

Wyrok z 25 lipca 2006 r., [P 24/05](#)  
**UREGULOWANIE OBOWIĄZKÓW PRZEDSIĘBIORSTW  
ENERGETYCZNYCH ROZPORZĄDZENIEM**

<b>Rodzaj postępowania:</b> <a href="#">pytanie prawne sądu</a> <b>Inicjator:</b> Sąd Apelacyjny w Warszawie	<b>Skład orzekający:</b> 5 sędziów	<b>Zdania odrębne:</b> 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego ds. gospodarki do wydania rozporządzenia m.in. nakładającego na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych  [Ustawa 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne: art. 9 ust. 3 (w brzmieniu obowiązującym w latach 2000–2002)]	Przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej Warunki dopuszczalności upoważnienia do wydania rozporządzenia  [Konstytucja: art. 22 i art. 92 ust. 1]

Sąd Apelacyjny (SA) w Warszawie rozpoznawał apelacje kilku przedsiębiorstw energetycznych od wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymujących w mocy kary pieniężne nałożone na te przedsiębiorstwa przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Kary te zostały orzeczone z powodu nieprzestrzegania obowiązku zakupu energii z określonych źródeł. Ustawową podstawą tego obowiązku był art. 9 ust. 3 prawa energetycznego (jw.), który w dacie nałożenia wspomnianych kar miał następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, nałoży na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz określi szczegółowy zakres tego obowiązku, uwzględniając technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu”.

SA postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału [pytanie prawne](#) w przedmiocie konstytucyjności cytowanego przepisu ustawy, a także wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz zakresu tego obowiązku. Zarzucając naruszenie przez ustawodawcę art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, Sąd podkreślił, że nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu energii (ciepła) z określonych źródeł stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej, skoro zawęży zakres możliwości samodzielnego podejmowania przez wskazane podmioty decyzji gospodarczych, i to pod rygorem dotkliwych sankcji ekonomicznych. Zdaniem Sądu, nawet uznanie dopuszczalności tego rodzaju ingerencji ze względu na interes publiczny – ochronę środowiska przed zanieczyszczeniami przez zmniejszenie zużycia paliw kopalnych – nie może oznaczać akceptacji dla sposobu wprowadzenia tego obowiązku w życie rozporządzeniem, a nie ustawą. Według SA ustawa w tym wypadku nie tylko nie konkretyzowała treści obowiązku nałożonego na

podmioty gospodarcze, ale i nie zawierała żadnych wskazówek czy kryteriów wyznaczających jego zakres. W ocenie SA stanowi to naruszenie wymagania „drogi ustawy” dla wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz nie odpowiada konstytucyjnym ograniczeniom wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**Zaskarżony przepis ustawy w zakresie, w jakim nakłada na określone w nim przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek zakupu energii oraz ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, jest zgodny z art. 22 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

*Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK, umorzył postępowanie w pozostałym zakresie (dotyczącym konstytucyjności rozporządzenia Ministra Gospodarki) ze względu na zbędność orzekania.*

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Wolność działalności gospodarczej, ze względu na swą specyfikę, może podlegać większym ograniczeniom niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym. Dotyczy to w szczególności wymagania formy ustawy dla ustanowienia ograniczenia. Zawarty w art. 22 Konstytucji wymóg zachowania formy ustawy przy wprowadzaniu ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest wprawdzie zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania wolności i praw, jednakże nie zachodzi pełna identyczność obydwu wymagań. Sformułowanie „w drodze ustawy” (art. 22) wskazuje, że do ograniczenia wolności może dojść przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca. Oznacza to, że ustawa może także jedynie legitymować ograniczenie wprowadzone w rozporządzeniu wydanym na jej podstawie. Sformułowanie „tylko w ustawie” (art. 31 ust. 3) wskazuje natomiast na wolę ustrojodawcy, aby kompletny zakres (kontur) ograniczenia wolności lub prawa był określony bezpośrednio w ustawie.
2. Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) odnosi się także do ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. W szczególności ustawodawca powinien posługiwać się środkami służącymi realizacji zamierzonego celu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy pomocy innych środków.
3. Gospodarka energetyczna podlega prawom rynku regulowanego. Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa, a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli oraz zasady zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji) i ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji).
4. Badana regulacja stanowi element oddziaływania władzy publicznej w dziedzinie gospodarki energetycznej, zmierzającego do pogodzenia wymogów efektywności ekonomicznej i legitymowanych konstytucyjnie potrzeb związanych z realizacją dobra wspólnego. Za-

równy specyfika rynku energetycznego jako rynku regulowanego, jak i konstytucyjnie legitymowane potrzeby uzasadniają ograniczenie wolności działalności gospodarczej w tej dziedzinie gospodarki.

5. Wymagane w art. 92 ust. 1 Konstytucji „wytyczne dotyczące treści aktu”, jako konieczny element ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, w przypadku badanego upoważnienia zawarte są w treści art. 1 ust. 1 i 2 prawa energetycznego (w wersji relewantnej dla niniejszej sprawy); ponadto bezpośrednio w kwestionowanym przepisie upoważniającym (art. 9 ust. 3) ustawodawca stwierdził, że w rozporządzeniu należy uwzględnić technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu. Tym samym badane upoważnienie ustawowe odpowiada, w minimalnym zakresie, wymaganiom konstytucyjnym.
6. Przepis prawny zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK) następuje dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.
7. Sąd przedstawiający pytanie prawne zakładał niekonstytucyjność rozporządzenia wydanego na podstawie kwestionowanego przezeń upoważnienia ustawowego jako konsekwencję niekonstytucyjności tego upoważnienia. Uznanie kwestionowanego przepisu ustawy za zgodny z Konstytucją czyni zatem zbędnym, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, orzekanie w przedmiocie konstytucyjności rozporządzenia.

#### Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

##### Konstytucja

**Art. 5.** Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

**Art. 22.** Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

**Art. 31.** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

**Art. 74.** 1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

**Art. 92.** 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

##### Ustawa o TK

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.