

WYROK
z dnia 21 kwietnia 2004 r.
Sygn. akt K 33/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Wiesław Johann – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934) z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 12 ust. 1 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 31 Konstytucji i
- 3) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

orzeka:

1. Art. 12 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934) jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji.

3. Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 10 grudnia 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 2

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 109, poz. 1160.

października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934; dalej: ustawa o biokomponentach). Zakres zaskarżenia obejmował niezgodność po pierwsze: art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biopaliwach z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, po wtóre: art. 12 ust. 1 i 6 tej ustawy z art. 31 Konstytucji oraz po trzeciej: art. 14 ust. 1 tejże ustawy z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji.

Przedstawiając zasadnicze uregulowania ustawy o biokomponentach Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że biokomponenty mają być wprowadzane do obrotu „w danym roku kalendarzowym”, a zatem w poszczególnych jego okresach w paliwach dostarczanych stacjom paliw może być różna ilość biokomponentów, zaś klient nie będzie miał wiedzy ani gwarancji co do tego, jaka dokładnie ilość biokomponentów znajduje się w nabywanym paliwie. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że Rada Ministrów – wydając rozporządzenie, o którym mowa w art. 12 ust. 6 ustawy – uwzględnić ma wyniki badań nad wpływem na eksploatację pojazdów jedynie biopaliw ciekłych, natomiast nie ma takiego obowiązku w odniesieniu do wyników badań nad wpływem paliw ciekłych. Oznacza to, że autor rozporządzenia nie powinien kierować się wynikami badań nad wpływem paliw ciekłych na eksploatację pojazdów, mimo że nie były one dotąd stosowane w Polsce na masową skalę.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że nie do niego należy ocena celowości wprowadzenia przepisów dotyczących stosowania w paliwach biokomponentów, jak również ocena ich wpływu na eksploatację pojazdów silnikowych. Stwierdził jednak, że niepokój wielu obywateli – wyrażany w kierowanych doń skargach – nie został rozwiązany w toku pospiesznych prac nad ustawą, a jej mechanizmy prawne nie dają żadnych gwarancji, iż niepokój ów jest bezzasadny. Zwrócił też uwagę na brak miarodajnych badań nad wpływem paliw i biopaliw ciekłych na eksploatację pojazdów silnikowych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich bezpośrednią konsekwencją obowiązków określonych w art. 12 ust. 1 i 6 oraz sankcji z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach jest istnienie po stronie konsumenta obowiązku zakupu paliwa z biokomponentami bez jakiegokolwiek wyboru. Możliwości klientów ograniczone zostały bowiem do zakupu „paliw ciekłych” albo „biopaliw ciekłych”, a więc w każdym przypadku produktów z udziałem biokomponentów. Konsument pozbawiony zostaje możliwości swobodnego podjęcia decyzji w zakresie wyboru nabywanego produktu, co budzi wątpliwości w aspekcie konstytucyjnych zasad wolności gospodarczej oraz – w odniesieniu do konsumentów – wolności wyboru produktu.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że zasada wolności gospodarczej ma charakter ustrojowy (art. 20 Konstytucji), a jej konkretyzację stanowi art. 22 Konstytucji, dopuszczający ograniczenie wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W jego opinii ustrojowy charakter tej zasady oznacza, iż wymaga ona wykładni prawa *in dubio pro libertate*.

Wnioskodawca stwierdził, że ograniczenie wolności nastąpiło w drodze ustawy, poddał natomiast w wątpliwość, czy jest ono uzasadnione ważnym interesem publicznym, a więc czy uwzględnia przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wolność wyboru produktu i prawo decyzji stanowią podstawowe prawa konsumenckie, wynikające z art. 76 Konstytucji. Zauważył On, że oczywiście art. 76 Konstytucji kształtuje zasady polityki państwa i jako taki w sposób bezpośredni nie przyznaje konsumentom praw podmiotowych, poza tym zaś nie zawiera treści, które mogłyby zostać odczytane jako nałożony na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej konsumencką wolność wyboru. Niemniej jednak w myśl art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji wolność człowieka podlega ochronie prawnej, każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych i nikogo nie wolno zmuszać do

czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Oznaczałoby to, że Konstytucja chroni swobodę podejmowania przez jednostkę decyzji przed ingerencją władzy publicznej.

Odnosząc się do deklarowanych w uzasadnieniu projektu celów ustawy wnioskodawca wskazał, że „tworzenie nowych miejsc pracy” związane jest dyrektywą prowadzenia przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Skoro jednak art. 65 ust. 5 Konstytucji nie jest bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych (por. art. 81 Konstytucji), to bezzasadne jest odwołanie się do owej normy programowej i narzucanie przedsiębiorcom obowiązku prowadzenia określonego rodzaju produkcji, skutkujące pozbawieniem konsumentów możliwości wyboru. Na podstawie art. 31 ust. 3 ani art. 65 ust. 5 Konstytucji nie można uznać, że konstytucyjnie dopuszczalne jest narzucenie producentom obowiązku wprowadzaniu do obrotu biokomponentów, albo pozbawienie konsumentów możliwości wyboru towaru, bowiem normy programowe nie mogą unicestwiać konstytucyjnych praw podmiotowych. Dlatego też stawiany cel (tworzenie nowych miejsc pracy) nie uzasadnia wprowadzenia rozwiązania przyjętego w art. 12 ust. 1 i 6 oraz wart. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach.

Również podwyższenie dochodów rolników – jako cel zaskarżonej ustawy – nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć państwo ma możliwość prowadzenia polityki służącej poprawie sytuacji materialnej rolników, to jednak granice tej polityki wyznaczane są prawami podmiotowymi innych osób. Mechanizm ustawy o biokomponentach niweczy prawa podmiotowe konsumentów, bowiem instrumenty użyte do realizacji przyjętej polityki prowadzą wprost do naruszenia prawa wyboru produktu. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może wynikać dopuszczalność ograniczenia cudzej wolności w celu ochrony struktury dochodowej określonej grupy społecznej, prowadziłoby to bowiem do pozbawienia praw i wolności obywatelskich jakiegokolwiek realnej treści, jako, że politycy – pozbawiając praw podmiotowych określoną część społeczeństwa – arbitralnie decydowałiby o tym, która grupa społeczna zasługuje na materialne wsparcie. Podważałoby to art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. Skoro państwo nie posiada własnych zasobów, które mogłoby wykorzystywać, to może ono dać jednej osobie (grupie) tylko to, co najpierw odbierze innej („jeśli ktoś dostaje coś za nic, to ktoś inny musi dostać nic za coś”). Konstytucja nie gwarantuje obywatelom (w tym również rolnikom) prawa do odpowiednich dochodów, a skoro takie konstytucyjne prawo nie istnieje, to nie zachodzi opisany wart. 31 ust. 3 Konstytucji przypadek pozwalający na ograniczenie konstytucyjnej wolności ze względu na konieczność ochrony praw i wolności innych osób.

Choć trzeci deklarowany cel ustawy – ochrona środowiska – jest legitymowany konstytucyjnie, a biopaliwa pozyskiwane są z odnawialnych źródeł, to opinie o ich wpływie na środowisko naturalne nie są jednoznaczne i nadal budzą wątpliwości. Tym samym pogląd, iż obowiązkowe stosowanie biopaliw korzystnie wpłynie na środowisko naturalne jest na obecnym etapie wiedzy jedynie jednym z wielu poglądów, wymagającym dalszej naukowej weryfikacji.

Ocena kwestionowanej regulacji musi znajdować odniesienie do kryterium „konieczności” (zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji), oznaczającego nałożenie na ustawodawcę obowiązku wyboru najmniej uciążliwego środka, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Tymczasem sami projektodawcy twierdzili, że zwiększenie udziału biokomponentów w paliwach możliwe jest np. przez zróżnicowanie stawek akcyzy. Nie budzi zatem wątpliwości fakt, iż istniały inne środki (przede wszystkim z dziedziny polityki podatkowej) umożliwiające realizację zakładanego celu, które nie zostały zastosowane, a ciężar ekonomiczny realizacji ustawy przerzucono na pozbawionych prawa

wyboru konsumentów, którzy płacąc drożej za paliwo z biokomponentami zapewnią realizację obowiązków nałożonych ustawą na producentów.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że jeśli ustawodawca decyduje się na wyłączenie swobody podejmowania decyzji przez jednostkę, to musi zagwarantować, że nie będzie ona narażona na negatywne skutki poddania się jego woli. Tymczasem ustawa o biokomponentach nie daje takich gwarancji, a niepewność konsumentów wzmacnia brak istotnych aktów wykonawczych do ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych.

Wnioskodawca przypominał, że prawo Unii Europejskiej nie nakłada przymusu stosowania paliw z biokomponentami, a Dyrektywa z 3 marca 2003 r., zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych przewiduje jedynie dokonanie przez Komisję przeglądu specyfikacji paliw do 31 grudnia 2005 r., pod kątem m.in. zachęcenia do wprowadzenia paliw alternatywnych. Równocześnie Dyrektywa z 8 maja 2003 r. Nr 2003/30/WE w sprawie promocji użytkowania biopaliw i innych odnawialnych paliw w transporcie przewiduje jedynie, iż państwa członkowskie powinny dążyć do tego, by paliwa ze źródeł odnawialnych stanowiły do 31 grudnia 2005 r. 2% paliw sprzedawanych, zaś do 31 grudnia 2010 r. – 5,75%. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pomiędzy zalecaną w Dyrektywie promocją biopaliw, a obowiązkiem ich stosowania zachodzi zasadnicza różnica.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że ustawa o biokomponentach nakłada obowiązek specjalnego oznaczenia wyłącznie dystrybutorów z biopaliwami, z czego wynika, iż konsument nabywający paliwa ciekłe pozbawiony jest informacji o procentowej ilości biokomponentów w nich zawartych, a zatem nie dysponuje podstawową wiedzą o produkcie będącym przedmiotem zakupu. Podkreślił, że prawo konsumenta do informacji o przedmiocie transakcji, jest jednym z praw podstawowych, bowiem dopiero korzystanie z niego pozwala na świadome podejmowanie decyzji. Wskazał też, że w prawie Unii Europejskiej i w prawie Wspólnot prawo to urasta do rangi głównego motywu ochrony konsumenta, który jest godzien ochrony dlatego, że (w przeciwieństwie do „aktywnych uczestników rynku”) z założenia nie dysponuje pełną wiedzą. Konsument chroniony jest nie dlatego, że „tak należy”, lecz dlatego, iż jest to konieczne z uwagi na prawidłowe funkcjonowanie rynku.

Obowiązkiem władz publicznych jest – na podstawie art. 76 Konstytucji – ochrona konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, przy czym zakres ochrony powinna określać ustawa. Znaczenie powołanego przepisu polega na kształtowaniu zasad polityki państwa, wobec czego nie daje on konsumentom bezpośrednich konstytucyjnych praw podmiotowych. Niemniej przepis ów może w ramach kontroli abstrakcyjnej stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności prawa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich problem należy rozpatrywać również w aspekcie art. 54 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego każdemu wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Skoro zawarte w art. 76 Konstytucji odesłanie ustawowego regulowania zakresu ochrony konsumentów powinno uwzględniać również konstytucyjną wolność pozyskiwania informacji, to uznać należy, iż w istocie konsumenckie prawo do uzyskania informacji o przedmiocie i warunkach transakcji podlega ochronie konstytucyjnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że wolności pozyskiwania informacji nie odpowiadają w zasadzie żadne obowiązki innych podmiotów w zakresie dostarczania informacji, jednak inaczej muszą być traktowane relacje pomiędzy profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego i relacje pomiędzy owymi profesjonalnymi uczestnikami, a konsumentami. Konsumenckiej wolności pozyskiwania informacji

odpowiada z reguły obowiązek sprzedawcy udzielania informacji. W zakresie art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach nie zachodzi żadna z konstytucyjnych przesłanek pozbawienia konsumentów prawa do informacji o procentowej ilości biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych. Skoro cały system zbudowany jest na zasadniczym prawie konsumenta do informacji to jej udzieleniu nie stoją w szczególności na przeszkodzie prawa ani wolności innych osób. Oczywiście wyłączenie tego prawa byłoby zrozumiałe, gdyby ilość, biokomponentów w paliwach ciekłych była wielkością stałą i prawnie określoną, co jednak nie ma miejsca, bowiem w skrajnych przypadkach najwyższa dopuszczalna ilość biokomponentów może nawet trzykrotnie przekraczać ilość minimalną. W tej sytuacji konieczność udzielenia konsumentom stosownej informacji nie powinna budzić wątpliwości.

2. Pismem z 27 lutego 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny stwierdzając, że art. 12 ust. 1 i ust. 6 ustawy o biokomponentach jest zgodny z art. 20, art. 22 i art. 31 Konstytucji, art. 14 ust. 1 tej ustawy zgodny jest z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 76 Konstytucji i z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 17 ust. 1 pkt 3 nie jest niezgodny z art. 20, ani art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że ustawa o biokomponentach nie jest adresowana bezpośrednio do konsumentów, bowiem jej adresatami są przedsiębiorcy (wytwarzający lub magazynujący biokomponenty), producenci rolni (uprawiający rośliny przeznaczone na surowce rolnicze) oraz producenci (zajmujący się produkcją, importem lub komponowaniem i wprowadzaniem do obrotu paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych). Zgodził się jednak z wnioskodawcą, że nałożenie na producentów obowiązku wprowadzania do obrotu biokomponentów w paliwach i brak obowiązku określenia procentowej ich zawartości w paliwach ciekłych wpływają na sytuację prawną nabywców paliw – konsumentów.

Z regulacji ustawowej wynika, że producenci zobligowani zostali do wprowadzenia do obrotu określonej minimalnej ilości biokomponentów, ustawodawca pozostawił im jednak wybór, co do sposobu ich wprowadzenia. Tym samym nie istnieje obowiązek wprowadzania do obrotu biopaliw ciekłych, na co wskazuje wyraźnie użyty w art. 12 ust. 1 i ust. 6 spójnik rozłączny „lub”. Oznacza to, że w zależności od sposobu wypełnienia przez producentów ustawowego obowiązku, w obrocie mogą znaleźć się paliwa bez biokomponentów, paliwa ciekłe zawierające biokomponenty w ilościach wyznaczonych w art. 2 pkt 7 ustawy, biopaliwa ciekłe zawierające biokomponenty w ilościach przekraczających normy właściwe dla paliw ciekłych, a także samoistne paliwa silnikowe (100% biokomponentów). O wyborze form wprowadzania do obrotu biokomponentów będzie zatem decydować popyt i opłacalność. Ustawa nie zakazuje producentom wprowadzania do obrotu paliwa czystego, zaczynając nie sposób przyjąć, iż z samego założenia pozbawia ona konsumentów możliwości zakupu paliwa bez biokomponentów. W sytuacji bowiem, gdy wymagana minimalna ilość biokomponentów wprowadzona zostanie do obrotu wyłącznie w formie biopaliwa ciekłego, dostępne mogą być paliwa bez biokomponentów.

Analizując wzorce kontroli Prokurator Generalny przychylił się do poglądu wnioskodawcy, iż treść pojęcia „ważnego interesu publicznego”, użytego w art. 22 Konstytucji wypełniają przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zastrzegł jednak, że w pojęciu tym mogą się mieścić również inne wartości w tym ostatnim przepisie nie wymienione. Zakwestionował pogląd wnioskodawcy, że ani tworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie, ani poprawa dochodów rolników nie uzasadniają narzucania przedsiębiorcom obowiązku prowadzenia określonego rodzaju produkcji. Nie można bowiem eksponować planowanych korzyści jednej grupy społecznej (osób związanych z

wytwarzaniem biokomponentów) i przeciwstawiać tych korzyści ograniczeniom dotyczącym innej grupy społecznej (producentów paliw). Stwierdził, że w systemie społecznej gospodarki rynkowej, opartym na solidarności, dialogu i współpracy partnerów, zarówno wytwórcy biokomponentów, jak i producenci wprowadzający je do obrotu są uczestnikami procesu gospodarowania, i trzeba traktować ich jak partnerów rynku paliwowego nie zaś przeciwników. Obowiązkiem Państwa jest dbałość o dobro wspólne wszystkich obywateli, może ono zatem interweniować na rynku dla osiągnięcia zakładanych celów, takich jak zrównoważenie gospodarki zasobami energetycznymi przez zwiększenie udziału w nich paliw odnawialnych czy zmniejszenie emisji zanieczyszczeń środowiska powodowanych przez transport samochodowy.

Prokurator Generalny stwierdził, że skoro ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom gospodarczym, a przyświecały mu cele zgodne z konstytucyjną wartością (jaką jest szeroko rozumiana ochrona interesu publicznego), to „nie ma podstaw do kwestionowania, że ograniczenia wprowadzone na podstawie art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach są niezgodne z art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji”.

Odnosnie zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności Prokurator Generalny uznał, że zastosowane ograniczenie nie przekracza nadmiernego stopnia uciążliwości. Producentom paliw pozostawiono swobodę wyboru, co do sposobu wprowadzania do obrotu biokomponentów, a obowiązek dotyczy jedynie wprowadzenia minimalnej ich ilości w danym roku kalendarzowym. Zarazem wprowadzenie biokomponentów w ilości większej od wymaganej może odbywać się na zasadach rynkowych, to jest z uwzględnieniem potrzeby zysku. Dla umożliwienia producentom swobodniejszego kierowania się prawami rynku ustawodawca posłużył się zresztą instrumentem ekonomicznym w postaci ulg podatkowych. Nie można wobec tego czynić ustawodawcy zarzutu, że przyznając uprawnienia podatkowe posłużył się jednocześnie przymusem administracyjnym.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach z art. 20, art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o biokomponentach można potraktować jedynie jako normę, mającą zapewnić skuteczność obowiązku nałożonego mocą art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach.

Oceniając zarzut naruszenia praw konsumentów przez art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach, Prokurator Generalny zgodził się, iż w przypadku wykonania przez producentów ustawowego obowiązku w drodze dodania biokomponentów do każdego rodzaju paliwa konsumenci rzeczywiście nie będą mieli wyboru. Uznał jednak, że nawet przyjęcie poglądu, że konsumencka wolność wyboru zawiera się w szeroko rozumianej wolności, nie uprawnia do dokonywania „oceny zasadności ingerencji ustawodawcy w wolność, która nie została sformułowana na poziomie konstytucyjnym, przez odwoływanie się do spełnienia przesłanek, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Wymóg konieczności musi być spełniony tylko przy ograniczeniu konstytucyjnych praw i wolności, natomiast znacznie szersza jest swoboda ustawodawcy w odniesieniu do praw i wolności nie zagwarantowanych wprost w Konstytucji.

Konsument dokonuje wyboru konkretnego paliwa spośród oferty paliw o określonych parametrach jakościowych, i nie opiera się w swym wyborze na pochodzeniu fizykochemicznym (biologicznym czy syntetycznym). Jako, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie da się ocenić, czy paliwo z biokomponentami ma inne parametry jakościowe (gorsze lub lepsze), a „z oceny normatywnej zakwestionowanej regulacji nie wynika, aby interesy konsumentów (...) były naruszone”, to brak podstaw do

uznania w tym zakresie niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 i ust. 6 ustawy o biokomponentach.

Prokurator Generalny za chybiony uznał zarzut niezgodności art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji. Ze wskazanego wzorca kontroli wynika, że przez wolność pozyskiwania informacji należy rozumieć „wolność poszukiwania informacji na własną rękę”, a wzorcem konstytucyjnym bliżej wiążącym się z ochroną konsumentów, jest art. 76 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów, m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Prokurator Generalny przedstawił *ratio legis* art. 14 ustawy o biokomponentach, przytaczając fragment debaty parlamentarnej i dodał, że dokumentem potwierdzającym jakość paliwa jest atest. Podtrzymał pogląd, że konieczna dla ochrony praw konsumentów informacja dotyczy jakości paliwa (wyznaczanej jego nazwą – np. E-95, E-98), natomiast informacja o sposobie uzyskania tej jakości jest dla konsumenta informacją dodatkową, nie zawsze obiektywnie wpływającą na wybór paliwa. Ponadto nie można mówić o przywróceniu równości szans po stronie konsumenta, „skoro jego partner umowy (...) chcąc sprostać temu wymaganiu, musiałby podjąć działania natury technicznej czy finansowej, nie zawsze możliwe do zrealizowania”. Wynika stąd, że nie dochodzi do stosowania nieuczciwej praktyki rynkowej, polegającej na zatajeniu bądź zamierzonym unikaniu podania pełnej informacji o produkcie będącym przedmiotem sprzedaży i trudno byłoby przyjmować, że sprzedawca nadużywa swej przewagi wobec konsumenta. Tym samym ustawodawca nie naruszył art. 54 ust. 1 ani art. 76 Konstytucji, gdyż nie miał obowiązku ustanowienia przepisu, na podstawie którego konsumenci powinni uzyskać szczegółowe informacje o zawartości biokomponentów w paliwie ciekłym. Uznanie zaś, iż nie doszło do ograniczenia konsumenckiego prawa do informacji, powoduje, że bezprzedmiotowa staje się ocena zaskarżonego przepisu pod względem spełnienia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Pismem z 4 marca 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister Rolnictwa) stwierdzając, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wszystkimi wskazanymi wzorcami kontroli.

Minister Rolnictwa stwierdził, że paliwa ciekłe zawierające biokomponenty nie są nowym rodzajem paliw, a ich dodawanie od wielu lat jest zgodne z prawem, zarówno w Polsce jak i na świecie. Normy jakościowe paliw (w tym dopuszczalna zawartość bioetanolu) określone są w normach PN-EN 228 i PN-EN 590, a paliwa spełniające wymagania jakościowe są bezpieczne dla wszystkich typów oraz roczników pojazdów poruszających się po polskich i europejskich drogach. Jego zdaniem brak merytorycznych przesłanek zobowiązania Rady Ministrów do uwzględniania wpływu „normatywnych paliw ciekłych” z dodatkiem biokomponentów na eksploatację pojazdów, a jak najszerze stosowanie paliw odnawialnych pozostaje w żywotnym interesie każdego państwa.

Minister Rolnictwa uznał, że to nie skład fizykochemiczny paliw ciekłych lecz ich jakość ma znaczenie decydujące dla użytkowników pojazdów, a kupujący wybiera paliwo na podstawie parametrów eksploatacyjnych (znanych z oznakowań dystrybutorów). Ustawa o biokomponentach nie ogranicza możliwości wyboru oraz zakupu paliwa zalecanego przez producentów samochodów. Wprowadzenie specjalnego oznakowania zawartości biokomponentów na dystrybutorach z paliwami ciekłymi nie jest uzasadnione, ponieważ wymagania dla nich określone są odpowiednimi normami polskimi, ponadto muszą one spełniać warunki jakościowe określone w rozporządzeniu. Oznaczanie na dystrybutorach zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych nie jest uzasadnione również wymogami międzynarodowymi. Uzupełnianie zbiorników na stacjach benzynowych wiązałoby się wówczas bowiem za każdym razem z koniecznością

wykonywania aktualizujących pomiarów, przeprowadzania badań laboratoryjnych oraz odpowiedniego przeliczania aktualnej zawartości biokomponentów i zmiany oznakowania dystrybutorów. Dodatkowa trudność może polegać na tym, że związki eterów od lat są powszechnie stosowane i sprzedawcy nie wiedzą, czy do produkcji eterów w danej partii benzyn użyto etanolu pochodzenia „bio”, czy też „syntetycznego”. Wykonanie pomiaru i ustalenie zawartości etanolu lub któregoś z eterów nie wskaże bowiem z jakich surowców te związki chemiczne zostały wyprodukowane. Wobec powyższego informacja przekazywana klientom w praktyce nie miałaby żadnego znaczenia, generując jednocześnie dodatkowe koszty, które w ostatecznym rozrachunku ponosiliby użytkownicy pojazdów.

Przywoławszy cele ustawy o biokomponentach Minister Rolnictwa wskazał, że oszacowanie skutków makroekonomicznych programu, zawarte w uzasadnieniu ustawy, zawiera informacje o tworzeniu miejsc pracy, w zależności od poziomu stosowania biokomponentów. Uznał, że właściwym beneficjentem będzie całe społeczeństwo, a nie tylko jedna grupa społeczna.

Ochrona środowiska oraz bezpieczeństwo energetyczne kraju w związku z innymi ogólnospołecznymi celami wskazanymi w uzasadnieniu projektu ustawy wydają się być właściwymi przesłankami wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw.

Minister Rolnictwa zgodził się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że nie istnieją konstytucyjne przesłanki ograniczania konsumenckiego prawa do informacji o przedmiocie transakcji, które to prawo jest jednym z podstawowych praw konsumenta umożliwiających mu świadome podejmowanie decyzji. Stwierdził jednak, że ustawa nie ogranicza tego prawa, ponieważ podstawowa dla konsumenta informacja zawarta jest w samej nazwie produktu. Przykładowo E-95; E-98 to oznaczenia benzyn, które muszą charakteryzować się właściwościami określonymi w dokumentach obowiązujących w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej. Minister Rolnictwa wspomniał, że w trakcie prac parlamentarnych to branża paliwowa dokumentowała niemożność i bezzasadność wprowadzanie dokładnego (poza zakresem „minimum” – „maksimum”) oznaczenia zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych, bowiem taki wymóg oznaczałby konieczność kosztownej rozbudowy istniejących stacji paliwowych o dodatkowe zbiorniki i dystrybutory. Podkreślił, że w żadnym kraju europejskim, ani w „innych krajach uznawanych za wzorzec godny do naśladowania, w zakresie przestrzegania praw obywatelskich”, na dystrybutorach nie podaje się informacji o składzie procentowym poszczególnych paliw.

Zdaniem Ministra Rolnictwa ustawa o biokomponentach nie jest pełną implementacją dyrektywy 2003/30/WE, uwzględnia jednak między innymi pkt 20 jej preambuły. Inicjatorzy ustawy uznali, że na tym etapie uzasadnione jest wsparcie tylko tych metod realizacji postawionych celów, które uzasadnione są względami społecznymi, gospodarczymi oraz posiadaną bazą surowcowo-przetwórczą.

4. Pismem z 10 marca 2004 r. stanowisko w sprawie skutków finansowych orzeczenia niezgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją zajął z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Sekretarz Stanu – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: Szef KPRM). Przytoczył on deklarowane w uzasadnieniu projektu ustawy skutki społeczne, ekonomiczne i budżetowe ustawy o biokomponentach i podkreślił, że przedstawienie w jednej czy kilku kwotach skali skutków finansowych dla budżetu państwa jest wysoce utrudnione z uwagi na wiele zmiennych – choćby cenę ropy naftowej. Odwołując się do cen paliw z przełomu lat 2002/2003 stwierdził, że niezbędna, dla zachowania jednolitego poziomu cen paliw „skala obniżki stawki podatku akcyzowego winna wynosić około 1,50

zł za każdy litr biokomponentu”. Wskazał, że „wzrost cen surowców i paliw ropopochodnych umożliwi zmniejszenie skali zastosowanej obniżki stawki podatku akcyzowego, i odwrotnie”. Łącznie oszacował skutek finansowy zwolnień od podatku akcyzowego z tytułu sprzedaży paliw z zawartością biokomponentów na 0,8 mld zł, zauważając jednak, że podobne zwolnienie z akcyzy funkcjonowało w polskim systemie podatkowym od wielu lat, choć w nieco innej formule.

Zdaniem Szefa KPRM wzrost produkcji biopaliw może odbić się negatywnie na wielkości przetwarzania ropy naftowej przez polskie firmy, a pełny rachunek winien uwzględnić ewentualne straty budżetu z tytułu zmniejszenia dochodów z podatku dochodowego (CIT i PIT), wywołane spadkiem produkcji tradycyjnych paliw. Do wykazanych obciążeń budżetowych należy również dodać koszty objęcia szczególnym nadzorem podatkowym produkcji i obrotu biokomponentami, jednak dokładne określenie kwot jest trudne, m.in. z uwagi na brak precyzyjnych informacji o liczbie podmiotów gospodarczych, które będą temu szczególnemu nadzorowi podlegały. Szef KPRM przedstawił szacunki, że do kontroli produkcji i obrotu biokomponentami należy zatrudnić dodatkowo około 250 pracowników szczególnego nadzoru podatkowego, co w skali roku oznaczałoby obciążenie budżetu dodatkowymi kosztami w wysokości 10,5 mln zł (koszty wynagrodzeń i utworzenia nowych miejsc pracy). Stwierdził, że w wyniku realizacji ustawy wzrośnie zakres zadań Inspekcji Handlowej, co oznacza konieczność zwiększenia liczby przeprowadzonych kontroli i badań próbek produktów oraz zatrudnienia dodatkowych pracowników, co wiąże się z potrzebą zwiększenia środków finansowych Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej o około 2 mln zł.

Autor stanowiska podkreślił, że zmniejszenie wpływów do budżetu z tytułu akcyzy i wzrost kosztów kontroli jest środkiem do osiągnięcia korzyści w skali ogólnogospodarczej (kompleks rolny, przetwórstwo, sektory zaopatrzeniowe i tzw. efekt mnożnikowy), a spodziewane efekty mają charakter perspektywiczny, obliczony na kilka lat, zależny m.in. od zainteresowania producentów i inwestorów oraz odpowiednio wysokiego popytu ze strony konsumentów. Przytoczył oszacowania zgodnie z którymi przy docelowej produkcji biokomponentów (800 tys. ton w 2010 r.), przewidywane korzyści wyniosą: 987 mln zł z tytułu podatku VAT, 57 mln zł – podatku dochodowego, 146 mln zł ze zmniejszenia wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, 67 mln zł z tytułu zwiększenia wpłat podatków i opłat lokalnych oraz 52 mln zł z tytułu zlikwidowania dopłat do eksportu. Stwierdził, że wdrożenie produkcji biopaliw powinno przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy i zmniejszenia bezrobocia, zwłaszcza w rejonach wiejskich w związku z powstaniem około 25 tys. miejsc pracy i dalszym przyrostem w wyniku efektu mnożnikowego w gospodarce, ocenianym na kolejne 34-45 tysięcy.

Szef KPRM uznał, że istnieje możliwość uzyskania „konkurencyjnych cenowo biokomponentów i biopaliw ciekłych, na poziomie zbliżonym do obecnej średniej ceny paliw ciekłych”. Ostatecznie uznał on, że orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy o biokomponentach nie spowodowałoby w 2004 roku znaczących skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast w dłuższej perspektywie czasowej, uniemożliwiłoby realizację celów społeczno-ekonomicznych założonych podczas prac nad projektem, co nie pozostanie bez wpływu na przyszłe dochody budżetu państwa. Pełny kompleksowy rachunek wykazuje bowiem, że wdrożenie ustawy niesie za sobą pozytywne skutki finansowe.

5. Pismem z 15 kwietnia 2004 r. Marszałek Sejmu RP przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach są zgodne z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 12 ust. 1 i 6 ustawy są

zgodne z art. 31 Konstytucji, a art. 14 ust. 1 tej ustawy jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 76 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe Marszałek Sejmu stwierdził, że konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę nie stanowi *novum* w polskim ustawodawstwie, bowiem podobne rozwiązanie zostało zastosowane w art. 9a prawa energetycznego, zgodnie z którym przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną są obowiązane do zakupu wytwarzanej na terytorium Polski energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii przyłączonych do sieci oraz jej odsprzedaży bezpośrednio lub pośrednio odbiorcom dokonującym zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby. Zgodził się z tezą, iż zaskarżone przepisy ograniczają wolność działalności gospodarczej, podkreślił jednak, że konieczność ochrony tej wolności nie ma charakteru bezwzględny.

Marszałek Sejmu zaprzeczył stanowisku wnioskodawcy jakoby treść „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji wypełniały przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stwierdził, że kategoria „ważnego interesu publicznego” stanowi autonomiczną przesłankę dopuszczalności ograniczenia wolności gospodarczej, a zakres przedmiotowy tego określenia jest szerszy od łącznego zakresu przedmiotowego poszczególnych przesłanek uzasadniających ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Marszałka Sejmu na konsumentach nie ciąży obowiązek zakupu paliw z dodatkiem biokomponentów, a jedynie – w sytuacji, gdy w obrocie nie występuje paliwo bez biokomponentów – ograniczona została możliwość wyboru paliwa. Swoboda wyboru produktu może, być ograniczana z różnych powodów, na przykład „ograniczenie możliwości wyboru może być skutkiem sytuacji materialnej konsumenta, kształtowanej także przez czynniki od niego niezależne (brak zatrudnienia, poziom wydatków itp.)”. Marszałek Sejmu wyraził pogląd, iż „brak możliwości zakupu paliwa pozbawionego biokomponentów nie jest tożsamy z ograniczeniem wolności”, bowiem „ograniczenie wolności wyboru produktu z tego powodu, że ustawodawca (...) zakazał wprowadzania do obrotu paliwa bez biokomponentów, nie jest równoznaczne z ograniczeniem wolności jako wartości podlegającej ochronie konstytucyjnej”. Zasada „wolności wyboru produktu” nie jest zdaniem Marszałka Sejmu zasadą konstytucyjną. Tym samym ograniczenie możliwości wyboru przy zakupie paliw nie oznacza ograniczenia wolności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że Sejm 23 stycznia 2004 r. uchwalił nową ustawę o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 34, poz. 293), na podstawie której zostaną określone wymagania jakościowe dla paliw ciekłych i biopaliw ciekłych. Wyraził przypuszczenie, że przepisy wykonawcze określą w sposób właściwy wymagania jakościowe dla poszczególnych paliw, co pozwoli na ich kontrolę, a także umożliwi konsumentom zapoznanie się z tymi wymaganiami. W tej sytuacji za bezprzedmiotowe uznał zarzuty dotyczące braku kontroli nad obrotem paliwami ciekłymi i biopaliwami ciekłymi oraz naruszenia prawa konsumentów do informacji.

II

Na rozprawie 21 kwietnia 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Zgodnie wyjaśnili, że z art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach wynika, iż składniki te mają być dodawane do paliw „w skali rocznej”, a nie do każdego litra paliwa wprowadzanego do obrotu.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że paliwa bez biokomponentów spełniają wszelkie normy jakościowe, tymczasem zostały one wyeliminowane z polskiego rynku.

Jednocześnie system kontroli jakości paliw w praktyce nie działa, mimo uchwalenia stosownej ustawy. Stwierdził, że z branżowych periodyków wynika, iż udział biokomponentów we francuskim rynku paliw ciekłych to 0,7%, a w niemieckim – 1%. Wobec informacji, że dopiero udział 4,5% etanolu w benzynie jest korzystny technicznie i opłacalny ekonomicznie, wyraził niezrozumienie dla minimów ustalonych rozporządzeniem.

Przedstawiciel Sejmu RP zaprzeczył tezie, że paliwa z biokomponentami są nowością na polskim rynku. Stwierdził, że 4,5% dodatek etanolu (o którym mowa w rozporządzeniu dotyczącym podatku akcyzowego) wymuszony jest względami technicznymi. Wskazał, że państwa polskiego nie stać na razie pełne sfinansowanie kierunku promocyjnego, stąd element przymusu. Jego zdaniem konsument może na żądanie otrzymać na stacji benzynowej atest, w którym opisany jest szczegółowy skład sprzedawanego paliwa. Uznał też, że konsument – sprawdzając atesty – może szukać paliwa bez biokomponentów i dopiero odpowiadające mu paliwo zatankować. Za technicznie niemożliwe uznał precyzyjne określanie zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych, bowiem każda partia paliwa może mieć inną zawartość biokomponentu (w przedziale 0%–5%), a zbiorniki nigdy nie są opróżniane całkowicie. Zgodził się natomiast, że nie ma zakazu oznakowania oddzielnego dystrybutora zawierającego paliwo całkowicie wolne od biokomponentów. Stwierdził, że dopuszczalny jest import paliwa bez biokomponentów, ale przed wprowadzeniem do obrotu winno być ono o nie wzbogacone.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził między innymi, że konsumencka wolność wyboru nie polega na wyborze paliwa z punktu widzenia jego pochodzenia – biologicznego, czy ropopochodnego, ale na wyborze paliwa o określonych parametrach jakościowych (liczbie oktanowej), a w tym zakresie prawa konsumentów nie zostały ograniczone.

Przedstawiciel Ministra Rolnictwa podkreślił, że biopaliwa od dawna nie są eksperymentem lecz pełnowartościowym składnikiem paliw. Stwierdził, że szczegółowe znakowanie dystrybutorów byłoby nieproporcjonalnie kosztowne, a przecież konsumenci nie znają szczegółowego składu choćby codziennie spożywanych produktów spożywczych i nie jest to uznawane za niekonstytucyjne. Stwierdził też, że na gruncie art. 28 Traktatu dostrzega problem dyskryminacji *à rebours* polskich producentów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przedmiotem sprawy i niniejszego orzeczenia nie są techniczne aspekty produkcji, przechowywania, sprzedaży i stosowania paliw z domieszką składników pochodzenia roślinnego. Dlatego – nie dysponując po temu ani podstawą prawną, ani stosownym instrumentarium badawczym – Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się w kwestii zasadności, czy celowości wprowadzania do obrotu tego rodzaju paliw, tym bardziej zaś nie rozstrzyga w żadnym stopniu o ich korzystnym albo niekorzystnym wpływie na funkcjonowanie i eksploatację pojazdów silnikowych. Ponadto Trybunał Konstytucyjny nie orzeka o ekonomicznych zyskach przedsiębiorców ani też o społecznych korzyściach, mających – według ustawodawcy – wynikać z ustawowych uregulowań. Tym samym przedmiotem orzekania jest jedynie zgodność z Ustawą Zasadniczą regulacji zawartych w zaskarżonej ustawie i ich stosunek do konstytucyjnych praw i wolności, a Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga, czy biopaliwa staną się skutecznym lekarstwem na bezrobocie na wsi, odłogowaną ziemię, lub wzrost polskiego eksportu. Z powyższego nie wynika jednak

możliwość orzekania w tej sprawie w całkowitym oderwaniu od kwestii technicznych i przykładów podniesionych we wniosku i przedstawionych stanowiskach, do których Trybunał Konstytucyjny będzie się odnosił.

2. Należy zauważyć, że zaskarżona ustawa o biokomponentach jest trzecią regulacją poświęconą doprowadzeniu do stosowania na szeroką skalę dodatków pochodzenia roślinnego do paliw silnikowych. Trudno przy tym nie dostrzec, że z inicjatywą w tej sprawie występowała zarówno strona rządowa, jak i kluby opozycji, co stanowi dowód nadzwyczajnej wprost „woli politycznej” i powszechnej zgody co do słuszności samego założenia.

Dla porządku warto przypomnieć, że pierwsze inicjatywy ustawodawcze – w końcu lipca 2002 r. – wniosła Rada Ministrów (projekt z 24 lipca 2002 r. „o organizacji rynku eko-paliw ciekłych oraz eko-komponentów do ich produkcji” – druk sejmowy Nr 760) oraz dwa kluby poselskie (projekty Samoobrony i Platformy Obywatelskiej z 23 lipca 2002 r., odpowiednio „o organizacji rynku eko-paliw płynnych i ich składników” – druk sejmowy Nr 859 i „o biopaliwach” – druk sejmowy Nr 860).

Projekt rządowy stanowił, że eko-paliwami ciekłymi są „ropopochodne paliwa ciekłe zawierające (...) co najmniej 4,5% eko-komponentów lub ester i bioetanol stanowiące samoistne paliwo silnikowe” (art. 2 pkt 9). Zgodnie z założeniami roczny „limit krajowy produkcji eko-komponentów” ustalany miał być w tonach i uwzględniać procentowy udział poszczególnych eko-komponentów w ogólnej ilości paliw ciekłych wprowadzanych do obrotu (art. 9 ust. 1 i 4). Wytwórcy mieli corocznie wnioskować do właściwego ministra o przyznanie – w drodze decyzji – limitu produkcji eko-komponentów (art. 11 ust. 1). Rada Ministrów miała jednocześnie określać wymagany udział eko-komponentów w ogólnej ilości wprowadzanych do obrotu poszczególnych ropopochodnych paliw ciekłych, przy czym w 2003 r. wykorzystanie bioetanolu miało wynosić nie mniej niż 4,5% (art. 19 ust. 1 i 5). Karane miało być wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu eko-komponentów w ilości większej niż określona w przyznanym limicie produkcji (art. 22 ust. 1 pkt 2).

Poselski projekt (Samoobrony) zakładał wprowadzenie limitu krajowego sprzedaży bez akcyzy eko-paliw płynnych (czyli estru oraz bioetanolu), ustalanego w metrach sześciennych. Procentowy udział ekopaliw płynnych miał wzrastać, aż do osiągnięcia w 2008 r. poziomu 5% zużywanych w kraju paliw ropopochodnych (art. 8 ust. 1 i 4 w zw. z art. 2 pkt 3). Limit krajowy miał być proporcjonalnie dzielony między wytwórców (art. 10 ust. 1). Do obrotu miały być wprowadzane wyłącznie benzynowe paliwa silnikowe zawierające od 4,5% do 5% bioetanolu (albo co najmniej 8% eteru), a karalna miała być sprzedaż eko-paliw w ilości większej niż określona w przyznanym wytwórcy limicie sprzedaży (art. 20 ust. 1 i art. 23 ust. 1 pkt 2).

Drugi z projektów poselskich (PO) dotyczył tylko obrotu estrem i bio–dieslem (mieszanką estru z olejem napędowym) i nakazywał, by udział estru w ogólnej ilości wprowadzanego do obrotu oleju napędowego wynosił początkowo (do 31 grudnia 2006 r.) nie mniej niż 5% (art. 1 pkt 3, art. 3 pkt 3 i art. 4 ust. 1), a następnie wzrastał corocznie o 0,8% (art. 4 ust. 3 pkt 1). Karalne miało być między innymi wprowadzanie biodiesla o zbyt dużej zawartości estru (art. 32).

Ustawa została uchwalona 19 grudnia 2002 r. i ostatecznie nosiła tytuł „o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji”. Definiowała ona „biopaliwa ciekłe” jako zawierające „co najmniej 4,5% biokomponentów lub ester i bioetanol” stanowiące samoistne paliwa silnikowe (art. 2 pkt 9). Ustanowiony został krajowy limit produkcji biokomponentów dzielony między wytwórców na ich wniosek (art. 9 ust. 1 i art. 11 ust. 1). Wykorzystanie bioetanolu – „bez względu na formę

wprowadzanego związku” – miało wynosić nie mniej niż 4,5% wprowadzanych do obrotu paliw silnikowych (art. 20 ust. 3). Karalne było wprowadzanie biokomponentów w ilości większej niż określona przyznanym limitem produkcji (art. 23 ust. 1 pkt 2). Ustawę zawetował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (wnioskiem z 17 stycznia 2003 r.) twierdząc, że – między innymi – narusza ona zbiorowe interesy konsumentów uniemożliwiając swobodny wybór towaru i zagraża funkcjonowaniu rynku paliw z powodu zbyt szybkiego tempa i niedostatecznej oceny skutków wprowadzanych zmian. Zwrócił On uwagę, że nowe paliwa winny być wprowadzane „stopniowo i z wieloletnim wyprzedzeniem” i przytoczył obawy ekspertów i producentów samochodów co do wpływu paliw z wysoką domieszką biokomponentów na eksploatację pojazdów. Za przedwczesne uznał „rozpoczęcie pierwszego w skali globalnej eksperymentu przymusowego wykorzystania przez wszystkich odbiorców (...) paliw ciekłych z dodatkiem biokomponentów”. Wskazał, że mając zapewniony zbyt, limitowanie i koncesjonowanie produkcji, ceny minimalne i ochronę przed importem, produkcja biokomponentów funkcjonować będzie w całkowitym oderwaniu od zasad wolnorynkowych. Za niezbędne uznał też zachowanie prawa konsumentów do wyboru paliwa.

Na przełomie marca i kwietnia 2003 r. Rada Ministrów wystąpiła ponownie z inicjatywą ustawodawczą (projekt z 3 kwietnia 2003 r. „o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych” – druk sejmowy Nr 1479), własny projekt złożyła też grupa posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego (projekt z 28 marca 2003 r. „o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji” – druk sejmowy Nr 1483 z autopoprawką z 9 kwietnia 2003 r. – druk sejmowy Nr 1483-A).

Tym razem projekt rządowy zakładał już podział na „paliwa ciekłe” i „biopaliwa ciekłe” i był generalnie zbliżony do ustawy obecnie zaskarżonej. Stanowił jednak, że w 2004 r. udział bioetanolu nie może być mniejszy niż 4% (i większy niż 5%) „ogólnej ilości benzyn silnikowych wprowadzanych do obrotu” (art. 12 ust. 6). Zgodnie z projektem karalne miało być wprowadzenie biokomponentów w ilości mniejszej niż ustalona na podstawie ustawy (art. 16 ust. 1 pkt 3).

Jednocześnie projekt poselski operował wprawdzie pojęciami „paliwa ciekłe” i „biopaliwa ciekłe”, ale odwoływał się do parametrów określonych w polskich lub równoważnych wymaganiach jakościowych (np. biopaliwa ciekłe to „estry i bioetanol, stanowiące samoistne paliwa silnikowe i opałowe oraz paliwa ciekłe, w których zawartość biokomponentów jest większa od zawartości określonej dla paliw ciekłych w polskich lub równoważnych wymaganiach jakościowych” – art. 2 pkt 8 i 9). Projekt wprowadzał „limit krajowy produkcji biokomponentów” dzielony między wytwórców (art. 9 i art. 11) i przewidywał, że wykorzystanie bioetanolu wyniesie w pierwszym okresie (od 1 lipca 2003 r.) 3,5% benzyn wprowadzanych do obrotu, a później będzie rosło do poziomu 5% (od stycznia 2006 r. – art. 21 ust. 3 i 4). Karalne miało być wprowadzanie do obrotu biokomponentów w ilości większej niż określona w przyznanym limicie produkcji (art. 25 ust. 1 pkt 2).

Do uchwalonej przez Sejm 10 lipca 2003 r. ustawy – stosunkowo bliskiej przedłożeniu rządowemu – Senat uchwalał z 12 sierpnia 2003 r. wniośł poprawki, w toku rozpatrywania których Marszałek Sejmu wstrzymał (26 sierpnia 2003 r.) proces legislacyjny, z uwagi na niewytłumaczalne zmiany w tekście (*casus* „innych roślin”).

Ustawa została skutecznie uchwalona dopiero za trzecim razem, gdy ze wspólną inicjatywą wystąpiły kluby Ligi Polskich Rodzin, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Samoobrony (projekt z 29 sierpnia 2003 r. „o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych” – druk sejmowy Nr 1945). Inicjatywę tę stanowiła „wersja senacka” ustawy z 10 lipca 2003 r. z pominięciem słów „inne rośliny”. Tę ustawę (z niewielkimi zmianami) Sejm uchwalił 2 października 2003 r. i – bez modyfikacji

senackiej została ona opublikowana w Dz. U. Nr 199, poz. 1934, a obecnie stanowi przedmiot zaskarżenia.

3. Przed przystąpieniem do rozpatrywania sprawy konieczne jest zwięzłe przedstawienie – w zakresie dla niej istotnym – zasadniczych postanowień ustawy o biokomponentach wraz z podstawowymi nasuwającymi się wątpliwościami interpretacyjnymi, które rodzić się muszą już na etapie analizy ustawowego „słowniczka” wyrażen, definiującego między innymi „surowce rolnicze”, „rzepak”, „biokomponenty”, „estry”, „bioetanol”, a także „paliwa ciekłe” i „biopaliwa ciekłe”. Warto przytoczyć – z pewnymi uproszczeniami – trzy definicje. W myśl ustawy (art. 2 pkt 4 i 5) „biokomponentem” jest:

a) ester (metylowy albo etylowy wyższych kwasów tłuszczowych, otrzymany w procesie przetwarzania rzepaku albo produktów ubocznych i odpadów),

b) bioetanol (odwodniony alkohol etylowy rolniczy produkowany z surowców rolniczych lub produktów ubocznych i odpadów), w tym bioetanol zawarty w eterze etylo-tert-butyłowym lub eterze etylo-tert-amylowym oraz

c) ester stanowiący samoistne paliwo silnikowe.

Definicja ta w brzmieniu oryginalnym („użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) biokomponenty – ester lub bioetanol (...) oraz estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe”) jest po pierwsze niegramatyczna, bowiem nie zachowuje jednolitości liczby („ester lub bioetanol oraz estry”), po wtóre zaś nielogiczna. Rzeczownik „komponent”, zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza „składnik”, z czego wynika, że zamiennie można byłoby użyć słowa „bio-składnik”. Tymczasem „estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe” z istoty rzeczy nie stanowią już składnika niczego innego.

Zasadnicze znaczenie dla całej konstrukcji ustawy mają definicje „paliwa ciekłego” i „biopaliwa ciekłego”, zawarte w art. 2 pkt 7 i 8. Paliwami ciekłymi są benzyny silnikowe stosowane w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym (dalej: silniki iskrowe), zawierające do 5% bioetanolu oraz do 15% eterów oraz oleje napędowe zawierające do 5% estrów, stosowane w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym (dalej: diesla). Z kolei „biopaliwa ciekłe” to estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe (czysty biokomponent do silników diesla), benzyny silnikowe zawierające powyżej 5% bioetanolu oraz powyżej 15% eterów, a także oleje napędowe zawierające powyżej 5% biokomponentów. Zwrócić trzeba uwagę, że oleje napędowe jako paliwa ciekłe zawierać mają „do 5% estrów” zaś te same oleje jako biopaliwa ciekłe zawierać muszą „powyżej 5% biokomponentów”. Z zestawienia definicji (estru i biokomponentu) wynika, że pojęcie „ester” ma zakres węższy od pojęcia „biokomponent”, skąd płyną dwa wnioski. Pierwszy: że do oleju napędowego jako paliwa ciekłego wolno dodawać tylko i wyłącznie ester i drugi: że do tego samego oleju napędowego jako biopaliwa ciekłego można dodać powyżej 5% dowolnego biokomponentu (estru, bioetanolu, któregoś z eterów) – na przykład 10% bioetanolu. Jakkolwiek jest to problem techniczny, a producenci z pewnością wiedzą co można dodać do konkretnego rodzaju paliwa, to przedstawiona niespójność dowodzi braku intelektualnej dyscypliny ustawodawcy (co ciekawe na kwestię tę zwracano uwagę posłów podczas pierwszego czytania projektu – por. biuletyn nr 2213/IV).

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o biokomponentach, producenci są obowiązani wprowadzać do obrotu, w danym roku kalendarzowym, biokomponenty w ilościach określonych przepisami wydanymi na podstawie ust. 6. Biokomponenty te mogą być wprowadzane w trzech postaciach: po pierwsze – jako składnik paliw ciekłych (czyli do 5% bioetanolu, do 15% eterów, do 5% estrów), po wtóre – jako składnik biopaliw ciekłych

(powyżej 5% bioetanolu, powyżej 15% eterów, powyżej 5% estrów) oraz po trzecie – jako samoistne paliwa silnikowe (czysty bioetanol, czysty ester).

Minimalną ilość biokomponentów, którą producenci muszą wprowadzić w roku kalendarzowym określa (do dnia 31 października roku poprzedzającego) Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ilość ta ma być podana w wyrażonym w procentach ułamku objętościowym ogólnej ilości wprowadzanych do obrotu paliw ciekłych. Obecnie jest ona określona w rozporządzeniu z dnia 10 stycznia 2004 r. w sprawie minimalnej ilości biokomponentów wprowadzanych do obrotu w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych w 2004 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 16) i wynosi: 0,11% estrów w oleju napędowym, zaś w benzynach – 1,60% bioetanolu (w tym zawartego w eterach) do 30 września 2004 r. i 2,40% bioetanolu (w tym zawartego w eterach) – w okresie od 1 października do 31 grudnia bieżącego roku. Można zatem przyjąć, iż w 2004 r. w każdym wprowadzanym przez producenta do obrotu 100 tys. litrów oleju napędowego musi być co najmniej 110 litrów estrów, a w 100 tys. litrów benzyny musi być co najmniej 1.600 (a po 30 września br. – 2.400) litrów bioetanolu (w tym bioetanolu zawartego w eterach; w eterze etylo-tert-amylowym objętość bioetanolu wynosi 40%, a w eterze etylo-tert-butylovym – 47%).

Stwierdzić trzeba, że ustawowe upoważnienie jest niejasne i może być interpretowane dwojako, przy czym za każdą z interpretacji przemawiają równoważne argumenty. Według jednej interpretacji każdy litr paliwa dostępny na stacji benzynowej musi zawierać minimalną określoną rozporządzeniem ilość biokomponentów (a więc litr oleju napędowego – co najmniej 1,1 ml estru, a litr benzyny odpowiednio 16 i 24 ml czystego bioetanolu albo odpowiednio więcej eterów, w których udział bioetanolu jest mniejszy). Według drugiej interpretacji, skoro ustalone limity dotyczą rocznej produkcji „globalnej”, to ustawodawca nie przesądza, iż każde wprowadzane do obrotu paliwo musi zawierać określony udział biokomponentu. Zgodnie z takim stanowiskiem producent wprowadzający 100 tys. litrów paliwa do silników diesla może wprowadzić 110 litrów czystego estru (samoistnego paliwa) oraz 99.890 litrów czystego oleju (oczywiście może też zastosować dowolne proporcje pośrednie np. 50 tys. litrów czystego oleju i 50 tys. litrów oleju, w którym udział procentowy estru wyniesie 0,22), a wprowadzając 100 tys. litrów paliwa do silników iskrowych może wprowadzić 1.600 litrów (potem 2.400 litrów) czystego bioetanolu oraz 98.400 (po 1 października br. 97.600) litrów czystej benzyny (również tu dopuszczalne są pośrednie „stężenia” bioetanolu).

Choć uczestnicy postępowania zgodnie opowiedzieli się na rozprawie za interpretacją drugą, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na gruncie ustawy zasadna może być każda z interpretacji, a taka dwoistość powoduje w praktyce niejasność co do treści obowiązków nałożonych na producentów, co – samo w sobie – budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 14 ustawy o biokomponentach paliwa ciekłe mają być sprzedawane z nieoznakowanych dystrybutorów, zaś biopaliwa – z dystrybutorów oddzielnych i należycie oznakowanych.

Artykuł 17 przewiduje karę pieniężną między innymi dla przedsiębiorcy, który nie wprowadziłby do obrotu biokomponentów, albo wprowadził je w ilości mniejszej niż przewidziana w rozporządzeniu. Kara ta wynosi 50% wartości wprowadzonych do obrotu paliw ciekłych, biopaliw ciekłych i biokomponentów i stanowi dochód budżetu państwa.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył trzy przepisy ustawy o biokomponentach, stanowiące zręby całej ustawowej konstrukcji. Stwierdził, że art. 12 i 17 są niezgodne ze wskazanymi wzorcami przez to, iż bez uzasadnionej konstytucyjnie przyczyny wkraczają w sferę wolności działalności gospodarczej, a art. 12 ust. 1 i 6 dodatkowo narusza art. 31 Konstytucji RP, gdyż bez dostatecznie usprawiedliwionej

przyczyny narusza konsumencką wolność wyboru produktu. Odnosnie art. 14 wskazał, że brak na dystrybutorach paliw ciekłych oznaczeń zawartości biokomponentu godzi w obywatelskie i konsumenckie prawo do informacji.

Suma wątpliwości i zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje zatem następujące kwestie:

- 1) producenci mają obowiązek wprowadzenia w roku kalendarzowym do obrotu biokomponentów co najmniej w ilościach określonych rozporządzeniem,
- 2) uchybienie temu obowiązkowi zagrożone jest sankcją administracyjno-karną,
- 3) ustawa nie określa górnej granicy udziału biokomponentów w biopaliwach ciekłych,
- 4) Rada Ministrów nie ma przy wydawaniu rozporządzenia obowiązku uwzględnienia wyników badań nad wpływem paliw ciekłych na eksploatację pojazdów silnikowych,
- 5) ostatnie ogniwo obrotu – nabywca paliwa (konsument) nie może mieć pewności, co do zawartej w tankowanym paliwie ilości biokomponentów,
- 6) z obowiązkiem producentów nierozdzielnie związany jest obowiązek konsumentów polegający na nakazie zakupu paliw wraz z wchodzącymi w ich skład biokomponentami.

5. Trybunał Konstytucyjny za celowe uznaje choćby skrótowe – z uwagi na bogaty dorobek orzeczniczy w tym zakresie – przedstawienie wzorców kontroli, wskazanych przez wnioskodawcę.

W odniesieniu do zasady wolności gospodarczej, wynikającej z art. 20 i 22 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że obejmuje ona wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność jej wykonywania. Jak stwierdzono w wyroku z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 56) „art. 22 konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”. Z kolei w wyroku z 7 maja 2001 r., K 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności gospodarczej” wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”. Z przepisów Konstytucji i ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, co może jednakże nastąpić wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał na „konieczność „uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie”

(wyrok z 26 kwietnia 1999 r., K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). Wcześniej, w orzeczeniu z 9 sierpnia 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności”, to znaczy, że:

- „1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów,
- 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane,
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”.

6. Skrótowo przedstawiając dotychczasowy dorobek orzecznicy w zakresie art. 76 konstytucji stwierdzić należy, że przepis ten ujęty jest „w formę zasady polityki państwa, co oznacza że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Ponadto przepis ten „nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów (...) przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi” i wynika z niego także uprawnienie do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności (por. wyrok z 10 października 2000 r., P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

7. Niniejszej sprawie nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od dotyczących biopaliw *sensu largo* uregulowań Unii Europejskiej. Znaczenie podstawowe ma tutaj dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych. Przypomnieć należy, że dyrektywy europejskie nie mają skutku bezpośrednio wiążącego (w przeciwieństwie do rozporządzeń) i wiążą jedynie co do celów, nie zaś co do metod ich osiągnięcia.

Zasadniczy cel dyrektywy wynika już z samego jej tytułu, w polskim tłumaczeniu (dostępnym na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – <http://www1.ukie.gov.pl/dtc.nsf>) zawierającego zwrot „w sprawie wspierania użycia” biopaliw (w obecnych językach oficjalnych UE: ang. – on the promotion of the use, fr. – visant à promouvoir l'utilisation, niem. – zur Förderung der Verwendung, hiszp. – relativa al fomento del uso, wł. – sulla promozione dell'uso). Poza wątpliwością pozostaje, że w warstwie językowej mamy w dyrektywie do czynienia z promowaniem użycia biopaliw w transporcie, nie zaś z „wymuszeniem” ich stosowania, bowiem prawodawca europejski zastosowałby w takim przypadku inną terminologię (przypuszczalnie ang. – on the imposing of use, fr. – exigant l'utilisation, niem. – zur Erzwingung der Verwendung, hiszp. – relativa al arrancar del uso, wł. – sulla estorsione dell'uso).

Dyrektywa zawiera w preambule konstatację, że „większe użycie biopaliw” w transporcie (bez wykluczenia innych paliw alternatywnych – samochodowego propanu /LPG/ i gazu ziemnego /CNG/), „jest jednym z narzędzi” zmniejszenia przez Wspólnotę jej zależności od importowanej energii i może wpłynąć na rynek paliw oraz bezpieczeństwo dostaw energii „na bliską i dalszą przyszłość” (pkt 7). Europejski prawodawca, zdając sobie sprawę, że „paliwa alternatywne będą mogły dokonać penetracji rynku tylko jeśli będą szeroko dostępne i konkurencyjne” (pkt 18), wyraźnie zaznaczył, iż optymalna metoda zwiększenia „udziału biopaliw na rynkach krajowych (...) zależy od dostępności zasobów i materiałów surowych, od polityki krajowej i polityki Wspólnoty promującej biopaliwa i od uzgodnień podatkowych, oraz od odpowiedniego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron”. Podkreślił jednak, że „polityka poszczególnych krajów promująca użycie biopaliw nie powinna prowadzić do ograniczenia swobodnego

przepływu paliw”, spełniających zharmonizowane normy ekologiczne zawarte w przepisach Wspólnoty (pkt 20 i 21).

W myśl art. 3 ust. 1 lit. a Państwa Członkowskie – ustanawiając narodowe cele wskaźnikowe – powinny dopilnować, by minimalna proporcja biopaliw znalazła się na ich rynkach. Wartość odniesienia dla tych celów, naliczona na podstawie zawartości energii benzyny i oleju napędowego wprowadzanego na ich rynki przed 31 grudnia 2005 r. winna wynosić 2%, a do 31 grudnia 2010 r. – 5,75% (art. 3 ust. 1 lit. b). Ponadto Państwa Członkowskie monitorować powinny efekt użycia biopaliw „w więcej niż pięcioprocentowych mieszankach oleju napędowego w pojazdach nieprzystosowanych” oraz „zapewniając, by opinia publiczna została poinformowana co do dostępności biopaliw i innych paliw odnawialnych. Dla procentowego udziału biopaliw w mieszankach w pochodnych olejów mineralnych przekraczającego 5% estru metylowego kwasów tłuszczowych lub 5% bioetanolu zostają nałożone specjalne oznaczenia w punktach sprzedaży” (art. 3 ust. 3 i 5).

Jak z powyższego wynika, Państwa Członkowskie – poprzez działania promocyjne – mają dążyć do możliwie szerokiego udziału biopaliw w rynku, niemniej jednak nigdzie w dyrektywie nie ma mowy o osiągnięciu tego celu drogą obraną przez ustawodawcę, polegającą na wprowadzeniu obowiązku ich stosowania. Wręcz przeciwnie – z punktu 18 preambuły („paliwa alternatywne będą mogły dokonać penetracji rynku tylko jeśli będą szeroko dostępne i konkurencyjne”) wprost wynika, że to konkurencyjność i szeroka dostępność mają przekonać konsumentów do stosowania tych paliw. Trudno sobie wyobrazić, że biopaliwa (w rozumieniu dyrektywy) będą jakościowo lepsze od paliw „czystych” (choć zapewne mogą im dorównywać), zatem konkurować muszą z nimi ceną. Założyć można, że to w tej dziedzinie prawodawca europejski dostrzega główne pole działań prawodawców krajowych. Zwrócić też trzeba uwagę, że państwa członkowskie mają dążyć do osiągnięcia określonej – opartej na „wartości opałowej” – proporcji biopaliw (*sensu largo*) w stosunku do ogółu paliw będących w obrocie. Nie wynika stąd w żadnej mierze zobowiązanie ogółu konsumentów do nabywania paliw z bio-dodatkami.

Implementacja dyrektywy, której cel (sformułowany przez prawodawcę europejskiego) został wyżej przedstawiony, nie daje możliwości zastosowania w porządku wewnętrznym nakazu stosowania biopaliw. Nie można przyjąć (jak to uczynił na rozprawie przedstawiciel Sejmu), że zmiana celu dyrektywy (z promocji na przymus używania biopaliw) stanowi jej „doprecyzowanie” w porządku wewnętrznym, mieszczące się w ramach swobody implementacyjnej państwa. Takie rozumowanie jest po pierwsze niezgodne z zasadami implementacji do wewnętrznego porządku prawnego dyrektyw jako źródeł prawa wspólnotowego, a po wtóre – sprzeczne z treścią samej dyrektywy która wskazuje wszak, że wewnętrzna polityka krajów promująca użycie biopaliw nie może ograniczać swobodnego przepływu paliw.

8. Analizując zagadnienie w kontekście założonej w dyrektywie „konkurencyjności” biopaliw, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że na zawartość biokomponentów w oferowanych na stacjach benzynowych paliwach istotny wpływ mieć będzie podatek akcyzowy. Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 obowiązującej ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11 poz. 50 ze zm.; dalej: ustawa o VAT) stawki akcyzy na „paliwa do silników” (określone w załączniku 6 poz. 1: „produkty rafinacji ropy naftowej oraz wszystkie towary przeznaczone do użycia jako paliwa silnikowe albo jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych, bez względu na symbol PKWiU”), wynoszą 80% i 400%. Na podstawie ust. 2 pkt 1 i 2 tego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia: zwalniać niektóre wyroby od akcyzy albo obniżać jej stawki oraz określać warunki

stosowania zwolnień i obniżek. Dla rozpatrywanej sprawy szczególne znaczenie ma art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy o VAT, zgodnie z którym minister może „obniżyć stawkę akcyzy na biopaliwa ciekłe i paliwa ciekłe zawierające biokomponenty, od których powstał obowiązek podatkowy, oraz określać warunki i zasady stosowania tych obniżek”. Ma przy tym obowiązek uwzględnić „potrzebę zapewnienia stabilności rozwiązań systemowych, biorąc pod uwagę sytuację osób inwestujących na rynku biopaliw ciekłych” oraz „wzrost bezpieczeństwa paliwowego kraju poprzez większe wykorzystanie biokomponentów” (art. 37 ust. 4 pkt 6 i 9). Minister Finansów wykonał upoważnienie ustawowe wydając rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221, poz. 2196; dalej: rozporządzenie akcyzowe), w którym ustalił – między innymi – wyrażone w złotych na jednostkę wyrobu stawki akcyzy, związane z produkcją i obrotem paliwami. Dla paliw silnikowych wynoszą one: w przypadku benzyny silnikowej bezołowiowej i benzyny silnikowej bezołowiowej z etanolem – 1514 zł na 1 tys. litrów (czyli 1,51 zł na litr; załącznik 1, poz. 12, pkt 1 lit. a), a w przypadku olejów napędowych – zależnie od zawartości siarki – 1014 albo 1063 zł na 1 tys. litrów (1,01 zł albo 1,06 zł na litr; załącznik 1, poz. 12, pkt 5 lit. a i b). Zgodnie z rozporządzeniem wolny od akcyzy jest spirytus odwodniony (100%) oraz alkohol etylowy i pozostałe alkohole skażone, wytwarzane na bazie produktów rolnych, przeznaczone do wytwarzania paliw ciekłych i biopaliw ciekłych oraz eterów, używanych do wytwarzania paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (załącznik Nr 2, poz. 8 pkt 4 i 5 oraz poz. 9 pkt 3 i 4).

Paragraf 10 rozporządzenia akcyzowego zwalnia od podatku sprzedaż biokomponentów przeznaczonych do paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (§ 10 pkt 15) oraz sprzedaż samych paliw ciekłych z zawartością biokomponentów, ustanawia jednak pewne warunki skorzystania ze tej możliwości. Zwolnienie dotyczy bowiem – zgodnie z § 10 pkt 16 – jedynie paliw ciekłych „z zawartością biokomponentów od 4,5% (...)”, i odnosi się do „biokomponentów dodanych do tych paliw” (a nie do paliw z biokomponentami). Jego wysokość zależna jest zatem od procentowego udziału biokomponentów w paliwie, a zwolnienie wynosi 1,50 zł od każdego litra biokomponentów dodanych do paliw ciekłych (zawierających 4,5%-5% biododatków), 1,80 zł od każdego litra biokomponentów dodanych do biopaliw ciekłych (zawierających 5%-10% biokomponentów) i 2,20 zł od każdego litra biokomponentów dodanych do biopaliw ciekłych zawierających powyżej 10% biokomponentów.

Łatwo zauważyć, że uzyskanie zwolnienia biokomponentów z podatku akcyzowego możliwe jest tylko w przypadku sprzedaży paliw ciekłych zawierających co najmniej 4,5% biokomponentów, a także biopaliw ciekłych. Oznacza to, że chcąc z niego skorzystać producenci będą musieli niemal trzykrotnie w przypadku benzyn (4,5% zamiast 1,6%) i ponad czterdziestokrotnie w przypadku olejów napędowych (4,5% zamiast 0,11%) zwiększyć minimalny założony przez prawodawcę udział biokomponentów w paliwie. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje wszystkimi danymi umożliwiającymi precyzyjne wyliczenie ostatecznej ceny benzyny czy oleju napędowego, zakłada jednak, że paliwo z dodatkiem minimalnej prawem nakazanej zawartości biokomponentów musiałoby być wyraźnie droższe od paliwa czystego, a dla zrównania ceny paliwa czystego i paliwa z domieszką biokomponentów producenci musieliby (w przypadku paliw ciekłych – zapewne jedynych realnie dostępnych) osiągnąć niemal maksymalny ustawowo dopuszczalny poziom biododatku. Powyższe prowadzi do wniosku, że prawodawca (wspólnie ustawodawca, Rada Ministrów i Minister Finansów) w dość oryginalny sposób postanowił zrealizować zalecenie europejskie, bowiem w żaden sposób nie dąży do „konkurencyjności” paliw z dodatkiem biokomponentów, a jedynie dopuszcza praktyczne zrównanie ich cen z dostępnymi paliwami „czystymi”, przy jednoczesnej eliminacji tych ostatnich z rynku. Ponadto ciężar finansowy przedsięwzięcia przerzucił niemal w całości

na barki konsumentów. Wyraźnie widać też, że prawodawca innymi środkami usiłuje uzyskać efekt jakiego oczekiwał po pierwszej uchwalonej ustawie, która nie weszła w życie z powodu prezydenckiego weta.

9. Od 1 maja 2004 r. Polska uczestniczyć będzie w strukturach Unii Europejskiej, jednakże już w okresie przedakcesyjnym obowiązkiem wszystkich organów jest interpretacja prawa (w zakresie podlegającym dostosowaniu) uwzględniająca europejskie standardy (por. orzeczenia TK z: 27 września 1997 r., K. 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 37, 28 marca 2000 r., K. 27/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 62 oraz z 24 października 2000 r., K. 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255). Jak się powszechnie przyjmuje interpretacja stanowi zarówno uznany instrument implementacji prawa europejskiego w ogólności, jak i środek dostosowawczy prawa dla państw przygotowujących się do akcesji (por. S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 123 i nast.). Dlatego też od organów stosujących prawo oczekuje się zgodnej z prawem europejskim interpretacji prawa wewnętrznego (co wynika z art. 5 Traktatu Rzymskiego). Powoduje to, że nawet normy wspólnotowe, które same w sobie nie nadają się do bezpośredniego stosowania stanowią punkt odniesienia i obowiązkowe kryterium osiągnięcia zgodnej interpretacji (orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 10 kwietnia 1984 r., 14/83 – *Van Colson and Kamann*, Zb. Orz. 1891). Ponadto uznaje się powinność wykorzystania prawa europejskiego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego (orzeczenie ETS z 13 listopada 1991 r., C-106/89 – *Marleasing*, Zb. Orz. I 4135). Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska ma obowiązek stosowania się do zasad interpretacji wynikających z dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*). Dotyczy to także metod wykładni stosowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w tym w niniejszej sprawie – w której istnieje konieczność interpretacji granic pojęcia wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Jest to tym bardziej konieczne, że ogłoszenie niniejszego wyroku w dzienniku urzędowym nastąpi już po 1 maja 2004 r., a więc po formalnej akcesji. Stąd też odczytanie użytego w art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność gospodarcza” wymaga wykładni, odpowiadającej utrwalonemu orzecznictwu europejskiemu.

Zasada interpretacji prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu europejskiemu – także w działaniach Trybunału Konstytucyjnego – oparta jest na art. 91 ust. 1 Konstytucji, przy czym „ratyfikowaną umową międzynarodową” jest – do dnia 1 maja 2004 r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.), a w szczególności jego art. 68 i 69 (tak też powołany wyżej wyrok K. 15/97), zaś od 1 maja 2004 r. – Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej. „Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej”, o którym mowa w Konstytucji obejmuje między innymi

wykorzystanie takiej umowy przy konstruowaniu przez Trybunał Konstytucyjny wzorca konstytucyjnej kontroli prawa. Reasumując: przy konstrukcji wzorca konstytucyjności interpretacja (wykładnia) przyjazna prawu europejskiemu wymaga kierowania się dwoma wskazaniem: po pierwsze – wykładnię taką podejmować można pod warunkiem (i tylko wtedy), gdy prawo polskie nie wskazuje na wyraźne odmiennie ujęcie problemu (strategii jego rozwiązywania) w okresie poprzedzającym formalną akcesję, po wtóre zaś – w razie istnienia kilku możliwości interpretacyjnych, należy wybrać tę najbliższą dorobkowi wspólnotowemu (*acquis communautaire*).

10. Głównym problemem powstającym na tle niniejszej sprawy jest kwestia konstytucyjności ograniczenia wolności gospodarczej i dopuszczalnych granic tego ograniczania, a także kryteriów oceny konstytucyjności ograniczeń. Wolność gospodarcza jest konstytucyjną zasadą ustrojową, a Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak w wyroku z 28 stycznia 2003 r., K 2/02 (OTK ZU nr 1/2003, poz. 4) uznaje, iż należąc do fundamentów ustrojowych państwa wymaga interpretacji *in dubio pro libertate*. Tę regułę wykładni Trybunał przyjmuje w niniejszej sprawie i ona stanowi podstawę rozstrzygnięcia.

Wolność gospodarcza, nie jest wartością absolutną, a jej ograniczenie dopuszczalne jest w drodze ustawowej ze względu na ważny interes publiczny. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do ograniczenia wolności gospodarczej, nakreślenia jej granic, jak i sposobu rozumienia pojęcia „ważnego interesu publicznego”, wymaga oceny uwzględniającej fakt uczestnictwa Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim. Postulat wykorzystania prawa europejskiego jako inspiracji interpretacyjnej dla Trybunału Konstytucyjnego oznacza przede wszystkim wykorzystanie tego prawa do rekonstrukcji wzorca konstytucyjnego przy kontroli konstytucyjności. Nie jest to tożsame ze „stosowaniem” przez Trybunał Konstytucyjny prawa europejskiego, ani też z traktowaniem go jako bezpośredniego i wyłącznego punktu odniesienia dla kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny dokonuje bowiem oceny zaskarżonych aktów z punktu widzenia ich zgodności (bądź niezgodności) z Konstytucją, konieczne jest natomiast, aby rekonstruując konstytucyjny wzorzec kontroli posługiwał się nie tylko samym tekstem Ustawy Zasadniczej, lecz także, by – w zakresie w jakim ów tekst odwołuje się do terminologii, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu – badał znaczenia nadawane tym pojęciom i zasadom w dorobku prawnym zjednoczonej Europy. Należy również mieć świadomość, że zasady i reguły prawa wspólnotowego kształtują warunki swobody gospodarczej, w jakich działają także krajowi uczestnicy rynku.

11. Utworzenie europejskiego wspólnego rynku, polegającego na zniesieniu – co do zasady – ograniczeń w przepływie towarów, osób, usług i kapitału znacznie zmniejszyło uprawnienia regulacyjne państw członkowskich w zakresie możliwości wprowadzania w drodze władczej (także ustawowej) wyłączeń i wyjątków w zakresie czterech swobód (przepływu towarów, usług, osób i kapitału).

Gdyby polską ustawę o biokomponentach uznać za akt kształtujący rynek w odniesieniu do wszystkich producentów (sprzedawców), tak krajowych, jak zagranicznych, dochodziłoby (z punktu widzenia prawa wspólnotowego), do ograniczenia swobody przepływu towarów. Konsekwencją zagrożonych sankcjami nakazów ustawy o biokomponentach byłaby bowiem niemożność pojawienia się na polskim rynku innych paliw, a to z uwagi na władczo wyznaczony w polskiej ustawie udział biokomponentów. Sytuacja taka z punktu widzenia prawa wspólnotowego stanowiłaby przykład zastosowania przez ustawodawcę krajowego ograniczeń przy wykorzystaniu środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie, co jest *expressis verbis* zakazane w art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Wprawdzie

ograniczenia takie wolno wyjątkowo stosować, jednak dopuszczalne jest to tylko z przyczyn wskazanych w art. 30 Traktatu (takich jak: względy moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrona życia i zdrowia ludzi, zwierząt, roślin, narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, ochrona własności przemysłowej lub handlowej – zwraca uwagę pominięcie wśród tych kryteriów np. kreowania miejsc pracy). Jednocześnie przyjmuje się, że skorzystanie z tej wyjątkowej możliwości (wymagające jednocześnie ustanowienia wyjątku przy użyciu specjalnej procedury) nie może stanowić środka arbitralnej dyskryminacji, ani ukrytych ograniczeń w handlu. Zachodzi tu więc podwójne ograniczenie swobody ustawodawcy krajowego. Inaczej mówiąc – z punktu widzenia swobody działalności gospodarczej – nie dopuszcza się w ustawodawstwie wewnętrznym ograniczeń dyktowanych kryteriami innymi, niż wskazane w art. 30 Traktatu, a ograniczenia te nie mogą mieć charakteru arbitralnego. Pojęcie niedozwolonych środków równoważnych doprecyzowane zostało w bardzo szerokim orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które zdyskwalifikowało wewnętrzne nakazy i zakazy, skutkujące ograniczeniem dostępu do rynku wewnętrznego towarów importowanych (takich jak likiery, piwo, *pasta* /makarony/ czy czekolada), poprzez ustanowienie wewnętrznych wymagań co do ich cech czy składu jakościowego, celem stworzenia lepszych warunków produktom rodzimym odpowiadającym tym wymaganiom. W szczególności wskazać tu należy orzeczenie 120/78 *Rewe – Zentral AG* z 1979 r. (znane jako *Cassis de Dijon*), które ugruntowało zasadę, iż towar spełniający wymogi istniejące w kraju pochodzenia musi być dopuszczony do obrotu także w innych krajach UE. Zasada ta wykluczyła skuteczność ustanawianych prawem wewnętrznym ograniczeń, utrudniających dostęp do danego rynku krajowego towarom nieodpowiadającym cechom czy składowi jakościowemu, ustalonym mocą protekcyjnych aktów prawa wewnętrznego. Dodać należy, że ustawodawca krajowy dysponuje węższym zakresem swobody regulacyjnej, gdy idzie o cechy jakościowe samego towaru, natomiast ma większą swobodę w zakresie określania sposobów komercjalizacji towaru (rozróżnienie to ugruntowało w praktyce europejskiej orzeczenie ETS C- 267-268/1992, *Keck-Mithouard* z 1993 r.).

12. Wbrew przekonaniu wyrażonemu na rozprawie przez przedstawicieli Sejmu oraz Ministra Rolnictwa to, iż polityka rolna w ramach prawa europejskiego nie jest poddana w pełni regułom konkurencji, pozostaje bez znaczenia dla faktu, że polskie prawo wewnętrzne nie może (poprzez ograniczenia wynikające z ustawy o biokomponentach) w sposób skuteczny z punktu widzenia prawa wspólnotowego nakazać producentom (sprzedawcom) obcym komercjalizacji (wprowadzania do obrotu) na terenie Polski jedynie paliw odpowiadających warunkom ustalonym w ustawie, a więc zawierających biokomponenty. Paliwa bez biokomponentów nie należą bowiem do produktów rolnych, dlatego też nie można w odniesieniu do nich powoływać się na dopuszczalność (z uwagi na reguły polityki rolnej) szerszych, kreowanych polskim prawem ograniczeń w dostępie do rynku, ani zmuszać producentów (sprzedawców) do poddania się rygorom ustawy. Ponadto o niedopuszczalności takiego wpływu na rynek paliw nawet przy promocji paliw z dodatkiem biokomponentów stanowi wprost dyrektywa 2003/30/WE.

13. W żadnym z krajów UE nie ma obowiązku stosowania biopaliw (a już zwłaszcza biopaliw ze sztywną granicą ich procentowego udziału), czym innym jest bowiem ich promowanie, praktykowane w wielu krajach UE i będące przedmiotem dyrektywy, a czym innym ustawowe wymuszenie. Nie ulega wątpliwości, że paliwa pochodzące z krajów Unii Europejskiej – również te nie zawierające biokomponentów – będą musiały być dopuszczone na rynek Polski, zgodnie z przedstawioną „zasadą kraju

pochodzenia”. W jawnym konflikcie z tą zasadą pozostaje jednak wiążący i opatrzony sankcją, nakaz zawarty w ustawie o biokomponentach. W tej sytuacji ustawowa regulacja stawałaby się środkiem dyskryminacji towarów importowanych do Polski (bo utrudnia obrót paliwami „czystymi”). Gdyby natomiast założyć, że ustawa o biokomponentach, nie dotycząc (z racji zasad wynikających z prawa wspólnotowego i powinności podporządkowania się tym zasadom przez władze krajowe) producentów (sprzedawców) zagranicznych, odnosi się tylko do producentów (sprzedawców) krajowych – wówczas doszłoby do dyskryminacji *à rebours*, to znaczy dotyczącej tylko polskich producentów (sprzedawców) paliw. W takim bowiem wypadku nastąpiłoby znaczące pogorszenie sytuacji polskich producentów (którzy – w przeciwieństwie do podmiotów zagranicznych – musieliby „wzbogacać” paliwa biokomponentami, ponosić związane z tym dodatkowe koszty, a także prowadzić stosowną sprawozdawczość i być narażonymi na sankcje). Wynika to z faktu, że w warunkach obowiązywania zaskarżonej ustawy – po przystąpieniu do Unii Europejskiej – na polskim rynku albo nie będą mogły znaleźć się „czyste” paliwa importowane (co nie wchodzi w rachubę z uwagi na art. 28 Traktatu), albo będą one przedmiotem obrotu na równi z paliwami produkowanymi w Polsce – obowiązkowo „wzbogaconymi” o prawem nakazany udział biokomponentów, co – zarówno wobec ciężarów nakładanych przez zaskarżoną ustawę, a wiążących się z wprowadzaniem do obrotu biopaliw, jak również wobec poglądów większości konsumentów – stawiać może polskich producentów w bardzo trudnej sytuacji.

Problem dyskryminacji *à rebours* nie wchodzi (inaczej niż kwestia dopuszczenia do rynku jednego z krajów wspólnoty produktów wytworzonych na wspólnym rynku) w zakres zainteresowania prawa wspólnotowego (por. przykładowo orzeczenie ETS C 98/86, *Ministère Public v. Mathot*, z 1987 r.). Nie ulega natomiast wątpliwości, że ochrona przed taką dyskryminacją *à rebours* jest zadaniem władz krajowych, dlatego także na Trybunale Konstytucyjnym ciąży powinność dostrzegania problemu, stwarzanego taką dyskryminacją. Stąd też, oceniając zgodność zaskarżonych norm zawartych w ustawie o biokomponentach z wzorcem konstytucyjnym, którym jest wolność gospodarcza, Trybunał Konstytucyjny dostrzega kwestię dyskryminacji *à rebours* i uznaje, że pojęcie wolności gospodarczej winno być interpretowane w zgodzie z prawem europejskim, co oznacza, iż władze państwowe nakładając na podmioty gospodarcze (w tym przypadku wprowadzające do obrotu paliwa) ograniczenia ze względu na ważny interes publiczny, muszą uwzględniać niedopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej i faktycznej podmiotów krajowych i zagranicznych. Skoro więc – ze względu na zasadę kraju pochodzenia (stanowiącą konsekwencję art. 28 i 30 Traktatu) – nie można poddać paliw wyprodukowanych za granicą i wprowadzanych na polski rynek rygorom, nałożonym ustawą o biokomponentach na polskich producentów, to nie sposób uznać, że wiążące tych ostatnich ograniczenia wynikające z zaskarżonej ustawy mogą być uznane za zgodne z „ważnym interesem publicznym”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Rozwiązanie prowadzące w konsekwencji do dyskryminacji polskich producentów (sprzedawców) wobec producentów zagranicznych – nie może być uznane za uzasadnione ważnym interesem publicznym. Należy przy tym dodać, że skoro producenci zagraniczni mogą na terenie Polski swobodnie wprowadzać do obrotu czyste paliwo, to przytaczane przed twórców ustawy względy, co do wpływu rynku biokomponentów na przyrost miejsc pracy w rolnictwie podlegają podważeniu. Założenie to bowiem nie brało pod uwagę (jak to wykazał przebieg rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym) faktu, iż producentom zagranicznym nie sposób narzucić powinności wprowadzania do obrotu wyłącznie paliw zawierających biokomponenty.

Z powyższego wynika, że interpretacja pojęcia „wolność działalności gospodarczej”, dokonana w duchu prawa wspólnotowego, wyklucza:

1) możliwość uznania za mieszczące się w swobodzie regulacyjnej ustawodawcy takich postanowień ustawowych, które jawnie przeczą wiążącym Polskę zobowiązaniom międzynarodowym,

2) takie rozumienie wolności gospodarczej, które skutkowałoby tolerowaniem w polskim prawie zjawiska dyskryminacji *à rebours*, godzącej w polskie podmioty gospodarcze.

W tym więc zakresie uznać należy, że doszło do przekroczenia granic swobody regulacyjnej ustawodawcy.

14. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty stawiane przez wnioskodawcę art. 12 ust. 1 i 6 i art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach winny być rozpatrywane łącznie. Wynika to z faktu, że ustawodawca w pierwszym z tych przepisów nałożył na przedsiębiorców pewne obowiązki, w drugim zaś ustanowił sankcję za niewywiązywanie się z nich. Jeśli zatem sam obowiązek zostałby uznany za niekonstytucyjny, to za sprzeczną z Ustawą Zasadniczą musiałaby zostać uznana również ustawowa sankcja. Inaczej powstałaby absurdalna sytuacja pozostawienia w systemie prawnym sankcji za nieistniejące już „przestępstwo” (co sprzeczne byłoby z zasadą *nulla poena sine crimine*).

Przechodząc do analizy zgodności zaskarżonego art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach z art. 20 i 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny staje przed zasadniczym dylematem, polegającym na konieczności wyboru któregoś z dwóch wariantów interpretacyjnych zaskarżonego przepisu (przedstawionych w pkt 3 uzasadnienia). Nie ulega wątpliwości, że każdy wybór wstępny implikuje odmienne dalsze ustalenia. Przyjęcie interpretacji pierwszej (każdy litr paliwa musi zawierać minimum biokomponentów) wiąże się z uznaniem, że konsumenci pozbawieni są możliwości nabycia paliwa innego niż „wzbogacone” o biokomponenty. Przyjęcie interpretacji drugiej – choć pozwala założyć, że klienci będą przypuszczalnie mieli możliwość nabycia czystego paliwa – wyostreza problem informowania konsumentów o fakcie i procentowej zawartości biokomponentów w nabywanym paliwie. Skoro bowiem część paliw ciekłych może (ma) być czysta, zaś – według składanych w mediach deklaracji – producenci długo jeszcze nie zamierzają oferować biopaliw z oddzielnych dystrybutorów, ani też czystych biokomponentów, to – dla wypełnienia rocznego limitu – w pozostałych wprowadzonych do obrotu paliwach ciekłych zawartość biokomponentów musi przekraczać minimum ustalone rozporządzeniem. Nie jest zaś wielu klientom obojętne czy tankują benzynę o zawartości 1,60% czy 4,99% bioetanolu, albo olej napędowy o zawartości 0,11% czy 4,99% estrów.

Dla potrzeb dalszych rozważań – choć bez przesądzania o jego wyłącznej słuszności – Trybunał Konstytucyjny – kierując się zgodnym stanowiskiem uczestników postępowania – przyjmuje drugi wariant interpretacyjny znaczenia zaskarżonego przepisu, a więc takie jego rozumienie, zgodnie z którym ustalone limity dotyczą rocznej produkcji „globalnej”, a ustawodawca nie przesądza, że każde wprowadzane do obrotu paliwo musi zawierać określony udział biokomponentu. Konstatacja ta pociąga za sobą stwierdzenie, że skoro obowiązek wprowadzenia pewnej ilości biokomponentów dotyczy całej produkcji w danym roku kalendarzowym i nie oznacza konieczności zapewnienia równego udziału biokomponentu w całym wprowadzanym paliwie, to w poszczególnych okresach tego roku kalendarzowego paliwo dostarczane do stacji paliw może zawierać różne ilości biokomponentów. Oczywiście udział biokomponentów nie może przekraczać przewidzianego prawem maksimum (w odniesieniu do paliw, bowiem w stosunku do biopaliw maksima nie zostały ustalone). Wynika stąd, że osoba zaopatrująca się na stacji paliw nie ma pewności, jaka dokładnie ilość biokomponentów znajduje się w będącym

przedmiotem transakcji paliwie. Kwestią tą Trybunał Konstytucyjny zajmie się w dalszej kolejności.

Mocą zaskarżonej normy ustawodawca zobowiązał producentów do wprowadzania do obrotu biokomponentów w ilości proporcjonalnej do ogółu paliwa. Mają oni obowiązek samodzielnie produkować biokomponenty lub też nabywać je od pierwszych przetwórców lub wytwórców (art. 12 ust. 3 ustawy). Tym samym ustawodawca narzucił im zmianę (względnie uzupełnienie) profilu produkcji (prócz dotychczasowej produkcji paliw, produkcja biokomponentów), albo nałożył na nich obowiązek zawierania określonych umów cywilnoprawnych. Jest oczywiste, że każdy producent jakiegokolwiek dobra konsumpcyjnego przeprowadza szczegółowe analizy opłacalności produkcji i potencjalnego zbytu swych wytworów. Od wyników takiej analizy uzależnia on następnie decyzję o podjęciu (względnie zaniechaniu) i rozmiarze produkcji. Ustawodawca w sposób arbitralny uniezależnił podjęcie produkcji określonych towarów przez samodzielne podmioty gospodarujące od jakichkolwiek oszacowań zainteresowania klientów, tym samym – w sposób skrajny – ograniczył możliwości decyzyjne producentów. Znając poważne zastrzeżenia co do walorów użytkowych paliw z bio-dodatkami, ustawodawca uznał jednocześnie za stosowne wymuszenie popytu na takie paliwa, pozbawiając w istocie klientów możliwości wyboru. Ów brak wyboru wynika z faktu, że wobec ujawnianego w sondażach braku zainteresowania biopaliwami albo biokomponentami jako paliwami samoistnymi producenci cały nakazany prawem „udział” biokomponentów będą zmuszeni dodać do paliw ciekłych. Tym samym w praktyce powstaje dwojaki przymus: po stronie producentów – wprowadzania na co do zasady wolny rynek określonego towaru, zaś po stronie konsumentów – nabycia tego towaru, nawet wbrew ich woli.

Powyższe przesądza o naruszeniu przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę, że naruszenie nastąpiło z zachowaniem formy ustawowej, niezbędna jest analiza, czy znajduje ono uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym” (niezależnie od stwierdzonej wyżej niezgodności z owym interesem z racji godzenia w interesy polskich producentów), a zatem czy – jak wskazano wyżej – przemawiają za nim przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

15. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa „konieczność” musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, iżby wprowadzone ograniczenia (nawet znajdujące należyte uzasadnienie) nie naruszały istoty wolności i praw. Samo kryterium „konieczności”, łączące się z zasadą proporcjonalności oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie pominąć można analizę dokonanego naruszenia w aspekcie przesłanek bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz ochrony zdrowia i moralności publicznej jako, że wartości te nie wiążą się z produkcją, obrotem ani stosowaniem paliw z dodatkiem biokomponentów. Tym samym zagadnienie rozpatrywać należy jedynie w aspekcie przesłanek: ochrony środowiska oraz ochrony praw i wolności innych osób, a rozstrzygnięcie w tym zakresie wymaga odniesienia się do motywów

przyświecających ustawodawcy uchwalającemu ustawę o biokomponentach, a wymienionych w uzasadnieniu projektu.

Projektodawcy ujawnili trzy „zasadnicze cele” proponowanych rozwiązań, którymi są: „tworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie i jego otoczeniu”, „poprawa dochodów rolników oraz poszerzenie rynków zbytu na produkty rolnicze nieżywnościowe” oraz „ochrona środowiska naturalnego”. Do przesłanki ochrony środowiska Trybunał Konstytucyjny powróci w dalszej części rozważań, tymczasem przeanalizuje stosunek deklarowanych celów ustawy do konstytucyjnych wolności i praw.

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie miejsc pracy – w ujęciu ogólnym, to jest bez wskazywania konkretnego sektora gospodarki (a zatem i w rolnictwie) – stanowić musi element polityki państwa, o którym mowa w art. 65 ust. 5 Konstytucji odwołującym się do „pełnego, produktywnego” zatrudnienia. Nie istnieje jednak konstytucyjne prawo do zatrudnienia w takim znaczeniu, w jakim zasada proporcjonalności odwołuje się do ochrony praw i wolności innych osób i z całą pewnością to nie państwo ma obowiązek tworzenia miejsca pracy. Inaczej rozwiązaniem wszystkich problemów rynku pracy byłoby obowiązkowe zatrudnienie wszystkich bezrobotnych w szeroko pojętej sferze budżetowej. Z drugiej strony polityka państwa nie powinna prowadzić do zmniejszania liczby miejsc pracy ze względu na nadmierne krępowanie przedsiębiorczości i utrudnianie elastycznego zatrudniania w sektorze niepublicznym. Podkreślić trzeba, że ustawodawca konstytucyjny *expressis verbis* wyjaśnił na czym polegać ma prowadzenie polityki pełnego i produktywnego zatrudnienia. Wskazał on, że polityka ta winna przejawiać się realizacji programów zwalczania bezrobocia, w tym w organizowaniu i wspieraniu poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. W tym kontekście poza wątpliwością pozostaje, że „tworzenie miejsc pracy w rolnictwie i jego otoczeniu” nie stanowi wprost realizacji konstytucyjnego nakazu, o którym mowa w art. 65 ust. 5 Ustawy Zasadniczej. W związku z tym nie można uznać dostępu do miejsca pracy (ani w rolnictwie ani w jakimkolwiek innym sektorze) za prawo podmiotowe, wobec czego nie sposób uzasadnić nim konieczności ograniczenia wolności gospodarczej. Oznacza to, że trzeba zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, iż nałożenie na producentów obowiązków w zakresie wprowadzania do obrotu biokomponentów nie znajduje uzasadnienia w normie programowej, jaką jest art. 65 ust. 5 Konstytucji. W tym miejscu na marginesie zwrócić należy uwagę na całkowicie rozbieżne szacunki dotyczące liczby miejsc pracy, które powstać mogłyby dzięki masowemu dodawaniu do paliw biokomponentów. Pierwotnie mowa była nawet o 100 tysiącach miejsc pracy, potem o ok. 30-40 tysiącach, obecnie zaś o jednym tysiącu i 2-3 tysiącach powstałych dzięki dość enigmatycznemu „efektowi mnożnikowemu”, a za pewne uznać można jedynie miejsca pracy w aparacie kontroli handlowej i fiskalnej, wymienione w stanowisku Szefa KPRM.

Jako, że poszerzenie (czy – jak w zaskarżonej ustawie – wymuszenie) rynków zbytu na jakikolwiek asortyment towarów prowadzi do zwiększenia dochodów wytwórców tych towarów, deklarowany cel ustawy w postaci „poprawy dochodów rolników oraz poszerzenia rynków zbytu na produkty (...) nieżywnościowe) sprowadzić można do pierwszego elementu, czyli zwiększenia dochodów pewnej grupy zawodowej, czy też społecznej.

Nie ulega wątpliwości, że każdy człowiek – przedstawiciel dowolnego zawodu – chciałby za wykonywaną pracę otrzymywać najwyższe możliwe wynagrodzenie. Co więcej znany jest psychologiczno-ekonomiczny mechanizm wzrostu potrzeb w miarę przyrostu płacy (pracownik analizuje jak radykalnie – w sensie ekonomicznym – poprawiłoby się jego życie gdyby otrzymał np. 1.000 zł podwyżki; przez jakiś czas po jej otrzymaniu jest usatysfakcjonowany, później jednak ponownie zaczyna myśleć o kolejnej podwyżce), związany z podnoszeniem stopy życiowej. Niemniej jednak nie jest

konstytucyjnym obowiązkiem państwa zapewnienie wszystkim obywatelom odpowiednio wysokich, satysfakcjonujących ich zarobków. Nie zmienia to także faktu, że uzyskiwanie przez kogokolwiek dochodów w ogóle, a tym bardziej ich „poprawa”, czyli zwiększenie wysokości, nie są niczym prawem konstytucyjnym. Brak konstytucyjnego prawa do wyższych dochodów dotyczy również polskich rolników. Ich często trudna (jak zresztą w przypadku wielu grup społecznych i zawodowych) sytuacja materialna znana jest Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie zmienia jednak faktu, że ani rolnicy, ani przedstawiciele niemal żadnego innego zawodu nie mają podstaw do poszukiwania w Konstytucji gwarancji wynagrodzenia. Szczególnym wyjątkiem są tu sędziowie, którym ustrojodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji zagwarantował „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków”. Jednak nawet w ich przypadku – po starannej analizie zagadnienia – Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne domaganie się wyższych dochodów z powołaniem się bezpośrednio na normę konstytucyjną (por. postanowienie z 22 marca 2000 r., P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67 i wyrok z 4 października 2000 r., P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Skoro nawet w odniesieniu do grupy zawodowej, której status został w Ustawie Zasadniczej dość szczegółowo unormowany, wysokość wynagrodzeń jej przedstawicieli nie jest prawem podmiotowym chronionym konstytucyjnie, to tym bardziej nie można uznać, że inna grupa zawodowa – rolnicy może z powołaniem Konstytucji domagać się wyższych dochodów. W związku z tym nie sposób uznać, że ochrona praw innych osób (praw rolników do wyższych dochodów) wypełnia konstytucyjną przesłankę koniecznego w demokratycznym państwie prawnym ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Przechodząc do analizy ochrony środowiska jako przesłanki ograniczenia wolności i praw Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w sferze deklaracji została ona spełniona. Istotne jest jednakże, czy spełniona została ona w sferze rzeczywistej, a nade wszystko, czy kształt przyjętych rozwiązań ustawowych jest odpowiedni i należyście uzasadniony „koniecznością” z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa.

Biokomponenty dodawane do paliw ciekłych i biopaliw ciekłych albo stanowiące paliwa samoistne, wytwarzane są z tzw. odnawialnych źródeł energii. Estry – dodawane do olejów napędowych – wytwarzane mają być z rzepaku albo melasy, odpadów przemysłu spożywczego lub gastronomii zawierających węglowodany, tłuszczów roślinnych albo zwierzęcych oraz tłuszczów pochodzących z procesów utylizacji zwierząt lub oczyszczania ścieków (art. 2 pkt 5 i 3 ustawy). Z kolei bioetanol – dodawany do benzyn – wytwarzany ma być z rzepaku, ziaren zbóż, kukurydzy, ziemniaków, buraków cukrowych lub ich części, zawierających tłuszcze lub węglowodany oraz z melasy, odpadów przemysłu spożywczego lub gastronomii zawierających węglowodany, tłuszczów roślinnych albo zwierzęcych oraz tłuszczów pochodzących z procesów utylizacji zwierząt lub procesów oczyszczania ścieków (art. 2 pkt 6, 1 i 3 ustawy). Rzecznik Praw Obywatelskich przytoczył znane zastrzeżenia wskazujące, że intensyfikacja produkcji rolnej, większe zużycie paliwa o gorszych właściwościach oraz produkty uboczne spalania biokomponentów mogą wywołać negatywne skutki dla środowiska. Zastrzegł przy tym, że nie do niego należy wiążące rozstrzygnięcie tej kwestii. Trybunał Konstytucyjny również nie jest powołany do wydania w tej kwestii werdyktu, zgadza się jednak z tezą, że pogląd o dobroczynnym wpływie produkcji i użycia biokomponentów na środowisko naturalne jest jednym z wielu poglądów, być może uzasadnionym lecz wymagającym dalszych badań. Biorąc pod uwagę, że kwestia pozytywnego wpływu produkcji i używania biokomponentów nie przedstawia się jednoznacznie z punktu widzenia ich wpływu na stan środowiska naturalnego, trudno przyjąć, że działania wymuszające taką produkcję i wykorzystanie jej owoców konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Skoro zaś spełnienie się warunku konieczności jest wątpliwe (choć Trybunał Konstytucyjny nie

wyklucza, że wątpliwości mogą zostać w wyniku szczegółowych badań rozwiane), to nie sposób uznać, że ustawowe ograniczenie wolności gospodarczej jest należycie uzasadnione.

Uznanie, że art. 12 ust. 1 i 6 zaskarżonej ustawy bez należytego uzasadnienia konstytucyjnymi przesłankami ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej, implikuje stwierdzenie niekonstytucyjności sankcji przewidzianej w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach, grożącej producentom za niewywiązywanie się obrażającego Ustawę Zasadniczą obowiązku.

16. Przechodząc do kwestii naruszenia praw konsumentów poprzez praktyczne nałożenie na nich obowiązku nabywania paliw z domieszką biokomponentów stwierdzić należy co następuje.

Zaskarżony art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach stanowi, że „do obrotu bez oznakowania określającego procentową zawartość biokomponentów można wprowadzać wyłącznie paliwa ciekłe”. W zestawieniu z nakazem zainstalowania odrębnych i odpowiednio oznakowanych dystrybutorów biopaliw oznacza to, że jedynie w przypadku tych ostatnich nabywcy będą mieli świadomość jaki jest udział biokomponentu w oferowanym im paliwie. Jednocześnie podobnej świadomości nie mogą mieć nabywcy paliw ciekłych, czyli – jak wykazano wcześniej – zdecydowana większość kierowców. Skoro bowiem – o czym była już mowa – producenci nie noszą się z zamiarem szybkiego oferowania biopaliw, to cały narzucony rozporządzeniem udział biokomponentów muszą zawrzeć w paliwach ciekłych, zaś konstrukcja obniżki akcyzy skłaniać ich będzie do wyraźnego przekraczania minimum unormowanego rozporządzeniem. Tym samym konsumentowi – dla zorientowania się w składzie paliwa – nie wystarczy już znajomość obowiązującego prawa i podstaw matematyki.

Skoro Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podąża tokiem rozumowania uczestników postępowania i uznaje, że producenci mogą dodawać biokomponenty w różnych ilościach, a zatem mogą wprowadzać do obrotu paliwo czyste i paliwo z dodatkiem biokomponentów, to istotnego znaczenia nabiera proporcja tych składników w poszczególnych partiach towaru dowożonych na stacje benzynowe. Z przyjętej interpretacji wynika bowiem w praktyce, że cysterny zaopatrujące punkty sprzedaży detalicznej (stacje paliw) raz mogą przywieźć benzynę czystą (0% bioetanolu czy eterów), innym razem zawierającą minimalną ilość biokomponentu (1,60% bioetanolu, od października 2,40% bioetanolu), innym zaś znów razem – z maksymalną domieszką prawem dopuszczalną (5% bioetanolu, 15% eterów). To samo dotyczy olejów napędowych i zawartości w nich estru.

Wobec kontrowersji co do właściwości jezdnych paliw z dodatkiem biokomponentów i ich wpływu na silniki (zarówno iskrowe jak diesla), znacznej części konsumentów może nie być obojętne jakie paliwo danego dnia jest im na konkretnej stacji oferowane. Każdy racjonalnie myślący konsument – obojętnie jakiego towaru – dąży do maksymalizacji zysku („wydać jak najmniej pieniędzy”) i minimalizacji strat własnych („w ramach jak najniższej ceny otrzymać możliwie najlepszy towar”). Jeśli kierowca stwierdzi, że paliwa z dodatkiem biokomponentów (w tym biopaliwa) nie szkodzą jego autu i nie zmieniają istotnie jego osiągow, a przy tym (dzięki systemowi zachęt ekonomicznych) będą tańsze – choćby nieznacznie – od paliw bez domieszek, wówczas będzie tankował wyłącznie paliwa „wzbogacone” o biokomponenty. Jeśli natomiast w praktyce (bo ustawa nie nakłada obowiązku badań wpływu paliw ciekłych *sensu stricto* na silniki – co słusznie podkreśla wnioskodawca) potwierdziłby się negatywny wpływ paliw ciekłych na stan silników, ekonomię jazdy i osiągi pojazdów to wielu kierowców poszukiwałoby na stacjach paliw benzyny albo oleju napędowego czystego, czy też

zawierającego jak najmniejszą domieszkę biokomponentów. Dla owocności takich poszukiwań wiodące znaczenie ma jednoznaczna, dostępna konsumentowi informacja, która uniezależniałaby go od ustnych „zapewnień” obsługi stacji o „czystości” sprzedawanego paliwa. Odnosząc się do wyrażonego na rozprawie poglądu, że klienci mogą na stacji paliw żądać atestu i z tego dokumentu dowiedzieć się, jakie paliwo jest im oferowane, przewidzieć można, że dopóki nie będzie ustawowego obowiązku wywieszenia takiego atestu w miejscu dostępnym, albo przynajmniej jego udostępnienia na żądanie klienta, dopóty sprzedawcy – powołując się na tajemnicę handlową, albo inne przeszkody – będą odmawiali.

17. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że prawo konsumenta do informacji jest wartością konstytucyjną i z konstatacją tą należy się zgodzić. Ochronę konsumenta przewiduje art. 76 Konstytucji, który jednak nie kreuje sam w sobie określonego jej poziomu, dlatego też przepis ten nie jest źródłem bezpośrednio zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie konsumentów. Niemniej jednak przepis ten zobowiązuje władze publiczne do działań w celu ochrony życia, zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa konsumentów, jak również do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres ochrony konsumenta wyznaczony jest na poziomie ustawowym, co nie oznacza jednak, że każda regulacja ustawowa w tym zakresie musi być uznana niejako „na kredyt” za zgodna z konstytucją. Ustawy kreujące ochronę konsumenta także są bowiem przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż realizacja ochrony konsumenta, rozumianej jako wynikający z art. 76 Konstytucji obowiązek, ciążyący na organach państwa, musi odbywać się zgodnie z zasadami i wymogami stawianymi tej ochronie w prawie europejskim. Kwestia ta bowiem jest w pewnym zakresie objęta harmonizacją prawa na szczeblu wspólnoty europejskiej. Tak więc sam kierunek i główne zasady owej ochrony muszą być określane z tej właśnie perspektywy.

Ochrona konsumenta nie jest działaniem o charakterze protekcyjnistyczno-paternalistycznym, lecz zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są – w porównaniu do profesjonalnego partnera (sprzedawcy, usługodawcy) – ograniczone. Konsument ma słabszą pozycję przetargową, a jego swoiste upośledzenie wynika z przyczyn systemowych, determinowanych pozycją rynkową. Z tej też przyczyny działania na rzecz ochrony konsumenta, które mają umocnić jego pozycję wobec profesjonalnego partnera służą wyrównaniu ich szans i zapewnieniu – także na rynku detalicznym, swobody dokonania wyboru i podjęcia nieskrępowanej decyzji. Istotą ochrony konsumenta nie jest więc nadawanie mu dodatkowych nadzwyczajnych przywilejów, lecz poddanie całości obrotu praktykom „rynkowo-kompensatoryjnym”, które mają przywrócić utraconą zdolność decydowania o konsumpcji. Europejska koncepcja ochrony konsumenta opiera się na zwiększeniu wiedzy i zakresu dostępnych informacji, a przez to na umożliwieniu rzeczywiście wolnego i swobodnego własnego działania przy dokonywaniu wyborów konsumpcyjnych. Udział konsumenta w procesach rynkowych powinien być kształtowany w taki sposób, aby mógł on swobodnie i w zgodzie z własnym interesem zaspakajać – poprzez konkretne transakcje – swe uświadomione potrzeby, na podstawie dostarczonej wiedzy i informacji. Z tego powodu strategicznym założeniem nowoczesnej ochrony konsumenta jest zasada przejrzystości, jawności, rzeczywistej dostępności jasnej, pełnej i zrozumiałej informacji handlowej. Zasada ta, którą nazwać można „ochroną przez informację” pozwala na uniknięcie zarzutu, iż protekcyjnistyczny charakter mają inne (władcze) środki ochrony konsumenta, wprowadzane w poszczególnych krajach. Pozwala to również uniknąć zarzutu stosowania

przez państwo chroniące konsumenta „środków równoważnych”, zakazanych przez art. 28 Traktatu, o czym już wyżej była mowa. Podkreślić należy też, że nowoczesna ochrona konsumenta, realizowana w warunkach europejskiego wspólnego rynku zakłada powinność dostarczenia konsumentowi wymaganego poziomu informacji, co oznacza, że konsument nie musi się o niezbędną informację w szczególny sposób ubiegać, bowiem winna być mu ona udostępniona. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że w czasie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel Sejmu wyraził pogląd, iż właściwy poziom informacji o nabywanym paliwie zapewnia konsumentowi możliwość zwrócenia się do sprzedawcy o udostępnienie stanowiącego załącznik do faktury atestu, w którym podana jest informacja o składzie konkretnej dostawy paliwa (w tym o zawartości biokomponentów).

Ochrona konsumenta wymaga zapewnienia mu odpowiedniego poziomu informacji i wiedzy o towarze i warunkach transakcji. Tylko tytułem przykładu wskazać należy, że zgodnie z art. 23a ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.), nieudzielenie konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów co pociąga za sobą określone prawem skutki. Jednocześnie na podstawie art. 3 ustawy ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 141, poz. 1176), sprzedawca obowiązany jest udzielić kupującemu jasnych, zrozumiałych i niewprowadzających w błąd informacji, wystarczających do prawidłowego i pełnego korzystania ze sprzedanego towaru konsumpcyjnego, przy czym ustawowy katalog niezbędnych informacji nie ma charakteru zamkniętego. Charakter komplementarny względem powyższych postanowień ma art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503), zgodnie z którym czynem nieuczciwej konkurencji jest brak oznaczenia towaru, mogący wprowadzić klientów w błąd co do jego pochodzenia, ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, konserwacji lub innych istotnych cech towaru. Przepisy te konkretyzują powinności wynikające z art. 76 Konstytucji, niezależnie od nich istnieje jednak generalny obowiązek dostarczania konsumentowi informacji niezbędnej (np. ostrzeżenia go o niebezpieczeństwach wiążących się z nabywanym towarem lub usługą), a także użytecznej, to jest takiej, która umożliwiłaby mu świadome uczestnictwo w obrocie i dokonywanie swobodnych wyborów. W tej sytuacji za błędny należy uznać pogląd (wyrażony podczas rozprawy przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego oraz przedstawiciela Ministra Rolnictwa), jakoby informacja o zawartości biokomponentów miała charakter zbędny dla nabywcy paliwa, i to w sytuacji, gdy realna zawartość biokomponentów w paliwie jest rozliczana w skali rocznej.

18. Choć art. 76 Konstytucji sam w sobie nie statuuje prawa podmiotowego, to jednak – jak wcześniej wywiódł Trybunał Konstytucyjny – formułuje określone obowiązki państwa, które muszą znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych. Z przytoczonych wyżej przepisów trzech ustaw wynika, że ustawodawca wywiązał się z konstytucyjnego obowiązku uznając, że prawo konsumenta do uzyskania pewnych informacji stanowi jedną z zasadniczych gwarancji jego bezpiecznego i świadomego funkcjonowania na rynku, umożliwiającego mu odegranie właściwej roli w mechanizmie kształtowania konkurencji. Zwornikiem konstytucyjnym prawa konsumenta do „bycia poinformowanym” jest art. 54 ust. 1 Konstytucji, w którym prawo to znajduje zakotwiczenie i potwierdzenie. Przepis ten „każdemu” – a więc i konsumentowi – zapewnia wolność pozyskiwania informacji. Za nietrafne uznać trzeba redukowanie tego przepisu (zwłaszcza w zakresie „pozyskiwania informacji”) tylko do tradycyjnie pojętego

uczestnictwa w dyskursie politycznym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednostka występuje w społeczeństwie w wielu rolach społecznych, a jedną z nich jest rola konsumenta. Z tego więc punktu widzenia oczywiste jest, że art. 54 Konstytucji – w zakresie ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi – stanowi gwarancję realizacji art. 76 Konstytucji. Wskazać należy, że także na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do informacji obejmuje sobą *commercial speech*, co powoduje, że przepisy o wolności informacyjnej chronią np. informacje handlowe (por. orzeczenie *Casado Coca v. Hiszpania* z 24 lutego 1994 r.). Nie ma zaś żadnych przesłanek ani argumentów, przemawiających za przyjmowaniem na tle art. 54 Konstytucji węższej niż w Konwencji interpretacji zakresu przedmiotowego ochrony. Byłoby to szczególnie niezrozumiałe gdy zważy się konstytucjonalizację ochrony konsumenta, jako zadania organów państwa.

Skoro zaś po pierwsze: ochrona konsumenta poprzez dostarczenie mu niezbędnej informacji jest strategicznym założeniem współczesnej ochrony konsumenta w ogólności, po wtóre: jego ochrona przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi jest konstytucyjnym zadaniem władzy publicznej (art. 76 Konstytucji) i po trzecie: art. 54 Konstytucji nie zawiera wyłączenia informacji handlowej, gwarantującej konsumentowi jawność stosunków rynkowych, to Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawa o biokomponentach nie odpowiada konstytucyjnym standardom w zakresie ochrony konsumenta.

19. Z wyżej przedstawionych przyczyn sposób skorzystania przez ustawodawcę z przysługującej mu swobody regulacyjnej uznać trzeba za niewłaściwy i nieproporcjonalny. Nie przewidział on bowiem informacji (choćby przez wprowadzenie odpowiednich oznaczeń dystrybutorów paliwa) o tym jaki towar jest w istocie oferowany konsumentowi.

Tego rodzaju informacja umożliwiłaby nabywcy podjęcie świadomej decyzji i dokonanie wyboru, co prowadziłoby do spełnienia podstawowych standardów ochrony konstytucyjnie należnej konsumentowi. Zaznaczyć należy, że ani prace przygotowawcze nad ustawą, ani towarzysząca im dyskusja – nie dostarczyły dowodów, iż interesy informacyjne konsumenta w ogóle były analizowane z punktu widzenia pozostających z nimi w konflikcie interesów producentów i dystrybutorów paliw, i że ostateczny kształt ustawy w tym zakresie jest wyrazem wyważonego, świadomego kompromisu, który poddawałby się ocenie z punktu widzenia proporcjonalności rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny powraca tu ponadto do kwestii wysoce niejasnego sposobu określenia procentowego udziału biokomponentów w paliwie, wykluczającego świadomość konsumenta co do tego jakie paliwo w danym momencie kupuje. Kwestia ta powinna znaleźć odpowiednią przeciwwagę w odpowiednio ukształtowanym obowiązku informacyjnym producenta i sprzedawcy. Jeśli rzeczywiście – jak wskazywał podczas rozprawy przedstawiciel Sejmu – nie jest możliwe precyzyjne oznakowanie na dystrybutorach paliw ciekłych procentowej zawartości biokomponentów (z uwagi na „chwiejność” proporcji w ramach poszczególnych dostaw), to za wystarczające uznać można byłoby wyraźne oznaczenie dystrybutorów zawierających „czyste” paliwo (bez dodatku biokomponentów) i dystrybutorów zawierających paliwo ciekłe *sensu stricto*, to jest zawierające procent biokomponentów, mieszczący się w przedziale pomiędzy minimum określonym rozporządzeniem, a ustawowym maksimum.

20. Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że niniejszym wyrokiem nie rozstrzyga o samej idei promowania użycia paliw z dodatkiem biokomponentów. Na podstawie dotychczasowych badań i doświadczeń ze stosowaniem biopaliw (*sensu largo*, nie zaś obowiązującej ustawowej definicji) nie można jednoznacznie rozstrzygnąć o ich szkodliwości albo nieszkodliwości z punktu widzenia wielorakich interesów

konsumentów. Trybunał Konstytucyjny niniejszym orzeczeniem nie wyklucza możliwości ani zasadności produkcji i obrotu paliwami z dodatkiem biokomponentów, podkreśla jednak, że z punktu widzenia Konstytucji nie może się to odbywać na zasadzie jakiegokolwiek przymusu – czy to przymusu produkcji, czy to przymusu zakupu.

Dla należytego uwidocznienia nawarstwionych w sprawie problemów, warto konstrukcję zaskarżonej ustawy odnieść do innego rodzaju dóbr konsumpcyjnych, również budzącego ożywione dyskusje i kontrowersje, czyli do żywności modyfikowanej genetycznie (tzw. GMO). Dla celów tych rozważań przyjąć można kukurydzę, co do której stwierdzono, że odpowiednio genetycznie zmodyfikowana może być prostsza w uprawie, bardziej plenna i mniej podatna na szkodniki i choroby, ponadto zaś może być „nośnikiem” korzystnych dla organizmu składników, których w swej naturalnej postaci nie zawiera. Z drugiej strony wciąż nie ma rozstrzygających wyników badań przesądzających bezpieczeństwie żywności modyfikowanej genetycznie i braku jej negatywnego wpływu na organizm człowieka, zwłaszcza w przypadku długotrwałego spożywania. W tej sytuacji zrozumiałe jest, że znaczna część konsumentów obawia się spożywania wytworzonych z takich roślin produktów, które muszą być odpowiednio oznakowane, by konsument mógł podjąć świadomą decyzję. Jakkolwiek na razie prawodawca europejski zachowuje dużą ostrożność (czego dowodem dyrektywa 2001/18/WE dotycząca monitorowania zagrożeń wynikających z obrotu produktem GMO), to wyobrazić sobie można wydanie w przyszłości dyrektywy z najrozsądniejszych względów promującej zwiększenie spożycia kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej. Gdyby polski ustawodawca – tak jak w przypadku biopaliw – wdrażając takie zalecenie nakazał producentom żywności stosowanie we wszystkich przetworach kukurydzy określonego procentu ziarna, pochodzącego z roślin zmodyfikowanych (np. 20% mąki kukurydzianej i 10% kukurydzy puszkowanej musi pochodzić z roślin modyfikowanych) albo nakazał wprowadzenie do obrotu ziarna kukurydzy modyfikowanej jako określonego procentu produkcji „globalnej” (klient nie wie, czy w danej puszcze jest kukurydza „naturalna”, czy też jakiś – i jaki – procent modyfikowanej) i wymusił tym samym na konsumentach nabywanie i spożywanie takiej żywności, rozwiązanie takie nie mogłoby się – w świetle zasad polskiej Konstytucji – ostać.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.