



Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie Centrum Ekspertyz Prawnych

02-486 Warszawa, Al. Jerozolimskie 200, tel.: 5391900; fax: 5391901
dyrektor: dr Waldemar Gontarski, waldemar.gontarski@onet.pl, tel.:0048605993666

Projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

dotyczy:
rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006r. zmieniającego
rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego

sporządzono na zlecenie:

Kancelarii Sejmu

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2007r.

Warszawa, dnia.....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów
na Sejm RP V kadencji
według załączonej listy

Adres do korespondencji:

Sejm RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa
Klub Poselski

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności z:

Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej;

**z protokołem nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i
podstawowych wolności, sporządzonym w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.;**
**z dyrektywą 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja
2003r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych
paliw odnawialnych;**

**z ustawą z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i
niektórych innych aktów prawnych;**

**z ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach
ciekłych;**

**z ustawą z dnia 23 stycznia 2004r. o podatku akcyzowym
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006r.
zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z dnia 16 lipca 1997r. Nr 78, poz. 483; dalej jako: Konstytucja RP) wnosimy o stwierdzenie, że przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz.U. 2006 Nr 243, poz. 1766; dalej: rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2006r.) są niezgodne z przepisami:

- Konstytucji
- protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995r. Nr 36, poz. 175; dalej: protokół Nr 1)
- dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz. Urz. UE L 123 z 17.05.2003, str. 42; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 31, str. 188; dalej: dyrektywa 2003/30/WE)
- ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718 – ze zm.).
- ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199 – ze zm.)
- ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. 2004 Nr 29, poz. 257 - ze zm.).

1) § 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 11 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych

2) rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2006r. w całości jest niezgodne z art. 1 protokołu Nr 1

3) § 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. - jest niezgodny z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/30/WE

4) § 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. - jest niezgodny z art. art. 65 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o podatku akcyzowym

* * *

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy upoważniają posłów:....., z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

UZASADNIENIE

Ad 1)

Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2006r. zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 27 grudnia 2006r. z 5-dniowym *vacatio legis*, tj. ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2007r. - § 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. Rozporządzenie to w radykalny sposób pogarsza sytuację finansową rolników (producentów surowców do biopaliwa) i podmiotów wytwarzających biokomponenty oraz gotowe biopaliwa, gdyż w radykalny i nagły sposób zmniejsza zwolnienia od podatku akcyzowego na biopaliwa. W efekcie rozporządzenie produkcję biopaliw czyni w Polsce nieopłacalną, czego w ogóle nie wzięto pod uwagę w uzasadnieniu projektu rozporządzenia.

W świetle utrwalonego orzecznictwa konstytucyjnego naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji jest skracanie *vacatio legis* m.in. w przypadku prawa gospodarczego oraz ustaw nakładających obowiązki na obywateli lub na inne podmioty nie podlegające organom

państwowym. Należy to odnieść również do rozporządzeń kształtujących prawa podmiotowe w w/w zakresie, bo w przeciwnym razie dochodziłoby do naruszenia art. 2 Konstytucji poprzez obejście prawa. Ustawodawca w omawianym tutaj kontekście posługuje się terminem akt normatywny - ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z utrwalonym i jednolitym orzecnictwem konstytucyjnym, „...zasada demokratycznego państwa prawnego znajduje swe rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie, stanowiąc podstawę i gwarancję zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprawdzie ów konstytucyjny nakaz Trybunał Konstytucyjny rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów (np. orzeczenia o sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r. cz. II; K. 9/92, OTK w 1993 r. cz. I; K. 8/93, OTK w 1993 r. cz. II; P. 2/92, OTK w 1993 r. cz. II), to jednak należy traktować regułę ustanawiania *vacatio legis* jako istotny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie. Uznając respektowanie *vacatio legis* przez prawodawcę jako zasadę, Trybunał Konstytucyjny wskazywał w dotychczasowym orzecnictwie na dopuszczalność argumentu ważnego interesu publicznego jako uzasadnienia dla bardzo krótkiego *vacatio legis* lub nawet rezygnacji z jego ustanawiania (sygn. K. 9/92, K. 2/94), pod warunkiem, że ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty nie podlegające organom państwowym” – wyrok TK z dnia 3 listopada 1999r., K. 13/99.

Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14-dniowego *vacatio legis* (postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991r., W 3/90),

przewidzianego też przez ustawodawcę zwykłego (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Adekwatność 14-dniowego okresu adaptacyjnego podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji, co podkreśla TK w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993r., K 9/92 - i zwraca uwagę, że odpowiedniość *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego przekraczającego 14 dni (orzeczenie to dotyczy ciężaru świadczeń daninowych obywateli). Niekonstytucyjne może być nawet „*tylko 3-miesięczne vacatio legis*” – orzeczenie z dnia 1 czerwca 1993 r. P 2/92 (naruszenie praw nabytych).

Ograniczenie *vacatio legis* dopuszczalne jest jedynie jako środek nadzwyczajny (awaryjny), jako wyjątek uzasadniony „ważnym interesem państwa” – art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; albo jak to ujmuje judykatura - „ważnym interesem publicznym”. Jak zwraca uwagę TK w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., K. 9/92, *"zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego vacatio legis. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z nich zrezygnować - decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki"* (w tej sprawie egzemplifikacją ważnego interesu publicznego było eliminowanie przez ustawodawcę możliwości nadużyć podatkowych).

Skoro wprowadzenie przedmiotowego rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. nie jest podyktowane względami awaryjnymi typu konieczność wyeliminowania nadużyć politycznych, skracanie 14-dniowego *vacatio legis* należy uznać za oczywiste i rażące naruszenie art. 2 Konstytucji. Tym samym doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy

zwrócić uwagę, że wbrew twierdzeniom wyrażonym w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. (por. też: Informacja Ministerstwa Finansów z dnia 7 marca 2007r., www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=68678&typ=news), nie istnieje stanowisko Komisji stwierdzające niedozwoloną pomoc publiczną w zakresie stosowanych wysokości ulg na biopaliwa. Nie ma takiego stwierdzenia w Stanowisku Komisji z dnia 11 października 2006 r. (D/58822 – G4/BG/JB – D/2006/ - 618) – w przedmiocie notyfikacji pomocy publicznej w sprawie nr N 580/2005 – Polska „Redukcja podatku akcyzowego od biopaliw” (nie publikowane). Stanowiska tego nie można zakwalifikować jako ostrzeżenia wzywającego do zmiany przepisów dotyczących ulg w opodatkowaniu biopaliw – w rozumieniu art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Jak wynika z treści Stanowiska, wydane zostało ono w ramach postępowania wszczętego przez Komisję w związku z dokonaniem przez Rząd Polski, listem z dnia 15 listopada 2005r., notyfikacji pomocy publicznej, czyli zupełnie z innego powodu, uregulowanego w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) NR 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. (Dz.U. 1999, L. 083) ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE. W każdym bądź razie, wbrew twierdzeniom Ministerstwa Finansów, obowiązek wydania rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. nie był realizacją decyzji Komisji. Wręcz przeciwnie, w Stanowisku Komisji z dnia 11 października 2006 r. nie wyklucza się, że zarówno produkcja bioetanolu, jak i estrów „*mogła nie być nadkompensowana*” (sic!). W Stanowisku tym Komisja zwracała uwagę: „*Władze polskie nie przedstawiły porównania kosztów produkcji biokomponentów z ceną rynkową paliw kopalnych przy zastosowaniu tych zwolnień podatkowych*”. Strona polska zamiast kontynuować procedurę sprawdzającą z art. 88 ust. 3 TWE i udzielić dalszych informacji Komisji – na wniosek o udzielenie informacji (art. 5 rozporządzenia 659/1999), naruszyła 88 ust. 3 TWE (co odnotowała Komisja w Stanowisku z dnia 8 marca 2007r.; nie

publikowane) i wydała rozporządzenie zmieniające, tj. rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2006r.

Ponadto przy ustalaniu *vacatio legis* rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. prawodawca powinien wziąć pod uwagę art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, który stanowi, iż wytwarzając biokomponenty należy wykorzystywać surowce rolnicze pozyskiwane z gospodarstwa rolnego położonego na obszarze co najmniej jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie umowy kontraktacji zawartej między producentem rolnym prowadzącym to gospodarstwo a wytwórcą lub pośrednikiem.

Natomiast w myśl ust. 2 art. 11 tej ustawy, umowy, o których mowa w ust. 1 pkt 1, są zawierane na okres nie krótszy niż 5 lat.

Dlatego ograniczanie *vacatio legis* przepisem zawartym w § 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2006r. jest nie do pogodzenia z art. 11 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.

Ad 2)

Art. 1 protokołu Nr 1 chroni mienie – pojęcie autonomiczne, obejmujące zarówno o prawo własności, jak i ekspektatywę prawną - decyzja z dnia 14 października 1996 r. w sprawie *Radwiłłowicz przeciwko Polsce* (28559/95), gdzie Europejska Komisja Praw Człowieka wskazała, iż na gruncie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości istnieje „*entitlement to compensation*”, jednak nie rozstrzygnięto, czy chodzi w tym wypadku o prawo własności bądź ekspektatywę prawną (dosł. *legitimate expectation*). Porównując ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego oraz ekspektatywę prawną w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) należy uznać, iż obie instytucje różnią się istotnie od siebie. ETPCz dokonuje bowiem rozróżnienia między instytucją ekspektatywy a prawami podmiotowymi podlegającymi przymusowemu wykonaniu (*legalny enforceable rights*, por.

wyrok z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell and Fell*, nr 10/1982/56/85-86), uznając jako ekspektatywy m.in. prawa, które w określonych okolicznościach faktycznych przysługiwałyby stronie. Tym samym ocena istnienia ekspektatywy dotyczy badania tego, czy podmiot mógł się spodziewać, że będzie mu przysługiwało w przyszłości pewne prawo w związku z wystąpieniem pewnych zdarzeń albo że prawo to będzie podlegało wykonaniu. Jak w związku z tym zwraca uwagę polski TK: „*Akcent zdaje się być tu położony w większym stopniu na sam fakt prawnie uzasadnionego oczekiwania (wytworzonego przez władzę publiczną) niż na samą konstrukcję prawa jako takiego*” – wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, gdzie zauważono także: „*Poszukując pewnej analogii pomiędzy gwarancjami zawartymi w art. 1 protokołu nr 1 a zakresem ochrony udzielanym przez art. 64 Konstytucji, warto zauważyć, że w polu zastosowania art. 1 określonym w orzecznictwie ETPCz znajdowały się tak różnorodne interesy, jak np. prawo do zwrotu nieruchomości bezprawnie przejętej przez władzę publiczną (por. wyrok z 30 maja 2000 r., *Belvedere Alberghiera S.R.L. przeciwko Włochom*, *Reports of Judgments and Decisions 2000-VI*), roszczenia odszkodowawcze z tytułu wywłaszczenia (por. wyrok z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie *Carbonara i Ventura przeciwko Włochom*, *Reports of Judgments and Decisions 2000-VI*), roszczenia z tytułu szkody nie podlegającej kompensacji na tle systemu krajowego (por. wyrok z 20 listopada 1995 r. w sprawie *Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii*, *ECHR seria A, nr 332*), ochrona prawa do korzystania z własności przez właściciela *de facto* tego prawa pozbawionego (por. wyrok z 24 czerwca 1996 r. w sprawie *Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji*, *ECHR, seria A, nr 260 B*), a nawet zmniejszenia świadczeń emerytalnych (decyzja z 18 października 2001 r. w sprawie *Labus przeciwko Chorwacji skarga 50965/99*; HUDOC Ref. REF00022582)”.*

Odnosząc powyżej zrekonstruowany stan prawny do przedmiotowego rozporządzenia godzi się zauważyć tak, jak w ad 1) niniejszego wniosku, tzn.

rozporządzenie w radykalny i nagły sposób zmniejsza zwolnienia od podatku akcyzowego na biopaliwa, co produkcję biopaliw czyni w Polsce nieopłacalną, czego w ogóle nie wzięto pod uwagę w uzasadnieniu projektu rozporządzenia. Spodziewane korzyści, bez adekwatnego okresu adaptacyjnego, utracili zarówno rolnicy, jak i producenci biokomponentów oraz biopaliw. Stąd zarzut naruszenia art. 1 protokołu Nr 1 – przepis ten odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych.

Ad 3)

Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/30/WE:

- Państwa Członkowskie powinny dopilnować, by minimalna proporcja biopaliw i innych paliw odnawialnych znalazła się na ich rynkach, i w tym celu, ustanawiają narodowe cele wskaźnikowe;

- wartość odniesienia dla tych celów wynosi 2%, naliczona na podstawie zawartości energii benzyny i oleju napędowego do celów transportowych umieszczonych na ich rynkach przed 31 grudnia 2005;

- wartość odniesienia dla tych celów wynosi 5,75%, naliczona na podstawie zawartości energii benzyny i oleju napędowego do celów transportowych umieszczonych na ich rynkach przed 31 grudnia 2010.

Ponieważ przedmiotowe rozporządzeni z dnia 22 grudnia 2006r. czyni produkcję biopaliw w Polsce nieopłacalną, należy uznać je za uniemożliwiające realizowanie obowiązków nałożonych na Polskę przez art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/30/WE.

Ad 4)

Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2006r. w dwojnásób narusza dyspozycje art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004r. o podatku akcyzowym, gdyż wydając ten akt:

- wbrew pkt 2 ust. 2 art. 65 - nie uwzględniono sytuacji producentów biopaliw (nie uwzględniono sytuacji poszczególnych grup podatników, a

konkretnie - przedsiębiorców trudniących się komponowaniem biopaliw z oleju rzepakowego);

- wbrew pkt 3 ust. 2 art. 65 *in fine* - nie uwzględniono udziału w paliwach silnikowych komponentów wytwarzanych z surowców odnawialnych i związanej z tym ochrony środowiska naturalnego.

Nie uwzględnienie tych dyspozycji ustawowych skutkuje tym, że rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2006r. uczyniło produkcję biopaliw nieopłacalną.