

Uchwała¹
z dnia 13 października 1993 r.
Sygn. akt (W. 6/92)

dot. ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 25 ust. 4 ustawy i art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96 ze zm.)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Wiceprezes TK Leonard Łukaszuk

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Tomasz Dybowski - sprawozdawca
Henryk Groszyk
Maria Łabor-Soroka
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w trybie art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późniejszymi zmianami) wniosków z dnia 9 marca 1992 r. i 28 października 1992 r. Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały w przedmiocie powszechnie obowiązującej wykładni treści art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96; zm.: z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 14, poz. 89 i Nr 34, poz. 198) przez wyjaśnienie, czy po zmianie systemu politycznego i społeczno-gospodarczego kraju, a w szczególności po odejściu od gospodarki nakazowo-rozdzielczej i przejściu do gospodarki rynkowej - postanowienia tego przepisu, stanowiące o uprawnieniach naczelnego organu administracji państwowej właściwego w sprawach cen paliw i energii do pobierania "opłat dodatkowych" w razie nieuregulowania przez odbiorców paliw i energii w terminie płatności należności za ich dostawę, mogą być uznawane za podstawę prawną do stanowienia przez Ministra Finansów "opłat dodatkowych" (stale zmienianych co do wysokości), za przekroczenie terminu płatności rachunków za dostawę energii elektrycznej oraz paliw gazowych, gdy energia elektryczna czy paliwa gazowe są towarem dostarczanym na podstawie umowy cywilno-prawnej regulowanej postanowieniami Kodeksu cywilnego i art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96; zm.: z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 14, poz. 89 i Nr 34, poz. 198) przez rozstrzygnięcie: czy postanowienie tego przepisu stanowiące, że dotychczasowe przepisy o gospodarce energetycznej pozostają w mocy do czasu zastąpienia ich przepisami wydanymi na podstawie niniejszej ustawy, o ile nie są sprzeczne z jej przepisami, mogą upoważniać

¹ Tekst sentencji - Dz. U. z 1993 r. Nr 99, poz. 457

jednostki powołane do dostarczenia energii cieplnej do stosowania kar przewidzianych § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej z dnia 4 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej (MP Nr 18, poz. 104; zm.: z 1983 r. Nr 11, poz. 58), w sytuacji gdy kary te wywodzące się z innej formacji społeczno-ekonomicznej są sprzeczne z zasadami określonymi w Kodeksie cywilnym

ustalił:

1. Artykuł 25 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96, zm. z 1987 r. Nr 33, poz. 180, z 1988 r. Nr 19, poz. 123, z 1989 r. Nr 34, poz. 192, z 1990 r. Nr 14, poz. 89 i Nr 34, poz. 198) stanowi upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia opłat dodatkowych za opóźnienie w uiszczeniu należności za dostarczone paliwa gazowe i energię elektryczną. Użyte w wymienionym przepisie ustawy o gospodarce energetycznej określenie "opłata dodatkowa" spełnia między innymi funkcję odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego przewidzianych w art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego. W związku z tym niedopuszczalne jest pobieranie dodatkowo odsetek, co wynika z art. 481 § 2 Kodeksu cywilnego.

2. Artykuł 45 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96; zm.: z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1988 r. Nr 19, poz. 123; z 1989 r. Nr 34, poz. 192; z 1990 r. Nr 14, poz. 89 i Nr 34, poz. 198) w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz. U. Nr 32, poz. 150 ze zm.) nie stanowi podstawy do obowiązywania § 17.

UZASADNIENIE

I

Zarządzeniem z dnia 18 listopada 1992 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego połączył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 1992 r. (sygn. akt W. 6/92) o podjęcie uchwały w przedmiocie powszechnie obowiązującej wykładni art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96 ze zm.) z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 października 1992 r. (sygn. akt W. 14/92) o podjęciu uchwały w przedmiocie powszechnie obowiązującej wykładni art. 45 ust. 2 tejże ustawy w celu łącznego rozpoznania.

II

W pierwszym wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich postawił pytanie zmierzające do wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny, czy przepis art. 25 ust. 4 przedmiotowej ustawy - stwarzający uprawnienie dla naczelnego organu administracji państwowej właściwego w sprawach cen paliw i energii do określania wysokości i zakresu stosowania pobieranych od odbiorców opłat dodatkowych w razie naruszenia warunków umowy o dostarczeniu paliw i energii ze wspólnej sieci oraz za czynności dostawy w związku z dostarczeniem paliw i energii ze wspólnej sieci - może stanowić podstawę do ustanowienia przez Ministra Finansów opłat dodatkowych za przekroczenie terminu płatności rachunków za dostawę energii elektrycznej oraz paliw gazowych.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, że wskazany przez niego przepis nie stanowi podstawy dla ustanowienia tego typu opłat dodatkowych za przekroczenie przez odbiorców terminu do uregulowania należności za dostawę energii elektrycznej bądź paliw gazowych.

Za takim poglądem przemawiają - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - następujące argumenty.

1. Wyznaczanie kwestionowanych we wniosku opłat dodatkowych jest reliktem gospodarki nakazowo-rozdzielczej, ma charakter represyjno-dyscyplinujący i nie uwzględnia faktu, że w gospodarce rynkowej energia jest towarem i tak jak inne towary jest dostarczana na podstawie umów cywilnoprawnych. To z kolei wyłącza możliwość ustanowienia przez Ministra Finansów w trybie administracyjnym kar w postaci opłat dodatkowych w stosunku do strony umowy cywilnoprawnej nie wywiązującej się ze swoich obowiązków. W wypadku takim - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - powinny być stosowane środki cywilnoprawne przewidziane w Kodeksie cywilnym.

2. Według Rzecznika Praw Obywatelskich powoływane przez Ministra Finansów jako podstawa prawna decyzji dotyczących cenników za dostawę energii elektrycznej i za paliwa gazowe przepisy art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.) oraz uchwała Nr 95 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe (MP Nr 25, poz. 192), upoważniają Ministra Finansów jedynie do ustanowienia cen urzędowych i marż handlowych, nie zawierają natomiast upoważnienia do ustanawiania jakichkolwiek opłat dodatkowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził również w uzasadnieniu wniosku wątpliwość co do tego, czy taką podstawę stanowi poddany wykładni art. 25 ust. 4 przedmiotowej ustawy. Wymienione w tym przepisie opłaty dodatkowe stosuje się - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - za takie naruszenia umowy między dostawcą a odbiorcą energii, jak zmiana celu poboru, nielegalny pobór paliw lub energii. Opłaty dodatkowe mogą być również pobierane np. za wydrukowanie i przesłanie duplikatu zniszczonej czy utraconej książki opłat, wystawienie duplikatu rachunku, uszkodzenie, zniszczenie urządzenia pomiarowego, włączenie dostawy przez montera itp. Natomiast w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pobieranie opłat dodatkowych za przekroczenie terminu płatności rachunków nie mieści się w podstawie prawnej, jaką stwarza art. 25 ust. 4 przedmiotowej ustawy.

3. Ponieważ umowa o dostarczeniu energii ma charakter cywilnoprawny, właściwej sankcji za przekroczenie przez odbiorcę terminu płatności należności za dostarczoną energię należy poszukiwać - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - w art. 481 k.c. który przewiduje w takim wypadku obowiązek zapłacenia przez dłużnika odsetek za opóźnienie. Wysokość tych odsetek ustalana jest przez strony przy zawieraniu umowy, a z braku takich ustaleń dłużnik jest obowiązany zapłacić odsetki ustawowe. Nadto wierzyciel może żądać odszkodowania na zasadach ogólnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca przy tym uwagę, że Kodeks cywilny odróżnia odsetki za opóźnianie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego od kar umownych. Te ostatnie są przewidziane jedynie na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego (art. 483 § 1 k.c.), natomiast niedopuszczalne jest zastrzeżenie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania pieniężnego.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że nawet gdyby w umowach o dostawę energii były zamieszczane postanowienia o dodatkowych opłatach za nieterminowe spełnienie świadczenia pieniężnego, to każdorazowa zmiana wysokości takiej opłaty musiałaby być poprzedzona zmianą warunków umowy, przy czym zmianę taką mogłaby proponować jedynie strona umowy, a nie decydować o tym Minister Finansów.

5. Pobieranie opłat dodatkowych za przekroczenie terminu płatności według Rzecznika Praw Obywatelskich nie wyłączałoby możliwości żądania przez wierzyciela zapłaty przez dłużnika odsetek za opóźnienie stosownie do art. 481 k.c., a to oznaczałoby podwójne obciążenie dłużnika za ten sam czyn raz przez obowiązek zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie, drugi raz przez zapłatę dodatkowej opłaty, co jest zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niedopuszczalne.

III

W drugim wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie, czy przepis art. 45 ust. 2 przedmiotowej ustawy, według którego dotychczasowe przepisy o gospodarce energetycznej pozostają w mocy do czasu zastąpienia ich przepisami wydanymi na podstawie przedmiotowej ustawy, o ile nie są sprzeczne z jej przepisami, uzasadnia twierdzenie, że nadal stosuje się § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej z dnia 4 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej (M. P. Nr 18, poz. 104 ze zm.), przewidującego zapłatę kary umownej za zwłokę w spełnieniu świadczenia pieniężnego.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował obowiązywanie wyżej wspomnianego § 17 zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej oraz zasadność żądania przez dostawców energii cieplnej obok odsetek za opóźnienia w uregulowaniu należności również kar przewidzianych w cytowanym § 17 zarządzenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadnia swój pogląd, przytaczając podobne argumenty jak te, którymi się posłużył w pierwszym z wniosków.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje się na to, że kary przewidziane w § 17 zarządzenia wywodzą się z systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej i są sprzeczne z zasadami przewidzianymi w Kodeksie cywilnym, a w szczególności z art. 483 § 1 kc, stosownie do którego kary umowne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania mogą być pobierane jedynie od dłużnika zobowiązanego do świadczenia niepieniężnego

2. Przepis § 17 przedmiotowego zarządzenia wykracza poza upoważnienia wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz. U. Nr 32, poz. 150 ze zm.) obowiązującej w czasie wydania zarządzenia, który nie upoważnił Ministra Gospodarki Materiałowej do uregulowania cywilnoprawnych skutków zwłoki w wykonaniu zobowiązań pieniężnych. Przepis wspomnianego § 17 wydany bez upoważnienia prawnego - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - mógłby obowiązywać kontrahentów umowy o dostarczanie energii cieplnej jedynie wtedy, gdyby odbiorca, znając jego treść, wyraził zgodę na włączenie zawartego w nim postanowienia do treści umowy.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na to, że przepis § 17 ust. 2 przedmiotowego zarządzenia jest odczytywany przez dostawców energii elektrycznej w ten sposób, że upoważnia on do żądania zapłaty kary umownej za zwłokę w zapłacie należności, co ich zdaniem nie wyłącza domagania się obok tego odsetek za opóźnienie. To zaś - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - stanowi nadużycie prawa i narusza art. 5 kc.

IV

Do obu wniosków ustosunkował się Prokurator Generalny.

W związku z pierwszym wnioskiem Prokurator Generalny zajął stanowisko, że postanowienie przepisu art. 25 ust. 4 przedmiotowej ustawy zawiera upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia zakresu i wysokości opłat dodatkowych za naruszenie warunków umowy przez odbiorców paliw i energii elektrycznej, w tym również opłat dodatkowych za przekroczenie terminu płatności za gaz i energię elektryczną.

Na poparcie powyższego stanowiska przytoczył następujące argumenty.

1. Przepis art. 24 ust. 2 przedmiotowej ustawy nakazuje m. in. określenie w umowie o dostarczenie paliw i energii odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy. Do istotnych warunków umowy należy - zdaniem Prokuratora Generalnego - również terminowe uiszczanie opłaty. W konsekwencji - jak należy wnosić z wywodów Prokuratora Generalnego - przepis art. 25 ust. 4 będący przedmiotem wykładni stanowi podstawę do określenia opłaty dodatkowej za przekroczenie terminu płatności przez odbiorcę energii.

2. Zmiany systemu polityczno-gospodarczego nie mogą same przez się mieć wpływu, według Prokuratora Generalnego, na zmianę przepisu prawa.

3. Argumenty wyprowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich z przepisów prawa cywilnego nie mogą mieć znaczenia, ponieważ przepisy przedmiotowej ustawy, stanowiące *lex specialis* w stosunku do kodeksu cywilnego, mają przed nimi pierwszeństwo.

V

W związku z drugim wnioskiem Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 45 ust. 2 przedmiotowej ustawy nie stanowi podstawy prawnej do stosowania § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej z dnia 14 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczenia energii cieplnej.

Uzasadniając to stanowisko Prokurator Generalny przytoczył następujące argumenty:

1. W zakresie umów o dostarczenie energii cieplnej - jak to wynika z uchwały Nr 95 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe (M. P. Nr 25, poz. 192) - nie funkcjonują ceny urzędowe, a więc brak jest również administracyjnego organu cenowego. Nie jest więc takim organem Minister Finansów ani żaden inny organ państwowy, tym samym organ ten nie jest upoważniony do ustalania opłat dodatkowych, o których jest mowa w art. 25 ust. 4 ustawy energetycznej z 1984 r. Od daty wejścia w życie nowelizacji kodeksu cywilnego dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. kary za przekroczenie płatności za energię cieplną mogą być policzone tylko wówczas, gdy wynika to z umowy stron. Stosownie więc do art. 45 ust. 2

ustawy energetycznej § 17 omawianego zarządzenia - jak można wnosić z wywodów Prokuratora Generalnego - jest sprzeczny z przepisami tejże ustawy i wobec tego stracił on moc obowiązywania w zakresie ustalania kar za przekroczenie terminu opłaty za dostarczoną energię.

2. Prokurator Generalny przychylił się również, z pewnymi zastrzeżeniami, do zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich, iż przedmiotowe zarządzenie wykroczyło poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej, obowiązującej w dniu wydania przedmiotowego zarządzenia. Jeśli wydanie takiego zarządzenia, przy wątpliwej podstawie prawnej, w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej mogło być pomimo tego broniące, to jest to niedopuszczalne po dokonanych zmianach ustawowych. Przy tym upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej wykładni.

VI

W celu dokonania wykładni art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 21, poz. 96; zm.: Dz. U. z 1987 r. Nr 33, poz. 180; Dz. U. z 1988 r. Nr 19, poz. 132; Dz. U. z 1989 r. Nr 35, poz. 192; Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 89 i Nr 34, poz. 198) Trybunał Konstytucyjny rozważył, co następuje:

1. Stosownie do przepisu art. 24 ust. 1 wspomnianej ustawy dostarczenie i odbiór paliw i energii za pośrednictwem wspólnej sieci następuje na podstawie umowy zawieranej między dostawcą a odbiorcą.

Ceny za dostarczone ludności za pośrednictwem wspólnej sieci paliwa i energię należą - jak to wynika z art. 7 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.) i wydanej na jego podstawie uchwały nr 95 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1990 r. (M. P. Nr 25, poz. 192) - do cen urzędowych. Nie są więc one przez strony ustalone w drodze umowy, lecz podawane do ich wiadomości jako decyzje organu państwowego do ich wydawania ustawowo upoważnionego. Na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o cenach organem tym jest Minister Finansów.

Z kolei przepis art. 25 ust. 4 stanowi, że "w razie naruszenia warunków umowy o dostarczenie paliw i energii ze wspólnej sieci oraz za czynności dostawy w związku z dostarczeniem paliw i energii ze wspólnej sieci od odbiorców są pobierane opłaty dodatkowe. Wysokość i zakres stosowania tych opłat określa naczelnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach cen paliw i energii". Z przepisu tego w zestawieniu z przepisem art. 18 ust. 1 i 2 o cenach wynika z kolei, że organem tym jest również Minister Finansów.

W świetle powołanych przepisów upoważnienie Ministra Finansów do określenia tzw. opłat dodatkowych nie ulega wątpliwości. Zakwestionowanie powyższej kompetencji przez Rzecznika Praw Obywatelskich z powołaniem się na zmiany ustrojowo-gospodarcze jest bezpodstawne. Świadczy o tym najlepiej treść art. 384 kc znowelizowanej ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz. U. Nr 55, poz. 321), który przewiduje, że gdy wymaga tego ochrona interesów konsumentów, Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, określić szczegółowe warunki zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów. Przepisy uchwały Nr 95 Rady Ministrów wydane przed wspomnianą wyżej nowelą dotyczą typowych tzw. umów konsumenckich. Przepisy te niewątpliwie mają na celu ochronę interesów ludności, ponieważ pozbawiają dostawcę jako silniejszego partnera umowy możliwości dyktowania konsumentom cen za świadczone przezeń usługi. Z drugiej strony przepisy art. 25

ust. 4 ustawy o dodatkowych opłatach w sposób uzasadniony dyscyplinują odbiorców energii w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązków wynikających z zawartej z dostawcą umowy. Przekonujących na to dowodów dostarcza pismo Ministra Finansów z dnia 12 lutego 1993 r. skierowane na ręce Prezesa Trybunału Konstytucyjnego świadczące o ogromnych zaległościach w zakresie należnych od ludności opłat za dostarczoną energię, co grozi sparaliżowaniem całej energetyki.

2. Wyjaśnienia wymaga, czy tzw. opłaty dodatkowe, o których mówi przepis art. 25 ust. 4 ustawy, obejmuje między innymi opłaty za przekroczenie terminu płatności "za każdy dzień zwłoki" w wysokości określonego procentu kwoty: należności. Kwestionuje to Rzecznik Praw Obywatelskich. Jego zdaniem opłaty dodatkowe pobierane być mogą za pobieranie paliw czy energii z naruszeniem zawartej między dostawcą umowy, np. polegającym na samowolnej zmianie celu poboru, za nielegalny pobór paliw czy energii, za wydrukowanie i przesłanie duplikatu zniszczonej czy utraconej książeczki opłat, wystawienie duplikatu rachunku, uszkodzenie, zniszczenie lub utratę urządzenia pomiarowego itp. przyczyny wyliczone w decyzjach Ministra Finansów dotyczących cenników za dostarczoną energię. Słabość tej argumentacji polega na tym, że opiera się ona na postanowieniach zawartych w decyzjach, które są aktami wykonawczymi w stosunku do przepisu art. 25 ust. 4 ustawy, a w dodatku decyzje te wymieniają w tym samym szeregu opłat dodatkowych również opłaty za opóźnienie w regulacji należności za dostarczoną energię. Odmienna i słuszna jest argumentacja Prokuratora Generalnego zawarta w uzasadnieniu jego stanowiska z dnia 19 maja 1992 r., który za podstawę wykładni przyjął sformułowania zawarte w art. 25 ust. 4 i art. 24 ust. 2 ustawy. W przepisach tych jest mowa o opłatach za naruszenia "warunków umowy" przez odbiorców. Prokurator Generalny słusznie stwierdza, że określenie terminu odpłatności stanowi istotny składnik (warunek) umowy. Pogląd ten podzielił Trybunał Konstytucyjny.

3. Dokonując wykładni przepisu art. 25 ust. 4 ustawy, Trybunał uznał również za konieczne rozważenie przytoczonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumentów wprowadzonych przez niego z art. 481 i 483 § 1 kc.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na to, że ponieważ umowa o dostarczeniu energii ma charakter cywilnoprawny, powinny mieć do niej zastosowania przepisy art. 481 kc, przewidujące obowiązek zapłaty przez dłużnika wierzycielowi odsetek za czas opóźnienia się ze świadczeniem pieniężnym. Natomiast żądania przez dostawcę "dodatkowych opłat za przekroczenie terminu płatności rachunków za dostawę paliw i energii (w wysokości najczęściej przewyższającej wysokość odsetek ustawowych) z tytułu opóźnienia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego - a to z mocy art. 25 ust. 4 ustawy (...) - jest działaniem dowolnym". Z wywodem tym nie można się zgodzić. Gdyby cenniki Ministra Finansów przewidywały także, dodatkowe opłaty" z powołaniem się na art. 481 kc, można by było twierdzić, że przepis art. 481 kc takich opłat nie przewiduje i że żądanie takich opłat nie jest zgodne z powołanym przepisem Kodeksu cywilnego. Jednakże cenniki Ministerstwa Finansów powołują się jako na postawę żądania opłat dodatkowych na art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej. Ustawa ta jest również aktem równorzędnym w stosunku do Kodeksu cywilnego, gdy chodzi o hierarchię źródeł prawa i można powiedzieć - tak jak to zasadnie uczynił Prokurator Generalny - stanowi w stosunku do odpowiednich uregulowań Kodeksu cywilnego *lex specialis*, a więc ma pierwszeństwo przed Kodeksem cywilnym. Należy tu jednak jeszcze dodać dalsze argumenty.

Ustawa o gospodarce energetycznej posługuje się terminem "opłaty dodatkowe", gdy chodzi o odsetki od sum pieniężnych należnych za pobór energii elektrycznej lub paliw

gazowych nie zapłaconych w terminie. Nazwanie tych odsetek "opłatą dodatkową", tak jak czyni to przepis art. 25 ust. 4 ustawy oraz wydane z powołaniem się na ten przepis cenniki Ministra Finansów, nie jest określeniem najszcześliwiej wybranym, ponieważ z istoty swej odsetki te są odsetkami ustawowymi za opóźnienie należnego świadczenia pieniężnego, podobnie jak odsetki, o których jest mowa w art. 481 § 1 kc, tylko że uregulowane przez przepisy szczególne w stosunku do art. 481 § 1 kc. Przepisy art. 359 i 481 § 1 kc nie wyłączają takich przepisów szczególnych. Ich przykłady są cytowane w "Systemie prawa cywilnego", t. III, cz. 1, s. 147-148, chociaż cytowane tam przepisy uległy już po wydaniu "Systemu..." licznym zmianom. Rzecznik Praw Obywatelskich wydaje się uznawać za odsetki ustawowe jedynie te odsetki, które są określane w rozporządzeniach Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 359 i 481 ust. 2 kc, podczas gdy podstawę dla ustalania odsetek ustawowych mogą stanowić również inne niż Kodeks cywilny ustawy i wydane na ich podstawie akty wykonawcze. Trzeba zauważyć, że w piśmie Ministerstwa Finansów skierowanym do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego znajdującym się w aktach sprawy sygn. W. 6/92 zawarte jest również stwierdzenie, że opłaty dodatkowe za nieuregulowanie w terminie należności za dostawę paliw i energii zastępują odsetki ustawowe, co nie stoi w sprzeczności z art. 359 kc. Jak widać, przedstawioną przez Trybunał Konstytucyjny wykładnię znaczenia terminu "opłaty dodatkowe" podziela również organ wydający odpowiednie decyzje na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy.

Użycie przez przepis art. 25 ust. 4 ustawy terminu "opłaty dodatkowe" tłumaczy się tym, że przepis ten stanowi podstawę dla określenia nie tylko odsetek za opóźnienie płatności należności za paliwa i energię elektryczną (odpowiednie cenniki mówią niestety nietrafnie o zwłoce zamiast mówić o opóźnieniu), lecz również jest podstawą dla określenia innych opłat ustalanych w kwotach ryczałtowych, a nie w odsetkach.

Reasumując należy stwierdzić, że opłaty dodatkowe za przekroczenie terminu płatności należności za paliwa i energię elektryczną przewidziane w cennikach wydawanych przez Ministra Finansów i określone w odsetkach od zaległych należności są to w rzeczywistości odsetki ustawowe za opóźnienie, regulowane w przepisach szczególnych. Ich ustanawianie ma właściwą podstawę prawną, która podana została we wcześniejszych wywodach niniejszego uzasadnienia i nie jest "działaniem dowolnym", jak to sugeruje Rzecznik Praw Obywatelskich.

Z powyższego stwierdzenia płynie dalszy istotny wniosek, a mianowicie ten, że ponieważ opłaty dodatkowe "za zwłokę" w opłacie należności za dostarczone paliwa i energię są w istocie odsetkami za opóźnienie regulowanymi przez przepisy szczególne, wobec tego wyłączają one możliwość żądania odsetek za opóźnienia, o których mówi art. 481 kc, stanowiłoby to bowiem dwukrotne pobieranie odsetek za to samo opóźnienie. Pogląd ten podziela również Minister Przemysłu i Handlu w piśmie z dnia 22 lutego 1993 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego i znajdującym się w aktach sprawy W. 6/92. Obawa co do takiej możliwości wyrażona na zakończenie uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest więc nieuzasadniona. Gdyby takie żądania podwójnej opłaty odsetek za opóźnienie zdarzały się, byłyby to żądania nieuzasadnione. Kwestie te powinny rozstrzygać sądy powszechne.

Powołanie się Rzecznika Praw Obywatelskich na przepis art. 483 § 1 kc nic w sprawie W. 6/92 nie wnosi. Z przepisu tego (jak również z art. 485 kc) wynika, co jest zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie potwierdzone (System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, s. 827 i n., uchwała SN z dnia 26 września 1969 r., III CZP 8/69, OSN CP 1970, nr 6, poz. 97 uchwała 7

s. SN z dnia 15 maja 1976 r., III ZCP 2/76, OSN CP 1977, nr 4, poz. 66), że kara umowna może być zastrzeżona jedynie za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania niepieniężnego.

Jednak w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 1992 r. zbędne było w ogóle powoływanie się na art. 483 § 1 kc, ponieważ z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy oraz z wydawanych na jego podstawie przez Ministra Finansów cenników nie wynika, aby tzw. opłaty dodatkowe za opóźnienie w uiszczeniu opłat za dostarczone paliwa i energię były traktowane jako kary umowne. Co najwyżej można powiedzieć, że art. 483 § 1 i art. 485 potwierdzają myśl, że opłaty dodatkowe nie mogą być traktowane jako kary umowne.

VII

Dokonując wykładni art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce energetycznej, a w szczególności odpowiadając na pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich, czy na podstawie tego przepisu pozostał nadal w mocy przepis § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej z dnia 4 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej (M. P. Nr18, poz. 104), Trybunał Konstytucyjny rozważył następujące okoliczności:

1. Wspomniany przepis § 17 zarządzenia stanowi, że odbiorca energii cieplnej obowiązany jest do zapłacenia dostawcy kary umownej w wysokości 5% należności według rachunku - za każdy dzień zwłoki z opłatą należności powyżej 14 dni od doręczenia odbiorcy rachunku.

Zarządzenie to wydane zostało "na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz w związku z art. 12 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz. U. Nr 32, poz. 150; zm.: z 1971 r. Nr 12, poz. 115 i 117 i z 1976 r. Nr 12, poz. 71) w związku z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1976 r. w sprawie określenia zadań wynikających z ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej, które przeszły do zakresu działania Ministra Energetyki i Energii Atomowej, Górnictwa oraz Gospodarki Materiałowej (Dz. U. Nr 27, poz. 159)".

Zarządzenie wydane zostało przed wejściem w życie ustawy o gospodarce energetycznej z 6 kwietnia 1984 r., która zastąpiła ustawę z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej, należy więc do kategorii "dotychczasowych przepisów o gospodarce energetycznej", o których wspomina przepis art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce energetycznej i w związku z tym aktualne jest pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące jego obowiązywania po wydaniu wspomnianej ustawy.

Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Generalny Prokurator zakwestionowali obowiązywanie § 17 ust. 2 zarządzenia już od daty jego wydania z powodu tego, że Minister Gospodarki Materiałowej wydając ten przepis przekroczył - ich zdaniem - upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej.

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne rozpatrzenie tego zarzutu w pierwszej kolejności, ponieważ od jego rozstrzygnięcia zależy kwestia rozważenia dalszego pytania, czy przepis § 17 ust. 2 zarządzenia może być uznany za nadal utrzymany w mocy na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy.

Minister Gospodarki Materiałowej, który w zakresie gospodarowania energią ciepłą przejął kompetencje Ministra Górnictwa i Energetyki, wydając zarządzenie z dnia 4 lipca 1972 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej, powołał się jako na podstawie wydania tego rozporządzenia na art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 12 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej zaczyna od postanowienia, że Minister Górnictwa i Energetyki wydaje przepisy w zakresie gospodarki paliwowo-energetycznej, po czym zawiera zwrot normatywny "a w szczególności" i tu następuje wyliczenie przykładowe kwestii, do regulowania których powołany został Minister Górnictwa i Energetyki. W wyliczeniu tym zawarty jest pkt 3, który mówi o "rozdziale i dostawie paliw gazowych i energii". Treść tego punktu wskazuje na to, że chodzi w nim o rozdział i dostawę w technicznym znaczeniu paliw gazowych i energii (wszelkiego rodzaju, w tym i ciepłej). Treść tego przepisu nie wskazuje natomiast na to, aby dotyczył on w jakikolwiek sposób problemu odpowiedzialności za nieterminową opłatę należności z tytułu dostarczonej energii cieplnej. Również pozostała treść przepisu art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej nie uzasadnia wniosku aby na jego podstawie mogły być regulowane w przepisach wykonawczych problemy odpowiedzialności za niewykonanie przez odbiorcę energii ciążących na nim obowiązków. Przepis ten upoważniał ówczesnego Ministra Górnictwa i Energetyki do regulowania takich kwestii, jak użytkowanie paliw i energii, eksploatacja urządzeń energetycznych, dysponowanie mocą urządzeń energetycznych, kwalifikacja personelu przy eksploatacji urządzeń energetycznych, warunki techniczne, którym powinny odpowiadać urządzenia. Są to co prawda kwestie wyliczone przykładowo po słowach "w szczególności", ale wszystkie one dotyczą spraw natury technicznej, co prowadzi do wniosku, że w całości przepis art. 4 omawianej ustawy, również gdy chodzi o jego wstępne ogólne sformułowanie, nie dotyczy zagadnienia odpowiedzialności.

Co więcej, kontekst bezpośredni przepisu art. 4 nie upoważnia do takiego wniosku. Przepis art. 4 został zamieszczony w rozdziale II ustawy, zatytułowanym "Organizacja gospodarki paliwowo-energetycznej". Tytuł rozdziału ściśle odpowiada treści zamieszczonych w nim przepisów, które dotyczą organów państwowych kierujących, w czasie kiedy wydana była ustawa, gospodarką paliwowo-energetyczną, zakresu ich działania, inwestycji w dziedzinie energetyki, sposobu eksploatacji urządzeń energetycznych. Wszystkie te zagadnienia mają charakter organizacyjno-techniczny, natomiast nie dotyczą kwestii odpowiedzialności.

Powołany w § 17 rozporządzenia art. 12 ustawy z 30 maja 1962 r., z którym rzekomo pozostaje w związku § 17 ust. 2, również nie zawiera żadnego upoważnienia do wydawania przepisów wykonawczych nakładających dodatkowe lub szczególne obowiązki na odbiorców energii w zakresie odpowiedzialności wobec dostawcy energii. Przepis ten stanowi jedynie, że "dostawa i odbiór paliw gazowych i energii następuje na podstawie umowy, zgodnie z przepisami o dostawie i użytkowaniu paliw i energii".

Z kolei art. 14 ust. 2 ustawy mówi o cywilnej odpowiedzialności stron w przypadku niedotrzymania warunków umowy przez strony. Przepis ten jednak nie daje upoważnienia państwowym organom wykonawczym do uregulowania tej odpowiedzialności w sposób szczególny, lecz mówi w tej kwestii o "cywilnej odpowiedzialności stron", z czego należy wnosić, że odsyła do ogólnych przepisów prawa cywilnego (a więc w czasie wydania ustawy do Kodeksu zobowiązań, a obecnie Kodeksu cywilnego).

W rozdziale IV ustawy, w którym zamieszczony jest cytowany art. 12, jest tylko jeden przepis zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego przez Radę Ministrów. Jest to art. 13, ale rozporządzenie na jego podstawie wydane miało dotyczyć nie odpowiedzialności odbiorców, tylko dostawców energii, za ograniczenie lub przerwę w dostawie albo pogorszenie dostarczanych paliw gazowych i energii.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że słuszny jest pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, z którym zgadza się Prokurator Generalny, iż Minister Gospodarki Materiałowej, wydając przepis § 17 ust. 2 zarządzenia z dnia 4 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej (M. P. Nr 18, poz. 104), przekroczył dane mu ustawowe upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej z 30 maja 1962 r. Przekroczenie upoważnienia ustawowego sprawia, że wspomniany wyżej § 17 od samego początku nie obowiązywał, zwłaszcza że nakładał określone obowiązki na obywateli. Trybunał Konstytucyjny stale stał na stanowisku, że nakładanie na obywateli obowiązków w przepisach wykonawczych bez ściśle określonego upoważnienia ustawowego jest niedopuszczalne.

W konsekwencji dokonując wykładni przepisu art. 45 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej z dnia 4 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej nie należy do kategorii "dotychczasowych przepisów o gospodarce energetycznej pozostających w mocy", o których mówi art. 45 ust. 2 wspomnianej ustawy.