

87/7/A/2006

WYROK

z dnia 25 lipca 2006 r.

Sygn. akt P 24/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Marek Mazurkiewicz

Jerzy Stępień

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Ministra Gospodarki i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lipca 2006 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie, czy:

1) art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 135, poz. 1144), jest zgodny z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz zakresu tego obowiązku (Dz. U. Nr 122, poz. 1336) jest zgodne z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.), w brzmieniu zmienionym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 48, poz. 555), obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 135, poz. 1144) w zakresie, w jakim nakłada na określone w nim przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek zakupu energii oraz ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, jest zgodny z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny postanowieniem z 29 czerwca 2005 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności:

1. Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.; dalej: prawo energetyczne), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 135, poz. 1144; dalej: ustawa zmieniająca z 24 lipca 2002 r.), z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2. Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz zakresu tego obowiązku (Dz. U. Nr 122, poz. 1336; dalej: rozporządzenie w sprawie zakupu energii elektrycznej) z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie zostało skierowane w związku z rozpoznawanymi przez Sąd Apelacyjny apelacjami od wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymujących kary pieniężne nałożone na powodów: PSE Electra SA w Warszawie, Polską Energię – Pierwszą Kompanię Handlową spółkę z o.o. w Katowicach i Piotra Hałasika – Biuro Handlowe w Katowicach przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE). We wskazanych sprawach przedmiotem sporu była prawidłowość zastosowania wobec przedsiębiorstw energetycznych kary pieniężnej przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 1a prawa energetycznego. Przepis ten, w dacie wydawania przez Prezesa URE decyzji, uprawniał go do wymierzenia kary pieniężnej temu, kto nie przestrzegał obowiązku zakupu energii, nałożonego przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 3 prawa energetycznego, który stanowił, że „Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, nałoży na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz określi szczegółowy zakres tego obowiązku, uwzględniając technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu”.

Sąd wskazał, że w toku procesu każde z odwołujących się przedsiębiorstw energetycznych zakwestionowało zgodność z Konstytucją przepisów, których dotyczy skierowane do Trybunału pytanie. Pomimo zastrzeżeń zgłaszanych odnośnie tych przepisów przez Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowania te nie stały się przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadniając swoje wątpliwości odnośnie konstytucyjności kwestionowanych regulacji sąd podkreślił, że nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła, obowiązku zakupu energii (ciepła) z określonych źródeł,

niewątpliwie stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji, skoro zawęży zakres możliwości samodzielnego podejmowania przez wskazane podmioty decyzji gospodarczych i to pod rygorem dotkliwych sankcji ekonomicznych w razie uchybienia obowiązkom przewidzianym w przepisach. Zdaniem sądu, nawet uznanie dopuszczalności tego rodzaju ingerencji, z uwagi na powoływany przez Prezesa URE interes publiczny – ochronę środowiska przed zanieczyszczeniami przez zmniejszenie zużycia paliw kopalnych, nie może oznaczać akceptacji dla sposobu wprowadzenia tego obowiązku w życie (rozporządzeniem, nie zaś ustawą). Według sądu ustawa – Prawo energetyczne nie tylko nie konkretyzowała treści obowiązku nałożonego na podmioty gospodarcze, ale i nie wprowadzała żadnych wskazówek czy kryteriów wyznaczających jego zakres. Rezultatem tak oszczędnego treściowo określenia ustawowego stało się odesłanie do uregulowania rozporządzeniem nie tylko „szczegółowego zakresu obowiązku” wskazanego w art. 9 ust. 3 kwestionowanej ustawy, ale wszystkich kwestii decydujących o jego powstaniu i rozmiarach. W ten sposób zasadnicze, z punktu widzenia swobody wykonywania działalności gospodarczej, uregulowania znalazły się w akcie rangi podustawowej, co świadczy o niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Pismem z 19 października 2005 r. stanowisko w sprawie wyraził Minister Gospodarki i Pracy. Podniósł, że kwestionowane rozporządzenie zostało wydane w granicach upoważnienia, a wydając to rozporządzenie Minister Gospodarki kierował się celami ustawy, do których należy uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, w tym wynikających ze zobowiązań międzynarodowych. Wskazał, że po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 24 lipca 2002 r. nie były podejmowane indywidualne akty stosowania prawa na podstawie rozporządzenia w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 kwietnia 2006 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że art. 9 ust. 3 prawa energetycznego, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 24 lipca 2002 r., jest niezgodny z art. 22 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że art. 22 Konstytucji wprowadza wymagania w płaszczyźnie materialnej, dopuszczając ograniczenie wolności gospodarczej w ważnym interesie publicznym, oraz w płaszczyźnie formalnej – „tylko w drodze ustawy”. Podkreślił, że ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej, natomiast nie mogą one być zamieszczone w rozporządzeniu. Marszałek Sejmu podniósł również, że art. 9 ust. 3 kwestionowanej ustawy miał charakter blankietowy. W jego opinii ustawodawca nie wprowadził obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych ani nie określił zakresu tego obowiązku, ale przekazał całość tej materii do ustalenia w rozporządzeniu, które tym samym nabrało charakteru aktu samoistnego a nie wykonawczego.

4. Pismem z 13 lipca 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że: art. 9 ust. 3 prawa energetycznego, w brzmieniu obowiązującym od 14 czerwca 2000 r. do 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 22 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji; rozporządzenie w sprawie zakupu energii elektrycznej jest niezgodne z art. 22 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ upoważnienie, na podstawie którego rozporządzenie to zostało wydane narusza wskazane wzorce konstytucyjne. Podniósł, że z treści delegacji ustawowej zakwestionowanego art. 9 ust. 3 prawa energetycznego wynika jedynie, który organ został upoważniony do wydania rozporządzenia i ogólny zakres materii przekazanej do uregulowania tym aktem. Zdaniem Prokuratora Generalnego sposób, w jaki zostały sformułowane wytyczne, nie pozwala na

uznanie, że ustawa określiła choćby maksymalny wymiar obowiązku, jaki – rozporządzeniem – został nałożony na podmioty gospodarcze prowadzące działalność w dziedzinie energetyki.

II

Na rozprawie 25 lipca 2006 r. stawili się przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Gospodarki i Pracy. Sąd Apelacyjny nie zgłosił udziału swojego przedstawiciela w rozprawie. Wobec tego sędzia sprawozdawca przedstawił pytanie prawne sądu. Wszyscy obecni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Gospodarka energetyczna podlega prawom rynku regulowanego. Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji) oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja tego obowiązku uzasadnia poddanie gospodarki energetycznej ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznym dla rynku regulowanego i znajdującym oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska, ograniczenia te mogą być ustanawiane „tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”, jednakże nie mogą one „naruszać istoty wolności i praw”.

Obowiązująca ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1054; dalej: prawo energetyczne z 2003 r.) wprowadza w dziedzinie gospodarki energetycznej liczne ograniczenia natury administracyjnej, charakterystyczne dla rynku regulowanego, polegające na tym, że „państwo wkracza władczo w działalność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych, reglamentując tę działalność przez udzielanie koncesji, zatwierdzanie taryf, wielopłaszczyznową kontrolę przedsiębiorstw i nakładanie kar pieniężnych”, aczkolwiek stosunki prawne łączące przedsiębiorstwo energetyczne z innymi uczestnikami rynku energetycznego „to przede wszystkim stosunki cywilnoprawne łączące to przedsiębiorstwo z odbiorcą usług” (tak H. Palarz, *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2004, s. 18). W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że przedsiębiorstwa energetyczne są wprawdzie nie *de iure*, ale *de facto* przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i jako takie powinny podlegać dalej idącej reglamentacji niż inni przedsiębiorcy (A. Walaszek-Pyziół, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej*

państwa na gruncie ustawy *Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, Acta Universitatis Vratislaviensis Nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 419).

Prawo energetyczne jako część publicznego prawa gospodarczego nie jest oderwane od aksjologii działalności gospodarczej, „nie jest wolne od ocen w ogólnych kategoriach sprawiedliwości społecznej, służy nie tylko jako instrument sterowania procesami gospodarczymi, ale także zabezpieczenia interesów społecznych” (tak K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 26), współistotnego wyznaczaniu dopuszczalnych granic ograniczenia podstawowych wartości gospodarki rynkowej w interesie publicznym (por. C. Kosikowski, *Polskie prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003, s. 245).

Rozpatrywana regulacja stanowi zatem element oddziaływania władzy publicznej w gospodarce energetycznej, mającego na celu próbę pogodzenia wymogów efektywności ekonomicznej i legitymowanych konstytucyjnie potrzeb związanych z realizacją dobra wspólnego. Problem harmonizacji często rozbieżnych interesów i potrzeb oraz zagadnienie szczególnej odpowiedzialności władzy publicznej w tym zakresie dają o sobie znać w dziedzinie użytkowania odnawialnych źródeł energii. Tego właśnie zagadnienia dotyczyła rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (M. P. Nr 25, poz. 365), w której wezwano Radę Ministrów do stworzenia warunków prawnych i finansowych do aktywnego uczestnictwa podmiotów gospodarczych w rozwoju energetyki odnawialnej i zadeklarowano udział Sejmu w pracach nad stworzeniem sprzyjających tej sprawie warunków prawnych. Promocja wykorzystania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stanowi także przedmiot dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/77/WE z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE L 283 z 27.10.2001, s. 33-40).

Zarówno specyfika rynku energetycznego, który jest rynkiem regulowanym, jak też konstytucyjnie legitymowane potrzeby, uzasadniają ograniczenie wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do tej dziedziny gospodarki. W tej właśnie sferze znajduje potwierdzenie teza, w myśl której wolność gospodarcza „jest silnie związana z interesem innych podmiotów, w tym także z interesem publicznym, co może stanowić podstawę do wprowadzenia ograniczeń o szerszym zakresie, niż w przypadku np. wolności o charakterze osobistym” (tak K. Strzyczkowski, *op.cit.*, s. 88). Ograniczenia te, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Ustawodawca powinien zatem – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – posługiwać się środkami służącymi realizacji zamierzonego celu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy pomocy innych środków. Ze względu na te zasady nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła, obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, jest zgodne z art. 22 Konstytucji.

2. W myśl art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy.

Wymóg zachowania formy ustawy jest w tym przypadku zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności („mogą być ustanawiane tylko w ustawie”), co pozwala przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych unormowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Nie zachodzi jednak pełna identyczność. Sformułowanie „w drodze ustawy” wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której

konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Sformułowanie „tylko w ustawie” wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła „w drodze ustawy”.

Tego rodzaju stanowisko koresponduje z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem którego istnieje różnica między ograniczeniami działalności gospodarczej a ograniczeniami działalności o charakterze politycznym, co mogłoby – jak się wydaje – stanowić przesłankę zróżnicowania sposobu rozumienia wymogu zachowania formy ustawy. W uzasadnieniu wyroku z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97 stwierdzono, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, s. 163). A zatem, w odniesieniu do sfery działalności gospodarczej, ze względu na specyfikę tej działalności, należałoby przyjąć wymóg zamieszczenia w ustawie ograniczającej wolność działalności gospodarczej podstawowych elementów tego ograniczenia. Należałoby jednak ustalić, czy w odniesieniu do ograniczeń wolności działalności gospodarczej trzeba kierować się zasadą sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do interpretacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, w myśl której ustawa musi określać wszystkie podstawowe elementy „ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres (kontur) tego ograniczenia” (tak w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, s. 42). Wydaje się, że w odniesieniu do ograniczania wolności działalności gospodarczej wymóg zamieszczenia całości regulacji „tylko w ustawie”, bez możliwości zamieszczenia w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny. Skoro wolność działalności gospodarczej może – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym, przemawia to również za dopuszczeniem regulacji granic wolności gospodarczej w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania formy ustawy przy ograniczaniu wolności działalności gospodarczej „nie oznacza natomiast zakazu rozdzielenia normowanych materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze”, a formułowany na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji pogląd zawarcia całości regulacji w ustawie odnoszono „raczej do ograniczania praw i wolności osobistych bądź politycznych” (tak L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki [red.] Warszawa 2005, uwagi do art. 22, s. 13). Jeżeli tak, to nie wydaje się możliwe zacieranie granicy między konsekwencjami wymogu „tylko w ustawie” zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a wymaganiami „w drodze ustawy”, o których mowa w art. 22 Konstytucji. Polega ona na tym, że w zakresie regulowania wolności działalności gospodarczej Konstytucja nie nakazuje kompletności regulacji ustawowej. W tej właśnie sferze dopuszczalne jest „odsyłanie pewnych unormowań do rozporządzenia, byle nie dotyczyło to elementów o «zasadniczym» («podstawowym») charakterze. Zbyt wcześnie jednak na formułowanie bardziej zdecydowanego stanowiska” (tak L. Garlicki [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. III, L. Garlicki [red.] Warszawa 2003, uwagi do art. 31, s. 21).

Jednakże przy regulowaniu wolności działalności gospodarczej „zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie

dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji”, a unormowanie ustawowe powinno odpowiadać zasadzie określoności (tak w uzasadnieniu wyroku z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U. 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56, s. 380).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ograniczanie wolności działalności gospodarczej „w drodze ustawy” polegało w niniejszej sprawie na określeniu w ustawie istotnych elementów ograniczenia, co Konstytucja nakazuje. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie znalazło wyraz przekonanie, że „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podstawowe, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii” (tak w uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2001 r., sygn. U. 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122, s. 690). Odesłanie do rozporządzenia dla unormowania kwestii szczegółowych jest zasadniczo dopuszczalne i musi przebiegać przy poszanowaniu zasad określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysowały się dwa podejścia do zagadnienia formy regulacji praw i wolności. Z jednej strony przyjmuje się, że „sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa”, co oznacza wykluczenie „dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi” (tak w uzasadnieniu wyroku z 5 marca 2001 r., sygn. P. 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33). Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny dał również wyraz przekonaniu, w myśl którego „wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem”, ale jednak „unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Zawsze jednak (...) ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej” (powołana wyżej sprawa, sygn. U. 7/00, s. 380). Należy podkreślić, że dopuszczalność korzystnego dla sprawcy odesłania do rozporządzenia uznano w dziedzinie regulacji prawnokarnej (zob. uzasadnienie wyroku z 20 lutego 2001 r., sygn. P. 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32) oraz podatkowej (zobacz wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257 oraz 3 kwietnia 2001 r., sygn. K. 32/99, OTK ZU nr 3/2001, poz. 53). Zagadnienie relacji między ustawą a rozporządzeniem na tle zawartego w art. 217 Konstytucji sformułowania „w drodze ustawy” Trybunał Konstytucyjny rozważał w szczególności w uzasadnieniu wyroku z 6 marca 2002 r., sygn. P. 7/00 stwierdzając, że „wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13, s. 165).

Należy podkreślić, że obowiązki przedsiębiorstw energetycznych, których dotyczy niniejsza sprawa, wynikały z ustawy, nie zaś z rozporządzenia, a to oznacza zgodność art. 9 ust. 3 prawa energetycznego stanowiącego przedmiot badania zgodności z art. 22 Konstytucji.

3. Art. 1 ust. 1 i 2 prawa energetycznego w wersji relewantnej dla niniejszej sprawy stanowi:

„1. Ustawa określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią.

2. Celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych

monopoli, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów”.

Z brzmienia art. 1 ust. 2 prawa energetycznego wynikają zatem następujące wskazówki, przy pomocy których można zrekonstruować wytyczne, niezbędne do wydania rozporządzenia wykonawczego w przedmiocie obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych:

- rozporządzenie powinno pozostawać w zgodzie z celem ustawy, którym jest m.in. tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii;
- rozporządzenie powinno uwzględniać wymogi ochrony środowiska;
- rozporządzenie powinno uwzględniać wymagania wynikające z umów międzynarodowych;
- rozporządzenie powinno chronić interesy odbiorców i przyczyniać się do minimalizacji kosztów.

W upoważnieniu do wydania rozporządzenia (art. 9 ust. 3) powiedziano ponadto, że należy określić szczegółowy zakres obowiązku zakupu „uwzględniając technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu”.

Można zatem stwierdzić, że – w odniesieniu do regulowanego rynku energii – tego rodzaju upoważnienie odpowiada standardowi wymagań konstytucyjnych w minimalnym zakresie. Do ustawodawcy należy rozstrzygnięcie, czy upoważnienie powinno być bardziej szczegółowe.

Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 48, poz. 555; dalej: ustawa zmieniająca z 24 lipca 2002 r.) miała na celu m.in. zastąpienie obowiązującego upoważnienia przepisem sformułowanym w sposób bardziej szczegółowy, a przez to osiągnięcie pełniejszej zgodności obowiązującej ustawy z Konstytucją. Wprowadzone zmiany miały na celu skuteczniejsze egzekwowanie obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych, którego realizacja napotykała na liczne trudności, co znalazło wyraz w licznych postępowaniach wszczynanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w celu nałożenia kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku zakupu (tak R. Taradejna, *Wspieranie ekologicznej energetyki*, Biuletyn URE nr 5/2001).

Wolność działalności gospodarczej prowadzonej w warunkach regulowanego rynku energii może być ograniczona tylko w drodze ustawy, co zobowiązuje ustawodawcę do określenia wszystkich istotnych elementów ograniczenia, a zatem wskazania, na czym polega i kogo dotyczy ograniczenie oraz określenia interesu publicznego, ze względu na który jest ono dokonywane. Do ustawodawcy należy ocena, czy jest możliwe i zgodne z konstytucyjnym rozumieniem zakresu ustawy, zwłaszcza z punktu widzenia zasady podziału władz, zamieszczenie w upoważnieniu do wydania rozporządzenia szczegółowych wytycznych kształtujących treść tego aktu wykonawczego.

Zarówno w art. 9 ust. 3 badanej ustawy zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia, jak też w jej art. 1 ust. 2, określono na czym polega i na kogo został nałożony obowiązek zakupu energii, a także jaki interes publiczny legitymuje to ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Wskazano więc w ustawie, choć na poziomie minimalnym, istotne elementy ograniczenia wolności działalności gospodarczej określając tym samym kompletny zarys tego ograniczenia. Art. 9 ust. 3 prawa energetycznego jest zatem zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Upoważnienie do wydania przedmiotowego rozporządzenia, zawarte w art. 9a prawa energetycznego, zostało sformułowane w sposób bardziej szczegółowy i rozbudowany. Jednakże upoważnienie to nie zawiera w istocie zasadniczo nowych treści normatywnych, tak co do dopuszczenia ograniczenia wolności działalności gospodarczej w

omawianym zakresie, jak i odnośnie sprecyzowania zasad tego ograniczenia w rozporządzeniu. Wytyczne treściowe zawarte w art. 9 ust. 3 prawa energetycznego były niepełne; mankamenty te poprawiono wprowadzając rozwiązania zawarte w art. 9a tej ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wspomniane mankamenty nie oznaczają niezgodności art. 9 ust. 3 powołanej ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Obowiązujące wytyczne do wydania rozporządzenia, będącego odpowiednikiem aktu wydanego na podstawie art. 9 ust. 3 prawa energetycznego z 1997 r., zawarte są w art. 9a ust. 10 prawa energetycznego z 2003 r., który stanowi, że minister właściwy do spraw gospodarki określi zakres obowiązku wprowadzonego w ustawie, „w tym: 1) parametry techniczne i technologiczne wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, 2) wielkość i sposób obliczania udziału energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, w tym we własnych źródłach, do której zakupu przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane, w sprzedaży energii elektrycznej, 3) sposób uwzględniania w kalkulacji cen energii elektrycznej ustalanych w taryfach przedsiębiorstw energetycznych (...) kosztów zakupu energii elektrycznej, do której zakupu przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane – biorąc pod uwagę politykę energetyczną państwa oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych”. Porównanie rozwiązań obowiązujących od 2003 r., których zgodność z Konstytucją nie jest kwestionowana, z treścią art. 9 ust. 3 prawa energetycznego z 1997 r., pozwala stwierdzić, że unormowania obowiązujące ze względu na charakteryzującą je szczegółowość w pełniejszym stopniu realizują wymagania konstytucyjne, co jednak nie przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w art. 9 ust. 3 ustawy, które są mniej szczegółowe, ale również dotyczy określenia „technologii wytwarzania energii” (pkt 1 upoważnienia w nowym brzmieniu), „wielkości źródła energii” (pkt 2 upoważnienia w nowym brzmieniu), „sposobu uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu” (pkt 3 upoważnienia w nowym brzmieniu). Mamy zatem do czynienia z tożsamością zakresową upoważnień, które różnią się jednak konstrukcją i szczegółowością sformułowań.

4. Stanowiący przedmiot orzekania w niniejszej sprawie art. 9 ust. 3 prawa energetycznego z 1997 r. utracił moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 24 lipca 2002 r., jednakże w myśl art. 6 ustawy zmieniającej w sprawach wszczętych przed dniem jej wejścia w życie i niezakończonych decyzją ostateczną należy stosować przepisy dotychczasowe.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz zakresu tego obowiązku (Dz. U. Nr 122, poz. 1336) zostało uchylone przez § 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Dz. U. Nr 104, poz. 971).

Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis prawny zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej. Art. 9 ust. 3 prawa energetycznego, w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną 24 lipca 2002 r., stanowi podstawę rozstrzygnięć w toczących się postępowaniach sądowych, co uzasadnia dokonanie oceny jego zgodności z Konstytucją ze względu na związek między tym przepisem a ochroną wolności działalności gospodarczej.

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny wniósł o zbadanie konstytucyjności obecnie nieobowiązującego art. 9 ust. 3 prawa energetycznego oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia. Z akt sprawy wynika, że rozstrzygnięcia stanowiące przesłankę pytania prawnego Sądu Apelacyjnego zostały wydane na podstawie art. 9 ust. 3 prawa energetycznego oraz § 1 ust. 1 i § 2 pkt 1 lit. a zakwestionowanego rozporządzenia. Podstawą rozpoznawanego pytania prawnego jest zagadnienie oceny konstytucyjności zawartego w ustawie upoważnienia do wydania rozporządzenia, natomiast ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją rozporządzenia stanowiłoby konsekwencję uprzedniego uznania niekonstytucyjności ustawy. Z tego względu uznanie kwestionowanego przepisu ustawy za zgodny z Konstytucją czyni zbędnym orzekanie w przedmiocie konstytucyjności rozporządzenia, tak w całości, jak i w części funkcjonalnie związanego z treścią zagadnienia budzącego wątpliwości Sądu Apelacyjnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.