



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 26.02.1998 r.

RPO/270585/98/VI/JF-Z

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, nr 643) oraz na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. 1991 r., nr 109, poz. 471)

wnoszę

o stwierdzenie, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 2, poz. 3) - w części ustalającej w załączniku nr 1 do rozporządzenia „Tabela stawek podatku akcyzowego dla niektórych wyrobów akcyzowych produkowanych w Kraju” (poz. 1) i nr 3 w „Tabeli stawek podatku akcyzowego dla niektórych importowanych towarów” (poz. 16) - podwyższone stawki podatku akcyzowego dla paliw do silników przez włączenie do tych stawek dotychczasowego podatku od środków transportowych narusza art. 217 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Przedstawiony wniosek kwestionuje dopuszczalność przyjętego sposobu wprowadzenia nowej daniny publicznej, nazwanej w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123 poz. 790) „opłatą drogową” lub „opłatą transportową”, a zawartej w powiększonej stawce podatku akcyzowego od paliw silnikowych w miejsce zniesionego podatku od środków transportowych, takich jak: motorowery, motocykle, samochody osobowe, samochody ciężarowe do ładowności 2 ton, a także jachty, promy i łodzie wyposażone w silniki.

W myśl art. 217 Konstytucji nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Przepis ten nie ma charakteru wyłącznie formalnego. Jego źródłem jest przeświadczenie, że to właśnie parlament, wybrany przez obywateli w wolnych wyborach i reprezentujący ich interesy, powołany jest do właściwego rozwiązywania konfliktów, jakie zawsze pojawiają się na tle kształtowania systemu podatkowego. Chodzi w szczególności o to, jak wielkie powinno być obciążenie społeczeństwa daninami publicznymi, jak wykorzystywać system podatkowy do osiągnięcia określonych celów publicznych, jakie stosować preferencje dla poszczególnych podatników, jakie tendencje preferować, a jakie hamować, jak realizować przy pomocy systemu daninowego nie tylko cele gospodarcze, ale i społeczne, co zrobić, aby system ten realizował zasady sprawiedliwości społecznej. Pluralistyczny skład parlamentu w demokratycznym państwie prawnym daje przy tym znaczną gwarancję, że rozważone zostaną wszelkie względy i że znajdujące odzwierciedlenie w przyjmowanych ustawach ustalenia będą odpowiadały interesowi społecznemu.

Zawarte w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn.zm.), upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia wysokości akcyzy, nie oznacza upoważnienia tego

Ministrowi do włączenia do stawek tego podatku danin publicznych nieokreślonych przez ustawę.

II. Zarówno z uzasadnienia do projektu poselskiego ustawy o finansowaniu dróg publicznych (Druk Sejmu RP II Kadencji Nr 2041), jak i z treści uchwały Sejmu RP z dnia 12 października 1994 r. zawierającej zalecenia dla Rządu dokonania zmiany w wymiarze i poborze podatku od środków transportowych (art. 8 ust. 8-12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych; Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.) wynika, że celem zmian miał być bardziej sprawiedliwy wymiar tego podatku przez uzależnienie go nie od pojemności skokowej silnika pojazdu, lecz od zakresu jego eksploatacji przez pobór podatku w cenie paliwa do silników. Zmiana ta miała być przeprowadzona drogą ustawową. Ważnym problemem było znalezienie sposobu zabezpieczenia m.in. uprawnień tych inwalidów, którzy na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych byli zwolnieni od płacenia podatku od środków transportowych.

Zwłoka w wykonaniu przez Radę Ministrów uchwały Sejmu RP z dnia 12 października uzależniona była także trudnościami w znalezieniu odpowiednich rozwiązań prawnych zapewniających gminom zwrot sum uzyskiwanych z poboru podatku od środków transportowych przy sprzedaży paliw.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich „opłata drogowa” - a taką nazwę przyjęto w uzasadnieniu do projektu ustawy o finansowaniu dróg publicznych - zastępująca podatek od środków transportowych, tak jak każda danina publiczna może zostać nałożona tylko drogą ustawy. To parlament powinien określić sposób przeliczania i Sposób jej poboru przy sprzedaży paliwa silnikowego oraz preferencje dla tych osób, które były zwalniane od płacenia podatku.

Zaskarżone rozporządzenie narusza więc art. 217 Konstytucji RP.

III. Do dochodów przyznanych jednostkom lokalnym na finansowanie potrzeb lokalnych - zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600) - zostały zaliczone m.in. podatki ustanowione w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.), która stanowi o obowiązku podatkowym od:

nieruchomości, środków transportowych i od posiadania psów oraz "o opłatach lokalnych: targowej, miejscowej i administracyjnej.

Podatek od środków transportowych (art. 8 tej ustawy) był pobierany od posiadania pojazdów samochodowych, ciągników, przyczep, motocykli i motorowerów oraz od wyposażonych w silniki jachtów, promów i łodzi. Mimo, że był to podatek majątkowy, stanowił on odpowiednik podatku drogowego lub transportowego spotykanego w innych ustawodawstwach europejskich i był kontynuacją podatku drogowego obowiązującego w Polsce poprzednio.

Do wejścia w życie zmian wprowadzonych art. 7 pkt d i pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 183 poz. 789) maksymalną wysokość stawki opodatkowania dla poszczególnego rodzaju środka transportowego określała ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (art. 10 ust. 1), natomiast rada gminy uwzględniając rodzaj środka, pojemności skokowej silnika (lub moc silnika), ładowność, masę całkowitą - mogąc także wziąć pod uwagę wiek albo wartość środka transportowego (art. 10 ust. 2) - określała wysokość podatku dla zobowiązanych podatników i podatek ten pobierała bezpośrednio na swój rachunek.

Podatek ten przyjmujący za podstawę dla ustalenia jego wysokości pojemność skokową silnika w cm^3 był od lat krytykowany. Uzależniał bowiem wysokość podatku majątkowego od nieadekwatnego do wartości pojazdu kryterium „pojemności silnika w cm^3 lub mocy silnika", co powodowało to, że posiadacze pojazdów o większej pojemności silnika, niezależnie od jego wartości rynkowej płacili o wiele wyższy podatek, niż posiadacze pojazdów bardzo drogie, lecz wyposażonych w silnik, wprawdzie o znacznej mocy, ale o mniejszej pojemności skokowej. Prowadziło to do oczywistej niesprawiedliwości i wywołało liczne skargi i protesty.

W dniu 5 listopada 1996 r. (Druk Nr 2041 Sejmu RP II Kadencji) - na podstawie art. 15 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, a także na podstawie obowiązującego wówczas art. 29 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP - grupa posłów wniosła pod obrady Sejmu RP projekt ustawy o finansowaniu dróg publicznych. Projekt ten zakładał przekształcenie

podatku od środków transportowych w opłatę drogową pobieraną przy zakupie paliw do silników, (w tym paliw gazowych) oraz określał sposoby rekompensaty tej zmiany samorządom terytorialnym. Projekt nie pozostawiał wątpliwości, że celem ustawodawcy była zmiana opodatkowania posiadaczy pojazdów mechanicznych wraz ze zmianą sposobu poboru podatku (pobór w cenie paliwa). Z uzasadnienia do tego projektu wynikało, że podatek od środków transportowych zostaje zastąpiony inną daniną publiczną: „opłatą drogową”. Projekt ten został uchwalony przez Sejm RP po wprowadzeniu licznych zmian, jednakże cel ustawy nie został zmieniony.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 789) nie zlikwidowała w pełni podatku od środków transportowych. Art. 7 tej ustawy nadał następujące brzmienie art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

„Art. 8. Opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają:

- 1) samochody ciężarowe o ładowności od 2 ton do 12 ton,
- 2) samochody ciężarowe o ładowności powyżej 12 ton,
- 3) ciągniki siodłowe i balastowe,
- 4) przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton,
- 5) autobusy”.

W konsekwencji takie środki transportowe, jak: motorowery, motocykle, samochody osobowe, a także samochody o ładowności do 2 ton, jachty, promy i łodzie zaopatrzone w silniki, przestały, być opodatkowane podatkiem od środków transportowych. Posiadacze pozostałych środków transportowych nadal są obciążeni tym podatkiem.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. (Dz.U. Nr 2 poz. 3) ustaliło w zał. Nr 1 nową „Tabelę stawek podatku akcyzowego dla niektórych wyrobów akcyzowych produkowanych w kraju” określając m.in. nowe stawki akcyzowe dla paliw do silników (poz. 1). Nowa stawka podatku akcyzowego jest o 16 groszy/litr wyższa od obowiązującej poprzednio ustalonej w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 maja 1997 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie stawek podatku akcyzowego dla wyrobów przemysłu spirytusowego i drożdżowego, niektórych innych napojów alkoholowych, paliw silnikowych, wyrobów tytoniowych oraz zwolnień od tego podatku (M.P. Nr 31 poz. 310). Utracone

dochody - na zasadzie art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu dróg - rekompensuje gminom budżet Państwa wprowadzając t.zw. „subwencję drogową” w wysokości 6,66% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego do paliw silnikowych.

IV. Żadne inne względy, poza doliczeniem opłaty drogowej zastępującej dotychczasowy podatek od środków transportowych nie były podawane - jako uzasadnienie tej podwyżki - do wiadomości publicznej.

W uzasadnieniu projektu ustawy dla uzasadnienia wprowadzenia „opłaty drogowej” w cenie paliw wskazano natomiast, iż podatek od środków transportowych był zawsze powszechnie traktowany jako „podatek drogowy”, z którego dochody nie były jednakże przekazywane na cele budowy, remontów lub naprawy dróg. Miał on bowiem charakter majątkowy, niepowiązany z użytkowaniem drogi. Dlatego włączenie go w cenę paliwa stało się - zdaniem projektodawców ustawy - rozwiązaniem bardziej racjonalnym, zapewniającym udział w subwencjonowaniu budowy, naprawy czy remontu dróg przez tych wszystkich, którzy eksploatując pojazdy są zmuszeni kupować paliwo, w tym także posiadaczy pojazdów zagranicznych wjeżdżających do Polski. Wielkość ponoszonego w ten sposób ciężaru finansowego uzależniona została od ilości zakupionego paliwa, a więc - pośrednio - od ilości przejechanych kilometrów po drogach publicznych.

Także z treści art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych wynika, że istotą zmian było włączenie do cen paliwa dotychczasowego podatku od części środków transportowych. Podniesienie stawki podatku akcyzowego dokonane zaskarżonym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 05 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 2, poz. 3) pozostaje w ścisłym związku z likwidacją podatku od środków transportowych dla części tych środków.

Jednakże żaden akt ustawowy nie wprowadził daniny publicznej o nazwie „opłata drogową” lub „opłata transportowa” w miejsce zlikwidowanego dla części środków transportowych podatku od środków transportowych, ani też nie upoważnił Ministra Finansów do poboru takiej opłaty w stawce podatku akcyzowego od paliw.

Ponieważ więc celem zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie podatku od środków transportowych nie było zlikwidowanie tego podatku, lecz jedynie wprowadzenie innej metody określania jego wysokości i poboru przez włączenie „opłaty drogowej” do ceny paliwa poprzez odpowiednie zwiększenie stawki podatku akcyzowego, sama „opłata drogowa” jako nowa danina wraz z metodą przeliczania w cenę paliwa powinna być ustanowiona aktem ustawowym.

Skutkiem podniesienia stawek podatku akcyzowego na paliwa staje się wzrost ceny paliw, co ma wpływ na koszt przewozów oraz konta produkcji rolnej, a więc i na ceny większości towarów i usług oraz inny rozkład ciężarów podatkowych.

V. Art. 7 pkt 5 lit b) ustawy o finansowaniu dróg publicznych skreślił w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 i 3. Było to konsekwencją zmian dokonanych w art. 8 tej ustawy.

Art. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przewidywał zwolnienie od podatku od środków transportowych: samochodów osobowych, motocykli oraz motorowerów stanowiących wyłączną własność inwalidów i używanych przez nich do celów niezarobkowych, z tym że zwolnienie to obejmowało tylko jeden pojazd.

Za inwalidów zwolnionych od płacenia tego podatku ustawa uważała:

- 1) inwalidów I i II grupy,
- 2) inwalidów III grupy ze schorzeniami (uszkodzeniami) kończyn, którzy zgodnie z orzeczeniem zakładu służby zdrowia, upoważnionego do prowadzenia badań lekarskich kierowców i kandydatów na kierowców, mogą kierować pojazdem,
- 3) inwalidów, u których zakład służby zdrowia stwierdził przydatność posiadania pojazdu ze względu na inwalidztwo,
- 4) inwalidów wojennych.

Skreślenie tych przepisów spowodowało, że samochody osobowe, motocykle oraz motorowery stanowiące wyłączną własność inwalidów i używane przez nich do celów niezarobkowych przestały być opodatkowane podatkiem od środków transportowych. Jednocześnie z uchYLENIEM obowiązku podatkowego od posiadania takich pojazdów przestały obowiązywać ulgi podatkowe związane z tym podatkiem. Opodatkowanie trwa jednak nadal, albowiem podatek ten („opłata drogowa”) został

włączony do podniesionej stawki podatku akcyzowego. W ten sposób wymieni inwalidzi, dotąd zwolnieni ustawowo od płacenia podatku od środków transportowych (wcześniej zaś od płacenia podatku drogowego) zostali pozbawieni ulg, albowiem podatek ten wszedł w cenę paliwa, a żaden akt prawny nie ustalił dla nich odpowiedniej rekompensaty lub prawa zakupu po zmniejszonej cenie.

Inwalidzi i ich stowarzyszenia w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich oceniają takie rozwiązanie jako pozbawiające ich nabytych praw do zwolnienia od płacenia podatku od środków transportowych (czy podatku drogowego). Inwalidzi wskazują, że zwolnienie od płacenia podatku od środków transportowych, określanego we wcześniejszych ustawach jako „podatek drogowy”, nabyli już w 1955 r. (art. 22 dekretu z dnia 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych, Dz.U. Nr 21, poz. 136). Już wówczas uznano, że samochody i wózki inwalidzkie - jako swoistego rodzaju protezy umożliwiające przystosowanie inwalidów do wymogów życia codziennego - powinny zostać zwolnione od takiego podatku. Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz.U. Nr 45, poz. 229) zwalniała od podatku drogowego samochody osobowe, motocykle oraz motorowery należące do inwalidów i używane przez nich do celów niezarobkowych. Sprecyzowany zakres zwolnień inwalidów od płacenia podatku od środków transportowych (który zmienił ponownie swoją nazwę) zawarty został w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.). Ulgi te przetrwały do dnia 1.01.1998 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, przed złożeniem niniejszego wniosku, zwrócił się do Ministra Finansów o informację czy i jakie ewentualne rekompensaty będą ustanowione dla inwalidów posługujących się własnymi środkami transportowych. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów pismem z dnia 27 stycznia 1998 r. (PO8/D2-8002-029/97) uznał, że „zasadnicza zmiana (...) przepisów polega na zlikwidowaniu obowiązku podatkowego między innymi od samochodów osobowych. W związku z tym w zakresie obciążenia podatkiem od środków transportowych sytuacja właścicieli samochodów osobowych, będących inwalidami korzystającymi ze zwolnienia z tego podatku do 1997 r., nie ulegnie zmianie również w roku bieżącym, bowiem z tytułu posiadanego pojazdu, jak nie płacili podatku, tak i w tym roku nie będą zobowiązani do płacenia podatku, jako

że samochód osobowy nie jest przedmiotem opodatkowania podatkiem od środków transportowych (...). Pragnę również poinformować, że pozbawione podstawy prawnej jest twierdzenie, iż zlikwidowany podatek od środków transportowych zostanie zastąpiony opłatą drogową wliczoną w cenę paliwa, bowiem w przepisach szczególnych dotyczących omawianego podatku, ani też w ustawie o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 780) nie ma normy prawnej, która wprowadzałaby taką opłatę. Nie ma również w tym akcie prawnym, jak i innych przepisach uregulowania, które zawierałoby dyspozycję do wliczenia w cenę paliw silnikowych zmniejszenia dochodów budżetowych z powodu zlikwidowania podatku od niektórych środków transportowych...".

W ocenie Rzecznika wyjaśnienia te nie odpowiadają rzeczywistości. W uzasadnieniu projektu ustawy o finansowaniu dróg publicznych, w sposób jednoznaczny stwierdzono, że: „(...) każdy użytkownik pojazdu samochodowego będzie partycypował w finansowaniu dróg, po których jeździ. Równocześnie zniesiony zostanie podatek od środków transportowych. Podatek ten traktowany jest powszechnie jako „podatek drogowy” i istnieje przekonanie, że dochody z tego podatku powinny być przekazywane na drogi. Tymczasem ma on charakter podatku majątkowego nie powiązanego zupełnie z użytkowaniem drogi. Z tych względów wprowadzenie „opłaty drogowej” w cenę paliwa jest rozwiązaniem bardziej racjonalnym, zapewniającym udział użytkowników dróg w ponoszeniu kosztów ich utrzymania i budowy - proporcjonalnie do korzystania z dróg. System taki jest powszechną zasadą w krajach Unii Europejskiej i posiada akceptację społeczną. Opłatę drogową za korzystanie z dróg, zawartą w cenie paliwa, użytkownik drogi płaci sukcesywnie a nie jednorazowo, co jest mniej dolegliwe niż uiszczenie podatku (...). Projektowane rozwiązania dają możliwość obciążania użytkowników pojazdów zarejestrowanych za granicą opłatą drogową pobieraną przy zakupie paliw w Polsce. Pojazdy te zwolnione są z poboru podatku od środków transportowych. Obejmie to głównie zakup paliw przez przewoźników zagranicznych w przewozach tranzytowych, w rejonach przygranicznych oraz przez turystów przyjeżdżających do Polski. Obowiązujące przepisy w transporcie międzynarodowym pozwalają na ograniczanie możliwości wwozu do Polski paliwa w ilościach wykluczających jego zakup na terenie kraju. Należy mieć na uwadze, że średnie ceny oleju napędowego i

benzyn w Polsce pozostaną nadal, po "wprowadzeniu „opłaty drogowej”, niższe niż w większości państw sąsiadujących z Polską lub dla których Polska jest krajem tranzytu. Dotyczy to Danii, Szwecji, Finlandii, Niemiec, Czech i bliskich terenów WNP (...)".

Tak więc uzasadnienie to zakładało w sposób jednoznaczny, że cena paliwa będzie zwiększona o „opłatę drogową”, zastępującą dotychczasowy podatek od środków transportowych, opłata ta będzie pobierana przy zakupie paliw, a wpływy z podatku zostaną przekazane na finansowanie dróg publicznych i na subwencję drogową, którą gminy otrzymają z budżetu Państwa uzyskującego zwiększony dochód z podatku akcyzowego. Tak też zrozumiało to społeczeństwo, o czym świadczą liczne wypowiedzi prasowe. Także powoływana wcześniej Uchwała Sejmu RP z dnia 12 października 1994 r. zakładała pobór podatku od środków transportowych lub podatku drogowego przy zakupie paliw.

Rzecznik Praw Obywatelskich, uważa, że włączenie „opłaty drogowej” do ceny paliw, bez zapewnienia inwalidom - uprzednio zwolnionym od płacenia podatku od środków transportowych - odpowiedniego ekwiwalentu narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa wynikającą z treści art. 2 Konstytucji RP. Przy ocenie, czy wprowadzone zmiany naruszyły zasadę zaufania obywateli do państwa, a także zasadę nienaruszalności praw w sposób niewadliwie nabytych nie powinno ująć uwadze, że wszelkie oświadczenia dotyczące potrzeby dokonania zmian w systemie podatku od środków transportowych zawsze zastrzegały potrzebę ochrony praw nabytych przez inwalidów.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (K. 1/88), „zasada praworządności materialnej wymaga, by prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa”, a jednym z takich warunków jest „wymóg społecznej stabilności praw gwarantowanych przez ustawy i związanego z nim bezpieczeństwa obywateli. Jest nim także wymóg rozważnego nakładania na obywateli obowiązków oraz jasność przesłanek, którymi kierował się pracodawca w ich wprowadzeniu”. Ustawa pełni bowiem określone funkcje gwarancyjne. Jest ona podstawą i granicą działalności administracyjnej, tworząc przesłanki dla realizacji wymagań państwa prawnego w zakresie obliczalności i przewidywalności prawa, pewności prawnej i ochrony podstawowych praw i wolności jednostki. Konstrukcja państwa prawnego

wykształciła nienaruszalne kryteria działania wszystkich typów organów państwowych. Do kryteriów tych zaliczyć należy: pewność prawa, sprawiedliwość w odniesieniu do konkretnego przypadku oraz wymierność i przewidywalność rozwiązań prawnych i skutków ich stosowania. Pewność prawa wiąże się z takimi pojęciami, jak trwałość aktów prawnych, bezpieczeństwo prawne i ochrona zaufania. Z punktu widzenia rozstrzygnięć władzy państwowej oznacza to stabilność tych rozstrzygnięć oznaczającą, że raz wydane rozstrzygnięcie nie może być w dowolny sposób zmieniane i że zmiana może nastąpić jedynie z uwzględnieniem właściwych form i pod ściśle określonymi warunkami. Pewność prawa oznacza też przewidywalność i obliczalność rozstrzygnięć władzy państwowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w orzeczeniu sygn. 7/90, że chroniąc prawa nabyte nie można jednocześnie przyjmować, że każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść obywateli, jest ustawowo zakazana. Rozpatrując - jak to wskazał Trybunał Konstytucyjny - treść takiej zmiany należy każdorazowo rozważyć, czy inne (nowe) uregulowanie dotychczasowych uprawnień nie prowadzi do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji.

Jeśli - zdaniem parlamentu - inwalidzi nie powinni nadal korzystać ze zwolnienia od podatku od środków transportowych, który był odpowiednikiem „podatku drogowego”, powinien to wyrazić wprost w odpowiednim przepisie ustawowym. Nie powinno się natomiast takiej zmiany wprowadzać „ubocznie” przez pozaustawowe nałożenie obowiązku opłacania „opłaty drogowej”, wprowadzonej do stawki podatku akcyzowego.

Zasada zaufania nie oznacza, że nigdy nie można „odebrać” w niewadliwej drodze legislacyjnej tego, co zostało kiedyś komuś przyznane. Jednakże możliwości takich działań są ujęte w demokratycznych państwach prawnych w określone ramy. W szczególności przedmiotem oceny w wypadku konfliktu między zasadą zaufania (ochroną praw nabytych) a polityczną wolą ustawodawcy, musi stać się proporcja, jaka powinna być zachowana między celem i jurydycznymi środkami, aby można było mówić o poszanowaniu zasady demokratycznego państwa prawnego w danym kraju.

VI. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. w sprawie finansowania dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780) zmieniając art. 7 pkt 1 treść art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, spowodowała też, że opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają nadal:

- 1) samochody ciężarowe o ładowności powyżej od 2 ton do 12 ton,
- 2) samochody ciężarowe o ładowności powyżej 12 ton,
- 3) ciągniki siodłowe i balastowe,
- 4) przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton,
- 5) autobusy.

Oznacza to, że posiadacze tych pojazdów są opodatkowani zarówno „opłatą drogową” zawartą w stawce podatku akcyzowego płaconą przy zakupie paliwa i podatkiem od środków transportowych, którego wysokość - w granicach określonych ustawą- określa Rada Gminy w drodze uchwały.

Regulacja taka prowadzi do dwukrotnego opłacania przez część podatników daniny publicznej za posiadanie lub eksploatację pojazdów mechanicznych, przy czym przewoźnicy towarów i osób są obciążeni kolejną opłatą związaną z zezwoleniem na wykazywanie tej działalności gospodarczej.

Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w państwie prawnym dopuszczalne jest wielokrotne opodatkowanie z tego samego tytułu.

W każdym razie trudna kwestia podwójnego opodatkowania posiadaczy wspomnianych pojazdów omawianą daninę podatkową powinna być przedmiotem oceny w akcie prawnym rangi ustawy.

Z tych wszystkich względów złożenie niniejszego wniosku stało się konieczne.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr Jerzy Świątkiewicz