



Warszawa, 10/12/2003r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-448325-VI-ST/03

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 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 związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- 2) art. 12 ust. 1 i 6 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 31 Konstytucji RP,
- 3) art. 14 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 76 Konstytucji RP,

Uzasadnienie

I. 1. Wpływają do mnie liczne skargi od osób zaniepokojonych bliskim wejściem w życie ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, zwanej dalej ustawą o biokomponentach. Skarżący podnoszą przede wszystkim, że ich interes prawny jako konsumentów nie został wzięty pod uwagę w toku prac nad tą ustawą. Szczególne zaniepokojenie skarżących budzi to, iż - jak piszą - ustawa nakłada na nich obowiązek swoistego uczestnictwa w masowym eksperymencie polegającym na stosowaniu w paliwach biokomponentów w ilościach dotąd niestosowanych. W przekonaniu skarżących przesłanki decyzji ustawodawczej podjętej w tym zakresie nie są czytelne.

Podzielając część zarzutów zawartych w kierowanych do mnie skargach zdecydowałem się na poddanie niektórych przepisów ustawy o biokomponentach kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o biokomponentach, producenci są obowiązani wprowadzać do obrotu, w danym roku kalendarzowym, biokomponenty w ilościach określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 :

- 1) w paliwach ciekłych lub
- 2) jako samoistne paliwa silnikowe, lub
- 3) w biopaliwach ciekłych innych niż określone w pkt 2.

Obowiązek wprowadzenia określonej ilości biokomponentów dotyczy więc danego roku kalendarzowego, co oznacza, że w poszczególnych okresach tego roku kalendarzowego paliwo dostarczane do stacji paliw może zawierać różne proporcje biokomponentów. Osoba zaopatrująca się na stacji paliw nie może mieć w związku z tym gwarancji tego, jaka dokładnie ilość biokomponentów znajduje się w będącym przedmiotem zakupu paliwie.

W świetle zaś ust. 6 art. 12 ustawy o biokomponentach Rada Ministrów, w terminie do dnia 31 października danego roku, określa, w drodze rozporządzenia, na następny rok kalendarzowy, w ułamku objętościowym wyrażonym w procentach, minimalną ilość poszczególnych biokomponentów, jaką ma obowiązek wprowadzić do obrotu producent w paliwach ciekłych lub w biopaliwach ciekłych. Ilość biokomponentów wprowadzanych do obrotu w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych jest określana w ułamku objętościowym wyrażonym w procentach ogólnej ilości wprowadzanych do obrotu paliw ciekłych. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 6, Rada Ministrów uwzględni w szczególności możliwości surowcowe i wytwórcze, możliwości przetwórcze, możliwości branży paliwowej, coroczny wzrost udziału poszczególnych biokomponentów w ogólnej ilości wprowadzanych do obrotu paliw ciekłych, wyniki badań nad wpływem biopaliw ciekłych na eksploatację pojazdów wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym oraz pojazdów wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym oraz przepisy Unii Europejskiej w tym zakresie (art. 12 ust. 7 ustawy o biokomponentach). Rozporządzenie, o którym mowa w art. 12 ust. 6, na rok 2004 Rada Ministrów wyda w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 23 ustawy o biokomponentach).

Charakterystyczne na tle treści art. 12 ust. 7 ustawy o biokomponentach jest to, iż Rada Ministrów wydając rozporządzenie mające określić minimalną ilość biokomponentów, jaką ma obowiązek wprowadzić do obrotu producent uwzględnia jedynie wyniki badań nad wpływem biopaliw ciekłych na eksploatację pojazdów. W myśl zaś art. 2 pkt 8 ustawy o

biokomponentach biopaliwami ciekłymi są estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe, benzyny silnikowe zawierające w swoim składzie powyżej 5% bioetanolu oraz powyżej 15% eterów, oleje napędowe zawierające powyżej 5% biokomponentów, spełniające wymagania jakościowe określone dla paliw ciekłych w odrębnych przepisach. Natomiast w rozumieniu ustawy (art. 2 pkt 7) paliwami ciekłymi są benzyny silnikowe stosowane w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym, zawierające w swoim składzie do 5% bioetanolu oraz do 15% eterów, samochodowe oleje napędowe zawierające do 5% estrów, stosowane w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym, spełniające wymagania określone dla paliw ciekłych w odrębnych przepisach.

W chwili obecnej wymagania jakościowe dla paliw ciekłych wynikają z rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakościowych dla niektórych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 229, poz. 1918). Dodatkowo z dniem 1 stycznia 2004 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych (Dz. U. Nr 17, poz. 154 ze zm.). Symptomatyczne jest jednak, że dotychczas nie zostały (pomimo upływu prawie 11 miesięcy od ogłoszenia ustawy) wykonane upoważnienia zawarte w art. 4 i 5 tej ustawy dotyczące określenia w rozporządzeniu wymagań jakościowych dla paliw ciekłych oraz metody badań jakościowych paliw ciekłych.

Przedstawione powyżej, niewąpliwie mało zrozumiałe techniczne definicje, wskazują w sposób wyraźny, iż ustawodawca konstruując treść art. 12 ust. 7 ustawy o biokomponentach zawierającą wytyczne uznał za wystarczające zobowiązanie organu wydającego rozporządzenie do uwzględnienia w tym rozporządzeniu jedynie wpływu biopaliw ciekłych na eksploatację pojazdów. Wydając rozporządzenie Rada Ministrów nie musi zatem w ogóle uwzględniać, jaki wpływ na eksploatację pojazdów mają paliwa ciekłe zdefiniowane w art. 2 pkt 7 ustawy o biokomponentach, a więc zawierające m. in. do 5% bioetanolu. Ustawodawca

zakłada zatem, iż normodawca wydając rozporządzenie dotyczące tego ostatniego rodzaju paliw, pomimo że nie był on dotąd stosowany na masową skalę w Polsce w maksymalnych proporcjach dopuszczonych przez ustawę, nie powinien kierować się wynikami badań nad ich wpływem na eksploatację pojazdów.

Zwrócić ponadto trzeba uwagę, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 12 ust. 6 ustawy o biokomponentach dotyczy określenia w rozporządzeniu minimalnych ilości biokomponentów, jaką ma obowiązek wprowadzić do obrotu producent w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych. Co do zasady więc, przynajmniej w odniesieniu do biopaliw ciekłych, ustawa nie przewiduje w ogóle górnej granicy ilości poszczególnych biokomponentów, które może wprowadzić do obrotu producent. Natomiast jeśli chodzi o paliwa ciekłe, ustawodawca w istocie pozostawił producentom dość znaczną swobodę w kształtowaniu ilości biokomponentów wprowadzanych do obrotu. Granice tej swobody z jednej strony wyznacza art. 2 pkt 7 ustawy o biokomponentach określający ich górny limit, z drugiej wyznaczy rozporządzenie Rady Ministrów określające ich minimalne ilości.

Niewywiązanie się przez producenta z nałożonego na niego przez ustawodawcę obowiązku stanowi podstawę do zastosowania kary administracyjnej. Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach karze pieniężnej podlega ten, kto będąc producentem, nie wprowadził biokomponentów albo wprowadza do obrotu, w danym roku kalendarzowym biokomponenty w ilości mniejszej niż określona na podstawie art. 12 ust. 6 tej ustawy. Kara pieniężna wynosi w tym przypadku 50% wartości wprowadzonych do obrotu paliw ciekłych, biopaliw ciekłych i biokomponentów (art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o biokomponentach).

Reasumując poczynione powyżej na tle ustawy o biokomponentach ustalenia należy wskazać po pierwsze, że producenci są zobowiązani wprowadzić do obrotu biokomponenty w roku kalendarzowym co najmniej w ilościach określonych przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Po drugie, uchybienie temu obowiązkowi zagrożone jest sankcją

administracyjno-karną. Po trzecie, ustawa nie określa górnej granicy poszczególnych biokomponentów stosowanych w biopaliwach ciekłych, która to granica powinna stanowić gwarancję jakości paliw. Po czwarte, na Radzie Ministrów nie ciąży ustawowy obowiązek uwzględniania przy wydawaniu rozporządzenia wyników badań nad wpływem paliw ciekłych na eksploatację pojazdów silnikowych. Po piąte, finalny nabywca paliwa (konsument) nie może mieć pewności, jaka ilość biokomponentów znajduje się w nabywanym paliwie. Wreszcie po szóste, odpowiednikiem obowiązku ciężącego na producentach jest po stronie konsumentów obowiązek zakupu tych paliw wraz z wchodzącymi w ich skład biokomponentami.

I. 2. Nie do Rzecznika Praw Obywatelskich należy ocena celowości wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów dotyczących stosowania w paliwach biokomponentów. Rzecznik nie jest również właściwy do dokonywania oceny wpływu biokomponentów na eksploatację pojazdów silnikowych. Nie może jednak lekceważyć niepokoju, jaki w tym zakresie pojawia się w kierowanych do niego przez obywateli skargach. Niepokój ten w żaden sposób nie został rozwiany w toku pospiesznych prac nad ustawą, zaś mechanizmy prawne zastosowane w ustawie (a także zaniechania legislacyjne polegające na niewydaniu aktów wykonawczych do ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych oraz brak miarodajnych badań nad wpływem biopaliw ciekłych na eksploatację pojazdów silnikowych) nie zawierają wystarczających gwarancji, które mogłyby uzasadniać jednoznaczne stwierdzenie, iż ów niepokój nie jest uzasadniony.

Natomiast z pewnością Rzecznik jest legitymowany do oceny tego, czy stanowione w tym zakresie prawo odpowiada standardom konstytucyjnym w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich. Ocena taka konieczna jest zwłaszcza wówczas, gdy ustawodawca wprowadza nowe, nieznane dotychczas ograniczenia w korzystaniu przez obywateli i podmioty gospodarcze z gwarantowanych im konstytucyjnie wolności. Dlatego też zdaniem Rzecznika

treść art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach nakładająca pod groźbą sankcji administracyjno-karnych obowiązki na producentów powinna być poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Bezpośrednią konsekwencją tych obowiązków jest zaś aktualizujący się po stronie konsumenta, bez jakiegokolwiek możliwości wyboru, obowiązek zakupu paliwa z biokomponentami. Konsument w efekcie zastosowania wskazanych przepisów będzie pozbawiony możliwości swobodnego podjęcia decyzji w zakresie wyboru produktu, który ma być przedmiotem zawieranej przez niego transakcji.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż zakwestionowane przepisy powinny podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej oraz w odniesieniu do konsumentów z zasadą wolności wyboru produktu.

I. 3. Zasada wolności gospodarczej ma charakter ustrojowy (art. 20 Konstytucji RP), a jej konkretyzację stanowi art. 22 Konstytucji RP, w myśl którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Okoliczność, iż wspomniana zasada konstytucyjna ma charakter ustrojowy prowadzi zaś do wniosku, że wymaga ona wykładni prawa *in dubio pro libertate*.

Nie ulega wątpliwości, iż w zakresie objętym wnioskiem został spełniony wymagany przez art. 22 Konstytucji RP warunek formalny - ograniczenie wolności działalności gospodarczej zostało wprowadzone w drodze ustawy. Powstaje jednak pytanie, czy owo ograniczenie znajduje uzasadnienie w klauzuli interesu publicznego. Nie wystarczy przy tym odwołać się do samej merytorycznej przesłanki ograniczenia wolności w postaci interesu publicznego, musi to być ponadto ważny interes publiczny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K. 10/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 29) prezentowany jest pogląd, że działalność gospodarcza ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze

osobistym lub politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeśli te ujawnią się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości.

Wydaje się, iż uprawniony jest pogląd, że treść ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP wypełniają przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. A. Domańska „Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski”, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 117). Zgodnie z powołanym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Z kolei, jak już zostało wspomniane, bezpośrednim skutkiem obowiązków nałożonych na producentów polegających na wprowadzaniu do obrotu biokomponentów jest brak po stronie konsumenta możliwości wyboru. Wybór został bowiem ograniczony do możliwości zakupu paliw ciekłych bądź biopaliw ciekłych, a więc w każdym przypadku produktów z udziałem biokomponentów.

Wolność wyboru produktu i prawo decyzji konsumenta jest z pewnością jednym z podstawowych praw konsumenckich (por. E. Łętowska, „Prawo umów konsumenckich” Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 19). W polskiej Konstytucji prawa te wynikają z art. 76. Zgodnie z jego treścią władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa. Jednak przyjęć trzeba, iż art. 76 Konstytucji RP należy do przepisów kształtujących zasady polityki państwa i jako taki w sposób bezpośredni nie przyznaje konsumentom praw podmiotowych.

Dodatkowy problem jaki rysuje się na tle art. 76 Konstytucji RP polega na tym, iż w ogóle nie zawiera on treści, które mogłyby zostać odczytane jako nałożony przez ustrójodawcę na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej konsumencką wolność wyboru. Czy w związku z tym polska Konstytucja w ogóle nie zapewnia ochrony wolności wyboru konsumenta? W moim przekonaniu teza ta nie jest uprawniona. Otóż w myśl art. 31 ust. 1 Konstytucji RP wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Ust. 2 art. 31 Konstytucji RP stanowi natomiast, iż każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Jak stwierdza L. Garlicki (por. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. L. Garlickiego, cz. III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003, komentarz do art. 31) „... uznanie, że konsekwencje prawne art. 31 ust. 1 i 2 mogą wykraczać poza zakres unormowań szczegółowych przepisów konstytucyjnych o poszczególnych prawach i wolnościach, oznacza że z art. 31 można też wyprowadzić samoistne prawo podmiotowe, które (...) można określić jako „prawo do wolności”. (...) Dodatkowego argumentu dostarcza stwierdzenie art. 31 ust. 1, iż „wolność człowieka podlega ochronie prawnej”. Odnosi ono zakres owej ochrony do wolności pojmowanej uniwersalnie, a tym samym pozwala na oderwanie się od dalszych, szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Jak zaś wiadomo, jednym z podstawowych elementów charakterystyki prawa podmiotowego jest objęcie go ochroną prawną.”

Jeśli przyjąć takie rozumienie „prawa do wolności”, to Konstytucja chroni niewątpliwie swobodę podejmowania decyzji przez jednostkę również przed ingerencją ze strony władzy publicznej. Granice wolności zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP wyznacza zaś obowiązek poszanowania wolności i praw innych. Uzasadnia to - moim zdaniem - stwierdzenie, że także i w tym przypadku granic dopuszczalnego ograniczenia „prawa do wolności” należy poszukiwać w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Należy przyjąć za M. Wyrzykowskim („Granice praw i wolności - granice władzy" w : „Obywatel - jego wolności i prawa - zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia RPO", Warszawa 1998, s. 47), że „...zasadą jest wolność jednostki i określone w konstytucji prawa. Wyjątkiem od tej zasady jest ograniczenie wolności i praw. (...) Skoro ograniczenia wolności i praw mają charakter wyjątku od zasady, to jakiegokolwiek zamiary ograniczeń muszą uwzględniać nienaruszalną regułę ścisłego, w maksymalnym stopniu właśnie ograniczonego zakresu treści tych ograniczeń."

I. 4. W kontekście powołanej reguły interpretacyjnej oraz omówionych konstytucyjnych wolności należy rozpatrywać zasadnicze cele, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o biokomponentach. Cele te zostały sformułowane w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy Nr 1479) i należą do nich według projektodawcy: tworzenie nowych miejsc pracy w obszarze rolnictwa i w jego otoczeniu, poprawa dochodów rolników oraz poszerzenie rynków zbytu na produkty rolnicze nieżywnościowe, a także ochrona środowiska naturalnego.

Pierwszy ze wskazanych powyżej celów polegający na tworzeniu nowych miejsc pracy pozostaje w związku z konstytucyjną dyrektywą nakładającą na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP). Art. 65 ust. 5 Konstytucji RP kształtuje zatem zasady polityki państwa w dziedzinie zatrudnienia. Powinnością państwa jest w związku z tym prowadzenie polityki sprzyjającej zatrudnianiu nowych pracowników, w tym stanowiącej prawo realizującego ów konstytucyjny cel. Natomiast art. 65 ust. 5 Konstytucji RP nie stanowi bezpośredniego źródła konstytucyjnych praw podmiotowych (por. art. 81 Konstytucji RP). Powstaje w związku z tym pytanie, czy w świetle powyższego konstytucyjnie uprawnione jest poprzez odwołanie się do owej normy programowej, narzucanie przedsiębiorcom obowiązku prowadzenia określonego rodzaju produkcji i pozbawienie tym samym konsumentów możliwości wyboru. Otóż wyrażam pogląd, że zarówno art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak też art. 65 ust. 5

Konstytucji RP nie daje podstaw do formułowania tezy, że konstytucyjnie dopuszczalne jest narzucenie z tego punktu widzenia obowiązków na producentów, w tym przypadku obowiązku wprowadzaniu do obrotu biokomponentów. Nie jest także dopuszczalne pozbawienie konsumentów możliwości wyboru towaru, który chcą zakupić. Normy programowe nie mogą bowiem unicestwiać konstytucyjnych praw podmiotowych. Dlatego uważam, że cel w postaci tworzenia nowych miejsc pracy nie uzasadniał wprowadzenia takich rozwiązań, jak te, które zostały zastosowane w art. 12 ust. 1 i 6 oraz w art. 17 ust.1 pkt 3 ustawy o biokomponentach.

Również drugi z zakładanych celów polegający na poprawie dochodów rolników nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Państwo ma oczywiście możliwość prowadzenia polityki służącej poprawie dochodów rolników, granice tej polityki wyznaczają jednak w sposób wyraźny prawa podmiotowe innych osób. Polityka państwa w tym zakresie nie może prowadzić bowiem do zniweczenia praw podmiotowych producentów i konsumentów. W tym zaś przypadku instrumenty użyte do realizacji owej polityki prowadzą wprost do naruszenia jednego z podstawowych praw konsumenckich tj. prawa wyboru produktu. Zresztą nie sposób przyjąć, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przewiduje ograniczenie konstytucyjnej wolności ze względu na prawa i wolności innych osób można odczytać w ten sposób, że ograniczenie konstytucyjnej wolności może nastąpić z uwagi na potrzebę ochrony struktury dochodowej określonej grupy społecznej. Przyjęcie tego poglądu o prymacie postulatów o charakterze politycznym prowadziłoby bowiem de facto do pozbawienia praw i wolności obywatelskich jakiegokolwiek realnej treści. To bowiem politycy, posiadający parlamentarną większość, kosztem pozbawienia praw podmiotowych określonej części społeczeństwa, arbitralnie decydowałiby o tym, która grupa społeczna aktualnie zasługuje na otrzymanie wsparcia. W ten sposób podważone zostałyby też znaczenie art. 1 Konstytucji RP stanowiącego, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli.

W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że poprawa struktury dochodowej danej grupy obywateli poprzez stanowanie prawa w istocie oznacza użycie władzy legislacyjnej w celu uzyskania dotacji od innej grupy obywateli. Dylemat ten w sposób jasny przedstawił J. Hospers w artykule „The Nature of the State” cytowanym przez R. Pipesa („Własność a wolność”, WWL „Muza” S.A., Warszawa 2000, s. 362) : „Państwo doskonale wie, że ludzie pragną korzyści, a zwłaszcza korzyści ekonomicznych. Te zaś państwo usiłuje zaspokajać, choćby tylko dla utrzymania spokoju, a w wypadku systemu demokratycznego - dla zdobycia głosów wyborczych. To jednak rodzi problem, ponieważ państwo nie posiada własnych zasobów, które mogłoby w tym celu wykorzystywać. Może ono coś dać jednej osobie tylko pod tym warunkiem, że najpierw odbierze to innej; jeśli ktoś dostaje coś za nic, to ktoś inny musi dostać nic za coś. Jednak uwaga obywatela-wyborcy jest tak skupiona na atrakcyjności obiecywanych rzeczy, że zapomina on o tym, iż ów polityk, który mu obiecuje, sam nie posiada tego, co zamierza rozdawać, i że sytuacja ta nie zmieni się po objęciu przezeń urzędu; położy on rękę na zarobkach jakiejś konkretnej grupy interesów i rozdzieli je w innej grupie.”

Podsumowując, Konstytucja nie gwarantuje obywatelom (w tym także producentom rolnym) prawa do odpowiednich dochodów. Skoro zaś takie konstytucyjne prawo nie istnieje, nie zachodzi opisany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przypadek zezwalający na ograniczenie konstytucyjnej wolności ze względu na konieczność ochrony praw i wolności innych osób.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż w ramach obecnego porządku konstytucyjnego państwo dysponuje instrumentami, za pomocą których może prowadzić politykę wspierania rolnictwa (i prowadzi taką politykę) nie naruszając w sposób niezgodny z Konstytucją praw podmiotowych innych osób. Tylko tytułem przykładu można w tym miejscu wskazać na art. 217 Konstytucji RP dający władzy ustawodawczej kompetencje do przyznawania ulg podatkowych oraz określania kategorii podmiotów zwolnionych od podatków.

Trzeci cel, który przyświecał wprowadzeniu do obrotu prawnej ustawy o biokomponentach tj. ochrona środowiska jest niewątpliwie legitymowany konstytucyjnie. Ograniczenie konstytucyjnej wolności może nastąpić ze względu na potrzebę ochrony środowiska (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP wynika również, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Dlatego w tym zakresie przynajmniej w sferze werbalnych deklaracji została spełniona materialna przesłanka ograniczenia konstytucyjnej wolności.

Biopaliwa należą do grupy paliw pochodzenia organicznego, pozyskiwanych z odnawialnych źródeł energii, a więc ich stosowanie spowoduje redukcję emisji gazów cieplarnianych. Wskazać jednak trzeba, że opinie o wpływie biopaliw na środowisko naturalne nie są jednoznaczne, co wynika z wciąż skromnych doświadczeń związanych ze stosowaniem biopaliw. Jak pisze M. Kosa w artykule „Prezydenckie veto już nie do odrzucenia. Biopaliwa do lamusa ?” zamieszczonym w piśmie branżowym („Energia Gigawat”, Nr 3 z 2003 r.) „...część naukowców nie potwierdza jednak ekologicznych korzyści ze stosowania etanolu w silnikach benzynowych (...). Podkreśla się, że łatwo parujący i również spalany etanol ma zwiększony potencjał ozonotwórczy (poprzez emisję lotnych substancji organicznych, VOC i tlenków azotu), skutkujący smogiem. Światowa Karta Paliw dla nowszych aut wskazuje na gorsze właściwości jezdne benzyny z etanolem i zwiększone zużycie paliwa przez silniki. Ponadto występują problemy logistyczne wynikające z konieczności unikania kontaktu z wodą a produkcja tak skomponowanych benzyn wymaga kosztownego subsydiowania.” Przytoczyłem ten cytat nie po to, aby w niniejszym wniosku rozstrzygać o wpływie biopaliw na środowisko naturalne (a przecież oceniając z tego punktu widzenia ustawę o biokomponentach należałoby również brać pod uwagę wpływ intensywnej produkcji rolnej na środowisko), bo to nie jest możliwe, lecz po to, aby wskazać, że kwestia ta w dalszym ciągu budzi wątpliwości. A zatem pogląd, iż obowiązkowe stosowanie biopaliw korzystnie wpływa

na środowisko naturalne na obecnym etapie wiedzy w dalszym ciągu jest tylko jednym z uprawnionych poglądów i wymaga on dalszej naukowej weryfikacji.

Jednakże w świetle przedstawionych uwag co najmniej niejednoznacznie rysuje się odwołanie się przez ustawodawcę do klauzuli ochrony środowiska jako tej, która uzasadnia ograniczenie konstytucyjnej wolności.

Oceniając kwestionowane regulacje należy też odnieść się do kryterium „konieczności”, którym posługuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Kryterium to oznacza obowiązek ustawodawcy wyboru najmniej uciążliwego środka, a więc nawiązuje do wielokrotnie powoływanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady proporcjonalności. Stąd też, jeśli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę bardziej uciążliwego środka stanowi wykroczenie poza to, co jest konieczne, a tym samym oznacza naruszenie Konstytucji. Otóż sami projektodawcy w uzasadnieniu projektu (powoływany już druk sejmowy Nr 1479) stwierdzili, że możliwe jest dla osiągnięcia tego samego celu w postaci zwiększenia dodatku biokomponentów do paliw ciekłych zastosowanie innego środka. W uzasadnieniu tym czytamy bowiem, że „... przedstawiona wersja projektu nakłada obowiązek dodawania biokomponentów (bioetanolu i estrów) do paliw ciekłych oraz umożliwia sprzedaż estrów jako samoistnego paliwa silnikowego. Propozycja ta jest spowodowana stanem finansów państwa, który uniemożliwia zastosowanie wyłącznie bodźców ekonomicznych. (...) Dotychczasowe zróżnicowanie stawek w akcyzie, z tytułu stosowania biokomponentów (etanolu) było jedyną i jak się okazało niewystarczającą formą zachęty dla przemysłu paliwowego, do stosowania droższego komponentu w paliwach ciekłych”.

W świetle powyższego nie powinno rodzić wątpliwości to, iż istniały inne środki (przede wszystkim z dziedziny polityki podatkowej) umożliwiające realizację zakładanego celu, lecz nie zostały one zastosowane z przyczyn ekonomicznych. W istocie więc ciężar ekonomiczny

realizacji ustawy został przerzucony na konsumentów, to oni bowiem nie mają wyboru i płacąc wyższą cenę za paliwo zapewnią realizację obowiązków nałożonych na producentów. Uważam w związku z tym, że nie zachodzi w sprawie stan konstytucyjnej konieczności uzasadniający wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z wolności.

Krytycy stanowiska, że ustawa o biokomponentach nie zapewnia konsumentowi wolności wyboru mogą zwracać uwagę, iż konsument ma zapewniony wybór pomiędzy paliwem ciekłym (a więc paliwem z mniejszą ilością biokomponentów, a biopaliwem ciekłym). Dlatego też niezbędne jest przypomnienie, iż ustawa zakłada udział biokomponentów w paliwach na skalę, która dotychczas nie miała zastosowania nie tylko w Polsce, ale i w krajach Unii Europejskiej, chociaż tam doświadczenia z biopaliwami gromadzone są już od kilkunastu lat. Pomimo to ustawodawca nie określił górnej granicy biokomponentów stosowanych w biopaliwach ciekłych, nie przewidział również uwzględniania przy wydawaniu przepisów wpływu zdefiniowanych w ustawie paliw ciekłych na eksploatację pojazdów. Nie dał też konsumentowi pewności co do tego, jaka ilość biokomponentów znajduje się w kupowanym przez niego paliwie ciekłym (ilość wprowadzanych do obrotu biokomponentów ustala się w skali danego roku, zaś art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach stanowi, że do obrotu bez oznakowania określającego procentową zawartość biokomponentów można wprowadzać paliwa ciekłe). Wszystkie te okoliczności oraz tempo wprowadzania w życie zasady obligatoryjnego korzystania z biokomponentów budzą oczywistą nieufność posiadaczy pojazdów silnikowych. Nawet jeśli przyszłość nie potwierdzi tych obaw, to i tak sam sposób wprowadzenia w życie ustawy o biokomponentach będzie oceniany negatywnie.

Jeżeli ustawodawca decyduje się na wyłączenie swobody podejmowania decyzji przez jednostkę, to równocześnie musi stworzyć maksymalne gwarancje tego, że nie będzie ona narażona na negatywne skutki wynikające z obowiązku poddania się jego woli. W mojej ocenie ustawa o biokomponentach z wymienionych względów nie daje takich gwarancji. Stan

niepewności konsumentów wzmaga zaś brak istotnych aktów wykonawczych do ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych.

Zaufania do nowych regulacji nie buduje też sytuacja, która występowała w bieżącym roku na rynku paliw ciekłych, zwłaszcza w zakresie jakości tych paliw. W odpowiedzi na moje wystąpienie Główny Inspektor Inspekcji Handlowej pismem z dnia 6 marca 2003 r. (sygn. BK/ANU-070-21/03) poinformował, że „...w ostatnich latach Inspekcja Handlowa z uwagi na brak środków finansowych nie prowadziła kontroli jakości paliw ciekłych o znaczeniu krajowym. Główną przyczyną częściowego zaniechania kontroli były i są wysokie koszty badania próbek w akredytowanych laboratoriach. Kierownictwo Inspekcji Handlowej wielokrotnie występowało o pozyskanie niezbędnych środków, jednak z uwagi na ich brak w budżecie państwa zabiegi okazały się nieskuteczne. (...) Zdaniem Inspekcji Handlowej do wyeliminowania negatywnych zjawisk występujących w tym obszarze rynku mogą doprowadzić jedynie nękające kontrole stacji paliw i skuteczne egzekwowanie sankcji przewidzianych dla stwierdzonych nieprawidłowości. Z uwagi jednak na brak własnych laboratoriów specjalistycznych i wysokie koszty badania próbek w laboratoriach akredytowanych, Inspekcja Handlowa nie posiada obecnie możliwości podejmowania takich działań.” Dopiero po interwencji Prezesa Rady Ministrów środki finansowe zostały uruchomione, co umożliwiło w 2003 r. kontrole jakości paliw. Jednakże kontrole jakości paliw nie mogą być dokonywane wyłącznie doraźnie, na zasadzie jednorazowej akcji, a przedstawiona sytuacja wskazuje, iż obawy konsumentów co do działania systemu jakości paliw nie są co najmniej pozbawione realnych podstaw.

I. 5. Wreszcie wskazać trzeba za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02, OTK z 2003 r. Nr 1/A, poz. 4), iż „...w okresie przygotowawczym do akcesji należy umacniać taki kierunek wykładni, który najbardziej jest zgodny z koncepcją rozwiązań obowiązujących w prawie wspólnotowym i odpowiada utrwalonemu orzecznictwu

europiejskiemu, zaś wykładnia prawa wewnętrznego kraju formalnie nie należącego do UE w duchu prawa wspólnotowego może i powinna być wykorzystana jako najtańszy i najszybszy instrument realizacji obowiązku harmonizacji prawa w tym okresie (...).

Prawo Unii Europejskiej nie przewiduje przymusu stosowania paliw z biokomponentami. Dyrektywa z dnia 3 marca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych przewiduje, że najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r. Komisja dokonuje przeglądu specyfikacji paliw biorąc pod uwagę m. in. potrzebę zachęcenia do wprowadzenia alternatywnych paliw, w tym także biopaliw. Z kolei Dyrektywa 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie promocji użytkowania biopaliw i innych odnawialnych paliw w transporcie przewiduje, iż państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny dążyć, aby paliwa ze źródeł odnawialnych stanowiły do dnia 31 grudnia 2005 r. 2% paliw sprzedawanych na ich rynkach, zaś do 31 grudnia 2010 r. - 5,75%. Niewątpliwie pomiędzy promocją biopaliw przybierającą w Dyrektywie formę zalecenia, a obowiązkiem ich stosowania zachodzi zasadnicza różnica. Reasumując stwierdzić należy, iż prawo Unii Europejskiej nie zobowiązuje państw członkowskich do nałożenia na producentów obowiązku wprowadzania do obrotu biokomponentów, nie zobowiązuje też do nałożenia na konsumentów obowiązku zakupu paliwa z udziałem biokomponentów.

W świetle poczynionych uwag - w mojej ocenie - art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach są niezgodne z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, iż bez uzasadnionej konstytucyjnie przyczyny wkraczają w sferę wolności działalności gospodarczej. Ponadto przepisy art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach są niezgodne z art. 31 Konstytucji RP, gdyż bez dostatecznie usprawiedliwionej przyczyny naruszają konsumencką wolność wyboru produktu.

II. 1. Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach do obrotu bez oznakowania określającego zawartość biokomponentów można wprowadzać wyłącznie paliwa ciekłe.

Natomiast do obrotu można wprowadzać biopaliwa ciekłe sprzedawane z odrębnych dystrybutorów oznakowanych w sposób odróżniający je od dystrybutorów przeznaczonych do obrotu paliwami ciekłymi oraz umożliwiający identyfikację procentowej ilości zawartego w nich biokomponentu (art. 14 ust. 2 ustawy o biokomponentach). Art. 14 ust. 3 ustawy o biokomponentach zawiera zaś upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu oznakowania dystrybutorów do sprzedaży biopaliw ciekłych, w tym estrów stanowiących samoistne paliwo silnikowe. W tym przypadku minister powinien wziąć pod uwagę możliwość wyraźnego rozróżnienia rodzaju sprzedawanego paliwa.

Ustawa o biokomponentach przewiduje więc wyłącznie obowiązek oznaczenia na stacjach paliw dystrybutorów z biopaliwami. Oznakowanie powinno umożliwiać identyfikację procentowej ilości biokomponentów zawartych w biopaliwach ciekłych. Natomiast konsument dokonujący na stacji paliw zakupu paliw ciekłych jest pozbawiony informacji o procentowej ilości biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych. W ten sposób konsument został pozbawiony podstawowej wiedzy o produkcie będącym przedmiotem zakupu. Wiedzy tej nie dostarcza mu również powszechnie obowiązujące prawo, skoro rozporządzenie wydawane na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o biokomponentach informuje wyłącznie o minimalnej ilości biokomponentów w paliwie ciekłym, zaś art. 2 pkt 7 tej ustawy określa górne dopuszczalne ilości biokomponentów w paliwie ciekłym.

II. 2. Tymczasem nie powinno budzić wątpliwości, że prawo konsumenta do informacji, w tym informacji o przedmiocie transakcji, jest jednym z podstawowych praw konsumenta. Dopiero bowiem korzystanie z tego prawa pozwala konsumentowi na świadome podejmowanie decyzji. Jak pisze E. Łętowska („Prawo umów konsumenckich”, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 127) „...właśnie to prawo ma donioślejsze znaczenie niż inne prawa zasadnicze konsumenta. W Unii Europejskiej i w prawie Wspólnot urasta ono bowiem jednocześnie do

rangi głównego motywu ochrony konsumenta. Uważa się go tu bowiem za podmiot godny ochrony właśnie dlatego i tylko o tyle, że (w przeciwieństwie do „aktywnych uczestników rynku”) nie dysponuje na rynku właściwą informacją i wiedzą. (...) Takie ujęcie (...) uwalnia zresztą ochronę konsumenta w UE od zarzutu arbitralnego paternalizmu : konsumenta chronimy nie dlatego, że „należy” go chronić albo że tego „chcemy” lub że zasługuje (wszystko bez bliższego wskazania dlaczego tak ma być) na ochronę, lecz dlatego, iż jest to konieczne z uwagi na prawidłowe podmiotowe funkcjonowanie rynku, którego wszyscy uczestnicy zawierający transakcję powinni mieć zagwarantowane minimum wpływu na jej powstanie i treść, a to nie jest możliwe bez posiadania wiedzy (informacji).”

Takie jak przedstawione powyżej podejście w zakresie prawa konsumenta do informacji dominuje też we współczesnym ustawodawstwie polskim dostosowywanym do konsumenckiego prawa wspólnotowego. Tylko tytułem przykładu można wskazać, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503) czynem nieuczciwej konkurencji jest brak oznaczenia towaru, który może wprowadzić klientów w błąd co do pochodzenia, ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, konserwacji lub innych istotnych cech towaru. W myśl zaś 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.) za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uważa się naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. Z kolei art. 3 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) przewiduje, że sprzedawca dokonujący sprzedaży w Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany udzielić kupującemu jasnych, zrozumiałych i niewprowadzających w błąd informacji w języku polskim, wystarczających do prawidłowego i pełnego korzystania ze sprzedanego towaru konsumpcyjnego. Wreszcie art. 4 ust. 2 pkt 3 nowej uchwalonej przez

Sejm w dniu 13 listopada 2003 r. ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów w brzmieniu po poprawkach zgłoszonych przez Senat uchwałą z dnia 4 grudnia 2003 r. stanowi m. in. iż przy ocenie bezpieczeństwa produktu uwzględnia się jego oznakowanie oraz wszelkie inne udostępniane konsumentowi wskazówki lub informacje dotyczące produktu.

Wspomniane przykłady nie pozostawiają wątpliwości, że również obecny polski system prawny przywiązuje dużą wagę do problemu realizacji prawa konsumenta do informacji. Na tle tego systemu należy też oceniać treść art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach przewidującego, że do obrotu bez oznakowania określającego procentową zawartość biokomponentów można wprowadzać paliwa ciekłe. Przepis ten pozbawia konsumentów prawa do uzyskania informacji o istotnych właściwościach przedmiotu transakcji.

II. 3. Punktem wyjścia do rozważań w tym zakresie powinien być - jak się wydaje - powoływany już art. 76 Konstytucji RP nakładający na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony powinna określać ustawa. Przepis art. 76 Konstytucji RP ma to znaczenie, iż kształtuje zasady polityki państwa i nie daje w związku z tym konsumentom bezpośrednich konstytucyjnych praw podmiotowych. Jednakże - moim zdaniem - może on w wyjątkowych wypadkach stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności prawa, co prawda nie w trybie skargi konstytucyjnej, lecz w ramach kontroli abstrakcyjnej.

Wprawdzie z art. 76 Konstytucji RP wynika, iż zakres ochrony konsumentów określa ustawa, a tym samym Konstytucja przyznaje znaczny margines swobody ustawodawcy w kształtowaniu owej ochrony. Jednakże wówczas, gdy ustawodawca odstępuje, tak jak w tym przypadku, od systemowych reguł ochrony konsumenta (pozbawiając go prawa do informacji), należy zadać sobie pytanie, czy owa swoboda nie przybiera cech arbitralnej dowolności. Innymi słowy jest to pytanie o to, czy zaszły w interesującym zakresie jakieś

szczególne okoliczności, które uzasadniałyby odmienne (bo idące „pod prąd” rozwiązań systemowych) potraktowanie określonej grupy konsumentów, w tym wypadku nabywców paliw ciekłych.

W moim przekonaniu problem ten należy widzieć także na tle art. 54 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Szczególne znaczenie w tym kontekście trzeba przypisać wolności pozyskiwania informacji. Jeśliby bowiem przyjąć, że zawarte w art. 76 Konstytucji RP odesłanie do uregulowania w ustawie zakresu ochrony konsumentów powinno uwzględniać także konstytucyjną wolność pozyskiwania informacji, to możnaby też twierdzić, iż w istocie konsumenckie prawo do uzyskania informacji o przedmiocie i warunkach transakcji podlega ochronie konstytucyjnej.

Prawdą jest, że co do zasady wolności pozyskiwania informacji (poza przypadkami wymienionymi w art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji RP) nie odpowiadają żadne obowiązki innych podmiotów do dostarczania informacji. Brak takich obowiązków jest oczywisty, zwłaszcza jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji dotyczących życia prywatnego. Inaczej jednak muszą być traktowane (i z reguły - jak usiłowałem wykazać - są traktowane) zachodzące w tym zakresie relacje pomiędzy profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego, a konsumentami. W tym przypadku konsumenckiej wolności pozyskiwania informacji z reguły odpowiada obowiązek sprzedawcy udzielania informacji.

Oceniając z tego punktu widzenia treść art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach stwierdzić należy, iż nie zachodzi żadna z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przyczyn uzasadniających pozbawienie konsumentów prawa do informacji o procentowej ilości biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych. W szczególności na przeszkodzie w udzieleniu takiej informacji nie stoją prawa lub wolności innych osób, skoro cały system prawa konsumenckiego jest zbudowany na założeniu, że prawo konsumenta do informacji jest

jego prawem zasadniczym. Wyłączenie tego prawa byłoby zrozumiałe, gdyby ilość biokomponentów w paliwie była wielkością stałą. Jednak, co było już przedmiotem rozważań, ilość ta nie jest stała i w praktyce, przynajmniej w odniesieniu do paliw ciekłych stanowi dla konsumenta niewiadomą. W skrajnych przypadkach górna dopuszczalna granica ilości biokomponentów w paliwie ciekłym może być zaś nawet trzykrotnie większa od minimalnej ilości. W tej sytuacji domaganie się przez konsumentów informacji nie powinno budzić wątpliwości.

Dlatego też wyrażam pogląd, iż art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 76 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll