



L.dz. 464/13/W/JOr

Skarżący:

C Spółka Akcyjna
z siedzibą w C
Osoby upoważnione do reprezentacji podmiotu:
A G – Prezes Zarządu,
W B – Wiceprezes Zarządu,
podstawa reprezentacji wynika z odpisu KRS
nr
Adres Skarżącego:
ul. , C

Skarżący reprezentowany
w postępowaniu przez:
advokata Cezarego Józefa Nowakowskiego –
pełnomocnika,
radcę prawnego Janusza Orłowskiego –
pełnomocnika substytucyjnego,
z Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów
Nowakowski i Wspólnicy spółka komandytowa
13-200 Działdowo, Plac Mickiewicza 18,
Oddział w Warszawie,
adres Pełnomocnika do doręczeń:
ul. Postępu 21, 02-676 Warszawa

SKARGA KONSTITUCYJNA

W imieniu Skarżącego, którego pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 3 ust. 2 pkt 7 w zw. z ust. 3 pkt 7 lit. a) oraz ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a) i b) w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 22.05.2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz.U. Nr 97, poz. 799; zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016) są niezgodne z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a)-b) oraz ust. 2–6 związku z art. 3 ust. 2 pkt 7, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a)-b) oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 22.05.2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz.U. Nr 97, poz. 799; zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016) są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

PODSTAWY SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

1. *Dokładne określenie ustawy, na podstawie której sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach Skarżącego, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w stosunku do której Skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją*

Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz.U. Nr 97, poz. 799; zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016).

2. *Wskazanie orzeczenia organu władzy publicznej, z którym Skarżący łączy naruszenie przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych*

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2013 r. (sygn. akt), którym oddalono skargę kasacyjną Skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2011 r. w sprawie ze skargi na ostateczną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia listopada 2010 r, znak: , w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na fundusz promocji artykułów rolno-spożywczych. Tą zaś decyzją utrzymana została w mocy decyzja Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia września 2010 r., Nr , odmawiająca stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego za III kwartał 2009 r. w kwocie zł.

3. *Wskazanie jakie konstytucyjne wolności lub prawa Skarżącego zostały – w jego ocenie – w związku z wydaniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszone, wraz z podaniem przepisów Konstytucji RP, z których prawa te lub wolności są wywodzone*

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalono skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W – oddalającego skargę na ostateczną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia listopada 2010 r., znak:

w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na fundusz promocji „artykułów” rolno-spożywczych.

Rozstrzygnięcie zawarte w powyższym wyroku NSA narusza prawo własności Skarżącego, wywiedzione z art. 64 ust. 1–3, w tym w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, ustanawiającym zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych określonych w ustawie.

4. *Dokładne określenie sposobu, w jaki wskazane wyżej orzeczenie prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności Skarżącego*

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego rozstrzygnięcie wydane zostało m.in. na podstawie zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 22.05.2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz.U. Nr 97, poz. 799; zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016), zostało naruszone prawo własności przysługujące Skarżącemu, chronione przepisem art. 21 ust. 1 oraz szczegółowo – w art. 64 ust. 1–3 Konstytucji Rzeczyp. Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż odmowa stwierdzenia nadpłaty przez organ administracji publicznej w przedmiotowej sprawie nie naruszała przepisów prawa (wskazanej wyżej ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych oraz przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; aktualny tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r, poz. 754).

W ocenie Skarżącego takim rozstrzygnięciem zostaje naruszone prawo własności przysługujące Skarżącemu i chronione przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ten sposób, że skarżone przepisy ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych:

- a) nakładają na Skarżącego osobistą odpowiedzialność (tj. całym majątkiem) na podstawie odesłań z art. 6 ust. 4 i 6 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a) ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych do przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749; ściśle: działu III tej ustawy), to jest odpowiednio do zasad odpowiedzialności płatnika za niepobrane oraz pobrane i niewpłacone podatki, a także do ogólnie wskazanych „przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” – z tytułu wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego oraz –
- b) nakładają na Skarżącego osobistą odpowiedzialność (tj. całym majątkiem) za „kwoty wpłat” na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, realizowane w drodze następujących obowiązków instrumentalnych (art. 3 ust. 2, ust. 3 pkt 7 lit. a), ust. 5 pkt 1 lit. a) i b) ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych):
 - naliczenia, pobrania i wpłacania na rachunek bankowy Prezesa Agencji Rynku Rolnego kwoty w wysokości 0,1% wartości netto, będącego przedmiotem opodatkowania czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług – drobiu żywego, od podmiotów, które zbywają na jego rzecz te towary na podstawie faktur, nie później niż w terminie 14 dni od dnia ich wystawienia,
 - potwierdzania, w formie pisemnego oświadczenia, naliczenia i pobrania wpłat na fundusze promocji, które winny zawierać szczegółowo określone dane (art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. b) ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych),
 - składania Prezesowi Agencji Rynku Rolnego deklaracji, w których wykazuje się wysokość zobowiązania na rzecz Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego, z wyszczególnieniem odrębnie kwoty naliczonej i kwoty pobranej za okresy kwartalne, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale (art. 6 ust. 2), oraz –
 - bez wezwania Prezesa Agencji Rynku Rolnego obliczania kwoty należnej z tytułu naliczenia wpłaty na rzecz Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego za okresy kwartalne i przekazywania tej kwoty w

terminie do 25 dnia miesiąca następującego po danym kwartale (art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych).

Odpowiedzialność za spełnienie powyższych obowiązków, związanych z „wpłatą na fundusz promocji” w wysokości 0,1% wartości netto, od będącego przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług „towarów: w niniejszej sprawie drób żywy” (art. 3 ust. 2 pkt 7) na podstawie art. 6 ust. 4 i 6 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych została wprowadzona z naruszeniem przepisów art. 64 ust. 1–3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest sprzecznie:

- z zasadą prawa do własności i innych praw majątkowych z art. 64 ust. 1 Konstytucji,
- z zasadą równej dla wszystkich ochrony prawnej własności z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- z zakazem ograniczania istoty prawa własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji, w tym poprzez nieproporcjonalne nałożenie zbędnego ciężaru majątkowego.

Ponadto powyżej wskazane obowiązki, w tym wpłata i odpowiedzialność za kwotę wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego – jako nie będącą środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych – narusza zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych określonych w ustawie, o czym stanowi art. 84 Konstytucji. Tym samym ograniczenia doznaje prawo własności Skarżącego, skoro nakłada się na niego osobistą odpowiedzialność za ponoszenie ciężarów, które nie mają charakteru publicznego, a przy tym zostaje on zobligowany do dokonywania wpłat środków, których prawny charakter pozostaje w istocie nieokreślony.

Przedstawione wyżej unormowania ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych wykluczały w ocenie Organów administracji obu instancji oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie uwzględnienie wniosku Skarżącego o stwierdzenie nadpłaty z tytułu wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego. W ten sposób prawo własności Skarżącego zostało naruszone w sposób bezpośredni, skoro – jak Skarżący konsekwentnie wywodzi w toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego – kwestionowane unormowania ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych są niezgodne z przepisami Konstytucji.

Skarżący podkreśla jeszcze ważną rolę unormowania z art. 6 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych które stanowi, iż do wpłat i podmiotów, o których mowa w art. 3 tej ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy działu III i VI Ordynacji podatkowej, „chyba że ustawa stanowi inaczej”. Z kolei do egzekucji należności przypadających na rzecz danego funduszu promocji od podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3, stosuje się „przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Zestawienie zatem przepisów ustępu 4 i 6 w art. 6 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych powoduje to, że tylko na Skarżącym (jako podmiocie wskazanym w art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy) ciąży odpowiedzialność, realizowana w trybie egzekucji administracyjnej, z tytułu wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego. Skarżący zatem

znajduje się w sytuacji jednocześnie niejako podatnika i płatnika, bowiem tylko na nim ciąży majątkowa odpowiedzialność z tytułu wpłat, a przecież ponoszenie ciężaru z tytułu wpłat miałyby być przerzucone na podmioty wskazane w art. 3 ust. 4 *ab initio* ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych. Skarżący nie mógłby w żaden sposób dochodzić roszczeń regresowych z art. 30 ustawy – Ordynacja podatkowa w razie wadliwych rozliczeń z dostawcą drobiu żywego; właśnie art. 6 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych stanowi w tym zakresie „inaczej”. I to oznacza realne, rzeczywiste obciążenie Skarżącego odpowiedzialnością materialną, osobistą, za realizację obowiązków nałożonych z naruszeniem w szczególności art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5. *Argumenty wskazujące na ostateczny charakter orzeczenia*

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2013 r., (sygn. akt) jest ostateczny i nie przysługują od niego żadne dalsze środki zaskarżenia.

Zgodnie z art. 168 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy.

Wskazana ustawa nie przewiduje środków odwoławczych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, wobec czego Skarżący wyczerpał już przysługujące środki odwoławcze w postępowaniu ze skargi na ostateczną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia listopada 2010 r., znak: w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na fundusz promocji artykułów rolno-spożywczych.

Tym samym Skarżący wyczerpał wszystkie dostępne, zwykłe środki prawne w ramach postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego w zakresie sądowej kontroli działania administracji w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na fundusz promocji artykułów rolno-spożywczych (ściśle, w związku z wnioskiem Skarżącego o stwierdzenie nadpłaty: Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego).

6. *Data doręczenia Skarżącemu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej*

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2013 r., (sygn. akt) doręczono pełnomocnikowi Skarżącego z uzasadnieniem w dniu 19 marca 2013 roku.

7. *Argumenty przemawiające za tym, iż zakwestionowane w skardze konstytucyjnej regulacje prawne były podstawą wydanego ostatecznego orzeczenia NSA w sprawie Skarżącego*

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2013 r. zapadł w sprawie indywidualnej z zakresu sądowej kontroli działania administracji publicznej oraz na podstawie skarżonych w niniejszej skardze konstytucyjnej przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

VII. We wskazanym wyżej wyroku NSA wskazał (s. 9 i 10 uzasadnienia; cytat):

„Powołując się na art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach, w myśl którego środki finansowe funduszy promocji nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, wskazywała, iż w jej ocenie nie ma podstaw stosowania do wpłat na fundusze promocyjne przepisów Ordynacji podatkowej i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które mogą mieć zastosowanie jedynie do należności przymusowych i publicznoprawnych.

Z kolei powołując się na art. 3 ust. 2, 4 i 5 ustawy o funduszach wnosząca skargę kasacyjną podniosła, że w jej ocenie ustawa o funduszach nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego do ponoszenia wpłat, kwestionując przy tym prawidłowość pobierania wpłat przez podmiot nie zobowiązany do ich ponoszenia.

W związku z tym wypada wskazać, iż w myśl art. 2 pkt 7 ustawy o funduszach wpłaty na fundusze promocji, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-9 (w tym na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego), są naliczane, w wysokości 0,1% wartości netto, od drobiu żywego, będącego przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy o funduszach, są obowiązani:

- a) przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie uboju drobiu,
- b) przedsiębiorcy będący podatnikami podatku od towarów i usług w rozumieniu ustawy o VAT, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie wywozu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej żywego drobiu.

Natomiast, zgodnie z art. 3 ust. 4 powołanej ustawy wpłaty na fundusze promocji, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-9, są naliczane i pobierane od podmiotów, które zbywają towary na rzecz podmiotów, o których mowa w ust. 3 pkt 1-5, pkt 6 lit. a, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a.

Z kolei art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy o funduszach stanowi, że podmioty, o których mowa w ust. 3 pkt 1-5, pkt 6 lit. a, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a) naliczają i pobierają od podmiotów, które zbywają na ich rzecz towary, wpłaty na fundusze promocji z należności za te towary na podstawie faktur, nie później niż w terminie 14 dni od dnia ich wystawienia.

W art. 6 ust. 1-3 ustawy o funduszach promocji został określony też tryb dokonywania wpłat z tego tytułu.

Nie negując zatem prawnego charakteru środków finansowych funduszy promocji jaki został im nadany ustawą o funduszach, należy zauważyć, iż odpowiednie stosowanie przepisów działu III i VI Ordynacji podatkowej, a także przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

wynika z zapisów ustawowych, a co za tym idzie nie ma racji strona kwestionując możliwość zastosowania tych przepisów w niniejszym postępowaniu. Ustawodawca decydując się na powołanie do życia funduszy promocji produktów rolno – spożywczych mógł bowiem odwołać się do procedur obowiązujących w zakresie innych świadczeń pieniężnych.”

W powyższym fragmencie uzasadnienia wyroku z dnia stycznia 2013 r., (sygn. akt), Naczelny Sąd Administracyjny dokonywał wykładni i oceny zasadności stosowania przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, będących przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

I. Cel i przedmiot unormowań zawartych w zaskarżonych przepisach

1. W uzasadnieniu projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych¹ wskazano na potrzebę podjęcia działań wspierających konkurencyjność (przede wszystkim poprzez budowanie trwałych powiązań handlowych) oraz pozycję produktów rolnych na rynku wspólnotowym i wybranych strategicznych rynkach światowych, a także zdobywanie nowych rynków. Cele te, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, wspierane są finansowo przez władze praktycznie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowane działania mające na celu wspieranie krajowych producentów w sektorze rolniczym realizowane są m.in. poprzez reklamę, wspieranie eksportu, oznaczenia jakościowe czy organizowanie wspólnych „tematycznych” stoisk na targach i wystawach. Taka forma pomocy dotyczyć ma poszczególnych kategorii produktów (np. nabiał, czy wołowina), a nie konkretnej marki danego producenta.

Co do sposobu finansowania powyższych działań, twórcy *projektu* ustawy ustalili, iż państwa członkowskie Unii Europejskiej finansują je przez bezpośredni wkład z budżetu, opłaty o charakterze „parafiskalnym” i obowiązkowe składki. Taki sposób finansowania jest jednak kwestionowany przez Komisję Europejską jako niezgodny z art. 28 (30) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, bądź też jest wprost uznawany za pomoc publiczną, co narusza art. 87 tego Traktatu.

Aby wyeliminować powyższe niegodności powołano się na przykład części państw członkowskich Unii Europejskiej (Austria, Niemcy, Irlandia), gromadzących w sposób „ustawowy” środki, które następnie przekazywane są na poprawę sytuacji danej branży. W ten sposób działania promocyjne nie są finansowane ze środków budżetowych, a pochodzą ze środków branży, których produkty objęte są wsparciem. Udział państwa ogranicza się do zapewnienia obsługi instytucjonalnej funduszy w zakresie systemowego pobierania i gromadzenia środków, obsługi formalno-prawnej oraz finansowo-księgowej.

Opierając się na powyższych doświadczeniach niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, twórcy projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych przyjęli model ustawowo powołanych funduszy promocji poszczególnych produktów rolno-spożywczych, których środki pochodzić będą od przedsiębiorców działających w tych branżach. Dokonywanie wpłat obwarowane jest przymusem państwowym wynikającym z odesłania do przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa.

Za główny cel powyższego modelu uznano możliwość pozyskania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, poprzez wykorzystanie środków funduszy promocji do sfinansowania wkładu własnego organizacji branżowych. Być może, aby uniknąć wątpliwości, iż środki te będą mogły być potraktowane jako wkład własny, ustawodawca wyraźnie stwierdził, iż nie mają one charakteru środków publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych).

Ustawa została uchwalona przez Sejm, po uwzględnieniu poprawek Senatu, w dniu 22 maja 2009 r. i po podpisaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej została opublikowana w Dzienniku ustaw nr 97, poz. 799 z 2009 r.

2. Zgodnie z art. 1 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, przedmiotem jej unormowań jest tworzenie, zadania, określenie zasad finansowania, organizacji i funkcjonowania funduszy promocji produktów rolno-spożywczych.

W myśl art. 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, w celu wspierania marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych utworzono 9 funduszy promocji, w tym Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego (art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy). Szczegółowe cele, które wspierać ma Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Środki należące do Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego pochodzić mają z wpłat do których zobowiązani zostali (art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy):

- a) przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie uboju drobiu,
- b) przedsiębiorcy będący podatnikami podatku od towarów i usług w rozumieniu ustawy o VAT, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie wywozu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej żywego drobiu.

Wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego są naliczane i pobierane od podmiotów, które zbywają drób żywy na rzecz podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy w wysokości 0,1 % wartości netto drobiu żywego (art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Ustawa stanowi, iż środkami zgromadzonymi w Funduszach dysponuje Prezes ARR na podstawie uchwał Komisji Zarządzających. Prezes Agencji zapewnia obsługę prawną oraz techniczno – biurową

¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno – spożywczych (druk nr 1806 <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1806.htm>)

funduszy promocji oraz komisji zarządzających oraz może odmówić realizacji uchwał komisji zarządzających niezgodnych z przepisami prawa (art. 4 ust. 1 ustawy).

Koszty zaś obsługi Funduszy, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, są pokrywane ze środków Funduszy promocji. Wysokość tych kosztów nie może przekroczyć 3,5 % rocznych wpływów na poszczególne fundusze promocji.

Art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji przyjmuje, iż środki finansowe funduszy promocji nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

W ustawie przewidziano tryb poboru „wpłat” na fundusze, nakazując stosowanie w tym zakresie odpowiednio przepisów działu III i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, chyba że ustawa o promocji funduszy stanowi inaczej (art. 6 ust. 4 ustawy). Do egzekucji należności przypadających na rzecz danego funduszu promocji od podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3, stosuje się „przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” (art. 6 ust. 6 ustawy).

Uprawnienia organów podatkowych wynikające z ustawy Ordynacja podatkowa przysługują Prezesowi ARR jako organowi pierwszej instancji oraz ministrowi właściwemu ds. rynków rolnych jako organowi odwoławczemu (art. 6 ust. 5 ustawy).

II. Charakter prawny środków gromadzonych w funduszach promocji produktów rolno-spożywczych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wśród obowiązków, jakie ponoszą obywatele na rzecz państwa, wymienia ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Uszczegółowienie tego obowiązku określa art. 217, stwierdzając, że 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.

W piśmiennictwie dotyczącym powyższych przepisów wskazuje się przede wszystkim na fakt, iż obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych wynika z tego, iż „wspólne dobro wymaga także odpowiedniego rozłożenia ciężarów niezbędnych, by państwo mogło istnieć i działać w interesie społeczeństwa. Istnienie państwa, z jego rozwiniętymi funkcjami w dziedzinie socjalnej, kulturalnej, oświatowej itp., nie jest możliwe bez dysponowania odpowiednimi zasobami środków materialnych. Środki te są gromadzone w sposób planowy, uchwalony w postaci ustawy budżetowej, są one różnego pochodzenia.”²

W odniesieniu do art. 217 Konstytucji wskazuje się również, iż celem tego przepisu jest ograniczenie swobody organów administracji publicznej w zakresie nie tylko związanym z finansami

² Wiesław Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Zakamycze, 2002, wyd. IV.

państwa, ekonomicznymi podstawami jego działalności, ale także sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Przepis ten kładzie kres możliwościom nakładania podatków i danin publicznych, ustalania stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, jak również zwolnień od podatku w innej formie niż w drodze ustawy. Ta sfera poddana została wyłącznie regulacjom ustawowym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano także, iż z art. 84 Konstytucji wynika, że pojęcie ciężarów publicznych nie ogranicza się tylko do podatków, a ponadto, iż ciężary i świadczenia publiczne z samej definicji stanowią ograniczenie korzystania z wolności i praw. Tak więc przepisy Konstytucji mówiące o granicach, w jakich musi się mieścić ograniczenie praw i wolności, wyznaczają też granicę konstytucyjności w nakładaniu ciężarów publicznych³.

W wyroku z 6 marca 2002 r.⁴ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w art. 84 Konstytucji sformułowana została zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa.

Analiza powyższych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, iż poza spełnieniem formalnych warunków wynikających z art. 84 i 217 Konstytucji, *zasada władztwa podatkowego państwa może mieć zastosowanie wyłącznie do ciężarów, których przeznaczeniem jest realizacja funkcji publicznych*. Wyłączona jest zatem możliwość rozciągania obowiązku wynikającego z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na ponoszenie przez jednostki, w tym przedsiębiorców, przymusowych opłat, które nie mają charakteru publicznego.

2. Pojęcie ciężarów publicznych bezpośrednio wiązać się powinno z definicją środków publicznych zawartą w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240). W art. 5 tejże ustawy zamieszczono katalog środków publicznych, ujmując tu:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. (sygn. akt. K. 41/02).

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r. (sygn. akt P. 7/00).

5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

W myśl art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przez dochody publiczne rozumie się m.in. daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

Ustawa o finansach publicznych nie definiuje zatem pojęcia *środków publicznych*, ograniczając się do wyliczenia różnych rodzajów przychodów i rozchodów – składających się na publiczną gospodarkę finansową.

Skarżący w tym miejscu zauważa, że zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej środki finansowe *na cele publiczne* są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

W komentarzu do ustawy o finansach publicznych wskazuje się, iż wśród odmienności dochodów publicznych i prywatnych wskazać należy różnice związane z metodami ich powstawania, odrębnym trybem wymiaru, poboru i egzekucji oraz odrębnymi konstrukcjami odpowiedzialności prawnej za wypełnianie zobowiązań publicznych oraz prywatnych, z przeznaczeniem środków publicznych na wydatki państwa lub samorządu terytorialnego oraz specjalnym reżimem zarządzania nimi.⁵ Wskazuje się także, że różny jest cel obu kategorii sfer finansów; publiczne są bowiem ukierunkowane na realizację interesu ogólnego, a prywatne (czy też *indywidualne*) zwykle na osiągnięcie dochodów i maksymalizację zysków.

Co istotne kwalifikacja określonych środków jako środków publicznych będzie miała znaczenie między innymi dla uznania konkretnego funduszu za fundusz celowy. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy, jego przychody pochodzą ze środków publicznych, zaś koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Nie ulega zatem wątpliwości, iż fundusz, który dysponuje środkami niemającymi charakteru środków publicznych, nie będzie funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Ustawodawca wielokrotnie operował w ostatnich latach konstrukcją prawno-finansową państwowego funduszu celowego. Wśród wielu przykładów tego typu jednostek można wymienić między innymi Fundusz Promocji Kultury i Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej wynikające z art. 47d i 47e ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych.

Każdy z tych funduszy określony został przez ustawodawcę jako *państwowy fundusz celowy*, zaś wpływy do nich pochodzą z dopłat określonych w art. 47a ustawy o grach losowych i zakładach

⁵ Ludmiła Lipiec Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych LEX/EI. 2008

wzajemnych jako procentowa część stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze. Nie ulega zatem wątpliwości, iż wpłaty te mają charakter środków publicznych.

Podobna ocena dotyczy Funduszu Promocji Twórczości powołanego na mocy art. 111 i nast. ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym nieposiadającym osobowości prawnej, którym dysponuje Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Środki funduszu pochodzą między innymi z wpłat, o których mowa w art. 40 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ponoszonych przez producentów lub wydawców egzemplarzy utworów literackich, muzycznych, plastycznych, fotograficznych i kartograficznych, niekorzystających z ochrony autorskich praw majątkowych. Do wpłat tych ustawa nakazuje stosować przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych określone w tej ustawie przysługują ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Również w tym przypadku nie ulega wątpliwości, iż środki przekazywane do funduszu mają charakter środków publicznych.

Powyższe przykłady wskazują, iż ustawodawca często posługuje się prawną konstrukcją funduszu celowego, bezpośrednio w ustawie określając konkretny fundusz jako „państwowy fundusz celowy”. Wskazane fundusze otrzymują środki pochodzące z określonych ustawowo, obowiązkowych wpłat dokonywanych przez przedsiębiorców, a środki te są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Żadna z powołanych ustaw nie zawiera przepisu stwierdzającego, iż środki funduszu nie mają charakteru środków publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

3. Do oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o funduszach promocji przydatne mogą być wnioski wynikające z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁶. Dotyczyły one decyzji Prezesa ARR wydawanych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa określających wysokość zaległych wpłat na Fundusz Promocji Mleczarstwa. Fundusz ten zastąpiony został wraz z wejściem w życie ustawy o funduszach promocji przez Fundusz Promocji Mleka.

Podkreślić należy, iż Fundusz Promocji Mleczarstwa określony przepisami ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (oraz obowiązującej wcześniej ustawy o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych) miał podobny charakter jak fundusze wynikające z ustawy o funduszach promocji oraz służył zbliżonym celom.

Fundusz Promocji Mleczarstwa wedle ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych uznany został przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie za państwowy fundusz celowy w rozumieniu art. 22 ust. 1 ówczesnej obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a wpłaty przekazywane na jego rzecz przez podmioty skupujące były środkami publicznymi – w rozumieniu

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt III SA/Wa 29/06 z dnia 23 marca 2006 r., LEX nr 197549) oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt III SA/Wa 87/06 z dnia 25 kwietnia 2006 r., LEX nr 220915).

ustawy o finansach publicznych. W zakresie egzekucji wpłat na ten fundusz ustawa odsyłała do stosowania ustawy Ordynacja podatkowa, zaś uprawnienia organu podatkowego przypisała Prezesowi ARR.

Rozpatrując prawidłowość decyzji wydanych przez Prezesa ARR, sądy administracyjne przyjęły, iż środki gromadzone przez Fundusz Promocji Mleczarstwa mają charakter środków publicznych, które stanowią dochód funduszu celowego, a zatem na podstawie art. 62 ust. 1 ówczesnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych *a contrario* nie mogły zostać uznane za dochody budżetu państwa.

Odnosząc się do obowiązku dokonywania wpłat na rzecz Funduszu Promocji Mleczarstwa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził równocześnie, iż „brak podstaw do wydania decyzji administracyjnej w powyższym zakresie nie oznacza jednak w żadnym wypadku uznania, iż Skarżąca w okresie do dnia 1 maja 2004 r. nie miała obowiązku dokonywania wpłat na Fundusz Promocji Mleczarstwa. Obowiązek ten miał bowiem charakter ustawowy i wynikał w sposób jednoznaczny z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka. Obowiązek ten miał również, wbrew zarzutom skargi, charakter obowiązku publicznoprawnego, jako że dotyczył świadczeń na rzecz jednostki sektora finansów publicznych, tj. państwowego funduszu celowego.”

Z powyższych orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wynikają następujące wnioski. Ustawodawca był upoważniony do powoływania funduszy celowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, zaś ustawowy obowiązek dokonywania wpłat na rzecz tych funduszy mógł mieć charakter publicznoprawny. Wpłaty przeznaczone dla państwowego funduszu celowego mają charakter środków publicznych. Z tego powodu uzasadnione jest oparcie egzekucji tych wpłat na przepisach Ordynacji podatkowej oraz powierzenie uprawnień organu podatkowego Prezesowi Agencji Rynku Rolnego.

4. W każdym z powołanych przykładów funduszy, tj. Funduszu Promocji Kultury, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Promocji Twórczości oraz Funduszu Promocji Mleczarstwa nie ulegało wątpliwości, iż mają one charakter państwowego funduszu celowego (co ustawodawca często wyraźnie stanowił w ustawie), zaś gromadzone przez te fundusze środki miały charakter środków publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Odmierna praktyka przyjęta jednak została przez ustawodawcę w przypadku ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych. Chcąc zapewne wyraźnie przesądzić, iż środki należące do funduszy będą mogły zostać potraktowane jako wkład własny przy ubieganiu się o dofinansowanie projektów z funduszy wspólnotowych i wyłączyć ryzyko uznania tych środków za niedozwoloną pomoc publiczną, na co wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy, ustawodawca wyraźnie określił w art. 7 ust. 3 ustawy, iż środki należące do funduszy promocji produktów rolno – spożywczych nie są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Powyższy przepis wyłączający *de facto* stosowanie ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do środków, którymi dysponować będą fundusze promocji produktów rolno-spożywczych, powoduje, iż

są one niezgodne z określonymi w art. 84, względnie także z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami obowiązującymi przy nakładaniu i egzekwowaniu obowiązków na rzecz Państwa wobec obywateli i przedsiębiorców.

Jeżeli bowiem środki pochodzące z wpłat, którymi obciążani są przedsiębiorcy działający w branżach rolno-spożywczych nie mają charakteru środków publicznych, to *a contrario* należy przyjąć, iż mają one charakter środków niepublicznych, a zatem prywatnych, indywidualnych. Dodatkowo, wyłączenie przedmiotowych środków z zakresu definicji środków publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych sprawia, iż fundusze promocji produktów rolno – spożywczych nie mają charakteru państwowych funduszy celowych w rozumieniu tej ustawy, ponieważ w ustawie o finansach publicznych wyraźnie stwierdza się, że przychody takich funduszy muszą mieć charakter środków publicznych.

Powyższe wnioski prowadzą zatem do konkluzji, iż obowiązek wnoszenia wpłat na podstawie ustawy o funduszach promocji nie ma charakteru publiczno-prawnego w rozumieniu art. 84 (oraz 217) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zaś środki te, po ich zebraniu, mają charakter prywatny, indywidualny (niepubliczny); to oznacza, iż są zarządzane przez organ administracji publicznej – Prezesa ARR oraz powołane przez ustawę o funduszach promocji Komisje Zarządzające, jednak nie na zasadach obowiązujących w przypadku środków publicznych.

Nie budzi przy tym wątpliwości, iż przedstawiony wyżej system wpłat na fundusze promocji produktów rolno-spożywczych byłby całkowicie dopuszczalny i bezsporny, gdyby miał charakter *dobrowolny*, tj. gdyby był wynikiem wpłat przedsiębiorców działających w danych branżach na podstawie upoważnienia przewidzianego w ustawie, ale nie na podstawie obowiązku. W takim przypadku zebrane środki bezspornie nie miałyby charakteru środków publicznych i mogłyby być przeznaczane na cele istotne dla podmiotów działających w danej branży i promocji ich ogólnie wskazywanych produktów (a nie poszczególnych podmiotów), zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

Stan prawny wynikający z obowiązujących przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych prowadzi jednak do wniosku, iż środki gromadzone przy użyciu państwowych środków przymusu, w oparciu o procedury przewidziane w ustawie – Ordynacja podatkowa, zostały wyłączone z zakresu regulacji dotyczącej środków publicznych.

5. Powołane w niniejszej skardze konstytucyjnej przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewidują obowiązek ponoszenia określonych ciężarów i świadczeń o charakterze publicznym, co uzasadniać ma stosowanie przy ich egzekucji przymusu państwowego, określonego m.in. w ustawie – Ordynacja podatkowa.

Podstawową przesłanką nałożenia przez organy władzy ustawodawczej na jednostkę obowiązku ponoszenia określonych w ustawie opłat, jest jednak okoliczność, iż środki te przeznaczone zostaną na cele publiczne, tj. że będą miały charakter środków publicznych – w istocie

w rozumieniu ustawy o finansach publicznych ,i że zarządzane będą zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie.

W sytuacji wyraźnego wyłączenia w ustawie o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, skutkującego tym, iż środki należące do funduszy nie mają charakteru środków publicznych, występuje niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy nakładających te obowiązki, w tym przepisów przewidujących dopuszczalność uruchomienia środków przymusu państwowego przewidzianych w ustawie Ordynacja podatkowa dla egzekucji środków o charakterze niepublicznym.

Nałożenie na (nienależących do sektora publicznego) przedsiębiorców obowiązkowych wpłat na fundusze promocji produktów rolno-spożywczych, które w myśl przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych nie mają charakteru środków publicznych oraz przyznanie organowi administracji publicznej uprawnień (Prezes ARR) w zakresie przymusowej egzekucji wpłat na te fundusze powoduje, iż ograniczone zostaje prawo własności przedsiębiorcy, w niniejszej sprawie: Skarżącego.

Wbrew założeniom uzasadnienia do projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, gdzie stwierdzono, że cele, które mają zostać osiągnięte w wyniku jej uchwalenia, są wspierane finansowo przez władze publiczne, należy zauważyć, iż środki, które mają zostać przeznaczone na wspieranie marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji produktów rolno-spożywczych, w całości pochodzą od producentów, nie zaś z budżetu państwa. Konieczna jest przy tym uwaga, iż zgodnie z ustawą, nie mała, ponieważ wynosząca do 3,5% rocznych wpływów na poszczególne fundusze promocji, część tych środków przeznaczana jest na koszty administracyjne związane z realizacją zadań przez Agencję Rynku Rolnego. W istocie podmioty uczestniczące w procesie gromadzenia środków na odpowiednie fundusze nie mają wpływu na bezpośrednią ocenę trybu ich rozdysponowania – i to nawet w granicach wyznaczonych celami przypisanymi ustawie o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, choć przecież – nie są to środki publiczne, którymi zarządzać miałby właściwy organ władzy publicznej.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, iż ustawodawstwo polskie nie stoi na przeszkodzie dobrowolnym wpłatom na określony cel, w tym na prowadzenie działalności promocyjnej produktów określonej branży, które mogą mieć charakter np. dobrowolnej darowizny. Nie ulega wątpliwości, iż w takim przypadku, każdy z przedsiębiorców miałby możliwość finansowania akcji promocyjnych w takiej części, w jakiej uznałby to za celowe, bądź w stopniu, który wynikałby z umowy uzgodnionej pomiędzy przedsiębiorcami. Wprowadzenie jednak tych wpłat jako obowiązkowych, tak jak uczynił to ustawodawca w przypadku ustawy o funduszach promocji i w konsekwencji możliwości ich przymusowej egzekucji ogranicza prawo własności przedsiębiorców działających w danych „branżach”.

III. Naruszenie prawa własności przysługującego Skarżącemu wskutek braku jednoznacznego określenia charakteru prawnego środków podlegających wpłacie na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego oraz wyznaczenia podmiotu obowiązującego do ponoszenia ciężaru z tego tytułu

Występując z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty Skarżący zarzucał niezgodność konkretnych przepisów ustawy z 22.05.2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych z określonymi przepisami Konstytucji RP. To właśnie w następstwie wystąpienia tej niezgodności wpłaty dokonywane przez Skarżącego jako płatnika z tytułu wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego należało uznać za nienależne; ich pobranie bowiem przez podmiot pełniący funkcję organu administracji (art. 6 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych) powodowało powstanie nadpłaty, jako pobrania kwoty nienależnej. Do oceny zaś zgodności z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisów nakładających na Skarżącego obowiązek poboru, dokumentowania, deklarowania i wpłacania (jak też na podstawie odesłania do Ordynacji podatkowej przepisy normujące jego odpowiedzialność za realizację tych obowiązków) organy administracji bądź sądy administracyjne – winny były doprowadzić w stosownym trybie w postępowaniu administracyjnym lub sądowoadministracyjnym.

Skarżący podkreśla, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych środki finansowe tych funduszy *nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych*. Wskutek tego, pozbawiając owe wpłaty cechy „środków publicznych”, nakazano stosować do nich przepisy o należnościach przymusowych i publicznoprawnych, tzn. odpowiednie przepisy działu III i VI Ordynacji podatkowej (dotyczące zobowiązań, odpowiedzialności podatkowej oraz kontroli podatkowej, ale także nadpłaty) oraz ogólnie pojęte „przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

W ocenie Skarżącego wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie są podatkiem (gdyż mają charakter „konkretny”, określone ustawowo cele i nie są daniną powszechną – tj. adresowaną do nieskategoryzowanego ogółu podmiotów, a zwłaszcza że nie przewidziano za nie odpowiedzialności osobistej, administracyjnej dostawcy płodów rolnych – czyli że przerzucono obowiązek ich ponoszenia na płatnika, tu: Skarżącego), ani opłaty czy dopłaty (bo nie mają cechy „odpłatności” za konkretną czynność, odpowiadającą świadczeniu podmiotu zobowiązanego), ani ceny (bo nie są „ekwiwalentem” za wzajemne świadczenie), ani wreszcie składki (nie są związane z konkretnymi, podmiotowymi uprawnieniami). Nie można ich też uznawać za jakiegokolwiek „specyficznie” pojmowane, „świadczenie” na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego z tej racji, że Skarżący „uczestniczy” w rynku mięsa drobiowego; wpłaty te nie stanowią przecież żadnej „ceny” ponoszonej na rzecz Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego za możliwość skupu drobiu żywego.

Sporne w niniejszej sprawie wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego mają charakter przymusowy, bezzwrotny i ogólny. Nie są związane z realizacją przez Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, a ściślej – Prezesa Agencji Rynku Rolnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy

o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych – świadczenia wzajemnego bezpośrednio, konkretnie czy imiennie na rzecz konkretnych podmiotów dokonujących tych wpłat.

W takiej zaś sytuacji obowiązek pobierania, dokumentowania, deklarowania i wpłaty, a wreszcie odpowiedzialność całym majątkiem za realizację tych obowiązków podlegać winien ocenie pod względem zgodności z art. 64 ust. 3, w tym w związku z ustanowionym tu ograniczeniem swobody ustawodawcy w zakresie ograniczania wolności jednostki – wyrażonej w ochronie prawa własności, także w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Skarżącego obowiązek ponoszenia opłat na fundusze produktów rolno-spożywczych nie został w ustawie o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych określony wystarczająco jasno i jednoznacznie.

Art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych stanowi, iż „wpłaty na fundusze promocji, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–9, są naliczane i pobierane od podmiotów, które zbywają towary na rzecz podmiotów, o których mowa w ust. 3 ust. 1–5, pkt 6 lit. a, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a”. Nie można więc zakładać, że to te właśnie podmioty są *podmiotami biernymi* takiej swoistej daniny (od *czynności* dostawy drobiu żywego, jako podlegającej opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług). Wprawdzie 0,1% wartości netto od drobiu żywego (art. 3 ust. 2 pkt 7) naliczają i pobierają od podmiotów, które zbywają na ich rzecz towary – jednostki [*podmioty*] wskazane w art. 3 ust. 3 pkt 7 w zw. z ust. 5 ust. 1 lit. a), a następnie te kwoty deklarują Prezesowi ARR i wpłacają na rachunek Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych) – ale to właśnie te podmioty skupujące drób żywy ponoszą *odpowiedzialność osobistą* na zasadach działu III ustawy – Ordynacja podatkowa oraz „przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” – według art. 6 ust. 4 i 6 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

W związku z powyższym Skarżący zarzuca skarżonym przepisom, że taki tryb wprowadzania obowiązku ponoszenia daniny o przymusowym charakterze, której powinność poniesienia nałożono w istocie na płatnika, a nie na podmiot „obowiązany do ponoszenia podatku”, jest sprzeczny z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. A przy tym przez „podatek” należy w okolicznościach niniejszej sprawy rozumieć wpłatę na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, skoro na mocy art. 6 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych do tej wpłaty stosuje się odpowiednio przepisu działu III Ordynacji podatkowej.

Z art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, a w szczególności ze zwrotu: „Wpłaty na fundusze promocji (...) są naliczane i pobierane od podmiotów, które zbywają towary (...)” nie można wywieść, iż obowiązek ponoszenia ciężaru takich wpłat został nałożony właśnie na „dostawców” drobiu żywego. Wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego są w ujęciu cytowanego przepisu „naliczane i pobierane”.

Nie można jednak tego sformułowania odczytywać w ten sposób, że to te właśnie podmioty zostały objęte obowiązkiem ponoszenia wpłat. Z art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych nie da się bowiem wywieść, że to właśnie „dostawcy” ponoszą odpowiedzialność własnym majątkiem za spełnienie ciążącego na nich obowiązku świadczenia pieniężnego.

Tymczasem z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zamieszczonego w Rozdziale „Obowiązki” wynika: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Zakładając, iż powszechność analizowanej tu „daniny” odnieść należałoby do „każdego, kto zbywa towary na rzecz wskazanego podmiotu” (art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych; konkretnie w niniejszej sprawie: dostawcy drobiu żywego), to ustawa winna jednoznacznie wskazywać, że obowiązkowi ponoszenia wpłat na odpowiednie fundusze promocji produktów rolno-spożywczych podlega właśnie „każdy, kto zbywa towary na rzecz wskazanego podmiotu”.

Wprawdzie tryb „pobrania u źródła” można stosować także do opłat obciążających dostawy produktów rolno-spożywczych, lecz właśnie ta technika prawodawcza sprawia, że z kwestionowanych przepisów ustawy nie wynika jednoznacznie, kto jest tzw. *podmiotem biernym*, obciążonym tą daniną. Zwrot z art. 3 ust. 2 tej ustawy, iż „wpłaty na fundusze promocji (...) są naliczane (...) od następujących rzeczy ruchomych” nie wypełnia ustawowego wymogu z art. 84 Konstytucji, zgodnie z którym obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych jest określony w ustawie. I nie zmienia tego założenia taka konstrukcja z kwestionowanych tu unormowań ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (art. 7 ust. 3), że w niniejszej sprawie wpłata na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie ma charakteru środków publicznych. Ma ona bowiem charakter przymusowy, ale przymusem jej ponoszenia objęto wyłącznie płatników, czyli podmioty dokonujące skupu drobiu żywego i to wobec nich stosuje się zasady odpowiedzialności jak za zaległości podatkowe wedle przepisów Ordynacji podatkowej. Przymusowy charakter tej opłaty nie jest natomiast adresowany do podmiotów dostarczających drób żywy (art. 3 ust. 4 *ab initio* w zw. z art. 6 ust. 4 i ust. 6 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych).

W wyroku z dnia 13 października 2008 r., sygn. akt K 16/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „(...) należy uznać, że przepisy Konstytucji, gwarantujące lub przyznające określone wolności i prawa, mogą być adekwatnym wzorcem kontroli także dla przepisów nakładających obowiązki, o ile zachodzi rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub prawa jednostki proklamowanych przez Konstytucję. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należący do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc

nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. (...) Zawarte w Konstytucji ograniczenia, w tym ustanawiające obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych, kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. Treść normatywna pojęcia własności zawiera w sobie obowiązki, które wynikają z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie byłoby możliwe ukształtowanie normatywnego układu odniesienia umożliwiającego zabezpieczenie tychże praw (...).”

W ocenie Skarżącego, nałożenie na niego – w trybie kwestionowanych wyżej przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, jako płatnika, odpowiedzialności za pobranie, dokumentowanie, deklarowanie i wpłatę odpowiedniej kwoty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego jest niezgodne art. 64 ust. 3 w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Oto bowiem w sposób nieadekwatny do zasad określania powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych przez podmioty wskazane w ustawie (bo w skarżonych przepisach ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych – jak wyżej wskazano – nastąpiło to wadliwie), obarczono odpowiedzialnością osobistą Skarżącego. To z jego majątku może być przeprowadzona egzekucja, w razie niedokonania wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego. Zatem własność Skarżącego została ograniczona w sposób naruszający istotę prawa własności, czyli niezgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwota wpłaty w wysokości 0,1% wartości netto skupowanego drobiu żywego pomniejsza należność wypłacaną dostawcy drobiu żywego przez Skarżącego, niemniej jednak ta kwota zostaje pobrana właśnie z jego majątku, przed zapłatą należności dostawcy. Zatem stosowana technika prawodawcza powoduje, że to w istocie majątek Skarżącego zostaje obciążony z tytułu wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego. Niemniej, formalnie, na gruncie skarżonych przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, Skarżący występuje jako płatnik.

W myśl art. 6 ust. 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych podmioty obowiązane do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, składają Prezesowi ARR deklaracje, w których wskazują wysokość zobowiązania na rzecz danego funduszu promocji, z wyszczególnieniem kwoty naliczonej i kwoty pobranej, za okresy kwartalne, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale. Jednocześnie, bez wezwania Prezesa Agencji obliczają kwotę należną na rzecz danego funduszu promocji za okresy kwartalne i przekazują ją do 25 dnia miesiąca następującego po danym kwartale.

Skarżący wykonał powyższe obowiązki i na podstawie złożonej deklaracji wpłacił kwotę zł, tj. 0,1 % wartości netto drobiu żywego za III kwartał 2009 roku. I stwierdzenie nadpłaty w tej wysokości stanowiło przedmiot sporu z organami administracji oraz skargi rozpatrywanej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skarżący zarzuca zatem, że nałożenie na niego odpowiedzialności osobistej (majątkowej) za spełnienie wskazanych wyżej obowiązków stanowi naruszenie własności, poprzez naruszenie istoty tego prawa. Występuje tu bowiem niczym nie uzasadnione różnicowanie statusu podmiotu

odpowiedzialnego za poniesienie wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego z podmiotem, który taką opłatą winien zostać faktycznie obciążony, tzn. ponosić ją ze swego majątku.

Wskazać należy, że choć prawodawca zamierzał obciążyć wpłatą z tego tytułu dostawców drobiu żywego, to w istocie odpowiedzialnością za dokonywanie owych wpłat objął wyłącznie płatników, a w takiej sytuacji znalazł się Skarżący. Zatem egzekucja administracyjna należności pieniężnych z tytułu nie dokonanych wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, która w razie niedokonania wpłat mogłaby być przeprowadzana z majątku Skarżącego, jest wyrazem nierównego i naruszającego prawo własności różnicowania podmiotów, w sferze prawa własności. Bowiem to majątek Skarżącego staje się w niniejszej sprawie gwarancją i w istocie źródłem realizacji obowiązku ponoszenia ciężaru publicznego, o jakim stanowi art. 84 Konstytucji.

Zestawienie zatem art. 3 ust. 2 pkt 7 w zw. z ust. 3 pkt 7 lit. a) oraz ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a) i b) w związku z art. 7 ust. 3 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a)-b) oraz ust. 2–3 i dalszymi odesłaniami z przepisów ust. 4 i 6 ustawy z dnia 22.05.2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych z art. 64 ust. 1 – 3, w tym w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) prowadzi do wniosku, że te kwestionowane przepisy ustawy są niezgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Skarżący podnosi przy tym, że wynikająca z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych – regulacja prawna wywiera złożony wpływ na unormowania wynikające ze wskazanych wyżej przepisów tej ustawy. Zarzuty niezgodności także tego przepisu z przepisami art. 64 ust. 1–3 Konstytucji mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Przede wszystkim w ocenie Skarżącego wpłaty, które stają się środkami Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego, nie są „środkami publicznymi” *w jakimkolwiek znaczeniu*.

Środki publiczne wskazuje bowiem wyczerpująco art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), a ich przeznaczenie art. 6 tej ustawy. Tak samo kwestię tę należało rozpatrywać na gruncie obowiązujących w III kwartale 2009 roku przepisów ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – art. 5 i 6 tej ustawy.

Skarżący konsekwentnie wywodził w postępowaniu administracyjnym oraz przed WSA, że skoro pobrane w niniejszej sprawie wpłaty „nie są środkami publicznymi”, to mają charakter prywatny (stanowiąc mogą tylko własność prywatną, bo zresztą wyraźnie nie unormowano ich statusu jako własności np. kolektywnej – spółdzielczej).

Nie są one należnościami budżetu Państwa ani państwowych funduszy celowych, ani jednostek samorządu terytorialnego czy wreszcie Unii Europejskiej. Skarżący podkreśla także, że Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie ma charakteru państwowego funduszu celowego, a jego środki nie mają właśnie charakteru środków publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W stwierdził w niniejszej sprawie: „Tak więc pamiętając, że środki na fundusz promocji będą pochodziły od przedsiębiorców działających w danym

sektorze, a koszty związane z realizacją większości działań będą współfinansowane ze środków budżetu unijnego, należy przyjąć, że fundusze, w tym Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, mają charakter środków publicznych, ale nie w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”.

Skarżący podkreśla wobec tego, że zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”. A taki właśnie sposób gromadzenia oraz wydatkowania określa wyczerpująco (aktualnie), tylko ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Podobnie było też na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Zasada legalizmu związanego z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych znajduje wyraz właśnie w przepisach ustawy o finansach publicznych. Skarżący zaznacza, że ze wskazanego przepisu Konstytucji należy wywieść także założenie o jedności publicznej gospodarki finansowej. Nie może być zatem różnych zakresów „finansów publicznych” w gospodarce finansowej Państwa, bo całość takiej publicznej gospodarki finansowej jest unormowana w ustawie o finansach publicznych oraz przepisach wykonawczych do takiej ustawy. Powierzenie zaś określonych zadań Prezesowi ARR nie może prowadzić do tego, że zadania przypisane Funduszowi Promocji Mięsa Drobiowego są finansowane w sposób naruszający zasady ustawowej regulacji gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Skarżący wskazuje zatem dodatkowo, iż zasadne jest także wskazanie niezgodności w tym zakresie przepisu art. 6 ust. 5 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W niniejszej sprawie WSA przyjął błędne założenie, że sporne wpłaty na Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego charakter „środków publicznych spoza ustawy o finansach publicznych” mają uzyskać wskutek tego, że „koszty związane z realizacją większości zadań będą współfinansowane ze środków budżetu unijnego”.

Wobec tego Skarżący zarzuca, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych – „środkami publicznymi są (...) środki *pochodzące* z budżetu Unii Europejskiej (...)” do których zalicza się „środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego (...)” oraz „środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej: a) Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej “Seksja Gwarancji”, b) Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, c) Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich”.

Publicznoprawny charakter tych środków z budżetu Unii Europejskiej nie podlega zatem wątpliwości. Natomiast niczym nie było uzasadnione przyjęte przez WSA założenie, będące zapewne wyrazem próby systemowej wykładni prawa, że łączenie wydatków ze spornego Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego z tymi środkami unijnymi, czyni te pierwsze także „środkami publicznymi” w jakimś swoistym rozumieniu. Środki unijne pozostają środkami publicznymi w znaczeniu ustawy o finansach publicznych, a środki Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego – takiego charakteru nie mają. Tę

argumentację, prezentowaną w postępowaniu sądowoadministracyjnym, należy zdaniem Skarżącego podtrzymać także na gruncie niniejszej skargi konstytucyjnej.

Skarżący uważa zatem, że przyjęta przez WSA wykładnia spornego art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych stoi w sprzeczności właśnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, i nie można jej racjonalnie uzasadnić.

Skarżący wyraża pogląd, iż Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie jest państwowym funduszem celowym. Wynika to zresztą z samej definicji funduszu celowego zawartej w art. 29 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., która opiera się na założeniu, iż przychody funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych. Ponieważ art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych przesądza, iż środki finansowe funduszy promocji nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, to w konsekwencji fundusze te nie spełniają warunków, aby je uznać za fundusze celowe. Skoro nie są środkami publicznymi, to w świetle *zasady proporcjonalności* stosowanych środków i celów – gdy ma to prowadzić do ograniczenia prawa własności „tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” wynikającej z art. 64 ust. 3 Konstytucji – brak podstaw do stosowania przymusu państwowego dla realizacji dochodów tych funduszy w trybie Ordynacji podatkowej i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W tym miejscu Skarżący wskazuje, że zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności jednostki wynika generalnie z art. 31 ust. 3, ale założenie to wynika także z art. 64 ust. 3 *in fine* Konstytucji (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 3).

W świetle art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych wprowadzono zatem kategorię środków pieniężnych, do których stosuje się reżim poboru przewidziany dla należności publicznoprawnych, ale mimo to sporne wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie stają się przez to środkami publicznymi ani też wyłączone jest jednoznaczne uznanie ich w świetle tego przepisu za środki prywatne; w ten sposób podważone zostają kluczowe dla funkcjonowania rynku, gospodarki narodowej – zasady ochrony prawa własności z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Następuje to w drodze nałożenia obowiązku o charakterze publicznoprawnym (bo realizowanego w trybie przepisów Ordynacji podatkowej oraz ogólnie pojętych „przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”) dla poboru należności, której charakter wykracza poza wszelkie założenia prawa własności w przyjętym aktualnie w Polsce ustroju społeczno-gospodarczym.

Skarżący podnosił już w postępowaniu sądowoadministracyjnym, że w ramach publicznej gospodarki finansowej, a taką tylko wolno prowadzić Prezesowi ARR, występować mogą tylko środki publiczne. Prezes nie może zatem pełnić zadań publicznych ze środków prywatnych, ani realizować zadań i dążyć do celów innych niż publiczne. Zdaniem Skarżącego Prezesowi ARR nie wolno prowadzić gospodarki finansowej środkami niebędącymi środkami publicznymi w rozumieniu ustawy

o finansach publicznych. Jest on bowiem w rozumieniu art. 9 pkt 5 oraz art. 18 i art. 20 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych podmiotem sektora finansów publicznych. Dodać należy, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1792 ze zm.) ta agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Nie oznacza to jednak, że może prowadzić tę gospodarkę dowolnie, poza ramami finansów publicznych. Pozostaje ona bowiem w świetle art. 2 ust.1 tej samej ustawy państwową osobą prawną, realizującą zadania publiczne.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych to Prezes ARR dysponuje środkami funduszy promocji na podstawie uchwał komisji zarządzających. Skoro zatem jest podmiotem sektora finansów publicznych i realizuje zadania publiczne, w tym orzekając w drodze decyzji administracyjnych (art. 4 ust. 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych), to nie sposób przyjąć, że przedmiotowe środki finansowe nie mogą mieć charakteru publicznego. A jednak takiego przymiotu sporne przepisy ustawy je pozbawiają.

Skarżący zaznacza, że cele określone w art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych mają nieokreślony charakter. Ich realizacja następuje w celach i przez podmioty wskazane w art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy. W ocenie Skarżącego nie są to ani cele publiczne, ani też zadania spełniane w interesie publicznym, ani też nie są realizowane przez podmioty należące do sektora finansów publicznych. Wobec tego, a także w świetle podniesionej wyżej argumentacji należy przyjąć, że przymusowy tryb gromadzenia środków funduszy promocji, w tym Funduszu Promocji Mięsa Drobiowego, narusza wskazaną wyżej zasadę proporcjonalności, adekwatności środków prawnych do zakładanych celów regulacji prawnej (art. 64 ust. 3 i odpowiednio też art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wydanym w niniejszej sprawie wobec powyższej argumentacji, podnoszonej w skardze kasacyjnej od wyroku WSA w W , stwierdził jedynie na s. 10 uzasadnienia, iż nie neguje „prawnego charakteru środków finansowych funduszy promocji jaki został im nadany ustawą o funduszach”. Nie wypowiedział się jednak co do tego jaki w istocie charakter prawny mają te środki.

W ocenie Skarżącego nie można zakładać, że wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego mają charakter środków publicznych, spoza przepisów ustawy o finansach publicznych. Publiczna gospodarka finansowa jest bowiem w całości regulowana przepisami ustawy o finansach publicznych. Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie ma zatem charakteru publicznoprawnego. Nie można zatem do poboru środków finansowych do tego funduszu stosować metod władczych, gwarantowanych państwowym przymusem (egzekucja administracyjna dla realizacji odpowiedzialności osobistej płatnika środków na ten fundusz).

IV. Naruszenie prawa własności Skarżącego poprzez naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji (zasady proporcjonalności) wskutek nałożenia obowiązku wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, zaś zgodnie z ust. 3 tego artykułu, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2007 r., (sygn. akt SK 36/06) wyjaśnił, że ten pierwszy przepis gwarantuje każdemu prawo do własności oraz innych praw majątkowych, a zatem prawo do nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Prawo własności należy więc niewątpliwie do konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze powszechnym. (...) Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego i choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom [wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 11 z 2000 r, poz. 3]. Natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wyznacza – jak wskazał Trybunał w tym wyroku zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności.

Odnosząc konstytucyjnie chronione prawo własności i dopuszczalny zakres jego ograniczeń do przepisów prawnych nakładających obowiązek ponoszenia danin publicznych (tak należy oceniać obowiązek dokonywania wpłat na fundusz promocji mięsa drobiowego), podnieść należy, że „regulacje prawne podatków, stanowiąc podstawę obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych określonych w ustawie, z ograniczeniem korzystania z własności, w tym korzystania ze środków pieniężnych podatnika, nie mogą przekraczać określonych w ustawie granic” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt SK 63/06). Dlatego też „naruszenie zasad dotyczących wymogów jasności i określoności przepisów podatkowych, w stopniu uzasadniającym niekonstytucyjność tych przepisów, z powodu ich niezgodności z art. 2 Konstytucji, odbiera takim przepisom legitymację pozbawiania podatników ich własności, gdyż niekonstytucyjność przepisów prawnych odbiera władzy publicznej legitymację do pobierania podatków w zakresie wynikającym z ich niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że prawidłowo stanowione podatki nie są niekonstytucyjną ingerencją w sferę własności, natomiast niezgodne z Konstytucją naruszenie legislacyjnych reguł stanowienia podatków może stanowić niezgodną z Konstytucją ingerencję w prawo własności podatnika, gwarantowane przez art. 64 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06).

Skarżący zarzuca to, że przepisy art. 3 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 pkt 7 i ust. 5 pkt 1, art. 6 ust. 4–6, art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych nakładające na przedsiębiorcę obowiązek wpłaty na fundusze promocji, z jednej strony przyznają Prezesowi ARR, jako organowi dysponującemu tymi środkami, uprawnienia do egzekwowania wpłat na podstawie przepisów ustawy Ordynacja Podatkowa oraz ustawy o egzekucji w administracji, z drugiej zaś

stanowią, że środki wpłacane na fundusze nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Wobec powyższego ww. przepisy wzajemnie wykluczają się, nie są dostatecznie jasne i precyzyjne, jak również nie definiują charakteru środków wpłacanych na fundusz promocji mięsa drobiowego (publiczny czy prywatny). W ten sposób doszło do niezgodnej z Konstytucją RP ingerencji w prawo własności podatnika, co świadczy o naruszeniu konstytucyjnych wolności i praw, określonych w art. 64 ust. 3 w zw. z ust. 1 Konstytucji RP.

Nawet gdyby przyjąć, iż cele przypisane wprowadzeniu ustaw o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych uzasadniają obowiązkowe wpłaty na fundusze promocji, obciążające producentów produktów rolno-spożywczych, a także obarczające odpowiedzialnością za ich pobór płatników, to cele te mogą i powinny być realizowane dobrowolnie, bez przymusu państwowego.

Jeżeli cele przewidziane ogólnie w tej ustawie mają polegać na wsparciu marketingu rolnego, wzrostu spożycia i promocji określonych produktów, to należałoby oczekiwać, że takie cele, o charakterze branżowym (czyli niepublicznym), powinny być pozostawione organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców działających w tych branżach.

Wprowadzenie zaś wpłat obowiązkowych, tak jak uczynił to ustawodawca w ustawie o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych i w konsekwencji możliwość ich przymusowej egzekucji, ogranicza prawo własności przedsiębiorców działających na tych rynkach – i właśnie Skarżącego znajdującego się w takiej sytuacji. Przymus związany z poborem i wpłacaniem takich środków do funduszu ogranicza sferę wolności podmiotów, którym przypisano status prawny płatnika, tak jak Skarżącego w niniejszej sprawie.

V. Naruszenie prawa własności Skarżącego wskutek wprowadzenia obowiązku poboru środków i dokonywania wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego wskutek naruszenia zasady przyzwoitej legislacji

W świetle przepisów ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, wpłaty dokonywane na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego mają charakter przymusowy i bezzwrotny w świetle braku świadczenia wzajemnego. Wobec tego obowiązek ich pobrania, dokumentowania, deklarowania i wpłacania, a także odpowiedzialność osobistą (majątkową) z tego tytułu z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a)-b) oraz ust. 2–6 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych należy oceniać pod względem zasad powszechności i równości ponoszenia ciężarów publicznych z art. 84 Konstytucji RP, w tym także ustawowej formy ich nakładania.

Jak wyżej już wskazywano, zgodnie z art. 84 Konstytucji RP „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczał w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., (sygn. akt SK 39/06): „z treści normatywnych tego przepisu wynika obowiązek ustawodawcy takiego stanowienia podatków, aby

wynikające z przepisów podatkowych normy prawne, określające obowiązek podatnika, były w pełni precyzyjne, niebudzące wątpliwości”.

Zgodnie zaś z art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z przepisu tego wywodzi się zasadę przyzwoitej legislacji, której odpowiadać powinny przepisy stanowione przez ustawodawcę, w ramach której wyróżnia się wymaganie określoności przepisów prawa. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02), swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest „równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad poprawnej legislacji”, które z kolei „wymagają m.in. by ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje”. Zatem, zdaniem Trybunału wyrażonym w cytowanym wyroku, „naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację”.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał również wielokrotnie na komplementarność art. 2 z art. 84 oraz z art. 217 Konstytucji RP.

Np. w wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r., (sygn. akt SK 19/06), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi konstytutywny element zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Z punktu widzenia ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa w sferze danin publicznych istotne znaczenia ma ponadto art. 84 Konstytucji. W myśl tego przepisu każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Art. 84 Konstytucji zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie tak, aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań. Należy w związku z tym zauważyć, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa w sferze danin publicznych znajduje podstawę w art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku”. Powtórzyć również należy za uzasadnieniem cytowanego już powyżej wyroku z dnia 27 listopada 2007 r. (sygn. akt 39/06), że „art. 217 Konstytucji konkretyzuje w zakresie obowiązku podatkowego zasadę określoności prawa, będącą częścią zasady zaufania obywateli do państwa i prawa”.

Przepisy art. 6 ust. 4 – 6 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach z jednej strony nadają Prezesowi ARR uprawnienia organu podatkowego wynikające z przepisów Ordynacji Podatkowej oraz ustawy o egzekucji w administracji, z drugiej zaś strony stanowią, że środki wpłacane na fundusz

nie mają charakteru środków publicznych. Taka konstrukcja prawna nie odpowiada wskazanym powyżej wymaganiom wynikającym z konstytucyjnej zasady przyzwoitej legislacji, w tym zwłaszcza z zasady określoności przepisu prawnego.

W ramach publicznej gospodarki finansowej prowadzonej przez Prezesa ARR występować mogą tylko środki publiczne. Prezesowi ARR nie wolno prowadzić gospodarki finansowej środkami niebędącymi środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jest on bowiem w rozumieniu art. 9 pkt 5 oraz art. 18 i art. 20 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych podmiotem sektora finansów publicznych. Dodać należy, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1792 ze zm.) ta agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Nie oznacza to jednak, że może prowadzić tę gospodarkę dowolnie, poza ramami finansów publicznych, pozostaje bowiem w świetle art. 2 ust.1 tej samej ustawy państwową osobą prawną, realizującą zadania publiczne.

Skarżący podkreśla, że w świetle art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych utrudniona jest ocena samego faktu wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat na przewidziane w niej fundusze, w tym Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego – w świetle art. 84 Konstytucji. Skoro uzasadnione jest założenie, że te środki nie mają jakkolwiek rozumianego „charakteru publicznego”, to obowiązek ich ponoszenia nie ma oparcia w art. 84 Konstytucji (a zasady nakładania tego obowiązku określa szczegółowo art. 217 Konstytucji).

Art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych nie pozwala na ustalenie charakteru spornych środków. Jednoznacznie stwierdzić można tylko, że nie mają one charakteru publicznego w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Żadne jednak inne przepisy poza ustawą o finansach publicznych nie definiują i nie przewidują poboru środków publicznych. Dlatego też nieprawidłowym byłoby przyjęcie, że sporne środki mają w ogóle, jakiś samoistny charakter środków publicznych. Skoro zaś nie mają charakteru środków publicznych, to muszą mieć charakter środków prywatnych (indywidualnych), gdyż nie ma zdefiniowanego prawnie trzeciego rodzaju środków pieniężnych poza środkami publicznymi i prywatnymi.

Skarżący wskazując na powyższe, stoi na stanowisku, że ciężące na nim obowiązki oraz odpowiedzialność prawna za ich realizację, godzi w jego prawo własności. Skarżący wywodził zatem w postępowaniu przed Prezesem ARR, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz właściwymi w sprawie skargi na decyzję Sądami – że poniesiona przezeń wpłata, jako niezgodna z przepisami Konstytucji, stanowi nadpłatę w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej i winna zostać jemu zwrócona.

Skarżący zaznacza, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że z art. 84 Konstytucji wynika, iż pojęcie „ciężarów publicznych” nie ogranicza się tylko do podatków, a ponadto, iż ciężary i świadczenia publiczne z samej definicji stanowią ograniczenie korzystania z wolności i praw. Przepisy Konstytucji RP stanowiące o zasadach ograniczania praw i wolności

wyznaczają też granicę konstytucyjności w nakładaniu ciężarów publicznych (wyrok z 20 listopada 2002 r.; sygn. akt. K. 41/02). W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z art. 84 Konstytucji wynika zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy – ale w celu sfinansowania zadań państwa, a nie np. podmiotów należących do określonych sektorów rynku i działających dla realizacji swoich prywatnych interesów” (wyroku z 6 marca 2002 r.; sygn. akt P. 7/00).

VI. Niekonstytucyjność odesłań do przepisów Ordynacji podatkowej oraz „przepisów o egzekucji administracyjnej

Ustawa o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych z jednej strony pozbawia wpłaty na fundusz promocji mięsa cech „środków publicznych”, z drugiej zaś strony nakazuje stosowanie przepisów o należnościach przymusowych i publicznoprawnych, tzn. przepisy działu III i VI Ordynacji podatkowej (dotyczące zobowiązań, odpowiedzialności podatkowej oraz kontroli podatkowej) oraz przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Skoro wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego nie są środkami publicznymi, to w świetle zasady proporcjonalności stosowanych środków i celów – wynikającej m.in. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale też założeń ograniczania prawa własności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP – brak podstaw do stosowania przymusu państwowego dla realizacji dochodów tych funduszy w trybie Ordynacji podatkowej i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stosowanie władczych środków oddziaływania w celu pobrania tych wpłat stanowi nieuzasadnioną ingerencję w istotę prawa własności Skarżącego.

Z przedstawionych wyżej względów wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej jest uzasadnione.

Cezary J. Nowakowski
adwokat

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo adwokata.
2. Odpis KRS dotyczący wpisu Skarżącego.
3. Pełnomocnictwo substytucyjne radcy prawnego.
4. Kopia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2013 r. (sygn. akt).
5. Kopia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia czerwca 2011 r. (sygn. akt).
6. Kopia decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia listopada 2010 r. ().
7. Kopia decyzji Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia września 2010 r. ().
8. Cztery odpisy niniejszej skargi konstytucyjnej z załącznikami.