

Wyrok z 21 kwietnia 2004 r., [K 33/03](#)  
**BIOKOMPONENTY W PALIWACH**

<b>Rodzaj postępowania:</b> <b>kontrola abstrakcyjna</b> <b>Inicjator:</b> Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>Skład orzekający:</b> 5 sędziów	<b>Zdania odrębne:</b> 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Obowiązek producentów paliw stosowania biokomponentów w ilościach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów [Ustawa z 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych: art. 12 ust. 1 i 6]	Wolność działalności gospodarczej Wolność jednostki Zasada proporcjonalności [Konstytucja: art. 20, art. 22, art. 31]
Wyłączenie dystrybutorów paliw ciekłych spod obowiązku specjalnego oznakowania określającego procentową zawartość biokomponentów [Ustawa jw.: art. 14 ust. 1]	Zasada proporcjonalności Wolność pozyskiwania informacji Ochrona konsumentów [Konstytucja: art. 31 ust. 3, art. 54 ust. 1, art. 76]
Kara pieniężna dla przedsiębiorców, którzy nie wprowadzili biokomponentów do obrotu albo wprowadzili je w mniejszej ilości niż przewidziana w rozporządzeniu [Ustawa jw.: art. 17 ust. 1 pkt 3]	Wolność działalności gospodarczej Zasada proporcjonalności [Konstytucja: art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3]

Ustawa z 2 października 2003 r. – uchwalona z inicjatywy rządu – jest drugą próbą polskiego ustawodawcy ustanowienia i uregulowania systemu, który ma skłaniać producentów i dystrybutorów paliw płynnych do wytwarzania i oferowania użytkownikom pojazdów silnikowych benzyn oraz olejów napędowych zawierających składniki pochodzenia biologicznego (biokomponenty), uzyskiwane z przetworzenia nasion rzepaku, ziaren zbóż lub innych surowców rolniczych. Omawiany akt wszedł w życie 1 stycznia 2004 r. Poprzednia ustawa o podobnej treści, uchwalona 19 grudnia 2002 r., nie weszła w życie z powodu skutecznego weta prezydenckiego. Problem stosowania biokomponentów i sposobu transpozycji dyrektyw Wspólnoty Europejskiej w tej dziedzinie od początku był przedmiotem sporów politycznych oraz kontrowersji wśród ekspertów.

Uzasadnieniem rozwiązań przyjętych w ustawie było przede wszystkim dążenie do tworzenia nowych miejsc pracy w rolnictwie i jego otoczeniu, poprawy dochodów rolników przez zwiększenie popytu na nieżywnościowe produkty rolnicze oraz poprawy stanu środowiska naturalnego.

Mówiąc skrótowo o „biopaliwach”, często ma się na myśli wszelkie paliwa ciekłe zawierające biokomponenty. Dla ścisłości trzeba jednak zaznaczyć, że nazwę „biopaliwa ciekłe” omawiana ustawa odnosi jedynie do paliw o wyższym udziale biokomponentów (estrów lub bioetanolu), nie określając –

inaczej niż w przypadku „zwykłych” paliw ciekłych – górnych pułapów procentowego udziału biokomponentów.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zaskarżył całej ustawy, lecz trzy zawarte w niej regulacje częściowe, stanowiące, jego zdaniem, istotne ograniczenia wolności działalności gospodarczej lub niekorzystne z punktu widzenia ochrony konsumentów.

Przepis art. 12 ust. 1 zobowiązywał producentów do wprowadzania do obrotu, w każdym roku kalendarzowym, biokomponentów w ilościach określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów, które miały być wydawane co roku na podstawie ust. 6 tego samego artykułu. Biokomponenty mogły być wprowadzane w trzech postaciach: jako składnik „zwykłych” paliw ciekłych, jako składnik biopaliw ciekłych oraz jako samoistne paliwa silnikowe (czysty bioetanol, czysty ester).

Według art. 14 ust. 1 ustawy „zwykłe” paliwa ciekłe z domieszką biokomponentów mogły być sprzedawane z nieoznakowanych dystrybutorów. Obowiązek sprzedawania z odrębnych dystrybutorów, w sposób umożliwiający identyfikację procentowej ilości biokomponentu, dotyczy jedynie biopaliw ciekłych *sensu stricto* (art. 14 ust. 2, nie zaskarżony w niniejszej sprawie).

Wreszcie w zakwestionowanym art. 17 ust. 1 pkt 3 przewidziana była administracyjna kara pieniężna dla przedsiębiorcy, który nie wprowadziłby do obrotu biokomponentów albo wprowadziłby je w ilości mniejszej niż przewidziana w rozporządzeniu. Kara ta stanowiłaby 50% wartości wprowadzonych do obrotu paliw ciekłych, biopaliw ciekłych i biokomponentów.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich narzucenie producentom obowiązku wprowadzania do obrotu biokomponentów ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej w sposób niezgodny z art. 22 Konstytucji, ponieważ nie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym, a przy tym nie są spełnione przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

Wnioskodawca zakwestionował także wymuszanie zakupu przez konsumenta paliwa zawierającego biokomponenty, bez możliwości jakiegokolwiek wyboru, jako niezgodne z zasadami ochrony konsumentów wynikającymi z art. 76 Konstytucji. W szczególności Rzecznik zwrócił uwagę na to, że konsument nabywający „zwykłe” paliwa ciekłe (nie będące biopaliwami) jest pozbawiony informacji o procentowej ilości biokomponentów w nich zawartych, a zatem nie dysponuje podstawową wiedzą o produkcie będącym przedmiotem zakupu. Wnioskodawca dostrzegł w tym naruszenie wynikające z art. 54 ust. 1 Konstytucji prawa konsumenta do informacji o przedmiocie transakcji.

Wszystkie zakwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, to jest 12 maja 2004 r. W pozostałym zakresie ustawa pozostała w mocy. Istotne znaczenie ma również obowiązujący od 1 maja 2004 r. § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego, zwalniający od akcyzy biokomponenty przeznaczone do paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, spełniające odpowiednie wymagania, oraz częściowo zwalniający z akcyzy paliwa ciekłe z zawartością biokomponentów.

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**1. Art. 12 ust. 1 i 6 ustawy jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.**

**2. Art. 14 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji.**

**3. Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Związane z zasadą proporcjonalności kryterium „konieczności” dokonania ograniczeń wolności lub praw konstytucyjnych ze względu na wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób) oznacza w szczególności, że ustawodawca, chcąc osiągnąć założony cel, powinien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Jeżeli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka bardziej uciążliwego stanowi wykroczenie ponad konieczność, o której jest mowa w cytowanym przepisie Konstytucji.
2. Zasada interpretacji prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu europejskiemu, oparta na art. 91 ust. 1 Konstytucji, dotyczy w szczególności interpretacji konstytucyjnych wzorców kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (w tym wypadku: zasad wolności gospodarczej i ochrony konsumentów).
3. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do ograniczenia wolności gospodarczej, nakreślenia jej granic, jak również sposobu rozumienia pojęcia „ważnego interesu publicznego”, o którym jest mowa w art. 22 Konstytucji, wymaga oceny uwzględniającej fakt uczestnictwa Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim. Ma to w szczególności konsekwencje dla konstytucyjnej oceny zjawiska dyskryminacji *à rebours* – obowiązywania tylko w stosunku do podmiotów krajowych ograniczeń wolności gospodarczej, których stosowanie do podmiotów zagranicznych z obszaru Unii Europejskiej jest wykluczone przez prawo wspólnotowe. Chociaż tego rodzaju dyskryminacja, godząca w podmioty krajowe, jest obojętna z punktu widzenia prawa wspólnotowego, to ochrona przed taką dyskryminacją jest konstytucyjnym zadaniem władz krajowych.
4. Zarzuty stawiane przez wnioskodawcę przepisom art. 12 ust. 1 i 6 i art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy powinny być rozpatrywane łącznie (zob. tezy 5-10). Wynika to z faktu, że ustawodawca w art. 12 nałożył na przedsiębiorców pewne obowiązki, w art. 17 ust. 3 ustanowił zaś sankcję za ich nieprzestrzeganie.
5. Ustawowe upoważnienie w art. 12 ust. 6 jest niejasne i może być interpretowane dwojako. Według jednej interpretacji każdy litr paliwa dostępny na stacji benzynowej musi zawierać określoną w rozporządzeniu ilość biokomponentów. Według drugiej interpretacji ustalone limity dotyczą rocznej produkcji „globalnej”, a ustawodawca nie przesądza, że każde wprowadzane do obrotu paliwo wytworzone przez danego producenta musi zawierać określony udział biokomponentu. Uwzględniając zgodne stanowisko wszystkich uczestników w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny w ocenie badanego przepisu

przyjmuje tę drugą (bardziej liberalną) wykładnię. Nawet jednak przy takiej interpretacji trzeba dojść do wniosku, że ustawodawca, zobowiązując producentów do stosowania biokomponentów w ilości proporcjonalnej do ogółu paliwa wprowadzanego do obrotu, albo narzucił im zmianę lub uzupełnienie profilu produkcji, albo nałożył na nich obowiązek zawierania określonych umów cywilnoprawnych z wytwórcami biokomponentów (por. art. 12 ust. 3 ustawy). W ten sposób ustawodawca w sposób arbitralny uniezależnił podjęcie produkcji określonych towarów przez samodzielne podmioty gospodarujące od jakichkolwiek oszacowań zainteresowania klientów, a tym samym skrajnie ograniczył możliwości decyzyjne producentów. Znając poważne zastrzeżenia co do walorów użytkowych paliw z biokomponentami, 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 czy biokomponentami producenci cały nakazany prawem „udział” biokomponentów będą zmuszeni dodać do paliw ciekłych. Tym samym w praktyce powstaje dwójaki przymus: po stronie producentów – wprowadzania na co do zasady wolny rynek określonego towaru, zaś po stronie konsumentów – nabycia tego towaru, nawet wbrew ich woli.

6. Zasadniczy cel dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, z którą związana jest badana ustawa polska, wynika już z samego tytułu tej dyrektywy: chodzi o promowanie użycia biopaliw w transporcie, a nie o jego wymuszenie. Również analiza przepisów dyrektywy prowadzi do wniosku, że jej implementacja nie daje możliwości ustanowienia w porządku wewnętrznym nakazu stosowania biopaliw. Nie można przyjąć, 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, że wewnętrzna polityka krajów promująca użycie biopaliw nie może ograniczać swobodnego przepływu paliw.
7. Stosowanie zakwestionowanej regulacji do wszystkich producentów (sprzedawców) – nie tylko krajowych, ale i zagranicznych, w tym działających w innych państwach UE – oznaczałoby niezgodne z europejskim prawem wspólnotowym ograniczenie swobody przepływu towarów między państwami UE. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego sytuacja taka 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, przy czym skorzystanie z tej możliwości, wymagające specjalnej procedury dla ustanowienia wyjątku, nie może stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich niedopuszczalne jest ustanawianie w prawie wewnętrznym ograniczeń utrudniających dostęp do danego rynku krajowego towarom nie odpowiadającym cechom czy składowi jakościowemu, które są określane w aktach prawa krajowego w celach protekcjonistycznych. Z kolei stosowanie badanej regulacji tylko do producentów (sprzedawców) polskich – skoro ustawodawcy w innych państwach UE nie ustanowili podobnych obowiązków – prowadziłoby do dyskryminacji *à rebours* (por. tezę 3). Skoro więc, ze względu na zasadę kraju pochodzenia (konsekwencja art. 28 i 30 Traktatu), nie można poddać paliw wyprodukowa-

nych za granicą i wprowadzanych na polski rynek rygorom nałożonym przez badaną ustawę na polskich producentów, to nie sposób uznać, że wiążące tych ostatnich ograniczenia są zgodne z „ważnym interesem publicznym”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji.

8. Tworzenie miejsc pracy musi stanowić element polityki państwa, o którym mowa w art. 65 ust. 5 Konstytucji. Nie istnieje jednak konstytucyjne podmiotowe prawo do zatrudnienia, które na gruncie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3) uzasadniałoby ograniczenie praw producentów i konsumentów ze względu na konieczność „ochrony praw i wolności innych osób”. Ponadto w świetle art. 65 ust. 5 polityka państwa nie powinna prowadzić do zmniejszania liczby miejsc pracy ze względu na nadmierne krępowanie przedsiębiorczości i utrudnianie elastycznego zatrudniania w sektorze niepublicznym.
9. Nie należy do konstytucyjnych obowiązków państwa zapewnienie wszystkim obywatelom, a rolnikom w szczególności, odpowiednio wysokich, satysfakcjonujących ich zarobków.
10. Z powodów, o których mowa w tezach 8 i 9, nie można uznać, że badana regulacja, ograniczająca wolność działalności gospodarczej, jest konieczna w państwie demokratycznym dla ochrony praw innych osób w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.
11. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do wydania werdyktu w sporze o to, jaki wpływ będzie mieć produkcja i używanie biokomponentów na środowisko naturalne. Zważywszy jednak, iż kwestia ta nie przedstawia się jednoznacznie wobec zróżnicowanych opinii, nie sposób uznać, że w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji przewidziane w badanej regulacji ograniczenia wolności gospodarczej są konieczne w demokratycznym państwie ze względu na ochronę środowiska.
12. Chociaż art. 76 Konstytucji sam w sobie nie statuuje prawa podmiotowego, to jednak formułuje on określone obowiązki państwa, które muszą znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych.
13. Do założeń nowoczesnej ochrony konsumenta, realizowanej w warunkach europejskiego wspólnego rynku, należy przejrzystość, jawność, rzeczywista dostępność jasnej, pełnej i zrozumiałej informacji handlowej. Konsument nie musi się o niezbędną informację w szczególny sposób ubiegać, lecz powinna ona być mu udostępniona. Zwornikiem konstytucyjnym prawa konsumenta do bycia poinformowanym jest art. 54 ust. 1 Konstytucji. Nietrafne byłoby redukcje tego przepisu, zwłaszcza w zakresie „pozyskiwania informacji”, tylko do tradycyjnie pojętego uczestnictwa w dyskursie politycznym. Jednostka występuje bowiem w społeczeństwie w wielu rolach społecznych, a jedną z nich jest rola konsumenta. Z tego więc punktu widzenia art. 54 Konstytucji stanowi gwarancję realizacji art. 76 Konstytucji w zakresie ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.
14. Dopuszczenie, w art. 14 ust. 1 ustawy, do obrotu paliwami ciekłymi bez oznakowania określającego procentową zawartość biokomponentów – inaczej niż w przypadku biopaliw (por. ust. 2 tego samego artykułu) – oznacza, że jedynie w przypadku tych drugich nabywcy mieliby świadomość, jaki jest udział biokomponentu w oferowanym im paliwie. Podobnej świadomości nie mogliby mieć nabywcy paliw ciekłych, czyli w praktyce zdecydowana większość użytkowników paliw silnikowych. Skoro bowiem producenci nie noszą się z zamiarem szybkiego oferowania biopaliw, to cały narzucony im udział biokomponentów musieliby zawrzeć w paliwach ciekłych, zaś uprzywilejowane traktowanie biokomponentów w przepisach o podatku akcyzowym będzie ich skłaniać do przekracza-

nia minimów określonych na podstawie badanej ustawy. W świetle wspomnianych wyżej standardów ochrony konsumentów uzasadniony jest wniosek o niezgodności art. 14 ust. 1 ustawy z wzorcami kontroli wskazanymi w punkcie 2 sentencji.

15. Niniejszy wyrok nie rozstrzyga o samej idei promowania używania paliw z dodatkiem biokomponentów. Nie można wykluczyć możliwości ani zasadności produkcji i obrotu takimi paliwami, jednak z racji konstytucyjnych nie może się to odbywać na zasadzie przymusu produkcji ani przymusu zakupu.

#### Przepisy Konstytucji oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)

##### Konstytucja

**Art. 20.** Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

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

**Art. 31.** 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

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

**Art. 54.** 1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

**Art. 65.** [...] 5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

**Art. 76.** 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.

**Art. 91.** 1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

##### TWE

**Art. 28.** Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi.

**Art. 30.** Postanowienia artykułów 28 i 29 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi.