

79/7/A/2006

**WYROK**

z dnia 10 lipca 2006 r.

**Sygn. akt K 37/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Adam Jamróz – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Jerzy Stępień

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 lipca 2006 r., wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej, z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

**o r z e k a:**

**Art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625), niewyluczający obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego, przed rozpoczęciem ściągania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci, w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami o pobieranie tych opłat – jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpili z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625.; dalej: prawo energetyczne) z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2006 r. w Dz. U. Nr 128, poz. 901.

Polskiej w zakresie, w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, w razie nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci, przedsiębiorstwo energetyczne pobiera opłaty za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach lub dochodzi odszkodowania na zasadach ogólnych. Art. 57 ust. 2 prawa energetycznego stanowi, że opłaty, o których mowa w ust. 1 podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiły się wątpliwości, czy wskazany przepis może być uznany za szczególną podstawę prawną egzekwowanego obowiązku, a w konsekwencji, czy przedsiębiorstwo energetyczne może skutecznie wystawić tytuł wykonawczy, opierając się wyłącznie na tym przepisie, bez potrzeby uprzedniego uzyskania orzeczenia sądu, stwierdzającego istnienie, w konkretnej sprawie, egzekwowanego obowiązku. Zdaniem wnioskodawców, zaskarżony przepis, z uwagi na jego niedookreśloność, nie pozwala „na precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji”, budzi także zasadnicze wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Na podstawie art. 57 ust. 1 prawa energetycznego oraz rozporządzeń wykonawczych przedsiębiorstwa energetyczne ustalają rozmiar nielegalnego poboru paliw bądź energii oraz wysokość zryczałtowanej opłaty za nielegalny pobór. W razie braku zapłaty przedsiębiorstwa te wystawiają tytuł wykonawczy, który kierują do urzędów skarbowych, jako właściwych organów egzekucyjnych. Egzekucja następuje według zasad określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.; dalej: postępowanie egzekucyjne). Przedsiębiorstwa energetyczne jako wymaganą przez art. 27 § 1 pkt 3 postępowania egzekucyjnego podstawę prawną prowadzenia egzekucji wskazują decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie zatwierdzenia taryfy dla energii lub paliw, fakturę VAT wystawioną przez przedsiębiorstwo lub protokół kontroli przeprowadzonej zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz. U. Nr 75, poz. 866). Urzędy skarbowe na podstawie takich tytułów wykonawczych przeprowadzają postępowania egzekucyjne. Zatem w praktyce art. 57 ust. 2 prawa energetycznego stanowi podstawę prawną egzekwowania przez przedsiębiorstwa energetyczne, w oparciu o wystawiane przez siebie tytuły wykonawcze, opłat za nielegalny pobór energii lub paliw.

Zdaniem wnioskodawców, taka praktyka budzi wątpliwości. Zgodnie z przepisami postępowania egzekucyjnego egzekucji administracyjnej podlegają przede wszystkim obowiązki wynikające z aktów prawnych o charakterze indywidualnym, do których należą także orzeczenia sądowe, o ile wynika to z przepisów prawa. Wyjątkowo podstawę egzekucji stanowią akty generalne. Ten tryb nie wymaga prowadzenia postępowania rozpoznawczego, ogranicza prawa zobowiązanego do obrony, gdyż w postępowaniu tego rodzaju wykluczone jest badanie zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Zgodnie z art. 3 § 1 postępowania egzekucyjnego egzekucję bezpośrednio z przepisu prawa można prowadzić tylko co do obowiązków mieszczących się w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Należności z tytułu nielegalnego poboru energii i paliw nie mieszczą się w tym zakresie. Stąd powstała wątpliwość, czy mogą być one egzekwowane wprost z przepisu prawa. Podstawy prawnej nie może stanowić tu ani art. 3 § 1 postępowania egzekucyjnego, ani art. 57 ust. 2 prawa energetycznego.

Wątpliwości co do legalności dotychczasowej praktyki prowadzenia egzekucji przedmiotowych należności zostały odzwierciedlone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z uwagi na zbyt ogólną redakcję art. 57 prawa energetycznego nie jest

możliwe dokonanie jednoznacznej wykładni tego uregulowania, zgodnej z systemem prawnym, w szczególności z postępowaniem egzekucyjnym. Stąd także w orzecznictwie sądu administracyjnego zarysowała się rozbieżność stanowisk. Zdaniem wnioskodawców, zasygnalizowane wątpliwości interpretacyjne wskazują nie tylko na brak staranności legislacyjnej, ale powodują również, że nie można w sposób przekonujący i jednoznaczny określić, jaki jest rzeczywisty sens i zakres stosowania art. 57 prawa energetycznego. Ma to bezpośredni wpływ na określenie pozycji i uprawnień odbiorców energii i paliw w zakresie trybu dochodzenia od nich roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają m.in. wiążące prawodawcę zasady poprawnej legislacji. Implikują one m.in. zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę określoności prawa, zgodnie z którą przepisy muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, tak aby zostały zapewnione ich jednolita wykładnia i jednolite stosowanie, uniemożliwiające ich dowolną interpretację. Za naruszenie wymogów konstytucyjnych uznać należy niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Zarzut stawiany zaskarżonemu przepisowi „polega na braku w ustawie przepisu określającego, jaki dokument wystawiony przez przedsiębiorstwo energetyczne jest orzeczeniem, które ustala dług (obowiązek)”. Dodatkowym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu jest to, że wątpliwości, które powoduje, dotyczą istotnej z punktu widzenia wolności i praw obywatelskich kwestii egzekwowania przez wierzyciela należności o charakterze cywilnym, na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego bez konieczności kierowania postępowania na drogę sądową.

Przyjęcie wykładni zaskarżonego przepisu umożliwiającej prowadzenie egzekucji na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez przedsiębiorstwa energetyczne pozbawia, a w każdym razie istotnie ogranicza, zdaniem wnioskodawców, prawo do sądu zapewnione obywatelom przepisem art. 45 Konstytucji. Wnioskodawcy porównują tryb wymierzania i egzekucji kar pieniężnych, o których mowa w art. 56 prawa energetycznego oraz opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii, o których mowa w art. 57 ustawy. Kary pieniężne na podstawie art. 56 prawa energetycznego wymierzane są przez organ administracji publicznej (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) a od jego decyzji i postanowień służy odwołanie (zażalenie) do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego. Oznacza to, że ustawodawca przewidział drogę sądową dla ukaranych i dopiero późniejszą egzekucję administracyjną wymierzonych kar. Zaskarżony art. 57 prawa energetycznego nie przewiduje takiej drogi, nie wskazuje uprawnionego organu administracji publicznej i nie określa trybu odwoławczego pozwalającego na rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny. Brak takich gwarancji, przy założeniu dopuszczalności prowadzenia egzekucji na podstawie faktury lub noty obciążeniowej wystawionych przez przedsiębiorstwo energetyczne powoduje, że zobowiązany może podjąć obronę przed obciążeniem go opłatą za nielegalny pobór energii lub paliw dopiero w prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu egzekucyjnym i to nie w zwykłym trybie, lecz wyłącznie wnosząc powództwo w trybie art. 35a postępowania egzekucyjnego o ustalenie, że należność objęta tytułem egzekucyjnym nie istnieje. W postępowaniu egzekucyjnym dłużnikowi służy jedynie prawo zgłoszenia zarzutów i skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzoru. Zdaniem wnioskodawców, wymienione środki prawne nie dają dłużnikowi możliwości skutecznego kwestionowania nielegalnego poboru energii bądź paliw lub wysokości nałożonej na niego opłaty z tego tytułu. Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym nie prowadzą bowiem do merytorycznego rozpoznania sprawy. Tym samym prawo do sądu zagwarantowane art. 45 ust. 1 Konstytucji zostaje w tym przypadku w sposób zasadniczo ograniczone. Prawo do sądu obejmuje wszystkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów, a jednocześnie natura danego stosunku prawnego wyklucza

arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. W omawianej sprawie, na skutek stworzenia możliwości egzekwowania należności o charakterze cywilnoprawnym na drodze egzekucji administracyjnej, mimo braku orzeczenia sądowego stwierdzającego obowiązek ich uiszczenia, nastąpiło faktyczne pozbawienie odbiorców energii i paliw sądowej ochrony ich interesów w omawianym zakresie. Dostęp do sądu dłużników związany jest wyłącznie z trwającym postępowaniem egzekucyjnym. Możliwość skierowania przez zobowiązanego sprawy do sądu, przewidziana w art. 35a postępowania egzekucyjnego wiąże się dla dłużnika z koniecznością poniesienia kosztów, a ponadto przerzuca na niego ciężar dowodu w zakresie zaskarżenia. „Opisany stan rzeczy prowadzi w istocie do sytuacji, w której wbrew naturze stosunku zobowiązaniowego, łączącego przedsiębiorstwo energetyczne ze stroną umowy cywilnoprawnej (art. 5 ust. 3 i 2 prawa energetycznego), jedna ze stron tego stosunku (przedsiębiorstwo energetyczne) w arbitralny sposób rozstrzyga o sytuacji prawnej drugiej strony tego stosunku (odbiorcy), stając się przez to sędzią we własnej sprawie”.

Wnioskodawcy nadmienili również, że zgodnie z art. 76 Konstytucji władze publiczne, w zakresie określonym ustawą, mają chronić konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepis ten nie tworzy bezpośrednio praw podmiotowych, jednak należy traktować go jak dyrektywę wyznaczającą ustawodawcy kierunek i standard, jaki musi realizować konkretny akt ustawodawczy dotyczący konsumentów. W ocenie wnioskodawców, powołujących się na regulacje dotyczące niedozwolonych klauzul umownych w umowach konsumenckich, możliwość prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez przedsiębiorstwo energetyczne, bez konieczności uzyskania orzeczenia sądowego, można oceniać w kategorii nieuczciwej praktyki rynkowej.

Wnioskodawcy podnieśli, iż nie budzi wątpliwości, że opłata za nielegalny pobór energii lub paliw jest należnością o charakterze cywilnym. Ma ona rekompensować dostawcy szkodę poniesioną wskutek niezgodnego z umową lub bezumownego pobierania przez odbiorcę energii lub paliw. Zatem sprawy dotyczące tych opłat są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 kodeksu postępowania cywilnego. Wyżej wskazano, że objęcie tych należności egzekucją administracyjną bez konieczności uzyskania orzeczenia sądowego niekorzystnie kształtuje sytuację dłużnika, utrudniając mu dostęp do sądu, a także nakładając dodatkowe koszty i przenosząc na nich ciężar dowodu, że egzekwowana należność nie istnieje lub że jej wysokość jest inna. Ta niekorzystna sytuacja dłużników pozostaje w sprzeczności z ogólnymi zasadami dochodzenia przez wierzycieli należności, w myśl których to zasad, na wierzycielu ciąży obowiązek skierowania sprawy do sądu i uzyskania prawomocnego wyroku zasądzającego na jego rzecz owe należności. Zasady te mają pełne zastosowanie w przypadku dostaw innych dóbr czy usług o charakterze użyteczności publicznej (woda, telefony, transport kolejowy); nie istnieje bowiem żaden przepis analogiczny do art. 57 prawa energetycznego. Dotyczy to także opłat, które poza swym cywilnoprawnym charakterem mają również cechę sankcji czy represji. Odmienności w egzekucji opłat z tytułu nielegalnego pobierania paliw lub energii z jednej strony powodują obniżenie standardów ochrony praw majątkowych odbiorców usług o charakterze użyteczności publicznej, a z drugiej strony uprzywilejowują podmioty gospodarcze, którymi są przedsiębiorstwa energetyczne w stosunku do innych wierzycieli prowadzących podobną działalność. Zróżnicowanie ochrony prawnej dłużników w sprawach o charakterze cywilnym, polegające na poddaniu ich zobowiązań egzekucji administracyjnej, z pominięciem sądowego postępowania rozpoznawczego, zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wynikającą zeń zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych w wyrokach z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 94) oraz z 14 lipca 2003 r., sygn. K 35/01 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 64); równość ochrony powinna być odniesiona nie do indywidualnych cech stron stosunku prawnego, lecz do samego prawa majątkowego, którego dotyczy. Zdaniem wnioskodawców, prawa majątkowe

wynikające z faktu nielegalnego poboru energii lub paliw, a wyrażające się w egzekwowaniu obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej takim poborem, należą do takiej samej kategorii praw majątkowych, do której zalicza się prawa odbiorców innych usług o charakterze użyteczności publicznej. Dlatego art. 57 prawa energetycznego, przewidujący w tym zakresie szczególną regulację, stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych.

Zdaniem wnioskodawców, nie istnieją żadne konstytucyjne wartości, w szczególności wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby odstępianie od równego traktowania. Wyposażenie przedsiębiorstw energetycznych w możliwość ściągania należnych im opłat, bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego, może być oceniane wyłącznie z punktu widzenia potrzeby szczególnej ochrony praw tych podmiotów gospodarczych. Zdaniem wnioskodawców, obowiązujące prawo w sposób dostateczny chroni prawa przedsiębiorstw energetycznych do uzyskania zryczałtowanego odszkodowania za nielegalny pobór paliw lub energii. Pozwala ono na dochodzenie tych należności przed sądem powszechnym; nie istniała zatem konieczność przyznania dodatkowego przywileju, którego skutkiem jest obniżenie standardu ochrony praw majątkowych odbiorców energii i paliw. Aktualnie brak jest przesłanek konstytucyjnych, które uzasadniałyby pozostawienie w obrocie prawnym przepisów dających przedsiębiorstwom energetycznym przywileje polegające na wprowadzeniu egzekucji przysługujących im należności cywilnoprawnych na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego. Oznacza to niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 29 sierpnia 2005 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. Stwierdził, że art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625) jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliwa lub energii w egzekucji administracyjnej, z pominięciem drogi sądowej.

Prokurator Generalny uznał, że zaskarżony przepis miał na celu uprzywilejowanie przedsiębiorców energetycznych poprzez stworzenie odrębnego od powszechnego systemu zaspokajania roszczeń cywilnych. O kierunku interpretacji art. 57 ust. 2 prawa energetycznego przesądza formuła art. 57 ust. 1 tej ustawy, który mówi o „pobieraniu”, a nie „dochodzeniu” opłat przez przedsiębiorstwo energetyczne. Skierowanie tych należności na drogę egzekucji administracyjnej, bez określenia, co stanowi tytuł wykonawczy, spowodowało rozszerzającą wykładnię art. 4 postępowania egzekucyjnego, w myśl której „inne orzeczenia” wymienione w tym przepisie obejmują również dokumenty sporządzone przez samego wierzyciela. Wykładnia taka jest jednak niedopuszczalna, ale jej niezastosowanie powodowałoby, że przewidziana w art. 57 ust. 2 prawa energetycznego egzekucja administracyjna omawianych opłat byłaby niewykonalna, ze względu na bariery prawne przewidziane w ustawie normującej postępowanie egzekucyjne w administracji. Taka sprzeczność między ustawami („paradoks ustawowy”), świadczy zdaniem Prokuratora Generalnego o niedostatku legislacyjnym, uzasadniającym zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji. Niejasne, nieprecyzyjne, niepełne i niedające się jednoznacznie usunąć za pomocą zabiegów interpretacyjnych sformułowanie art. 57 prawa energetycznego narusza zasadę poprawnej legislacji, zasadę pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i prawa. Zwłaszcza w tym ostatnim aspekcie braki legislacyjne mają doniosłe znaczenie, skoro kwestionowany przepis ogranicza wolności i prawa zobowiązanych do uiszczenia opłat za nielegalny pobór energii bądź paliw.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator stwierdza, że art. 57 prawa energetycznego skutkuje wyłączeniem z procesu cywilnego dochodzenia jednej

z postaci rekompensaty szkody poniesionej przez przedsiębiorcę energetycznego. Tym samym narusza prawo zobowiązanych do sądu, ponieważ sprawa dotycząca zarzuconego im nielegalnego poboru energii i paliw nie jest wszczynana, rozpatrywana i rozstrzygana na żądanie uprawnionego przed właściwym niezawisłym i bezstronnym sądem, lecz zostaje rozstrzygnięta w drodze własnej decyzji uprawnionego. Dopiero w toku postępowania egzekucyjnego zobowiązany ma prawo wystąpienia do sądu z powództwem przewidzianym w art. 35a postępowania egzekucyjnego. Taki ograniczony dostęp do sądu nie jest wystarczający w świetle zasady wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W postępowaniu prowadzonym z powództwa, o którym stanowi art. 35a postępowania egzekucyjnego, niekorzystnie dla powoda rozłożony jest ciężar dowodu – to na nim spoczywa obowiązek wykazania okoliczności, że nie doszło do nielegalnego poboru energii bądź paliwa lub że opłata jest nienależna albo przysługuje w innej wysokości. Jest to szczególnie uciążliwe, jeśli weźmie się pod uwagę, że dowody materialne dotyczące poboru energii znajdują się w dyspozycji przedsiębiorstwa energetycznego. Prawo dostępu do sądu nie może być rozumiane tylko formalnie (jako dostępność drogi sądowej w ogólności), lecz także w aspekcie materialnym – jako realna możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Ocena zaskarżonego przepisu w aspekcie wzorca wyprowadzonego z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi, zdaniem Prokuratora Generalnego, do wniosku, że kwestionowany przepis narusza zasadę równej ochrony praw majątkowych – gdyż uprzywilejowuje przedsiębiorstwa energetyczne w ochronie ich praw (art. 64 ust. 2 Konstytucji) w zakresie szerszym niż związany z koniecznością ochrony wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Inni przedsiębiorcy, także dostarczający dobra o charakterze użyteczności publicznej, nie mają stworzonej możliwości korzystania z tak uproszczonego i dogodnego trybu ochrony ich praw majątkowych. Udzielenie przywilejów w zakresie ochrony praw może następować wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Żaden z tych względów nie stanowił, w ocenie Prokuratora Generalnego, podstawy do wprowadzenia wspomnianej regulacji.

3. Pismem z 15 marca 2005 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625) jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis, odsyłając do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie uwzględnia przyjętych w niej rozwiązań. Ukształtowana praktyka, w myśl której art. 57 ust. 2 prawa energetycznego stanowi podstawę egzekwowania przez przedsiębiorstwa energetyczne opłat z tytułu nielegalnego poboru energii, w oparciu o wystawiane przez te przedsiębiorstwa tytuły wykonawcze, powoduje poważne wątpliwości, które znalazły wyraz w rozbieżnościach występujących w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz Sądu Antymonopolowego. Pojawiające się wątpliwości interpretacyjne uzasadniają zarzut naruszenia reguł przyzwoitej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji, w tym zasady określoności przepisów prawnych, wynikającej z faktu nieokreślenia przez zaskarżony przepis, jaki dokument stanowi w rozważanym przypadku podstawę prowadzenia egzekucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, opłata określona w art. 57 prawa energetycznego stanowi należność cywilnoprawną. W toku postępowania egzekucyjnego podmiot zobowiązany do uiszczenia tej opłaty nie ma możliwości skutecznego kwestionowania nielegalnego poboru energii ani wysokości nałożonej nań opłaty. Tym samym, wbrew naturze stosunku zobowiązaniowego łączącego przedsiębiorstwo energetyczne ze zobowiązanym, jedna ze stron tego stosunku w arbitralny sposób rozstrzyga o sytuacji prawnej drugiej strony, stając

się przez to sędzią we własnej sprawie. Narusza to zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu, gdyż sprawa dotycząca nielegalnego poboru energii nie jest wszczynana, rozpatrywana i rozstrzygana przed sądem.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek stwierdza, że zgodnie z ogólnymi zasadami dochodzenia przez wierzycieli należności z tytułu dostawy dóbr lub usług, to wierzyciel jest obowiązany skierować sprawę do sądu i uzyskać prawomocny wyrok zasądający na jego rzecz te należności. Egzekucja jest co do zasady możliwa dopiero po uzyskaniu orzeczenia sądowego stwierdzającego istnienie danego zobowiązania. Prawa majątkowe wynikające z nielegalnego poboru energii lub paliw należą do takiej samej kategorii praw majątkowych co prawa odbiorców innych usług użyteczności publicznej. Sytuacja podmiotów świadczących tego typu usługi jest porównywalna. Dlatego nie jest uzasadnione, że tylko przedsiębiorstwa energetyczne nie muszą występować do sądu o zasądzenie należności, lecz same wystawiają tytuły wykonawcze, na podstawie których prowadzona jest egzekucja administracyjna. Tym samym stawiany zaskarżonemu przepisowi zarzut jest zasadny.

## II

Na rozprawie 10 lipca 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zarzuty wniosku.

#### 1.1. Zarzut wyłączenia drogi sądowej.

Przedmiotem kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie jest wskazany przez wnioskodawców zakres regulacji prawnej zawartej w art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625; dalej: prawo energetyczne), dotyczący uprawnień przysługujących przedsiębiorstwom energetycznym w przypadku nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci należących do tych przedsiębiorstw.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 prawa energetycznego: „W razie nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci przedsiębiorstwo energetyczne pobiera opłaty za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach lub dochodzi odszkodowania na zasadach ogólnych”. Natomiast ust. 2 zaskarżonego artykułu odwołuje się do poprzedzającego go ust. 1, stanowiąc, iż: „Opłaty, o których mowa w ust. 1, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Z *petitum* wniosku oraz z jego uzasadnienia wynika, że wnioskodawcy nie podważają zgodności z Konstytucją art. 57 ust. 1 w zakresie, w jakim przedsiębiorstwo energetyczne „w razie nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci (...) dochodzi odszkodowania na zasadach ogólnych”. Poza zakresem zaskarżenia pozostawiono więc końcową część art. 57 ust. 1, dotyczącą „odszkodowania na zasadach ogólnych”. Sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności we wniosku Prezesa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich oparte jest na założeniu, że przepis art. 57, w zaskarżonym zakresie, „umożliwia” wyłączenie drogi sądowej w zakresie sporów między przedsiębiorstwem energetycznym i osobą korzystającą z energii elektrycznej. W tej okoliczności wnioskodawcy dostrzegają sprzeczność z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Natomiast nie mają wątpliwości co do tego, że droga sądowa nie jest zamknięta wobec dochodzenia „odszkodowania na zasadach ogólnych”. Z tej też przyczyny nie sformułowano zarzutu niekonstytucyjności wobec tej części art. 57 ust. 1 prawa

energetycznego, skoro dochodzenie odszkodowania „na zasadach ogólnych”, stanowiące alternatywę dla pobierania opłat za nielegalny pobór energii, jest regulowane materialnoprawnie wedle przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności deliktowej (na wypadek wyrządzenia szkody przy nielegalnym poborze), realizowane w trybie kodeksu postępowania cywilnego (por. A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 122). Przepis art. 57 prawa energetycznego został zaskarżony w zakresie, w jakim „umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej”. Wnioskodawcy wnoszą więc o zbadanie dwu kwestii: 1) pobierania przez przedsiębiorstwa energetyczne opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię, w wysokościach określonych w taryfach; 2) ściągania ww. opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pobieranie ww. opłat wynika z zaskarżonego zakresu art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, natomiast ściąganie określonych w art. 57 ust. 1 opłat następuje w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, do którego odsyła art. 57 ust. 2 prawa energetycznego.

Wykładnia językowa art. 57 ust. 1 prawa energetycznego wskazuje, że „pobieranie” dotyczy sytuacji, w której odbiorca nie odmawia uiszczenia ww. opłat, ustalonych przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu. Zarzut wnioskodawców, że pobieranie opłat dokonuje się bez zachowania drogi sądowej dotyczy więc tutaj sytuacji, w której nie ma sporu między wierzycielem (przedsiębiorstwem energetycznym) a dłużnikiem (odbiorcą), uznającym dług oraz żadaną opłatę z tego tytułu. Dlatego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w tym zakresie przepis ten nie narusza art. 2 Konstytucji, gdyż jest jasny i określony. Nie narusza też, co jest oczywiste, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazanych również jako wzorce konstytucyjne. Wnioskodawcy nie wskazali innych wzorców konstytucyjnych dla zbadania konstytucyjności tego problemu. Zdaniem Trybunału, ten zarzut wnioskodawców, wspomniany w *petitum* wniosku, wynika z przyjętego przez nich kierunku interpretacji terminu: „pobiera” oraz wykładni alternatywy, leżącej u podstaw art. 57 ust. 1 prawa energetycznego. Zarzut ten nie znalazł odzwierciedlenia w uzasadnieniu wniosku.

Przedmiotem rozpoznania przez Trybunał stał się drugi ze wskazanych przez wnioskodawców, w *petitum* wniosku, zarzutów, a mianowicie „ściąganie” przez przedsiębiorstwo energetyczne, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię z sieci, w wysokości określonej w taryfach, tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej. Przedmiotem zaskarżenia jest tutaj norma zbudowana w oparciu o zaskarżony przepis art. 57 ust. 2 prawa energetycznego oraz zwrot prawny z art. 57 ust. 1 tej ustawy, określający, o jakie opłaty chodzi: „opłaty za nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach”.

Przedmiotem zaskarżenia jest – zdaniem Trybunału – norma, która brzmi: „W razie nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci, opłaty za nielegalnie pobrane paliwo lub energię, w wysokości określonej taryfach, podlegają ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Norma ta dotyczy oczywiście sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie może „pobrać” ww. opłat, gdyż odbiorca odmawia dobrowolnego ich uiszczenia. Tak skonstruowana norma rodzi jednak pytanie o dokument będący podstawą ściągania opłat w trybie egzekucji w administracji.

#### 1.2. Zarzut braku jasności co do tytułu egzekucyjnego.

Biorąc za punkt wyjścia praktykę, ukształtowaną na tle zaskarżonego przepisu (wynikającą z jego odczytywania przez zakłady energetyczne i część orzecznictwa sądowego), wnioskodawcy kwestionują także ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw



lub energii z sieci, dokonywane w trybie egzekucji administracyjnej, tylko na podstawie dokumentu wystawionego przez wierzyciela (tj. przez przedsiębiorstwo energetyczne). Wątpliwość konstytucyjna pojawia się tutaj jako zarzut niedostatecznej jasności ujęcia zaskarżonego art. 57 prawa energetycznego, co ma być przyczyną ukształtowania się takiej właśnie praktyki. Prowadzenie egzekucji na podstawie dokumentów wystawionych przez wierzyciela, naliczającego karne opłaty taryfowe, przewidziane w prawie energetycznym za nielegalny pobór energii (paliwa) jest – wedle wniosku – niespójne z zasadami prawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, (niejasność co do tego, jaki i czyj dokument może być takim tytułem). Skoro zatem – zdaniem wnioskodawców – art. 57 prawa energetycznego, w zaskarżonym zakresie, może być odczytywany jako norma umożliwiająca tego rodzaju praktykę, należy zaskarżonemu przepisowi postawić zarzut braku wymaganej przez art. 2 Konstytucji ścisłości i jasności.

Trybunał Konstytucyjny zbadał jednak nie tylko zgodność z Konstytucją wskazanej przez wnioskodawców normy, lecz musiał również odpowiedzieć na pytanie, czy na gruncie zaskarżonych przepisów, z uwzględnieniem powszechnie przyjętych reguł wykładni, zwłaszcza wykładni systemowej, uwzględniającej także przepisy innych ustaw, a w szczególności ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, możliwe jest skonstruowanie innej normy niż ta, którą wskazują wnioskodawcy, a mianowicie normy głoszącej, iż ściąganie opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, następuje na podstawie dokumentu wystawionego przez przedsiębiorstwo energetyczne i bez zachowania drogi sądowej.

Dlatego Trybunał dokonał wykładni systemowej zaskarżonych przepisów, w kontekście przepisów innych ustaw: przepisów kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego, a zwłaszcza przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

### 1.3. Zarzut nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnych praw majątkowych.

Niedostatek gwarancji sądowego rozpatrywania ewentualnych sporów, w połączeniu z brakiem wymaganej precyzji przepisów w kwestii dokumentowania podstaw egzekucji administracyjnej opłat z tytułu nielegalnego poboru energii, upośledza – zdaniem wniosku – w nieproporcjonalny sposób w sferze majątkowej sytuację osoby zobowiązanej do opłat za nielegalny pobór, umożliwiając arbitralne wkraczanie w jej sferę majątkową przez zakład energetyczny. Wbrew zasadzie równej ochrony, przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zaskarżony przepis umożliwia bowiem narzucenie odbiorcy własnego, arbitralnego rozstrzygnięcia ze strony zakładu energetycznego. To zaś uzasadnia (wedle wniosku) zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych), w związku z jej art. 31 ust. 3 (dopuszczalność ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności konstytucyjnych, lecz jedynie w proporcjonalnym zakresie).

### 1.4. Wykorzystanie we wniosku argumentacji dotyczącej ochrony konsumenta a zakres wniosku.

Wnioskodawcy stwierdzają, że przepisy art. 57 prawa energetycznego winny być ocenione również z punktu widzenia art. 76 Konstytucji, nakładającego na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. W ocenie wnioskodawców „wynikającą z art. 57 ust. 2 prawa energetycznego możliwość kierowania przez wierzyciela wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego do egzekucji, bez konieczności uzyskania orzeczenia sądowego, można z pewnością oceniać w kategoriach nieuczciwej praktyki rynkowej”. Jako przykład takiej kwalifikacji prawnej wskazują, będący implementacją Dyrektywy 93/13/EWG o niedozwolonych klauzulach umownych, art. 385<sup>3</sup> pkt 11 k.c. Przepis ten uznaje za klauzulę abuzywną postanowienia umów „przyznające tylko kontrahentowi konsumenta uprawnienie do stwierdzania zgodności świadczenia z umową”.

Wniosek dopatruje się tu podobieństwa w niesymetrycznym ukształtowaniu sytuacji przedsiębiorstwa energetycznego względem nielegalnego odbiorcy energii, na tle art. 57 prawa energetycznego. Zdaniem wnioskodawców, występuje tu faktyczne pozbawienie konsumentów ochrony przed nieuczciwą praktyką rynkową.

W związku z tak sformułowanym zarzutem należy stwierdzić, że wnioskodawcy nie wskazali w *petitum* wniosku art. 76 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjnej. Po drugie, klauzule abuzywne dotyczą treści umowy i konsekwencji posłużenia się takimi klauzulami przy kształtowaniu stosunku umownego (bezskuteczność wobec umowy klauzul uznanych za abuzywne). Tymczasem w hipotezie art. 57 prawa energetycznego zagadnienie treści umowy w ogóle nie występuje, a wnioskodawcy, jak wynika z uzasadnienia wniosku, nie uczynili przedmiotem zaskarżenia treści umowy między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą. Odbiorca energii korzystający z niej nielegalnie dopuszcza się czynu niedozwolonego. Przewidziana w prawie konsumenckim ochrona takich osób w ogóle nie dotyczy. (Jedyny wyjątek tworzy szkoda wyrządzona przez produkt niebezpieczny, co nie zachodzi na tle niniejszej sprawy). Sugerowana analogia z kwestiami ochrony konsumenta jest więc całkowicie chybiona. Dlatego Trybunał nie poddawał zaskarżonych przepisów kontroli konstytucyjnej co do zgodności z art. 76 Konstytucji.

## 2. Instytucja unormowana w art. 57 prawa energetycznego.

Świadczenie usług energetycznych podlega szczególnej regulacji prawnej. Jedną z przesłanek decydujących o specyfice usług energetycznych stanowi zespół technicznych uwarunkowań dostarczania energii, ułatwiający jej pobieranie i finansowe rozliczanie, ale zarazem stwarzający możliwości nielegalnego jej pobierania z pominięciem układów pomiarowych lub możliwości zafałszowania wskazań tych układów. Ustawodawca miał tego świadomość, czego odzwierciedleniem były prace legislacyjne nad prawem energetycznym, w trakcie których podkreślono, że nielegalny pobór energii stanowi poważny problem społeczny i wymaga sprawnej kontroli odbiorców (zob.: Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu II kadencji, 6 grudnia 1996 r.).

Szczególna regulacja prawna usług energetycznych wynika również z tego, że są to, realizowane w skali masowej, usługi użyteczności publicznej (*services publics*, o charakterze produkcyjnym lub handlowym; w odróżnieniu od publicznych usług administracyjnych – *les services publics administratifs*). Realizacja zadań (funkcji) o charakterze publicznym przez podmioty realizujące usługi energetyczne powoduje, że ich swoboda działalności gospodarczej jest ograniczona normatywnie (w kwestii zawierania umów, treści umów czy poprzez nałożenie na nie obowiązku świadczenia usług w sposób powszechny, ciągły i niezawodny). Usługi użyteczności publicznej, określone wyżej, mogą być realizowane zarówno przez podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne, które winny wykonywać takie usługi w interesie ogólnym (*personnes privées chargées d'une mission de service public*). Współcześnie rozwiązania w krajach demokratycznych są różne, zależne także od rodzaju usług użyteczności publicznej (usługi energetyczne, usługi zaopatrzenia w wodę, telekomunikacja, transport). Także prawo wspólnotowe pozostawiło państwom członkowskim pewną swobodę regulacyjną, co do określenia statusu prawnego usług użyteczności publicznej (*services of general interest*). Rozwiązania mogą więc polegać na regulacji prawnej zarówno przez prawo cywilne jak i prawo administracyjne, a proporcja regulacji przez obydwie gałęzie prawa zależy od natężenia oraz form pierwiastka publicznego, które ustawodawca zamierza zrealizować.

Również wtedy, gdy usługi użyteczności publicznej są realizowane przez podmioty prywatne, regulacja przez prawo administracyjne może być nawet daleko posunięta, gdyż uważa się, że w wyniku powierzenia podmiotom prywatnym przez państwo usług użyteczności publicznej, następuje nałożenie na te podmioty obowiązków „służby

publicznej”, ale równocześnie także wyposażenie je w pewne prerogatywy władzy publicznej. Konsekwencją takiej koncepcji jest poddanie realizacji tych usług w poważnym zakresie prawu administracyjnemu oraz kontrola rozstrzygnięć podmiotów świadczących usługi użyteczności publicznej – przez sądownictwo administracyjne (zob. G. Vlachos, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris 1993, s. 42-49). Bez względu jednak na przyjęte rozwiązania, muszą one uwzględniać, że świadczenia omawianych usług użyteczności publicznej winny odbywać się z poszanowaniem interesu publicznego, zapewniać zabezpieczenie interesów podmiotu realizującego usługi, ale i chronić interesy odbiorców (konsumentów). W przypadku sporu prawnego między świadczeniodawcami a odbiorcami, spór taki winien rozstrzygnąć niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wszelkie rozwiązania prawne muszą więc w takim przypadku gwarantować prawo do sądu każdej ze stron stosunku prawnego.

Zmiany wprowadzone w 1997 r. w polskim prawie energetycznym zmierzały do urynkowania działalności przedsiębiorstw energetycznych (w okresie gospodarki planowej traktowanych jak organy quasi-administracyjne). Zgodnie z art. 5 ust. 1 prawa energetycznego, dostarczanie nośników energii odbywa się na podstawie umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług przesyłowych, przy czym przedsiębiorstwo energetyczne może zawierać z odbiorcą, któremu dostarcza paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło, jedną umowę kompleksową zawierającą postanowienia umowy sprzedaży i umowy przesyłowej (art. 5 ust. 3 prawa energetycznego). Oznacza to, że stosunki między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej oraz ciepła, są obecnie stosunkami cywilnoprawnymi, zobowiązaniowymi, mającymi genezę w zawartej umowie (jakkolwiek swoboda gospodarcza zakładów energetycznych jest ograniczona). Określenie nielegalnego pobierania paliw lub energii zawiera art. 3 pkt 18 prawa energetycznego. Chodzi tutaj o „pobieranie paliw lub energii bez zawarcia umowy, z całkowitym albo częściowym pominięciem układu pomiarowo-rozliczeniowego lub poprzez ingerencję w ten układ mającą wpływ na zafałszowanie pomiarów dokonywanych przez układ pomiarowo-rozliczeniowy”. Konsekwencją pobierania paliw (energii) w taki właśnie sposób, jest konieczność zapłacenia przez pobierającego opłaty taryfowej przewidzianej dla tego rodzaju poboru. Taki właśnie pobór prowadzi do nawiązania stosunku o cywilnoprawnym charakterze (jest to stosunek zobowiązaniowy; wedle starszej terminologii, „faktyczny stosunek umowny”). Jego treścią jest powinność, ciężąca na pobierającym nielegalnie energię lub paliwo, świadczenia represyjnej opłaty taryfowej, w rozmiarze pięciokrotności (na wypadek poboru nielegalnego) i dwukrotności (na wypadek poboru naruszającego warunki umowy) opłaty za legalny pobór, następujący na podstawie umowy. Wysokość stawek jest tu przesądzona normatywnie (tę kwestię określają przepisy wykonawcze do ustawy). Sposób ustalania opłat za pobór nielegalny określają rozporządzenia wydane na podstawie upoważnień, zawartych w prawie energetycznym, dla ministra właściwego w sprawach świadczenia gazu, ciepła, energii elektrycznej.

Z punktu widzenia treści stosunku, jaki łączy wierzyciela (przedsiębiorstwo energetyczne) z dłużnikiem (nielegalny poborca), wyznaczony normatywnie „sposób ustalania opłat” jest kryterium rozmiaru wierzytelności. Skierowanie do pobierającego nielegalnie energię (paliwo) faktury obciążającej tą opłatą (lub innego dokumentu zawierającego wezwanie do zapłaty) jest – z punktu widzenia stosunku łączącego zakład energetyczny i pobierającego – wezwaniem dłużnika przez wierzyciela do uregulowania długu. Zapłata – umarza dług. Odmowa zaś oznacza stworzenie sytuacji, w której, zgodnie z art. 57 ust. 2 prawa energetycznego, może dojść do ściągnięcia opłat w trybie egzekucji administracyjnej. W tym bowiem zakresie prawo energetyczne z 1997 r. pozostawiło system administracyjnej egzekucji należności. Zarzut wniosku, że art. 57 prawa energetycznego nie nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku przekazania sporu z odbiorcą na drogę

sądową, celem rozpoznania sprawy i uzyskania ewentualnego wyroku, pozbawiając zarazem odbiorcę (dłużnika) prawa do sądu, wiążą wnioskodawcy z takim rozumieniem przepisów art. 57 prawa energetycznego, przy którym przedsiębiorstwa energetyczne, bez uprzedniego uzyskania orzeczenia sądowego, same wystawiają dokumenty (faktury, rachunki) stanowiące podstawę egzekucji, bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli wykonalności. Taki sposób wykładni zaskarżonych przepisów art. 57 – uzasadniają wnioskodawcy – stał się powszechnie przyjęty.

### 3. Odesłanie do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Art. 57 ust. 2 prawa energetycznego odsyła do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na podstawie których następuje „ściągnięcie opłat” w przypadkach „nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci”, należącej do przedsiębiorstwa energetycznego.

Zastosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do ściągania opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, oznacza, że przedsiębiorstwo energetyczne wstępuje w rolę wierzyciela w rozumieniu art. 1a pkt 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 i Nr 172, poz. 1438; dalej także: postępowanie egzekucyjne) i korzysta z prowadzonego przez organ egzekucyjny postępowania, w tym także ze stosowanych przez ten organ środków przymusu, w celu doprowadzenia do wykonania lub zabezpieczenia obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej. Należność wierzyciela podlega więc egzekucji administracyjnej. Ta należność, w wysokości określonej w taryfach, będąca konsekwencją nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci przedsiębiorstwa energetycznego, kwalifikowana jest jako „należność pieniężna przekazana do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw” (art. 2 § 1 pkt 5 postępowania egzekucyjnego).

Zgodnie z art. 3 § 1 postępowania egzekucyjnego: „Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej”. Z kolei art. 4 postępowania egzekucyjnego stanowi: „Do obowiązków, które wynikają z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń niż określone w art. 3 i art. 3a, stosuje się egzekucję administracyjną tylko wówczas, gdy odrębne ustawy tak stanowią”.

Ustawa – Prawo energetyczne, będąca „odrębną ustawą” w rozumieniu powyższego przepisu, wskazuje w art. 57 ust. 2, aby do egzekucji wierzytelności przedsiębiorstwa energetycznego stosować przepisy postępowania egzekucyjnego. Skoro w myśl art. 3 § 1 postępowania egzekucyjnego egzekucja bezpośrednio z przepisu prawa możliwa jest tylko w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, to w rozpatrywanej sprawie egzekucja administracyjna wierzytelności przedsiębiorstw energetycznych może być kwalifikowana tylko jako egzekucja obowiązków wynikających z „innych orzeczeń”, niż określone w art. 3 i art. 3a postępowania egzekucyjnego (art. 4 postępowania egzekucyjnego).

Zastosowanie przepisów postępowania egzekucyjnego do ściągania opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, rodzi więc pytanie, jak rozumieć wymienione wyżej pojęcie „innego orzeczenia”, które stanowiłoby podstawę ściągania opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Wątpliwość ta legła u podstaw orzeczeń NSA, kwestionujących dopuszczalność uznawania za wystarczającą podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej faktury zakładu energetycznego, protokołu kontroli poboru lub obu tych dokumentów łącznie z decyzją Prezesa URE zatwierdzającą taryfę, w tym także stawki opłat za nielegalny pobór

energii (paliw). Decyzje te nie spełniają bowiem wymagania uznania ich za akt indywidualny konkretyzujący powinność nielegalnego poborcy energii (paliwa). Sytuacja ta, jak również okoliczność, że wierzyciel (zakład energetyczny jako podmiot prawa handlowego) nie ma prawa do używania pieczęci urzędowej, niezbędnej do wystawienia prawidłowego tytułu egzekucyjnego (por. M. Szczepańska, *Prawne możliwości dochodzenia opłat za nielegalny pobór paliwa lub energii*, Biuletyn URE 5/2003), powodują, iż należy uznać trafność poglądu, że brak jest spójności między przepisami prawa energetycznego i postępowania egzekucyjnego. Ten brak spójności jest niewątpliwym uchybieniem legislacyjnym. Powstaje jednak pytanie, czy uchybienie to można zakwalifikować jako niekonstytucyjność i czy prawidłowo w tym zakresie wskazano przedmiot zaskarżenia.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest sanacja wszelkich nieprawidłowości legislacyjnych, lecz tylko tych, które przejawiają się w postaci niezgodności zaskarżonej normy z Konstytucją. Tak zwane niezgodności poziome (sprzeczności, niespójności występujące między dwiema ustawami) nie są objęte kognicją Trybunału. Mogą być one co najwyżej przedmiotem sygnalizacji w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Dlatego rozważania dotyczące art. 57 ust. 2 prawa energetycznego muszą być prowadzone pod kątem oceny konstytucyjności. Nie może to być tylko analiza spójności czy jej braku (zgodność horyzontalna) prawa energetycznego z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należy też zauważyć, że wnioskodawcy zaskarżyli przepisy art. 57 prawa energetycznego, nie zaś którykolwiek z przepisów postępowania egzekucyjnego. Przepis o zastrzeżeniu wnioskodawców dotyczące ograniczenia w postępowaniu egzekucyjnym, gwarantowanego przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawa do sądu nie mogą być przedmiotem oceny w ramach niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

#### 4. Zastosowanie wzorców kontroli konstytucyjnej z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy wnoszą o stwierdzenie niezgodności obydwu przepisów art. 57 prawa energetycznego (ust. 1 i ust. 2) – z art. 2 Konstytucji, uzasadniając, iż są one niejasne i nieprecyzyjnie sformułowane, że cechuje je brak określoności, a w konsekwencji naruszają zawarte w art. 2 Konstytucji zasady: należytej legislacji, pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wykładnia językowa art. 57 ust. 1 prawa energetycznego wskazuje, że w przypadku nielegalnego pobierania paliw lub energii z sieci, przedsiębiorstwo energetyczne ma do wyboru dwie możliwości: pobranie opłaty w wysokości określonej w taryfach za nielegalnie pobrane paliwo lub energię albo dochodzenie odszkodowania na zasadach ogólnych. Z alternatywy leżącej u podstaw konstrukcji przepisu art. 57 ust. 1 prawa energetycznego wynika, że w sytuacji nielegalnego poboru paliwa lub energii przedsiębiorstwo pobiera ww. opłaty, jeśli, jak wspomniano, odbiorca nie kwestionuje żądanej przez przedsiębiorstwo należności. Jeżeli natomiast odbiorca odmawia uiszczenia tej należności, przedsiębiorstwo „dochodzi odszkodowania na zasadach ogólnych”. Z kolei z art. 57 ust. 2 prawa energetycznego wynika, że opłaty, o których mowa w art. 57 ust. 1, „podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Dotyczy to jednak sytuacji, kiedy odbiorca odmawia dobrowolnego uiszczenia wspomnianych opłat. Oznacza to, że w sytuacji odmowy przez odbiorcę dobrowolnego uiszczenia opłat, wspomnianych w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, przedsiębiorstwo ma do wyboru dwie drogi realizacji swojego roszczenia: dochodzenie odszkodowania na zasadach ogólnych lub ściągnięcie ww. opłat w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przedsiębiorstwo energetyczne, aby wyegzekwować swoje roszczenie, może więc wybrać drogę „dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych” bądź skorzystać z postępowania egzekucyjnego w administracji, do którego ogólnie odsyła art. 57 ust. 2 prawa

energetycznego. Oznacza to, że spór o należność mającą charakter cywilny, co nie ulega wątpliwości również w świetle stanowiska Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob.: postanowienie Sądu Najwyższego z 15 listopada 2002 r., sygn. akt IV KKN 570/99, OSNKW nr 1-2/2003, poz. 10, a także uchwała Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 1986 r., sygn. akt III CZP 49/86, OSNCP nr 8/1987, poz. 111 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 grudnia 1993 r., sygn. akt II SA 1576/93, ONSA nr 1/1995, poz. 24 i z 23 sierpnia 2000 r., sygn. akt III SA 1269/99), może być zarówno przedmiotem postępowania cywilnego i związanej z tym trybem postępowania egzekucji, jak i przedmiotem egzekucji administracyjnej.

Droga „dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych” w sprawie, która ma charakter cywilny, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Przedsiębiorstwo energetyczne może dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych, tzn. na podstawie przepisów prawa cywilnego, w ramach ogólnego modelu odpowiedzialności cywilnej, skoro stosunki prawne między przedsiębiorstwem a podmiotem nielegalnie pobierającym wspomniane nośniki energii są stosunkami cywilnoprawnymi (pomijając sferę ewentualnej odpowiedzialności prawnokarnej). Ponieważ nielegalne pobieranie paliwa lub energii to pobieranie niezgodnie z umową lub bez zawarcia umowy, odszkodowanie może wynikać bądź z nienależytego wykonania umowy (co nie wyklucza roszczenia o naprawienie szkody z tytułu czynu niedozwolonego – art. 443 k.c.), bądź z tytułu czynu niedozwolonego w przypadku pobierania paliwa lub energii bez zawarcia umowy. W przypadku sporu między stronami stosunku cywilnoprawnego rozstrzyga sąd, który wszakże bierze pod uwagę, iż zobowiązanym do naprawienia szkody jest ten, „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę” (art. 415 k.c.).

Skorzystanie przez wierzyciela (przedsiębiorstwo energetyczne) z możliwości „dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych” nie budzi wątpliwości co do konieczności sądowego rozpoznania sprawy przez sąd, aby uzyskać wyrok stanowiący tytuł egzekucyjny, a w konsekwencji także tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Natomiast możliwość ściągania opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego (opłat za „nielegalnie pobrane paliwo lub energię w wysokości określonej w taryfach”), w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co wynika z art. 57 ust. 2 prawa energetycznego – rodzi pytanie, jakie dokumenty mogą być podstawą egzekucji administracyjnej wspomnianych opłat. W przeciwieństwie bowiem do „dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych”, z którego to zwrotu wynika odesłanie zarówno do sądowego rozpoznania sporu między przedsiębiorstwem energetycznym i odbiorcą celem uzyskania wyroku sądowego, jak i do postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego – żaden z obydwu przepisów art. 57 prawa energetycznego nie odsyła formalnie do sądowego postępowania rozpoznawczego, którego wyrok stanowiłby podstawę dla ściągania opłat (o których mowa w art. 57 ust. 1) w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja art. 57 prawa energetycznego nie jest w pełni poprawna, skoro nie odsyła formalnie do sądowego postępowania rozpoznawczego przed przekazaniem roszczenia przedsiębiorstwa do egzekucji administracyjnej, tak jak to jest w przypadku „dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych”, który to zwrot prawny odnosi się zarówno do sądowego postępowania rozpoznawczego, jak i do postępowania egzekucyjnego w sprawach cywilnych. Jednakże nie oznacza to, że brak w zaskarżonym przepisie formalnego odesłania do sądowego rozpoznania sprawy, przed przekazaniem roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego do egzekucji administracyjnej, można zakwalifikować konstytucyjnie jako niejasność i nieokreśloność tego przepisu. Dotyczy to zarówno przepisu art. 57 ust. 1, jak i przepisu art. 57 ust. 2 prawa energetycznego, odsyłającego ściąganie opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 tej ustawy,

do postępowania egzekucyjnego w administracji. Obydwa przepisy są wystarczająco jasne i określone. Innym natomiast problemem jest kwestia pozostałych konsekwencji konstytucyjnych wynikająca z tego, że przepisy te nie odsyłają formalnie do sądowego postępowania rozpoznawczego sporu między przedsiębiorstwem a odbiorcą, dotyczącego nielegalnego poboru paliwa lub energii, przed przekazaniem roszczenia przedsiębiorstwa w tej sprawie do postępowania egzekucyjnego w administracji. Problem ten Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli konstytucyjnej z wzorcami konstytucyjnymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## 5. Kontrola zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawcy podkreślają, że naruszenie prawa do sądu polega na ograniczeniu „możliwości rozpoznania sprawy cywilnej przez sąd, poprzez otwarcie dla strony sporu drogi sądowej dopiero na etapie toczącego się postępowania egzekucyjnego przeciwko jednej ze stron stosunku cywilnoprawnego”; że sprawa dotycząca nielegalnego poboru energii „nie jest wszczynana, rozpatrywana i rozstrzygana przed sądem, a pozostaje w zakresie arbitralnej decyzji przedsiębiorstwa energetycznego, wobec którego obywatel nie ma możliwości dowodzenia faktów przed sądem, zanim zostanie wobec niego wszczęte postępowanie egzekucyjne”. Wnioskodawcy wskazują też, że egzekucja może być prowadzona bez wcześniejszego orzeczenia sądowego, rozstrzygającego spór, ustalającego istnienie i wysokość należności zobowiązanego, a opłaty stanowiące substytut odszkodowania za nielegalny pobór energii lub paliw są od dłużnika egzekwowane z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego, jedynie w oparciu o dokumenty wystawione przez wierzyciela (faktura VAT, protokół kontroli). Taka praktyka stosowania art. 57 prawa energetycznego stała się powszechna.

Zobowiązany może wnieść powództwo wstrzymujące (art. 35a postępowania egzekucyjnego) dopiero na etapie egzekucji, co w sposób zasadniczy ogranicza prawo do sądu i powoduje sytuację, w której „nastąpiło faktyczne pozbawienie odbiorców energii i paliw sądowej ochrony ich interesów”. Opisane wyżej sytuacje dostępu do sądu odnoszą się bowiem wyłącznie do wszczętego już postępowania egzekucyjnego. Natomiast możliwość skierowania przez dłużnika, w trakcie toczącego się przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego, powództwa kwestionującego istnienie lub wysokość egzekwowanej należności powoduje, że wierzyciel, po otrzymaniu odpisu pozwu dłużnika, zawiadamia organ egzekucyjny, żądając wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Taka sytuacja powoduje jednak – podnoszą wnioskodawcy – że od inicjatywy wierzyciela będzie zależeć, czy organ egzekucyjny wstrzyma toczące się postępowanie.

Zarzut, że art. 57 prawa energetycznego nie nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku przekazania sporu z odbiorcą na drogę sądową celem rozpoznania sprawy i uzyskania ewentualnego wyroku, pozbawiając zarazem odbiorcę (dłużnika) prawa do sądu, wiąże wnioskodawcy z takim rozumieniem przepisów art. 57 prawa energetycznego, z którego wynika, że przedsiębiorstwa energetyczne, bez uprzedniego uzyskania orzeczenia sądowego, same wystawiają dokumenty (faktury, rachunki) stanowiące podstawę dla postępowania egzekucyjnego, bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli wykonalności. Taki sposób wykładni zaskarżonych przepisów art. 57 – uzasadniają wnioskodawcy – stał się powszechnie przyjęty.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wykładnia przepisów art. 57 prawa energetycznego dokonana przez Sąd Najwyższy potwierdzają, wspomnianą wyżej, stosowaną przez sądy wykładnię zaskarżonych przepisów.

W wyroku z 1 sierpnia 2003 r. (sygn. akt III SA 3215/01) NSA – podtrzymując niekwestionowany w orzecznictwie pogląd, że należności z tytułu nielegalnego poboru

energii i paliw również są należnościami cywilnoprawnymi, a nie administracyjnymi – nie podzielił stanowiska, iż „dla celów egzekucji należności te w każdym wypadku «winny być określone orzeczeniem sądowym»”, ponieważ „wybór sposobu dochodzenia należności zależy od okoliczności sprawy” należy do przedsiębiorstwa energetycznego, które miało obowiązek „pobrać” lub „dochodzić”. Ponieważ przepisy postępowania egzekucyjnego nie uregulowały wprost egzekucji należności pieniężnych, których wierzycielami nie są organy administracji, „należało przyjąć, że ustalenie długu następuje w drodze „orzeczenia” uprawnionego podmiotu, o jakim mowa w art. 4 ustawy egzekucyjnej” – wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku. Dlatego dokument (fakturę), wystawiony przez wierzyciela z tytułu nielegalnego poboru paliwa lub energii, uznano za „inne orzeczenie”, o którym mówi art. 4 postępowania egzekucyjnego, gdyż nie można było uznać egzekucji za niedopuszczalną „z powodu braku orzeczenia sądowego określającego, na podstawie obowiązującej taryfy, należność z tytułu nielegalnego poboru energii” – konkludowano w uzasadnieniu.

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 listopada 2002 r. (sygn. akt IV KKN 570/99), podkreślając, że „kwestia naprawienia szkód, wyrządzonych dostawcom energii nielegalnym poborem, została uregulowana w sposób szczególny, odbiegający od trybu przewidzianego w postępowaniu cywilnym”, gdyż z ustawy wynika, że „w razie niewyrównania szkody przez odbiorcę, dostawca ma prawo żądać ściągnięcia wyliczonej przez siebie należności jako odszkodowania, w drodze przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, bez uprzedniego dochodzenia swojego roszczenia w postępowaniu sądowym. Tytułem egzekucyjnym jest sam dokument (rachunek) zawierający wyliczenie należności za nielegalny pobór energii, bez potrzeby uzyskania sądowej klauzuli «wykonalności»”.

Wyjaśniając takie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, SN stwierdził, że mimo równorzędności stron cechującej stosunek cywilnoprawny, pozycja dostawcy energii została z woli ustawodawcy wzmocniona. Zdaniem SN, „w razie niezaspokojenia roszczenia dostawca nie wchodzi z odbiorcą w spór sądowy”, w którym musiałby wykazać fakt nielegalnego poboru energii i jego rozmiary. „Podstawę nałożenia i egzekwowania obowiązku wyrównania szkody stanowią bowiem «udokumentowane ustalenia samego dostawcy», tzn. stwierdzenie faktu nielegalnego poboru i wyliczenie należności kompensującej szkodę” – wyjaśnił SN, interpretując przepisy ustawy. Konkludując, SN stwierdził, że chociaż „prawo nałożenia na jedną ze stron stosunku cywilnoprawnego odpowiedzialności odszkodowawczej na rzecz innej strony, z sankcją przymusowej realizacji, przynależy organom państwa «pełniącym powierzone im funkcje publiczne», to jednak, dla realizacji konkretnego roszczenia w ściśle określonych warunkach”, takie prawo zostało przekazane innemu podmiotowi, dostawcy energii, jako uprawnionemu do uzyskania odszkodowania za nielegalny pobór energii. W ten sposób, na mocy ustawy, „podmiot ten spełnia funkcję publiczną”.

Naczelny Sąd Administracyjny, w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku z 1 sierpnia 2003 r., stwierdził natomiast, że skoro przepisy art. 57 prawa energetycznego „jednoznacznie określiły sposób poboru należności i tryb ewentualnego przymusowego dochodzenia tych należności przez przedsiębiorstwo energetyczne, to tym samym wykluczyły ich dochodzenie (przez wierzyciela – zakład energetyczny) w drodze powództwa cywilnego, i to mimo cywilnoprawnego jw. charakteru należności”.

5.2. Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że z zaskarżonego art. 57 prawa energetycznego nie wynika wyłączenie drogi sądowej w przypadku zaistnienia sporu o nielegalny pobór energii lub paliwa między odbiorcą a przedsiębiorstwem energetycznym, gdy odbiorca nie chce dobrowolnie uiszczyć opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 (nie jest możliwe ich „pobranie”). Wyłączenie takie nie wynika z brzmienia art. 57 ust. 1 prawa energetycznego. Natomiast art. 57 ust. 2 prawa energetycznego mówi tylko o poddaniu egzekwowania opłat w nim wskazanych przepisom o postępowaniu egzekucyjnym w



administracji. Jego treść nie odnosi się do kwestii drogi sądowej na wypadek sporu co do samego faktu istnienia należności czy jej rozmiaru, a także zakwalifikowania poboru jako bezumownego. Na ten temat zaskarżony przepis milczy. Nie można zatem twierdzić, że sama treść zaskarżonego przepisu sugeruje właśnie takie jego odczytanie, jakie się stało podstawą zarzutu niekonstytucyjności. Niezasadne jest także wnioskowanie, iż sam fakt poddania egzekucji administracyjnej opłat za nielegalnie uzyskaną energię (paliwo), musi przesądzać o wyłączeniu drogi sądowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie egzekucji administracyjnej. Zauważyć bowiem należy, że brak jest *iunctim* o charakterze konieczności prawnej czy faktycznej między egzekucją administracyjną a wyłączeniem drogi sądowej w sprawach spornych, na tle należności poddanych egzekucji administracyjnej (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, a także art. 4 postępowania egzekucyjnego przewidujący sytuację, gdy wynikające z orzeczeń sądowych lub innych rozstrzygnięć nieadministracyjnych obowiązki, na podstawie wyraźnego przepisu, mogą być przekazane do egzekucji administracyjnej – tak R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczyła, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 28-29; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 40-41).

Ani samo brzmienie art. 57 prawa energetycznego, ani „natura” wykorzystania egzekucji administracyjnej do egzekucji opłat przewidzianych w ust. 1 tego przepisu nie wyłączają drogi sądowej rozstrzygnięcia sporów na tle nielegalnego poboru energii (paliw). Nie jest więc zasadne (co czynią wnioskodawcy) wiązanie z art. 57 ust. 1 prawa energetycznego takiej interpretacji, która wyłącza drogę sądową i tym samym ogranicza konstytucyjne prawo do sądu.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla natomiast, że chociaż z zaskarżonych przepisów art. 57 prawa energetycznego nie wynika bezpośrednio obowiązek sądowego rozpoznania sporu, dotyczącego nielegalnego pobrania paliwa lub energii, między odbiorcą a przedsiębiorstwem energetycznym, przed przekazaniem roszczenia przedsiębiorstwa do postępowania egzekucyjnego w administracji, to jednak obowiązek ten wynika jednoznacznie, jako rezultat zastosowania dyrektyw wykładni systemowej, z przepisów innych ustaw. Konstruowanie norm prawnych, mających tworzyć spójny system prawa, dokonuje się bowiem na gruncie obowiązujących przepisów prawa, nie tylko na gruncie przepisów prawa zawartych w jednym akcie prawnym. Kompetencja sądu powszechnego do rozstrzygnięcia sporów w sprawach cywilnych, w określonej kategorii spraw, nie musi wynikać z ustawy regulującej te sprawy. Wynika generalnie z art. 2 § 1 kodeksu postępowania cywilnego ustanawiającego domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych. Przepis ten stanowi, że „do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy”. Art. 2 § 3 kodeksu postępowania cywilnego głosi ponadto, że „nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów”. Sąd obowiązany jest więc rozstrzygnąć każdą sprawę cywilną zgłoszoną we właściwym trybie (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2004, s. 31 i n.).

W sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami o pobieranie opłat określonych w taryfach z tytułu nielegalnego poboru paliw lub energii, nie ma przepisów szczególnych, które przekazywałyby tę kategorię spraw cywilnych do właściwości sądów szczególnych lub właściwości innych organów. Przeto rozstrzygnięcie sporów w tych sprawach należy do właściwości sądów cywilnych, które mają obowiązek taki spór rozstrzygnąć, jeśli któraś ze stron złoży pozew w tej sprawie.

Natomiast z przepisów postępowania egzekucyjnego wynika, że egzekucja w sprawach sporów o nielegalny pobór paliwa lub energii jest dopuszczalna, jeśli nastąpiło

rozstrzygnięcie sporu przez sąd, którego wyrok stanowi podstawę wystawienia tytułu wykonawczego. W myśl art. 2 pkt 5 postępowania egzekucyjnego, egzekucji administracyjnej podlegają bowiem także należności pieniężne przekazane na podstawie innych ustaw niż wymienione w tym artykule. Zgodnie zaś ze wspomnianym już art. 4 postępowania egzekucyjnego, egzekucję administracyjną stosuje się nie tylko do obowiązków określonych w art. 3 i art. 3a tej ustawy, ale także do obowiązków, które wynikają z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń, gdy odrębne ustawy tak stanowią.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie powyższych przepisów prawa energetycznego i postępowania egzekucyjnego, należność pieniężna przedsiębiorstwa energetycznego, z tytułu pobierania opłat za nielegalne pobieranie paliwa lub energii, jest przekazana do egzekucji administracyjnej na podstawie art. 57 ust. 2 prawa energetycznego, jeżeli wynika ona z wyroku sądowego rozstrzygającego spór z odbiorcą (dłużnikiem). Bowiem „innym orzeczeniem” w rozumieniu art. 4 postępowania egzekucyjnego jest wspomniany wyrok sądowy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z obowiązującej, wskazanej wyżej, regulacji ustawowej wynika obowiązek sądowego rozpoznawania sporów o pobieranie opłat określonych w taryfach z tytułu nielegalnego pobierania energii lub paliw, między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami, przed przekazaniem roszczenia przedsiębiorstwa do postępowania egzekucyjnego w administracji. Oznacza to, że wierzyciel (przedsiębiorstwo energetyczne) przed wszczęciem egzekucji administracyjnej ma obowiązek skierowania sporu na drogę sądową celem uzyskania wyroku stanowiącego podstawę egzekucji. Oznacza to zarazem prawo dłużnika (odbiorcy) skierowania sporu z przedsiębiorstwem na drogę sądową.

Spory na tle opłat za nielegalny pobór energii nie mogą dotyczyć tych kwestii, które są zdeterminowane normatywnie (określenie długu przez wielokrotność zwykłej stawki taryfowej). Wszelkie inne sporne kwestie, jakie jednak na tym tle mogą się pojawić (sam fakt istnienia długu, stwierdzenie nielegalnego poboru, zarzuty co do rzetelności i skutków kontroli) – mogą być przedmiotem postępowania sądowego. W zakresie (nieobjętym wnioskiem w niniejszej sprawie) niezmiernie zresztą rzadko występującego, alternatywnego na tle art. 57 ust. 1 prawa energetycznego zaspokojenia wierzyciela, który doznał uszczerbku na skutek wyrządzenia szkody nielegalnym poborem paliwa lub energii, ewentualny spór o odszkodowanie rozpatruje sąd powszechny. Realizacja przymusowa wyroku następuje zaś w drodze egzekucji przewidzianej przez k.p.c. Natomiast wyrok sądowy w sporze o opłaty za nielegalny pobór podlega egzekucji administracyjnej.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przy tej okazji nadmienić, że w orzecznictwie NSA dostrzec można również taką wykładnię zaskarżonych przepisów, w świetle której ściąganie opłat, wynikających z art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, winno być poprzedzone sądowym rozpoznaniem sporu między dłużnikiem a wierzycielem. W przypadku uznania roszczenia wierzyciela za zasadne, wyrok sądowy kończący spór stwierdzałby obowiązek podlegający egzekucji w administracji, jako „inne orzeczenie” w rozumieniu art. 4 postępowania egzekucyjnego.

Stanowisko takie zajął NSA już na gruncie przepisów wcześniej obowiązujących, lecz zawierających te same treści normatywne co obecna regulacja. W uzasadnieniu wyroku z 29 grudnia 1993 r. (sygn. akt II SA 1576/93, ONSA nr 1/1995, poz. 24) stwierdzono, że przekazanie należności za nielegalnie pobrane paliwo lub energię, w wysokości ryczałtowo określonej w taryfach, stanowiącej szczególny rodzaj odszkodowania dla dostawcy, do egzekucji administracyjnej nie oznacza wyłączenia sporu przed sądem powszechnym o ustalenie takiej należności lub o jej wysokość, ponieważ żaden przepis szczególny nie wyłącza takiego sporu, stanowiącego sprawę cywilną, spod jurysdykcji sądów powszechnych (art. 2 § 1 i 3 kodeksu postępowania cywilnego). Naczelny Sąd Administracyjny przypominał

przy tej okazji stanowisko, jakie zajął Sąd Najwyższy w uchwale z 26 sierpnia 1986 r., sygn. akt III CZP 49/86, OSNCP nr 8/1987, poz. 111 oraz OSPiKA nr 11-12, poz. 262).

W wyroku z 3 stycznia 2002 r. (sygn. akt III SA 1330/2000) NSA stwierdził, że jeśli osoba, której wystawiono rachunek o zapłatę z tytułu nielegalnego poboru energii, nie uiszcza żądanej należności, to wierzyciel może dochodzić tej należności w drodze procesu cywilnego, celem uzyskania tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Samo zaspokojenie wynikające z tytułu wykonawczego nastąpi natomiast w trybie egzekucji administracyjnej. NSA przywołał tutaj swoje wcześniejsze stanowisko, jakie zajął w wyroku z 23 sierpnia 2000 r. (sygn. akt III SA 1262/99 niepubl.), zaznaczając, że nie uległo ono zmianie na tle obecnej regulacji prawnej zawartej w art. 57 prawa energetycznego. Stanowisko takie oznacza, iż ściąganie opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego, egzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji na podstawie odesłania zawartego w art. 57 ust. 2, winno być poprzedzone procesem cywilnym, którego wyrok stanowił będzie tytuł egzekucyjny (a w konsekwencji tytuł wykonawczy) w postępowaniu egzekucyjnym.

W uzasadnieniu wyroku z 23 lipca 2002 r. (sygn. akt III SA 1034/02) Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że ściąganie opłat w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji może nastąpić tylko na podstawie tytułu egzekucyjnego, jakim jest orzeczenie sądu cywilnego, ponieważ spór między wierzycielem a dłużnikiem w sprawie nielegalnego pobierania paliwa lub energii jest sprawą cywilną. Takim tytułem egzekucyjnym nie może być np. decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zatwierdzająca taryfę dla opłat za energię elektryczną. NSA wypowiedział ten pogląd oceniając stosowanie art. 57 prawa energetycznego przez przedsiębiorstwa energetyczne, które wnoszą o egzekucję swych roszczeń bez wymaganego tytułu egzekucyjnego, co powodowało umarzanie takich postępowań egzekucyjnych i oddalenie skarg tych przedsiębiorstw.

5.3. Wskazując, że zaskarżony przepis art. 57 prawa energetycznego nie wyłącza obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego przed rozpoczęciem ściągania opłat w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami, o pobieranie opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energii z sieci – Trybunał Konstytucyjny podkreśla zarazem, że taka wykładnia art. 57 prawa energetycznego, w świetle której ściąganie opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dokonywane jest bez uprzedniego sądowego rozstrzygnięcia sporu między przedsiębiorstwem a odbiorcą, na podstawie wystawionych przez samo przedsiębiorstwo dokumentów, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Korzystanie przez niektóre podmioty prywatnoprawne z trybu postępowania egzekucyjnego w administracji, *ipso facto*, ze środków przymusu, którymi dysponują organy państwowe, przy dochodzeniu swoich roszczeń jest – jak wspomniano – rozwiązaniem znanym i nienaruszającym standardów demokratycznego państwa prawnego, ale nie może oznaczać, że podmioty te same rozstrzygają spory prawne z dłużnikami i same wystawiają dokumenty stanowiące podstawę egzekucji. Regulacja taka szczególnie silnie naruszałaby art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ, nie respektując zasady *nemo iudex in causa sua*, godziłaby w istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w sytuacji sporu między dwiema stronami stosunku prawnego, tzn. stosunku społecznego regulowanego przez przepisy prawa, musi istnieć możliwość dla każdej ze stron tego stosunku odwołania się, w sprawie będącej przedmiotem sporu, do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, który spór ten rozstrzygnie w sposób sprawiedliwy i jawny. Tak rozumiane prawo do sądu stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego. Dopiero wyrok wydany w takim procesie przez organ władzy państwowej, którym jest sąd, może stanowić tytuł egzekucyjny w

postępowaniu egzekucyjnym, bez względu na to, czy chodzi o postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych, czy o postępowanie egzekucyjne w administracji.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach (zob. m.in. wyroki: z 18 maja 2004 r. sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; z 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248 i szereg innych orzeczeń), że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności:

1) prawo dostępu do sądu w sensie formalnym, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), oraz w sensie materialnym, tzn. prawo do rozpoznania w powyższym trybie sprawy, w której chodzi o rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu w relacji z innymi podmiotami, jeżeli natura stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu przez drugi z podmiotów stosunku prawnego;

2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Na gruncie rozpatrywanej sprawy nie budzi wątpliwości, że spór dotyczący nielegalnego poboru paliwa lub energii między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą pobierającym paliwo lub energię jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie sądowym, także w orzeczeniach Sądu Najwyższego, wskazuje się, że dopuszczenie się przez odbiorcę nielegalnego poboru energii, tj. czynu niedozwolonego w rozumieniu art. 415 k.c., powoduje zaistnienie stosunku cywilnoprawnego o charakterze zobowiązaniowym między dostawcą energii a jej odbiorcą (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 listopada 2002 r., sygn. akt IV KKN 570/99, OSNKW nr 1-2/2003, poz. 10; uchwała Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 1986 r., sygn. akt III CZP 49/86, OSNCP nr 8/1987, poz. 111 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 grudnia 1993 r., sygn. akt II SA 1576/93, ONSA nr 1/1995, poz. 24 i z 23 sierpnia 2000 r., sygn. akt III SA 1269/99). Do rozstrzygania sporu ze stosunku prawnego powstałego między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą paliw lub energii stosują się więc w pełni wymogi określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy podnieśli również zarzut, że chociaż dłużnik może wnieść w trybie art. 35a postępowania egzekucyjnego powództwo o ustalenie, że należność objęta tytułem egzekucyjnym nie istnieje w całości lub w części, a także, że dłużnikowi przysługuje co prawda skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie zarzutów, jakie zgłosił on w postępowaniu egzekucyjnym, to jednak „w istocie w ramach toczącego się postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez przedsiębiorstwo energetyczne dłużnik nie ma możliwości skutecznego kwestionowania nielegalnego poboru energii bądź paliw lub wysokości nałożonej na niego opłaty z takiego tytułu”. Wniesienie powództwa do sądu cywilnego powoduje bowiem, że zobowiązany podejmuje działania we własnym zakresie oraz na swój koszt. Na nim też spoczywa ciężar dowodu, że egzekwowana należność nie istnieje lub istnieje w innej wysokości. Zgłoszenie zarzutów – podnoszą wnioskodawcy – nie wstrzymuje w zasadzie postępowania egzekucyjnego (organ egzekucyjny wyjątkowo może uznać taką konieczność).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzuty wnioskodawców dotyczące ograniczenia prawa do sądu odbiorcy (dłużnika) w trakcie toczącego się postępowania egzekucyjnego – nie są zasadne. Z istoty postępowania egzekucyjnego wynika, że winno się ono toczyć sprawnie oraz że nie można przyjąć zasady merytorycznego rozpoznania sporu między wierzycielem a dłużnikiem, gdy toczy się już postępowanie egzekucyjne. Preferencje dla wierzyciela oraz jednoznaczne kompetencje dla organu egzekucyjnego są zrozumiałe, skoro postępowanie egzekucyjne winno się toczyć, gdy spór merytoryczny jest już rozstrzygnięty (roszczenie wierzyciela jest zasadne); istnieje tytuł egzekucyjny w postaci wyroku sądowego, a w konsekwencji istnieje podstawa do ściągania opłat, o których mówi art. 57 ust. 1 prawa energetycznego.

Trybunał pragnie też ponownie zaznaczyć, że wnioskodawcy zaskarżyli przepisy art. 57 prawa energetycznego, a nie przepisy postępowania egzekucyjnego, których zastosowanie dotyczy różnych dziedzin stosunków społecznych. Przeto zarzuty wnioskodawców, dotyczące ograniczenia prawa do sądu w postępowaniu egzekucyjnym, nie mogą być poddane kognicji Trybunału.

5.4. Trybunał Konstytucyjny nadmienia, że konieczność zagwarantowania w sposób jasny konstytucyjnego prawa do sądu, przed przystąpieniem do ściągania opłat wymienionych w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji – nie oznacza, że musi się to dokonać w ramach klasycznego modelu ochrony sądowej.

Możliwość odejścia od typowego, klasycznego modelu ochrony sądowej była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04, Trybunał stwierdził, że: „Nie istnieje więc jakiś jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych, te bowiem zawierają wskazania co do pewnych koniecznych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem. Gdyby przyjąć inne założenie, można by zasadnie zakwestionować wszystkie odmienności i odrębności proceduralne, które występują w ramach postępowań cywilnych i karnych, a które przecież służą, najogólniej mówiąc, zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Na tym polega istota odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych, gdzie ceną większej efektywności i szybkości postępowania jest niejednokrotnie wprowadzenie silniejszych rygorów formalnych, bardziej dyscyplinujących zachowania stron, zawężających zakres dostępnych środków procesowych czy też zawężających zakres kontroli instancyjnej. Samo istnienie postępowań szczególnych i odrębnych nie może być więc traktowane *per se* jako podstawa do kwestionowania gwarancji konstytucyjnych. Należy bowiem dobitnie raz jeszcze podkreślić, że gwarancje konstytucyjne operują zestawem najbardziej podstawowych środków, od których zależy urzeczywistnienie sensu i znaczenia prawa do sądu, a w konsekwencji ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody ukształtowania procedur sądowych. Byłoby, bez wątpienia, nieuzasadnione przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, nakazu tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania (bo taki zresztą nie istnieje). Tak rozumiana spójność systemu prawnego nie miałaby swego oparcia konstytucyjnego” (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72).

W wyroku dotyczącym bankowego tytułu egzekucyjnego Trybunał wskazał na znaczenie dodatkowych czynników dla oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych w zakresie ochrony sądowej stwierdzając, że: „bankowy tytuł egzekucyjny nie może być uznany za instytucję naruszającą gwarancje prawa do sądu, ze względu na samą możliwość dopuszczenia do postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego rozstrzygnięcia sądowego, co

do meritum sprawy”. Trybunał zaznaczył równocześnie, że „dopuszczalność odstępstwa od typowych reguł proceduralnych może podlegać ocenie zróżnicowanej w zależności od istnienia dodatkowych czynników, które powinny być brane pod uwagę ze względu na konfigurację podmiotowe czy rodzaj chronionych interesów (wyrok z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami, w zakresie pobierania opłat za nielegalnie pobrane paliwo lub energię, w wysokości określonej w taryfach, występuje regulacja szczególna, polegająca na uprzywilejowaniu profesjonalnego podmiotu, ponieważ przedsiębiorstwa energetyczne mogą korzystać z egzekucji administracyjnej swoich należności pieniężnych, pod warunkiem, że sąd powszechny uznał takie roszczenia za zasadne, przed wszczęciem egzekucji. Uprzywilejowanie przedsiębiorstw energetycznych polega również na tym, że mogą one, w zależności od własnego wyboru, w przypadku nielegalnego pobierania paliwa lub energii: albo dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych, albo – jednakże również po uznaniu przez sąd powszechny zasadności swych roszczeń dotyczących opłat wynikających z określonych taryf – korzystać z postępowania egzekucyjnego w administracji.

Przedsiębiorstwa wybierają z reguły egzekucję administracyjną, z założenia sprawniejszą. Tym bardziej nie do przyjęcia byłaby taka wykładnia art. 57 prawa energetycznego, na gruncie której nie istniałoby prawo do sądu dłużnika, przed przekazaniem roszczenia wierzyciela do egzekucji administracyjnej; podczas gdy takie prawo dłużnikowi przysługuje, gdy egzekucja toczy się na gruncie postępowania cywilnego, w oparciu o wyrok sądu zasądzający odszkodowanie. Istniejąca regulacja prawna – jak wykazał Trybunał Konstytucyjny – takie prawo dłużnikowi (odbiorcy) gwarantuje.

6. Kontrola zaskarżonych przepisów z wzorcami konstytucyjnymi art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawcy podkreślili, że przepis art. 57 ust. 2 prawa energetycznego wprowadził, odmienne od ogólnie przyjętych, reguły, w zakresie dochodzenia i egzekwowania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym, ponieważ „opłaty stanowiące substytut odszkodowania za nielegalny pobór energii bądź paliw są od dłużnika egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego, a jedynie w oparciu o dokumenty przedstawione przez wierzyciela”. Owe ogólnie przyjęte reguły mają w pełni zastosowanie do „korzystania przez konsumentów z innych dóbr czy usług o charakterze użyteczności publicznej, takich, jak woda, telefony, transport kolejowy”, gdzie przymusowa egzekucja należności jest dopuszczalna dopiero po uzyskaniu orzeczenia sądowego, stwierdzającego istnienie egzekwowalnego obowiązku. „Dotyczy to także opłat, które poza swoim cywilnoprawnym charakterem, posiadają również cechę represji, sankcji administracyjno-karnej za niezastosowanie się do obowiązków wynikających z umów lub zlekceważenie obowiązku zawarcia umowy”.

Inaczej jest – wskazują wnioskodawcy – w przypadku przedsiębiorstw energetycznych, które, w przeciwieństwie do innych wierzycieli, nie muszą występować do sądu o zasądzenie opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1, a które mają w istocie charakter cywilny, choć zawierają w sobie cechy sankcji administracyjno-karnej.

Trybunał przypomina, że zróżnicowanie ochrony prawnej dłużników w sprawach cywilnych, polegające na skierowaniu zobowiązań wynikających ze stosunków cywilnych do egzekucji administracyjnej, z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego, było już w przeszłości oceniane przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodne z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych wynikającą z art. 64 ust. 2

Konstytucji (wyrok TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94 oraz z 14 lipca 2003 r., sygn. K 35/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 64).

W pierwszym z wymienionych orzeczeń, Trybunał stwierdził, że:

„Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Nie jest więc, na przykład, równoznaczne z naruszeniem zasady równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadnicze zróżnicowanie ochrony udzielanej z jednej strony użytkownikowi (skuteczność *erga omnes*), z drugiej – dzierżawcy (skuteczność *inter partes*), zważywszy na to, że prawa te należą, mimo wyraźnie występującego podobieństwa funkcjonalnego, do różnych kategorii prawnych – praw podmiotowych bezwzględnych w pierwszym przypadku, praw względnych – w drugim przypadku. Można więc zauważyć, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych, w tym wypadku – prawa cywilnego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający ustawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną praw majątkowych, również stosowane przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmienniej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Wszyscy odbiorcy energii i paliw, niezależnie od ich statusu prawnego (osoba fizyczna czy osoba prawna) i niezależnie od tego, jakie przedsiębiorstwo energetyczne jest dostawcą, poddani są jednakowemu reżimowi prawnemu. Ich sytuacja prawna, w rozpatrywanym zakresie, jest analogiczna do sytuacji podmiotów zobowiązanych z tytułu innych stosunków cywilnoprawnych w sferze usług użyteczności publicznej, np. z tytułu dostaw wody, transportu kolejowego. Trafnie uważają wnioskodawcy, że „prawa majątkowe wynikające z faktu nielegalnego poboru energii lub paliw, a wyrażające się w egzekwowaniu obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej takim poborem, należą do takiej samej kategorii praw majątkowych, do której zalicza się prawa odbiorców innych usług o charakterze użyteczności publicznej, takich jak transport, usługi telekomunikacyjne, dostarczanie wody”. Z uwagi na wyróżnione cechy relewantne, regulacja prawna dotycząca ochrony praw majątkowych, wynikająca z nielegalnego poboru energii lub paliw, jest więc porównywalna z ochroną praw majątkowych dotyczącą innych usług użyteczności publicznej.

Specyfika stosunków między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami może uzasadniać w sytuacjach nielegalnego poboru energii lub paliw pewną odmienną regulacji na tle tych, które dotyczą innych usług użyteczności publicznej. Chodzi bowiem o to, aby egzekucja należności, w przypadkach rzeczywistego nielegalnego poboru mogła być szybka i skuteczna. Może to być uzasadnione zwłaszcza masowością przypadków nielegalnego poboru energii i paliw (o czym Trybunałowi wiadomo), co prowadzi do wzrostu cen dotykającego pozostałych odbiorców. Jednakże roszczenie przedsiębiorstwa energetycznego, dotyczące

nielegalnego poboru energii lub paliwa, musi być – w przypadku sporu z dłużnikiem, tzn. w sytuacji odmowy dobrowolnego uiszczenia należności z tytułu opłat, o których mowa w art. 57 ust. 1 prawa energetycznego – skierowane na drogę sądową celem rozstrzygnięcia sporu i uzyskania wyroku sądowego, który stanowiłby podstawę prowadzenia egzekucji w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Obowiązująca regulacja prawna gwarantuje sądowe rozpoznanie powyższego sporu przed wszczęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Zarzut wnioskodawców, dotyczący naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych przez zaskarżone przepisy art. 57 prawa energetycznego, związany z tym, że nie ma możliwości sądowego postępowania rozpoznawczego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, nie jest więc trafny.

Natomiast uprzywilejowanie przedsiębiorstwa energetycznego, polegające na tym, że w sytuacjach sporu z odbiorcą, dotyczącego nielegalnego poboru paliwa lub energii, przedsiębiorstwo może nie tylko dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych, lecz także korzystać ze ściągania opłat w drodze egzekucji administracyjnej, można uzasadnić specyfiką stosunków prawnych między tymi przedsiębiorstwami a odbiorcami, masowym charakterem usług mających cechy użyteczności publicznej oraz potrzebą szybkiej i sprawnej egzekucji należności przedsiębiorstw energetycznych. Jednakże korzystanie przez podmioty prywatnoprawne, jakimi są przedsiębiorstwa energetyczne, z postępowania egzekucyjnego w administracji realizującego funkcje publicznoprawne, może dotyczyć tylko należności potwierdzonych orzeczeniem sądowym. Z tej przyczyny zarzut ograniczenia w nieproporcjonalnym stopniu (art. 31 ust. 3 Konstytucji) równej ochrony prawnej podobnych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) – również należy uznać za niezasadny.

Wnioskodawcy, wnosząc o zbadanie art. 57 prawa energetycznego we wskazanych zakresach, wiazali zarzuty niekonstytucyjności z przyjętym przez siebie, określonym rozumieniem zaskarżonych przepisów. Analiza wykazała, że nie jest konieczne wyeliminowanie zaskarżonych przepisów z obrotu prawnego, ponieważ na gruncie zgodnej z Konstytucją wykładni systemowej, przy wykorzystaniu uznanych reguł tej wykładni, jest możliwe utrzymanie zaskarżonych przepisów jako zgodnych ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

7. Zapowiedź przekazania parlamentowi sygnalizacji stwierdzonych uchybień w obowiązujących przepisach.

Rozstrzygając niniejszą sprawę Trybunał Konstytucyjny stwierdził, dzięki zastosowaniu wykładni systemowej, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Trybunał dostrzegł jednak pewną ułomność regulacji zawartej w art. 57 prawa energetycznego. Byłoby rzeczą korzystną, aby w sprawach o tak dużej społecznej doniosłości, bezpośrednio z przepisów prawa energetycznego, bez potrzeby uciekania się do wykładni systemowej, wynikało, że ściąganie opłat za nielegalnie pobrane paliwa lub energię, w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, następuje na podstawie wyroku sądowego stanowiącego tytuł egzekucyjny.

Ponadto, przy okazji rozpatrywania niniejszej sprawy, Trybunał dostrzegł wadliwość niektórych przepisów postępowania egzekucyjnego, formalnie niezaskarżonych.

Wspomniane ułomności będą przedmiotem odrębnej sygnalizacji, którą Trybunał w najbliższym czasie skieruje do parlamentu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.