podzielił zarzutów Sądu Antymonopolowego, zwracając uwagę, że przy ocenie kwestii, czy wymienione w postanowieniu Sądu przepisy rozporządzenia taryfowego dotyczące kalkulowania cen i stawek opłat za przyłączenie są zgodne z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa

energetycznego, nie należy pomijać art. 7, art. 23 ust. 2 pkt 2, art. 44 i 45 oraz art. 4 tego prawa.

Norma art. 4 nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne, zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej za pomocą sieci, obowiązek zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej z odbiorcami albo podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie. Realizacja wyżej wymienionego obowiązku odbywa się na podstawie umowy o przyłączenie, która to umowa stanowi warunek konieczny, aby dostawa energii elektrycznej miała miejsce. Czynność przyłączenia jest czynnością jednorazową, zaś obowiązek wybudowania przyłącza i w niezbędnym zakresie także odcinków sieci oraz zainstalowanie układów pomiarowych ciąży na przedsiębiorstwie energetycznym. Za czynności te, czyli świadczoną usługę wybudowania przyłącza i niezbędnych do przyłączenia odcinków sieci – przedsiębiorstwo energetyczne pobiera opłatę wyliczoną na podstawie zatwierdzonej taryfy lub jeżeli zachodzi okoliczność wymieniona w art. 7 ust. 5 prawa energetycznego – w wysokości ustalonej przez zainteresowane strony w umowie. Taryfa zatwierdzona przez Prezesa URE w trybie art. 47 powinna godzić interesy przedsiębiorstwa energetycznego, to znaczy pokrywać uzasadnione koszty prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, koszty modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska oraz chronić interesy odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen (art. 45 ust. 1).

Ochronę interesów odbiorców zapewnia także art. 44 prawa energetycznego, zobowiązujący przedsiębiorstwo energetyczne do oddzielnego ewidencjonowania kosztów i przychodów dla każdej z koncesjonowanych działalności, w sposób umożliwiający obliczanie i kosztów stałych, zmiennych i przychodów. Kontrolowanie taryf należy zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 do kompetencji i obowiązków Prezesa URE.

Minister Gospodarki nie podziela poglądu Sądu o niespójnościach między § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia taryfowego a § 13 ust. 1 i § 14 ust. 1 rozporządzenia przyłączeniowego.

Analizując wymienione przepisy rozporządzenia przyłączeniowego, Minister Gospodarki stwierdza, że nakłady, na podstawie których określa się koszty przyłączenia na budowę oraz rozbudowę sieci ponosi przedsiębiorstwo energetyczne (§ 14 ust. 1). Przepis ten nie statuuje jednak zasady, że przyłączany podmiot nie jest zobowiązany do pokrywania kosztów związanych z realizacją określonych w tym przepisie inwestycji, bowiem § 13 ust. 1 tegoż rozporządzenia przesądza jednoznacznie, że koszty przyłączenia do sieci są ustalane na podstawie poniesionych przez przedsiębiorstwo nakładów określonych w tym przepisie, przy czym w myśl § 13 ust. 2 – koszty te stanowią podstawę do ustalenia opłaty za przyłączenie. Pojęcia “nakłady” i “koszty przyłączenia nie są pojęciami tożsamymi. Nakłady są częścią składową kosztów i stanowią podstawę do kalkulowania cen i stawek opłat. Zaś na podstawie cen i stawek opłat, zatwierdzonych przez Prezesa URE ustalana jest opłata za przyłączenie. Wymienione wyżej przepisy rozporządzenia przyłączeniowego znajdują przełożenie w przepisach rozporządzenia taryfowego określających sposób kalkulacji stawek opłat za przyłączenie (§ 12), stawek opłat za rozbudowę sieci (§ 13), wskazując istotne elementy techniczne, od których uzależniona jest m.in. wysokość opłaty za przyłączenie (§ 16).

Zdaniem Ministra Gospodarki, kwestii ustalania wysokości opłat za przyłączenie nie należy łączyć z ustalonymi w taryfie stawkami opłat za usługi przesyłowe, które nie mają wpływu i nie stanowią podstawy do ustalania opłat za przyłączenie. Stawki opłat za usługi przesyłowe dotyczą podmiotów korzystających z prawa do tych usług. Usługa przesyłowa realizuje tak zwaną zasadę dostępu trzecich stron do sieci, wyrażoną w art. 4 ust. 2 i 3 prawa energetycznego oraz rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 65.

Na zakończenie Minister Gospodarki ustosunkował się do fragmentu uzasadnienia Sądu Antymonopolowego, w którym przytacza przepisy rozporządzenia taryfowego dotyczącego ciepła jako odmiennie regulujące niż rozporządzenie taryfowe dla energii

elektrycznej sposób pokrywania uzasadnionych kosztów działalności. Odmienność ta wynika ze specyfiki i struktury funkcjonowania tego sektora, co nie oznacza, że odbiorcy nie są w równym stopniu chronieni. Do podmiotów gospodarczych funkcjonujących w ramach monopolu naturalnego, jakim są bezspornie zakłady energetyczne, mają wprost zastosowanie przepisy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. W rozumieniu tej ustawy pozycja monopolistyczna, będąca kwalifikowaną formą pozycji dominującej, sama przez się nie narusza prawa. Narusza prawo nadużywanie tej pozycji w następstwie stosowania praktyk monopolistycznych.

II

Na rozprawę 26 września 2000 r. nie stawił się, mimo prawidłowego powiadomienia, przedstawiciel Ministra Gospodarki. Trybunał Konstytucyjny, po wysłuchaniu zgodnego wniosku przedstawiciela Sądu Antymonopolowego i Prokuratora Generalnego, postanowił przystąpić do rozpoznania pytania prawnego, uznał bowiem – zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału – że nieusprawiedliwioną nieobecność przedstawiciela organu, który wydał zakwestionowany akt normatywny, należy postrzegać jako naruszenie prawa, nie tworzącego jednak po stronie Trybunału bezwzględneho nakazu odroczenia rozprawy.

Następnie przedstawiciele Sądu Antymonopolowego i Prokuratora Generalnego poparli stanowiska wyrażone na piśmie. Stanowisko Ministra Gospodarki przedstawił w skrócie, w oparciu o pismo z 15 lutego 2000 r., sędzia sprawozdawca.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Sąd Antymonopolowy dotyczy kwestii pokrywania kosztów przyłączenia, w szczególności kalkulacji stawek opłat za przyłączenie do sieci energetycznej. Te istotne dla odbiorców energii elektrycznej zagadnienia uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.) i wydanych na jej podstawie przepisach aktów wykonawczych: rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 października 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców (Dz.U. Nr 135, poz. 881) i 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).

Zgodnie z prawem energetycznym (stan prawny przed 14 czerwca 2000 r.) przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw lub energii mają obowiązek zapewniać wszystkim podmiotom świadczenie usług polegających na przesyłaniu paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju, z uwzględnieniem warunków technicznych i ekonomicznych, na warunkach uzgodnionych przez strony w drodze umowy (art. 4 ust. 2).

Dostarczanie paliw lub energii odbywa się na podstawie umowy (art. 5 ust. 1). Umowa powinna uwzględniać zasady określone w ustawie i w koncesjach oraz zawierać co najmniej postanowienia dotyczące ilości, jakości, niezawodności i ciągłości

dostarczania i odbioru, ceny, sposobu rozliczeń, odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, okresu jej obowiązywania i warunków rozwiązania (art. 5 ust. 2).

Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła mają obowiązek zawarcia umowy sprzedaży paliw lub energii lub umowy o świadczenie usług przesyłowych z odbiorcami albo podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki dostarczania, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru (art. 7 ust. 1). Przedsiębiorstwa te mają również obowiązek zapewniać realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym przyłączeń odbiorców, pod warunkiem że sieci te przewidywane są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, na warunkach określonych przepisami aktów wykonawczych, o których mowa w art. 9 i 46, oraz w planie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części, o którym mowa w art. 20 (art. 7 ust. 4). Realizacja i finansowanie rozbudowy sieci, których nie przewiduje się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jest przedmiotem umowy zainteresowanych stron (art. 7 ust. 5).

W sprawach spornych dotyczących ustalania warunków świadczenia usług, polegających na przesyłaniu paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju, odmowy przyłączenia do sieci, odmowy zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła albo nieuzasadnionego wstrzymania ich dostaw rozstrzyga Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony (art. 8 ust. 1).

Na podstawie art. 9 ust. 1 prawa energetycznego Minister Gospodarki w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła określił, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki przyłączenia podmiotów do sieci, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardy jakościowe obsługi odbiorców, tzw. rozporządzenie „przyłączeniowe”. Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia przyłączenie podmiotów do sieci elektroenergetycznej, zwanej dalej „siecią”, następuje na podstawie umowy o przyłączenie i po spełnieniu warunków przyłączenia, określonych przez przedsiębiorstwo sieciowe, zwanych dalej „warunkami przyłączenia”. Umowa o przyłączenie powinna określać m.in. wysokość opłaty za przyłączenie oraz zasady rozliczenia kosztów przyłączenia (§ 9 pkt 3). Natomiast koszty przyłączenia do sieci określa się na podstawie: 1) nakładów na budowę przyłączy, 2) nakładów na budowę lub rozbudowę sieci o tym samym napięciu co budowane przyłącze – niezbędną do realizacji przyłączenia (§ 13 ust. 1). Koszty przyłączenia ponoszone przez przedsiębiorstwo sieciowe, wynikające z warunków przyłączenia lub z wstępnych warunków przyłączenia, stanowią podstawę do ustalenia, w taryfie lub umowie o przyłączenie, opłaty za przyłączenie (§ 13 ust. 2). Koszty przyłączenia, o których mowa w ust. 2, są pokrywane w formie: 1) określonej w taryfie – opłaty ryczałtowej za przyłącze i za rozbudowę sieci o tym samym napięciu co budowane przyłącze, 2) określonej w umowie o przyłączenie – opłaty ustalonej na podstawie indywidualnych rzeczywistych kosztów realizacji przyłączenia (§ 13 ust. 3). Nakłady, o których mowa w § 13 ust. 1, ponosi przedsiębiorstwo sieciowe, jeżeli budowa przyłączy i budowa lub rozbudowa sieci są przewidywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nakłady na budowę i niezbędną rozbudowę sieci dotyczą sieci o tym samym napięciu co budowane przyłącze (§ 14 ust. 1). W przypadku gdy budowa przyłączy i budowa lub rozbudowa sieci, w zakresie niezbędnym dla przyłączenia podmiotu, nie jest przewidywana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zakres i warunki realizacji inwestycji oraz pokrywania kosztów przyłączenia określa umowa o przyłączenie (§ 14 ust. 2). Ryczałtową

opłatę za przyłączenie różnicuje się w zależności od czynników mających wpływ na wysokość nakładów związanych z przyłączeniem instalacji wnioskodawcy do istniejącej sieci, a w szczególności od: 1) wielkości mocy przyłączeniowej, 2) długości najkrótszego możliwego do zrealizowania pod względem technicznym i prawnym połączenia obiektu wnioskodawcy z miejscem przyłączenia, określonym w warunkach przyłączenia (§ 15). Przy określaniu udziału wnioskodawcy w pokrywaniu rzeczywistych kosztów przyłączenia uwzględnia się stopień wykorzystania przepustowości linii elektroenergetycznych i transformatorów, określonych jako stosunek mocy przyłączeniowej do mocy czynnej, jaką w sposób trwały można przesyłać tą linią, lub do mocy znamionowej transformatora (§ 16).

Zgodnie z prawem energetycznym przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE (art. 47 ust. 1). Taryfy te powinny zapewniać: 1) pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska, oraz 2) ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen (art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2). Natomiast szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasady rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, określa wspomniane już rozporządzenie Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r., nazywane rozporządzeniem “taryfowym”.

W myśl postanowień rozporządzenia “taryfowego” przedsiębiorstwo sieciowe kalkuluje stawki opłat za przyłączenie do sieci z uwzględnieniem podziału na: 1) stawki opłat za budowę przyłącza, zwane dalej “stawkami opłat za przyłącze”, oraz 2) stawki opłat za niezbędną do realizacji przyłączenia rozbudowę sieci, zwane dalej “stawkami opłat za rozbudowę sieci” (§ 11).

Przewidziano dwa rodzaje stawek opłat za przyłącze dla poszczególnych rodzajów przyłączy: 1) stawki opłat za budowę standardowych elementów przyłącza lub 2) ryczałtowe stawki opłat za budowę przyłącza obliczane na jednostkę długości przyłącza i na jednostkę mocy przyłączeniowej (§ 12 ust. 1).

Jeżeli chodzi o stawki opłat za budowę standardowych elementów przyłącza, to kalkuluje się je na podstawie średnich uzasadnionych kosztów budowy poszczególnych elementów przyłączy w danym przedsiębiorstwie sieciowym (§ 12 ust. 2). W przypadku gdy realizacja wniosku o przyłączenie wymaga zastosowania innych niż standardowe elementów przyłącza, warunki realizacji przyłączenia oraz wysokość opłaty za przyłączenie określa umowa o przyłączenie (§ 12 ust. 3). Natomiast ryczałtową stawkę opłat za budowę 1 metra przyłącza, obliczaną na jednostkę mocy przyłączeniowej dla poszczególnych rodzajów przyłączy, kalkuluje się na podstawie średniego kosztu wykonania przez dane przedsiębiorstwo sieciowe 1 metra linii elektroenergetycznej, stanowiącej element tego rodzaju przyłącza obliczanego na jednostkę mocy czynnej (§ 12 ust. 4). Przy czym dla poszczególnych rodzajów przyłączy, których długość nie przekracza 5 metrów, kalkuluje się tzw. “ryczałtową stawkę opłaty za typowe przyłącze danego rodzaju” (§ 12 ust. 5). Stawkę tę kalkuluje się na podstawie średniego kosztu wykonania przez dane przedsiębiorstwo sieciowe danego rodzaju przyłącza o długości nie przekraczającej 5 metrów, obliczanego na jednostkę mocy czynnej (§ 12 ust. 6).

Z kolei stawki opłat za rozbudowę sieci kalkuluje się przyjmując, że ustalana na ich podstawie opłata obejmuje tylko niezbędną do realizacji przyłączenia rozbudowę sieci o takim samym napięciu jak napięcie, na którym następuje przyłączenie (§ 13 ust. 1). Podobnie jak w przypadku stawek opłat za przyłącze, rozporządzenie “taryfowe” wprowadza dwa rodzaje takich stawek: stawki opłat za budowę standardowych elementów

tych sieci lub ryczałtowe stawki opłat za rozbudowę tych sieci, obliczane na jednostkę mocy przyłączeniowej (§ 13 ust. 2).

Stawki opłat za budowę standardowych elementów sieci dla poszczególnych napięć kalkuluje się na podstawie średnich uzasadnionych kosztów budowy poszczególnych elementów tych sieci w danym przedsiębiorstwie sieciowym (§ 13 ust. 3). W wypadku gdy realizacja wniosku o przyłączenie wymaga zastosowania innych niż standardowe elementów sieci, warunki realizacji przyłączenia oraz wysokość opłaty za rozbudowę sieci określa umowa o przyłączenie (§ 13 ust. 4).

Natomiast ryczałtowe stawki opłat za rozbudowę sieci niskiego napięcia kalkuluje się na podstawie ilorazu uzasadnionych kosztów rozbudowy tej sieci do sumy mocy przyłączeniowych wynikających z planów przyłączania podmiotów do sieci niskiego napięcia, należących do przedsiębiorstwa sieciowego (§ 13 ust. 5).

Sposób ustalania opłat dla poszczególnych podmiotów zależy od grupy przyłączeniowej, do której zostały one zaliczone na podstawie przepisów rozporządzenia „przyłączeniowego”, wyodrębniającego sześć takich grup (§ 4). W rozpatrywanej sprawie interesuje nas sposób ustalania opłat dla grupy III, określony w § 16 rozporządzenia „taryfowego”. Dla podmiotów zaliczanych do tej grupy opłatę za przyłączenie ustala się na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji przyłączenia, określonych w umowie o przyłączenie (§ 16 ust. 1). Przy czym koszty te ustala się na podstawie, określonych w taryfie, stawek opłat za budowę standardowych elementów przyłącza, stawek opłat za budowę standardowych elementów sieci oraz liczby tych elementów, ustalonych na podstawie projektu budowy przyłącza i zakresu niezbędnej do realizacji przyłączenia rozbudowy sieci (§ 16 ust. 2).

Sama opłata za przyłączenie pobierana jest jednorazowo albo w równych ratach miesięcznych przez okres nie dłuższy niż 5 lat. Warunki pobierania opłaty w ratach, w tym pokrywania związanych z tym kosztów, określa umowa o przyłączenie (§ 17).

Problem zawarty w pytaniu prawnym przedstawionym przez Sąd Antymonopolowy sprowadza się do ustalenia, czy szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf przewidziane w zakwestionowanych przepisach rozporządzenia „taryfowego”, a więc jego § 12 ust. 2 i 4, § 13 ust. 3 i § 16 ust. 1 i 2, są zgodne z warunkami określonymi w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa energetycznego oraz art. 76 konstytucji. Przy czym wątpliwości co do zakwestionowanych przepisów Sąd Antymonopolowy wiąże bezpośrednio z innymi postanowieniami rozporządzenia „taryfowego” dotyczącymi kalkulacji stawek opłat za usługi przesyłowe, których składnikiem są – najogólniej rzecz biorąc – koszty eksploatacji przyłączy oraz koszty eksploatacji, odtworzenia, modernizacji i rozwoju sieci służących realizacji usługi przesyłowej (§ 18 ust. 1, § 20 ust. 3 pkt 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 24 ust. 2 pkt 1 i 2).

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej odpowiedzi na przedstawione przez Sąd Antymonopolowy pytanie prawne, Trybunał Konstytucyjny musiał rozważyć dwie dodatkowe kwestie. Pierwsza kwestia wiąże się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99 (OTK ZU Nr 6/1999, poz. 120, s. 679-687), orzekającym o niezgodności z konstytucją art. 46 prawa energetycznego zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia „taryfowego”. Druga kwestia dotyczy zmian w prawie energetycznym wprowadzonych przez ustawę z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 48, poz. 555), która weszła w życie 14 czerwca 2000 r. Obie kwestie wiążą się z sobą niekiedy w bardzo skomplikowany sposób.

W wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 46 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne 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 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji przez to, że nie odpowiada określonym w tym przepisie wymaganiom, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe, nie zawierając wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że artykuł ten nie jest niezgodny z art. 76 konstytucji. Natomiast utrata jego mocy obowiązującej następuje 1 lipca 2000 roku.

W związku z powyższym wyrokiem rodzi się pytanie o jego wpływ na rozpatrywaną obecnie sprawę. Art. 46 ustawy upoważnia bowiem – na co zresztą zwrócił uwagę w uzasadnieniu omawianego wyroku sam Trybunał Konstytucyjny – 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” (s. 682). Ponieważ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 46 tylko w zakresie, w jakim upoważnia on do określenia zasad rozliczeń w obrocie paliwami, gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, to należy przyjąć, że w terminie wyznaczonym w wyroku art. 46 utracił moc tylko w tym zakresie i co za tym idzie tylko w tym zakresie utraciły moc wydane na jego podstawie rozporządzenie „taryfowe”. Skoro więc pytanie prawne dotyczy szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf, czyli nie objętej wyrokiem w sprawie K. 12/99 jednostki normatywnej art. 46 prawa energetycznego, należy przyjąć, że nawet po 1 lipca 2000 r. nie można byłoby znaleźć podstaw do umorzenia postępowania w sprawie przedstawionego pytania prawnego na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Również ostatnia nowelizacja prawa energetycznego, ustanawiająca m.in. nowe brzmienie art. 46, chociaż weszła w życie 14 czerwca 2000 r., nie wyklucza wydania wyroku w rozpatrywanej sprawie, ponieważ zgodnie z art. 7 ustawy nowelizującej „przepisy wykonawcze wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie upoważnień zmienionych tą ustawą zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, o ile nie są sprzeczne z jej przepisami”. Dla obecnej sprawy bez znaczenia jest także fakt, że nowelizacja zmieniła brzmienie art. 46 przed utratą jego mocy w poprzednim brzmieniu, na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skoro wyrok ten dotyczył, o czym była już mowa, innego – nieistotnego dla rozpatrywanego pytania prawnego – zakresu upoważnienia zawartego w tym artykule i wydane na jego podstawie rozporządzenie nadal będzie obowiązywać w istotnym dla pytania prawnego zakresie, przynajmniej przez okres sześciu miesięcy. A nawet gdyby rozporządzenie, którego przepisy zostały zakwestionowane, utraciło ostatecznie moc przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, to jednak ze względu na skutki prawne jakie ono nadal wywołuje lub może wywoływać, a o czym mowa w pytaniu prawnym, zachodzi potrzeba wydania orzeczenia.

3. Wspomniana już nowelizacja prawa energetycznego z 26 maja 2000 r., chociaż nie zmieniła samego brzmienia przepisów art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2, wprowadziła jednak szereg istotnych zmian w zakresie bezpośrednio objętym pytaniem prawnym. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 7 ust. 4 przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła, są obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączy

podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 i 46, oraz w uchwalanych przez rady gminy, na podstawie art. 19 ust. 8, założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Za przyłączenie do sieci przewidzianej w powyższych założeniach pobiera się opłatę określoną na podstawie ustalonych w taryfie stawek opłat za przyłączenie do sieci (art. 7 ust. 4 zd. 2). Stawki te kalkuluje się na podstawie jednej czwartej średniorocznych nakładów inwestycyjnych na budowę odcinków sieci służących do przyłączenia podmiotów ubiegających się o przyłączenie, określonych w planie rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło (art. 7 ust. 5). Koszty wynikające z nakładów inwestycyjnych, o których była mowa wyżej, w zakresie w jakim zostały pokryte opłatami za przyłączenie do sieci, nie mogą stanowić podstawy do ustalenia w taryfie stawek opłat za przesyłanie i dystrybucję paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła (art. 7 ust. 6).

Przedstawione wyżej nowe postanowienia prawa energetycznego stanowią istotne elementy kontekstu, w jakim należy ujmować treść przepisów art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz, co za tym idzie, rozpatrywać zgodność z tymi przepisami zakwestionowanych w pytaniu prawnym postanowień rozporządzenia "taryfowego". W związku z tym za zgodne z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 zapewnienie przez taryfy pokrycia uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska oraz ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, można uznać takie tylko ukształtowanie odpowiednich postanowień rozporządzenia "taryfowego", które jednocześnie nie będzie naruszać omówionych wyżej postanowień art. 7 prawa energetycznego w jego brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 26 maja 2000 r. Zwłaszcza, że samo rozporządzenie "taryfowe" w swoim § 2 pkt 16 stanowi, że uzasadnione koszty, o których mowa w tym rozporządzeniu, to "koszty określone przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie przepisów ustawy i niniejszego rozporządzenia przy zachowaniu należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów, niezbędne do wykonania zobowiązań wynikających z umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, umowy sprzedaży energii elektrycznej lub umowy o świadczenie usług przesyłowych".

Zakwestionowane przez Sąd Antymonopolowy przepisy § 12 ust. 2 i 4, § 13 ust. 3 oraz § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia "taryfowego" nie spełniają tak rozumianych warunków zawartych w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa energetycznego. Naruszenie przez zakwestionowane przepisy obowiązków wynikających z art. 45 ust. 1 prawa energetycznego, zwłaszcza obowiązku zapewnienia w taryfach ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen (art. 45 ust. 1 pkt 2), staje się szczególnie widoczne, jeżeli przepisy te rozpatrywać w związku z innymi, wskazanymi przez wnioskodawcę, przepisami rozporządzenia (§ 18 ust. 1, § 20 ust. 3 pkt 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz § 24 ust. 2 pkt 1 i 2), umożliwiającymi ponowne wkalkulowanie kosztów pokrytych opłatami za przyłączenie do sieci przy ustalaniu stawek opłat za usługi przesyłowe. W ten sposób, w okresie amortyzacji sieci, łączne opłaty poniesione przez podmiot przyłączany (opłata za przyłączenie i amortyzacja w ramach opłaty za usługi przesyłowe) pokryłyby dwukrotną wartość przyłącza i sieci niezbędnej do realizacji przyłączenia. Nieprawidłowość tę dostrzegł w końcu także sam ustawodawca, skoro zgodnie z nowelizacją prawa energetycznego z 26 maja 2000 r., koszty wynikające z nakładów inwestycyjnych ponoszonych na potrzeby przyłączeń, w zakresie w jakim zostały pokryte opłatami za przyłączenie do sieci, nie mogą już stanowić podstawy do ustalenia w taryfie stawek opłat za przesyłanie i dystrybucję paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła (art. 7 ust. 6).

W tych warunkach Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 powołanej w wyroku ustawy.

4. Jeżeli chodzi o ocenę zgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia “taryfowego” z art. 76 konstytucji, to należy przede wszystkim zauważyć, że Sąd Antymonopolowy nie kwestionuje postanowień ustawy, a jedynie wskazane przepisy aktu wykonawczego wydanego na jej podstawie. Powołany przepis konstytucji uznaje ochronę m.in. konsumentów i użytkowników przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi za wartość konstytucyjną, jednakże w zakresie określonym ustawą. Ten przepis, jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, “ujęty jest w formę zasady polityki państwa, co oznacza, że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela” (OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3, s. 36). W rozpatrywanej sprawie wzorcem kontroli – skonkretyzowanym w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne – był art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, w stosunku do którego Trybunał dokonał oceny zgodności wskazanych w pytaniu prawnym przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r. Nie mógł natomiast być takim wzorcem art. 76 konstytucji.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do zakwestionowania zgodności przepisów wymienionych w pytaniu prawnym z art. 76 konstytucji i dlatego orzekł, jak w sentencji.