



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 marca 2017 r.

Pozycja 15

## POSTANOWIENIE

z dnia 14 marca 2017 r.

Sygn. akt SK 42/14

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca  
Leon Kieres  
Piotr Pszczółkowski  
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 marca 2017 r., skargi konstytucyjnej spółki S.A. z siedzibą w C. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a oraz art. 3 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 97, poz. 799, ze zm.) z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 7, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a-b oraz art. 7 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 84 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 14 czerwca 2013 r. spółka S.A. z siedzibą w C. (dalej: skarżąca spółka albo skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

a) art. 3 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a oraz art. 3 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 97, poz. 799, ze zm.; dalej: ustawa o funduszach) z art. 64 Konstytucji;

b) art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 7, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b oraz art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 84 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego: Skarżąca spółka prowadziła działalność gospodarczą w zakresie uboju drobiu. Zgodnie z wymogiem, wynikającym z ustawy o funduszach, spółka pobrała od dostawców zbywających jej drób żywy wpłaty w wysokości 0,1% od wartości netto dostarczonego drobiu na podstawie faktur wystawianych przez zbywców. Spółka wyliczyła kwotę ok. 26 121 zł, którą wykazała w deklaracji FPZ\_fl z 24 listopada 2009 r. złożonej do Agencji Rynku Rolnego (dalej: ARR).

5 sierpnia 2010 r. skarżąca spółka wystąpiła do ARR o stwierdzenie nadpłaty z tytułu wpłaty na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego (dalej: FPMD) za III kwartał 2009 r. na podstawie art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). Spółka wskazała, że „nienależność” zapłaconego podatku nie została ustawowo zdefiniowana i może mieć różne podstawy. Uznała, że suma wpłacona na FPMD jest „w całości nienależna”, gdyż przepisy nakładające obowiązek naliczania, pobierania i odprowadzania wpłat na fundusze promocji, w tym na FPMD, są niezgodne z art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Zdaniem spółki, obowiązek poboru wpłat środków na fundusze został w ustawie określony wadliwie. Nałożenie obowiązkowych wpłat na fundusze, gdy nie mają one charakteru środków publicznych, oraz przyznanie organom administracji uprawnień do przymusowej egzekucji wpłat na fundusze powoduje nadmierne ograniczenie prawa własności przedsiębiorcy. Spółka uznała, że suma wpłacona przez nią na FPMD za III kwartał 2009 r. (od 1 lipca do 30 września 2009 r.), objęta wnioskiem o zwrot nadpłaty, stanowi kwotę podatku zapłaconego nienależnie Skarbowi Państwa.

1.2. Prezes Agencji Rynku Rolnego (dalej: Prezes ARR) odmówił stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na FPMD za III kwartał 2009 r. w decyzji z września 2010 r., wydanej na podstawie art. 72 § 1 ordynacji podatkowej w związku z art. 3 ust. 2 oraz art. 3 ust. 3 pkt 7 i art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 i 5 ustawy o funduszach. Uznał, że twierdzenia spółki są bezzasadne. Dopóki obowiązują przepisy ustawy o funduszach, dopóty obowiązuje też zasada domniemania ich zgodności z Konstytucją. Z tego względu nie ma podstaw do kwestionowania obowiązujących regulacji ustawowych przez organy i osoby, do których są one zaadresowane, nawet jeśli treść tych regulacji może budzić wątpliwości konstytucyjne. Prezes ARR stwierdził, że brak jest dostatecznych podstaw prawnych do przyjęcia, że jest on organem uprawnionym do oceny zgodności obowiązujących przepisów ustawy o funduszach z Konstytucją. Nie może on też odmówić stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Od decyzji Prezesa ARR spółka wniosła odwołanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej także: Minister) o uchylenie decyzji w całości oraz o stwierdzenie nadpłaty z tytułu pobranych i dokonanych wpłat na FPMD za III kwartał 2009 r. Spółka powtórzyła argumentację o naruszeniu art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji. Zarzuciła Prezesowi ARR zawężającą wykładnię art. 72 § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej oraz uchylenie się od merytorycznego załatwienia sprawy.

1.3. W decyzji z listopada 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 3 ust. 2 i 3, art. 6 ust. 4-6 i art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach oraz art. 72 § 1 pkt 1 i 2 i art. 75 § 2 pkt 2 lit. c ordynacji podatkowej utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Prezesa ARR. Minister zgodził się ze skarżącą spółką, że środki zgromadzone w ramach funduszy promocji nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, co wynika wprost z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach. Stwierdził, że wpłat na FPMD nie można

uznać ani za podatek, ani za daninę publiczną. Podkreślił jednak, że o zasadach gospodarowania funduszem i o wydatkowaniu środków zgromadzonych na rachunku FPMD decyduje komisja zarządzająca, a rola administracji rządowej ogranicza się wyłącznie do zapewnienia administracyjnej obsługi wypłat środków. Minister wskazał, że gromadzenie środków na podstawie ustawy o funduszach jest uzasadnione. Środki te są przeznaczane na poprawę sytuacji danej branży rolno-spożywczej, gdyż mechanizm funduszu zapewnia promocję branżową, której celem jest wzrost sprzedaży polskich produktów rolnych, w tym także produktów skarżącej spółki.

Spółka zaskarżyła decyzję Ministra do sądu administracyjnego.

1.4. Wyrokiem z czerwca 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) oddalił skargę spółki S.A. na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zarzuty zawarte w skardze uznał za niezasadne. WSA wskazał, że organ administracji miał obowiązek zastosować akty normatywne obowiązujące w dniu wydania decyzji, bez względu na zgłaszane wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją.

WSA stwierdził, że skoro środki na fundusz promocji pochodzą od przedsiębiorców działających w danym sektorze, a koszty związane z realizacją większości działań będą współfinansowane ze środków budżetu unijnego, to fundusze promocji, w tym FPMD, mają charakter środków publicznych, tyle że nie w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Wobec tego, jeżeli mają one charakter środków publicznych, zasadne jest dokonywanie wpłat przez skarżącą spółkę na FPMD. W tym wypadku nie występuje więc nadpłata w rozumieniu art. 72 ordynacji podatkowej. WSA uznał, że nie było potrzeby zwrócenia się do TK z pytaniem prawnym co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o funduszach, odnoszących się do FPMD.

1.5. Spółka skierowała skargę kasacyjną od wyroku WSA. Podniosła w niej m.in. naruszenie prawa materialnego z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że środki FPMD mają charakter środków publicznych, choć nie w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, oraz że współfinansowanie niektórych działań będących zadaniami funduszu ze środków budżetu unijnego nadaje tym środkom charakter środków publicznych.

Wyrokiem ze stycznia 2013 r. NSA oddalił skargę kasacyjną skarżącej spółki. W ocenie NSA skarga kasacyjna, mimo częściowo błędnego uzasadnienia wyroku przez sąd pierwszej instancji, nie zasługiwała na uwzględnienie. NSA przyznał, że WSA wyraził dość niezrozumiały pogląd, iż fundusze promocji, w tym FPMD, mają charakter środków publicznych, ale nie w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. NSA uznał to stanowisko sądu pierwszej instancji za błędne, jednak nie miało ono ostatecznie wpływu na wynik rozstrzygnięcia sprawy przed sądem administracyjnym i nie dotyczyło bezpośrednio sporu.

Przedmiotem postępowania był bowiem wniosek o stwierdzenie nadpłaty z tytułu wpłat na FPMD. W postępowaniu tym zarzut naruszenia art. 72 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej okazał się niezasadny. O nadpłacie można mówić wówczas, gdy uiszczono świadczenie w świetle obowiązującego prawa nie powinno było w ogóle powstać (świadczenie nienależne) lub gdy świadczenie zostało uiszczony w kwocie wyższej niż wynika to z treści obowiązującego prawa (świadczenie nadpłacone). W ocenie NSA, żadna z tych sytuacji nie wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, ponieważ uiszczona przez spółkę wpłata na FPMD znajduje uregulowanie w ustawie o funduszach. W ustawie tej przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów działu III i VI ordynacji podatkowej i przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, niezależnie od prawnego charakteru środków finansowych funduszy promocji. W ocenie NSA, zarzuty spółki dotyczące braku ustawowych podstaw do naliczenia, pobrania i wpłacenia wpłat na FPMD oraz bezpodstawnego nałożenia na spółkę obowiązków płatni-

czych z tym związanych, były nieuzasadnione. NSA uznał też, że celowość powoływania funduszy promocji leży poza zakresem kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. NSA zgodził się z sądem pierwszej instancji, że w rozpoznawanej sprawie nie było podstaw do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok NSA był ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej spółki.

1.6. Spółka wniosła do TK skargę konstytucyjną, w której stwierdziła, że zaskarżone przez nią przepisy stanowiły podstawę prawną wydania i utrzymania w mocy przez NSA niekorzystnej dla niej decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z listopada 2010 r. w sprawie odmowy stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłaty na FPMD. NSA uznał bowiem, że odmowa stwierdzenia nadpłaty nie naruszała przepisów prawa, mimo że od początku postępowania administracyjnego spółka wskazywała na niekonstytucyjność przepisów ustawy o funduszach, na podstawie których naliczyła i wniosła wpłatę na FPMD. To rozstrzygnięcie, którego bezpośrednią przyczyną jest brzmienie kwestionowanych przepisów, narusza konstytucyjne prawo własności skarżącej spółki (art. 64 Konstytucji oraz niewskazany w *petitum* skargi art. 21 ust. 1 Konstytucji), w związku z zasadą powszechności ponoszenia ciężarów publicznych określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji oraz niewskazany w *petitum* skargi art. 217 Konstytucji).

1.7. Główny zarzut skarżącej spółki dotyczył przekroczenia przez ustawodawcę konstytucyjnych granic regulacji obowiązku ponoszenia przez obywateli ciężarów publicznych.

Zdaniem skarżącej, sposób gromadzenia i wydatkowania środków publicznych określa wyłącznie i wyczerpująco ustawa o finansach publicznych. Zatem wyłączenie środków FPMD z tej ustawy oznacza, że wpłaty na Fundusz nie są środkami publicznymi w żadnym znaczeniu. Nie są to również należności jednostek samorządu terytorialnego ani Unii Europejskiej. Środki FPMD w całości pochodzą od producentów branży drobiarskiej. Możliwość współfinansowania promocji towarów branżowych ze środków budżetu unijnego nie czyni też „wkładu własnego” zgromadzonego na FPMD środkami publicznymi w żadnym rozumieniu.

Skarżąca uznała, że jeżeli środki pochodzące z wpłat, którymi obciążeni są przedsiębiorcy działający w branżach rolno-spożywczych, nie mają charakteru środków publicznych, to znaczy, że mają one charakter środków prywatnych i indywidualnych. To znaczy, że wpłata na fundusz promocji nie stanowi świadczenia publicznoprawnego w rozumieniu art. 84 i art. 217 Konstytucji, a zebrane przez FPMD środki mają nadal charakter prywatny (niepubliczny). Tymczasem są one gromadzone z zastosowaniem państwowych środków przymusu, na podstawie skarżonych przepisów ustawy o funduszach, które:

- nakładają na skarżącą, jako płatnika, odpowiedzialność za naliczenie, pobranie i wpłacenie z jej majątku sum na konto FPMD,
- stanowią, że do wpłat i podmiotów zobowiązanych stosuje się odpowiednio przepisy działu III i VI ordynacji podatkowej,
- nakładają na skarżącą obowiązki związane z dokonywaniem wpłat na FPMD w postaci: samodzielnego naliczania kwoty należnej wpłaty na FPMD, składania pisemnych oświadczeń o naliczeniu i pobraniu wpłat na fundusz promocji zawierających szczegółowo określone dane, składania osobnej deklaracji wykazującej wysokość zobowiązania na rzecz FPMD wraz ze szczegółowymi wyszczególnieniami kwot naliczonych i pobranych w danym kwartale,
- przyznają organowi administracji kompetencję w zakresie stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w celu wyegzekwowania od skarżącej należności przypadających na rzecz FPMD.

W ocenie skarżącej spółki, zasada władztwa podatkowego państwa może mieć zastosowanie wyłącznie do ciężarów, których celem jest realizacja funkcji publicznych. Skarżąca

spółka wskazała, że przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązkowe wpłaty na fundusze promocji, nie należą do sektora publicznego. W wypadku ustawowej regulacji FPMD nie zostały spełnione formalne wymogi wynikające z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Ustawodawca w szczególności nie wykazał publicznego charakteru nałożonej w ustawie daniny (świadczenia) na rzecz państwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach, Prezes ARR dysponuje środkami funduszy na podstawie uchwał komisji zarządzających. Prezes ARR jest jednak podmiotem sektora finansów publicznych i realizuje zadania publiczne, więc nie może realizować zadań publicznych finansowanych ze środków prywatnych ani dążyć do celów innych niż publiczne. Prezesowi ARR nie wolno gospodarować środkami niebędącymi środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Wyłączona jest zatem możliwość rozciągania obowiązku ponoszenia obowiązku wobec państwa na ponoszenie przez jednostki, w tym przedsiębiorców, przymusowych opłat niemających charakteru publicznego.

W ocenie skarżącej spółki, system wpłat na FPMD i gromadzenia w ten sposób środków niepublicznych nie budziłby wątpliwości konstytucyjnych, gdyby miał charakter dobrowolny. Prawo polskie nie zakazuje dobrowolnych wpłat na określony cel, w tym na prowadzenie działalności promocyjnej produktów określonej branży. Każdy z przedsiębiorców może finansować akcje promocyjne w części, którą uzna za celową. Przedsiębiorcy mogą także finansować akcje promocyjne swoich produktów w zakresie wynikającym z umowy zawartej między sobą. Cele promocji określonych towarów powinny być realizowane dobrowolnie przez najbardziej zainteresowanych producentów danej branży. Cele branżowe (czyli niepubliczne) takie jak wsparcie marketingu rolnego i wzrostu spożycia określonych produktów powinny zostać pozostawione organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców w danych branżach. W takim wypadku zebrane przez branżę środki nie miałyby charakteru środków publicznych i mogłyby być wykorzystywane na cele istotne dla podmiotów prywatnych działających w danej branży oraz na promocję ich produktów.

Skarżąca podniosła, że kwestionowane przepisy naruszają jej prawo własności, gdyż prawodawca przekroczył granice dopuszczalnej ingerencji w prawo majątkowe poprzez nałożenie dodatkowego obciążenia podatkowego. Spółka uznała, że poniosła ciężar majątkowy, którego zwrotu od państwa dochodziła w toczących się postępowaniach. Spółka powtórzyła stanowisko Trybunału, że niezgodne z Konstytucją naruszenie legislacyjnych reguł stanowienia podatków może stanowić niezgodną z Konstytucją ingerencję w prawo własności podatnika. Ustawa o funduszach z jednej strony pozbawia wpłaty na FPMD cech „środków publicznych”, czyniąc je środkami prywatnymi, a z drugiej strony nakłada ustawowy obowiązek wpłacania sum na FPMD i nakazuje stosowanie przepisów działu III i VI ordynacji podatkowej oraz przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zdaniem skarżącej, skoro wpłaty na FPMD nie są środkami publicznymi, to nie ma podstaw do stosowania form przymusu państwowego do egzekwowania realizacji obowiązku wpłat na fundusz. Z tego względu możliwość zastosowania wszystkich zaskarżonych przez spółkę form przymusu stanowi nieuzasadnioną ingerencję w istotę prawa własności skarżącej. Ingerencja ta nie jest uzasadniona konstytucyjnie.

1.8. Skarżąca spółka podniosła też zarzut, niezależny od kwalifikacji środków FPMD jako środków publicznych czy prywatnych. Dotyczy on nadmiernego – w porównaniu z innymi uczestnikami obrotu drobnym – obciążenia świadczeniem nałożonym w ustawie na rzecz FPMD.

Zdaniem spółki, skarżone przepisy nakładają wyłącznie na skarżącą, jako płatnika, odpowiedzialność osobistą i całym jej majątkiem za niepobrany podatek oraz za podatek pobrany, a niewpłacony na konto FPMD. To narusza jej prawo własności. Z art. 6 ust. 4 i 6 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a ustawy o funduszach wynika, że tylko na skarżącą spółce,

a nie na jej kontrahentach, ciąży odpowiedzialność z tytułu wpłat na FPMD. Spółka znajduje się więc w sytuacji jednoczesnego podatnika i płatnika, „a przecież ponoszenie ciężaru z tytułu wpłat miałyby być przerzucone na podmioty wskazane w art. 3 ust. 4 *ab initio* ustawy o funduszach”. Skarżąca spółka nie może dochodzić w żaden sposób roszczeń regresowych z art. 30 ordynacji podatkowej w razie wadliwych rozliczeń z dostawcą drobiu żywego, gdyż art. 6 ust. 4 ustawy o funduszach zawiera tu regulację szczególną wobec przepisów ordynacji podatkowej.

2. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do Prezesa ARR o udzielenie odpowiedzi na pytania: 1) Czy środki gromadzone w ramach FPMD są środkami publicznymi?, 2) Czy obowiązek wpłat przedsiębiorców na FPMD ma charakter daniny publicznoprawnej?, 3) Jakie cele i zadania były dotychczas faktycznie realizowane ze środków FPMD?, 4) Czy środki zgromadzone na FPMD współfinansują cele i zadania razem ze środkami z UE i jakie są to cele i zadania?, 5) Kto wchodzi w skład Komisji Zarządzającej FPMD?, 6) W jaki sposób wyłania się członków Komisji i jakie obecnie grupy producentów lub środowiska branżowe są reprezentowane w Komisji?

2.1. W piśmie z 19 lutego 2015 r. odpowiedź przekazał Prezes ARR, a w piśmie z 20 lutego 2015 r. – Minister. Oba organy administracji udzieliły podobnej odpowiedzi na postawione pytania.

Minister i Prezes ARR wyjaśnili, że środki FPMD z woli ustawodawcy nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach), a tym samym nie są daninami publicznymi w rozumieniu tej ustawy, gdyż daniny publiczne są dochodami publicznymi, a tym samym środkami publicznymi. Pomimo to, cele, które są realizowane za pomocą FPMD, mają charakter ogólny, społeczny i w tym znaczeniu – publiczny. Ustawowe cele działania FPMD wymienia art. 2 ust. 2 pkt 8 i art. 9 ust. 1 ustawy o funduszach. Służą one, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszach, ogólnej poprawie sytuacji polskiej branży drobiarskiej za pomocą wsparcia marketingu rolnego, wzrostu promocji i spożycia produktów rolno-spożywczych. Z tego względu nawet jeśli obowiązek dokonywania wpłat jest pewnym ograniczeniem majątkowym, nie stanowi ono naruszenia art. 64 Konstytucji. W świetle przepisów Konstytucji dozwolone jest bowiem ustanawianie obowiązków ponoszenia świadczeń publicznych.

Działania promocyjne finansowane ze środków funduszy dotyczą grup produktów, a nie konkretnych marek czy produktów. Takie podejście wyraźnie przemawia na rzecz publicznego, ogólnego ukierunkowania celu i sposobu wykorzystania środków FPMD. Niezależnie od charakteru podmiotów wnoszących wpłaty na rzecz funduszy promocji, z uwagi na cel ich utworzenia oraz sposób gromadzenia i dysponowania środkami tych funduszy, środki zgromadzone na FPMD są zarządzane i rozdysponowane w sposób charakterystyczny dla dysponowania środkami publicznymi, jednak nie w znaczeniu ustawy o finansach publicznych.

Minister i Prezes ARR zauważyli, że cele publiczne postawione FPMD nie mogą być utożsamiane z celami i zadaniami państwa. Środki FPMD nie służą realizacji zadań państwa. Wprowadzie Prezes ARR dysponuje środkami funduszy promocji (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach), to jednak czyni to na podstawie uchwał komisji zarządzających. Dysponowanie przez Prezesa ARR środkami FPMD pochodzącymi od przedsiębiorstw funkcjonujących w branży drobiarskiej ogranicza się do technicznego przekazywania środków finansowych w indywidualnych sprawach, jednak decyzja o tym, jakie zadania powinny być wspierane nie należy do Prezesa ARR. O tym decydują przedstawiciele branży działający w ramach komisji zarządzającej FPMD.

Cele funduszy promocji, w tym FPMD, służą nie tylko zapewnieniu bezpieczeństwa gospodarczego, dzięki rozwojowi danej branży i rozszerzaniu rynków zbytu na jej produkty, ale także są związane z zapewnieniem zdrowia publicznego (zdrowia konsumentów). Celem FPMD jest poprawa jakości produkowanych wyrobów oraz wzrost spożycia lepszych jakościowo produktów. Fundusz wspiera w szczególności badania naukowe oraz szkolenia producentów i przetwórców mięsa drobiowego. Konsumenty, dzięki finansowanym działaniom, mogą zapoznać się z walorami zdrowotnymi mięsa drobiowego. Nabywając wiedzę o produktach wysokiej jakości, mogą podejmować świadome decyzje dotyczące wyboru zdrowszych produktów. Przekazywana konsumentom wiedza pozwala na kreowanie świadomych postaw i zdrowych nawyków żywieniowych, które mogą przyczynić się do prowadzenia zdrowszego trybu życia przez konsumentów.

Minister oraz Prezes ARR przedstawili zadania faktycznie wspierane ze środków FPMD. W 2010 r. wydatkowano ok. 3,6 mln zł, w 2011 r. – 16,24 mln zł, w 2012 r. – 6,1 mln zł, w 2013 r. – 9,35 mln zł, w 2014 r. – 7,85 mln zł, w 2015 r. – 12,1 mln zł. Łącznie wydatkowano dotychczas ok. 55,2 mln zł. Najwięcej środków FPMD (ponad 86%) przeznaczono na działania dotyczące promocji spożycia mięsa drobiowego i jego przetworów oraz na działania, których celem było informowanie o ich jakości i cechach. Pozostała część środków przeznaczona została głównie na sfinansowanie udziału w wystawach i targach związanych z produkcją i przetwórstwem mięsa drobiowego, szkoleń dla producentów i przetwórców mięsa drobiowego, a także na składki członkowskie w unijnych organizacjach branżowych i międzynarodowych organizacjach zawodowych. Jedynie jeden projekt (w 2013 r.) został przeznaczony na wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych mających na celu poprawę jakości mięsa drobiowego, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 8 lit. e ustawy o funduszach.

Środki zebrane na FPMD służą organizacjom branżowym na sfinansowanie „wkładu własnego” wymaganego w przypadku realizacji kampanii promocyjnych i informacyjnych prowadzonych w ramach mechanizmu Wspólnej polityki rolnej (dalej: WPR) „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”. Promocja produktów rolnych w ramach mechanizmu WPR jest możliwa zarówno na rynku wewnętrznym UE, jak i na wybranych rynkach poza UE. Uczestnikiem mechanizmu WPR mogą być organizacje branżowe i międzybranżowe, reprezentatywne dla danej branży. Dotychczas programy informacyjne i promocyjne, zrealizowane w ramach WPR, otworzyły nowe rynki zbytu. Minister oraz Prezes ARR podali, że rokrocznie rośnie eksport polskich produktów drobiarskich na rynki krajów trzecich, a to przyczynia się do poprawy sytuacji ekonomicznej polskiej branży drobiarskiej. W 2011 r. wartość polskiego eksportu wyniosła ok. 20,25 mln euro, natomiast w 2014 r. – 31,22 mln euro.

Zebranie wkładu własnego warunkuje pozyskanie przez polską branżę drobiarską wielokrotnie większych środków z budżetu UE na promocję produktów tego sektora. Minimum 20% kosztów netto oraz podatek VAT stanowić ma wkład własny organizacji branżowej lub międzybranżowej, a maksymalnie 50% kosztów działań promocyjnych i informacyjnych może pochodzić ze środków UE, zaś 30% - z budżetu krajowego. Środki własne organizacji promującej mogą pochodzić ze środków funduszy promocji, w tym FPMD. Dotychczas w ramach mechanizmu WPR dofinansowanie z FPMD otrzymały dwie kampanie. W latach 2011-2014 kampania „Nowa jakość w drobiarstwie” skierowana była na rynek Polski i Niemiec w celu informowania konsumentów o wysokiej jakości mięsa drobiowego produkowanego w systemie certyfikatu jakości QAFP (drób bez antybiotyków i hormonów, produkowany z troską o dobrostan zwierząt). W 2015 r. rozpoczęła się realizacja programu „Ekoeuropa – jakość i tradycja” skierowanego na rynek Japonii, USA oraz Singapuru i dotyczącego kształtowania pozytywnego wizerunku europejskich produktów rolnictwa ekologicznego, w tym mięsa drobiowego.

3. W piśmie z 19 lutego 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w toczącym się postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. SK 42/14.

4. W piśmie z 21 lipca 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie obu punktów *petitum* skargi konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Prokurator zaznaczył, że w *petitum* skargi kwestionuje się zgodność z Konstytucją dwóch grup przepisów ustawy o funduszach, jednak uzasadnienia stawianych zarzutów dokonano łącznie w odniesieniu do wszystkich skarżonych przepisów i powołanych wzorców kontroli. Zdaniem Prokuratora, w niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma zarzut skarżącej, że podmioty skupujące drób żywy ponoszą osobistą odpowiedzialność całym majątkiem na zasadach określonych w dziale III ordynacji podatkowej i przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji za zrealizowanie obowiązków przewidzianych w ustawie o funduszach.

4.2. W odniesieniu do punktu pierwszego *petitum* skargi konstytucyjnej postępowanie powinno zostać umorzone z uwagi na braki formalne, gdyż skarżąca nie wykazała, w jaki sposób wywodzona ze wskazanych tam przepisów norma prawna doprowadziła do naruszenia jej chronionego konstytucyjnie prawa własności. Przepisy wymienione w punkcie pierwszym *petitum* skargi określają jedynie, od jakich czynności naliczane są wpłaty na fundusze promocji, które podmioty są zobowiązane do naliczania, pobierania i przekazywania tych wpłat oraz od jakich podmiotów wpłaty są naliczane i pobierane. Jednocześnie Prokurator zauważył, że przepisy te mają wpływ na prawa majątkowe sprzedawców drobiu żywego, gdyż prowadzą do pomniejszenia uzyskiwanej przez nich zapłaty. Ta okoliczność nie ma jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego, podobnie jak podnoszony przez skarżącą brak jednoznacznego określenia charakteru środków finansowych wpłacanych na FPMD.

4.3. Kwestia ponoszenia przez skarżącą spółkę całym majątkiem odpowiedzialności z tytułu niewywiązywania się z obowiązków płatnika wpłat na FPMD (punkt 2 *petitum* skargi) nie była przedmiotem zainicjowanego przez nią postępowania przed organami administracji i ostatecznego rozstrzygnięcia NSA (tj. wyroku NSA ze stycznia 2013 r.). Merytoryczne rozpoznanie tego zarzutu stanowiłoby więc abstrakcyjną kontrolę norm, niezastosowanych w sprawie, niedopuszczalną w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną.

5. W piśmie z 14 października 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie obu punktów *petitum* skargi konstytucyjnej. Stwierdził on, że w odniesieniu do żadnego ze wskazanych w *petitum* skargi przedmiotów (zakresów) zaskarżenia nie zostały spełnione wymagania stawiane przez art. 79 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Marszałek uznał, że w skardze nie wykazano, że możliwe było naruszenie konstytucyjnych wolności i praw skarżącej, w szczególności prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji), prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zakazu naruszania istoty własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Wynika to stąd, że ciężar ekonomiczny wpłat na fundusze promocji spoczywał w istocie na podmiotach, które zbywają na rzecz płatników (takich jak skarżąca) towary wskazane w art. 3 ust. 2 ustawy o funduszach. To producenci i dostawcy są uznawani za zobowiązanych do finansowania wpłat płatnika na fundusz promocji zgodnie



z art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach. Wpłaty dokonuje wprawdzie płatnik (tj. skarżąca), ale ciężar finansowy tego świadczenia ponosi ostatecznie producent lub dostawca, ponieważ to od nich skarżąca pobierała środki na wpłatę. Następowo to wprawdzie nie w postaci pobierania wpłat od producentów lub dostawców, ale w formie dyskonta od ceny sprzedaży określonego rodzaju produktów rolno-spożywczych, jednak związane z tym obciążenia finansowe nie dotyczą sfery majątkowej płatników. Wpłaty na fundusze promocji pomniejszają cenę sprzedaży należną od skarżącej (płatnika) na rzecz dostawców i producentów, od których skupowała drób żywy. Skarżąca nie poniosła ze swojego majątku żadnych kosztów na sfinansowanie nienależnych jej zdaniem wpłat na FPMD. Nie może zatem kwestionować charakteru wpłat jako ciężaru nałożonego na nią niezgodnie z Konstytucją.

5.2. Marszałek stwierdził, że nie doszło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, gdyż przedmiotem postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie, a następnie postępowania sądowo - administracyjnego, toczących się z inicjatywy skarżącej, było stwierdzenie nadpłaty w zakresie dokonanych już wpłat na FPMD. Przedmiotem tych postępowań nie było pociągnięcie skarżącej do odpowiedzialności z tytułu należnych, a niepobranych od dostawców lub pobranych od dostawców, a niewpłaconych do ARR wpłat na rzecz FPMD. Nie zastosowano przepisów ordynacji dotyczących odpowiedzialności majątkowej płatnika za niepobrane lub nieuiszczone należności podatkowe. Nie zastosowano także przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

5.3. Marszałek podkreślił, że skarga konstytucyjna nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 i art. 84 Konstytucji. Skarżąca wskazała jako przedmiot kontroli dwa zespoły przepisów, a w ich ramach zróżnicowane treściowo normy. W ramach pierwszej grupy podstawowe znaczenie ma przepis przewidujący obowiązek dokonywania wpłat na rzecz funduszu promocji, a w ramach drugiej grupy – przepis nakładający na płatnika odpowiedzialność majątkową za niepobrane lub nieuiszczone wpłaty na rzecz ARR. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można wykazać relacji między zarzutami skarżącej a wskazanymi przez skarżącą przepisami. Co więcej, skarżąca w niewłaściwy sposób sprecyzowała i uzasadniła zarzuty dotyczące merytorycznej niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 64 i art. 84 Konstytucji i w żaden sposób nie powiązała z nimi zarzutów naruszenia Konstytucji. Nie uzasadniła też zarzutu naruszenia istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 3 stycznia 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. 2074; dalej: przepisy wprowadzające) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie otpTK, stosuje się przepisy tej ustawy. Jednocześnie art. 9 ust. 2 przepisów wprowadzających stanowi, że „Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy”.

Z powyższego wynika, że w niniejszej sprawie zastosowanie będzie miała zatem nowa ustawa dotycząca postępowania przed Trybunałem.

2. W skardze konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała dwie grupy przepisów:

1) art. 3 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a oraz art. 3 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2122, ze zm.; dalej: ustawa o funduszach) jako niezgodne z art. 64 Konstytucji oraz

2) art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 7, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a-b oraz art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach jako niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 84 Konstytucji.

3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznawał, że na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodujących konieczność umorzenia postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał konsekwentnie stwierdzał, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu albo postanowieniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia TK z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63). Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji jej wad formalnych. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa zatem braków formalnych czy oczywistej bezzasadności (zob. postanowienia TK z: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76 oraz 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

Jeśli więc występują wątpliwości co do dopuszczalności skargi, należy przede wszystkim zbadać, czy nie istnieją przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

4. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Zatem że skarżący może wnieść skargę, gdy:

1) posiada zdolność skargową, to znaczy, że jest podmiotem konstytucyjnych wolności lub praw;

2) właściwie określi przedmiot zaskarżenia, czyli wskaże ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji;

3) wykorzysta wszystkie przysługujące mu w toku instancji sądowej lub administracyjnej środki zaskarżenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie kwestionowanego aktu normatywnego i przedstawi „ostateczne orzeczenie”;

4) uprawdopodobni naruszenie przez skarżony przepis określonych konstytucyjnych wolności lub praw.

Skarga musi być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego i należy ją wnieść w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie.

5. Odnosząc powyżej wskazane przesłanki do rozpatrywanej przez Trybunał sprawy, należy stwierdzić, że skarżąca spółka posiada legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej. Choć nie jest osobą fizyczną, która korzysta z ochrony przewidzianej w rozdziale II Konstytucji, może być podmiotem praw wynikających z tego rozdziału Konstytucji. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała w odniesieniu do obu zarzutów art. 64 Konstytucji dotyczący ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasad ograniczenia własności, a także art. 84 Konstytucji odnoszący się do obowiązku ponoszenia ciężarów i danin publicznych.

Skarga została sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika i wniesiona w ustawowo ustalonym terminie. Skarżąca wykazała również, że skorzystała z wszystkich środków zaskarżenia w toku postępowania sądowego. Wskazała ostateczne rozstrzygnięcie, które zostało wydane w jej sprawie.

W skardze zakwestionowała określone przepisy ustawy o funduszach. Zaskarżenie jest szerokie. Sposób argumentacji przedstawionej przez skarżącą budzi wątpliwość co do tego, czy wszystkie wskazane przez nią przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie oraz czy zostało uprawdopodobnione, że te przepisy naruszyły konstytucyjne wolności lub prawa skarżącej.

6. Ostatecznym rozstrzygnięciem, wydanym na podstawie przepisów, które skarżąca uważa za niezgodne z Konstytucją, był wyrok NSA. Postępowanie przed tym sądem dotyczyło stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego (FPMD). Podstawą orzekania był więc art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). Przepis ten stanowi, że za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku. W celu ustalenia istnienia określonego zobowiązania podatkowego NSA musiał się odnieść do charakteru wpłat na FPMD oraz stwierdzić, czy świadczenie było nienależne.

Sąd wyjaśnił, że z nadpłatą mamy do czynienia, gdy uiszczono świadczenie w świetle obowiązującego prawa nie powinno było powstać (świadczenie nienależne) lub też gdy świadczenie zostało uiszczono w kwocie wyższej, niż wynika to z treści obowiązującego prawa (świadczenie nadpłacone).

Sąd podniósł ponadto, że intencje wnoszącej skargę kasacyjną nie są do końca zrozumiałe, choć należy przyjąć, że: „składając wniosek o stwierdzenie nadpłaty z tytułu wpłat na fundusz promocji za III kwartał 2009 r. strona zmierzała do wykazania braku podstaw do naliczania, pobierania i wpłacania wpłat na FPMD, a w szczególności bezpodstawności nałożenia na nią obowiązków płatniczych z tym związanych”.

NSA stwierdził, że uiszczona przez spółkę wpłata na FPMD jest uregulowana w przepisach ustawy o funduszach. Z art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy o funduszach wynika określony obowiązek dokonania wpłaty określonej wysokości. Wysokość tę reguluje art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o funduszach.

Wobec tego, oceniając skargę kasacyjną, NSA musiał uwzględnić treść wyżej wskazanych przepisów o funduszach. W sprawie chodziło bowiem jedynie o to, czy wpłacone świadczenie było należne, czy też nie. NSA nie mógł ocenić instytucji FPMD i zasadności jej wprowadzenia do systemu prawnego, czego domagała się skarżąca. W związku z tym przepisami, które stanowiły podstawę wydania rozstrzygnięcia przez NSA, oprócz ordynacji podatkowej, były art. 3 ust. 2 pkt 7 i art. 3 ust. 3 pkt 7 w związku ust. 4 ustawy o funduszach.

7. Tymczasem skarżąca spółka szerzej określiła w skardze zakres zaskarżenia. Wskazała przepisy ustawy o funduszach, które służyły NSA do rozstrzygnięcia sprawy, tj.:

a) dotyczący sposobu wyliczenia kwoty wpłaty na fundusz, a mianowicie art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o funduszach, zgodnie z którym: „Wpłaty na fundusze promocji, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-9, są naliczane, w wysokości 0,1% wartości netto, od następujących rzeczy ruchomych, będących przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług: (...) 7) drób żywy, (...) – zwanych dalej «towarami»”;

b) dotyczące kształtu zobowiązania do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na FPMD. Są to art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a ustawy o funduszach, zgodnie z którym: „Do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego są obowiązani przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie uboju drobiu”, oraz art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach, zgodnie z którym „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”.

Skarżąca zakwestionowała jednak również przepisy dotyczące formalnych obowiązków związanych z wykonaniem zobowiązania dotyczącego naliczania i poboru kwot na wpłaty na FPMD określonych w poniższych przepisach:

a) art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o funduszach, zgodnie z którym „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”;

b) art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o funduszach, zgodnie z którym „Podmioty, o których mowa w ust. 3 pkt 1-5, pkt 6 lit. a, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a, potwierdzają, w formie pisemnego oświadczenia, naliczenie i pobranie wpłat na fundusze promocji, które zawiera w szczególności:

– nazwę, siedzibę i adres albo imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres podmiotu obowiązującego do wpłat na dany fundusz promocji oraz podmiotu, od którego naliczono i pobrano tę wpłatę,

– określenie wartości i rodzaju towaru, stanowiącego podstawę wpłaty,

– kwotę pobraną z tytułu wpłaty na dany fundusz promocji od zbytego towaru”;

c) art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o funduszach, zgodnie z którym „Podmioty określone w art. 3 ust. 3 składają Prezesowi Agencji deklaracje, w których wykazują wysokość zobowiązania na rzecz danego funduszu promocji, z wyszczególnieniem odrębnie kwoty naliczonej i kwoty pobranej, za okresy kwartalne, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale”;

d) art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o funduszach, zgodnie z którym „Podmioty określone w art. 3 ust. 3, bez wezwania Prezesa Agencji, obliczają kwotę należną z tytułu naliczenia wpłaty na rzecz danego funduszu promocji za okresy kwartalne i przekazują tę kwotę w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po danym kwartale”;

e) art. 6 ust. 2 ustawy o funduszach, zgodnie z którym „Deklaracje, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, są składane na formularzach opracowanych i udostępnionych przez Agencję i zawierają w szczególności:

1) nazwę, siedzibę i adres albo imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres podmiotu naliczającego, pobierającego i przekazującego wpłaty na dany fundusz promocji oraz numer rejestracyjny w centralnym rejestrze przedsiębiorców, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 633, ze zm.);

2) określenie ilości lub wartości towaru, stanowiących podstawę wpłaty;

3) kwotę należną z tytułu wpłaty na dany fundusz promocji za określony kwartał”;

f) art. 6 ust. 3 ustawy o funduszach, zgodnie z którym „Jeżeli wysokość zobowiązania za dany kwartał nie przekracza pięciokrotnie wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zobowiązanie to zalicza się na poczet zobowiązania za kolejny kwartał. Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się odpowiednio”;

g) art. 6 ust. 3a ustawy o funduszach, zgodnie z którym „W przypadku, o którym mowa w ust. 3, deklaracje określone w ust. 1 pkt 2 lit. a składa się, jeżeli suma zobowiązań na rzecz danego funduszu promocji za dany kwartał i kolejne kwartały przekracza pięciokrotnie wysokość kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Skarżąca wniosła ponadto o zbadanie przepisów dotyczących wyłączenia środków finansowych funduszy promocji z przepisów o finansach publicznych przy jednoczesnym zobowiązaniu do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej oraz przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Chodzi tu o:

a) art. 6 ust. 4 ustawy o funduszach, zgodnie z którym „Do wpłat i podmiotów, o których mowa w art. 3, stosuje się odpowiednio przepisy działu III i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), chyba że ustawa stanowi inaczej”;

b) art. 6 ust. 5 ustawy o funduszach, który stanowi, że „Uprawnienia organów podatkowych określone w ustawie, o której mowa w ust. 4, przysługują:

- 1) Prezesowi Agencji jako organowi pierwszej instancji;
- 2) ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych jako organowi odwoławczemu od decyzji Prezesa Agencji”;

c) art. 6 ust. 6 ustawy o funduszach, zgodnie z którym „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” oraz

d) art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach, że „Środki finansowe funduszy promocji nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”.

8. Trybunał Konstytucyjny uznał, że głównym problemem podnoszonym przez skarżącą jest wyłączenie środków FPMD określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach spod definicji „środków publicznych” w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.), z jednoczesnym obowiązkiem egzekucji wpłat na FPMD w taki sposób, jakby to była danina publiczna.

Zdaniem skarżącej, ustawodawca przekroczył granice dopuszczalnej ingerencji w prawo własności i inne prawa majątkowe poprzez nałożenie władztwa daninowego na środki niepubliczne. Obciążenie ustanowione w ustawie jest nadmierne. Ponadto skarżąca zarzuciła kwestionowanej regulacji naruszenie jej prawa własności w związku z ustanawiającym zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych art. 84 Konstytucji, poprzez nałożenie na nią osobistej odpowiedzialności całym majątkiem za realizowanie obowiązków określonych w art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a oraz ust. 5 pkt 1 lit. a i b ustawy o funduszach.

9. Trybunał porównał podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącej z przepisami stanowiącymi przedmiot zaskarżenia i stwierdził, że nie występuje w tym zakresie tożsamość wymagana przez art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zwrócił uwagę, że w dwóch punktach *petitum* skargi spółka wskazała dwa zespoły przepisów o różnej treści. W ramach pierwszej grupy skarżonych przepisów (art. 3 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a oraz art. 3 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach) istotą zarzutu jest przepis przewidujący obowiązek dokonywania wpłat na rzecz funduszy promocji, podczas gdy te, w ocenie skarżącej, nie są środkami publicznymi i powinny być dobrowolne.

W wypadku grupy drugiej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 7, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b oraz art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach) argumentacja skarżącej skupia się na przepisie nakładającym na płatnika odpowiedzialność majątkową za niepobrane lub nieuiszczone na rzecz Agencji Rynku Rolnego (dalej: ARR) wpłaty z tego tytułu.

10. Przepisy wymienione w punkcie pierwszym *petitum* skargi określają zasady naliczania wpłat na fundusze promocji. Określają, które podmioty są zobowiązane do naliczania, pobierania, przekazywania tych wpłat. Wskazują też, od jakich podmiotów wpłaty są naliczane i pobierane. Zgodnie z ustawą o funduszach, skarżąca jest podmiotem zobowiązanym do naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na FPMD. Kwoty przeznaczone na wpłaty są naliczane i pobierane z należności przysługujących dostawcom żywego drobiu. Skarżąca zobowiązana jest pomniejszyć zapłatę za sprzedany jej drób żywy o kwotę w wysokości 0,1% wartości netto i przekazać ją na FPMD.

10.1. Skarżąca nie wskazała, jaki związek z ostatecznym rozstrzygnięciem jej sprawy oraz jej konstytucyjnymi wolnościami i prawami mają przepisy dotyczące: 1) obowiązku sporządzenia pisemnego oświadczenia dotyczącego naliczenia i pobrania wpłat na fundusze promocji (art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o funduszach) oraz 2) charakteru prawnego środków finansowych funduszy promocji (art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach). Przepisy te nie były również przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej dotyczącego wniosku o stwierdzenie nadpłaty poprzez nienależnie pobrane świadczenie. Wobec tego, wskazane wyżej przepisy nie są właściwym przedmiotem kontroli w sprawie i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ich dotyczące powinno zostać umorzone.

10.2. Naczelny Sąd Administracyjny, wydając ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej, zastosował art. 3 ust. 2 pkt 7 i art. 3 ust. 3 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach. Służyło to ustaleniu istnienia danego obowiązania oraz jego wysokości.

Zdaniem Trybunału, skarżąca nie uprawdopodobniła i nie uzasadniła, że wyżej wskazane przepisy naruszyły jej konstytucyjne prawo własności i inne prawa majątkowe.

Należy wskazać, że ciężar wpłat na FPMD ponoszą podmioty, które zbywają drób na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie uboju drobiu albo na rzecz przedsiębiorców będących podatnikami podatku od towarów i usług w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.), którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie wywozu poza terytorium RP żywego drobiu. Kwoty są potrącane w formie dyskonta od ceny sprzedaży określonego rodzaju produktów rolno-spożywczych. Obciążenia finansowe dotyczące omawianej konstrukcji nie dotyczą zatem sfery majątkowej płatników, takich, jakim jest skarżąca.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że kwestionowane w pierwszym punkcie *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy (art. 3 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 oraz art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach) mają wpływ na prawa majątkowe sprzedawców drobiu żywego, gdyż prowadzą do pomniejszenia uzyskiwanej przez nich zapłaty. Okoliczność ta, podobnie jak podnoszony przez skarżącą brak jednoznacznego określenia charakteru środków finansowych wpłacanych na FPMD, nie mają jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionego przez nią problemu konstytucyjnego.

Skarżąca nie powiązała zarzutów naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych) z przepisami odnoszącymi się do przedmiotu i podstawy naliczania wpłat na rzecz funduszy promocji (art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o funduszach) oraz podmiotów zobowiązanych do ponoszenia obciążeń z tego tytułu. Nie uzasadniła również zarzutu naruszenia istoty prawa własności, wynikającego z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK, skarga konstytucyjna zawiera uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Wobec tego we wskazanym wyżej zakresie skarga nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 Konstytucji i tym samym uchybia wymogom formalnym przewidzianym w przepisach prawnych. To stanowi podstawę umorzenia postępowania w zakresie badania zarzutu określonego w punkcie 1 *petitum* skargi.

10.3. Ze względu na powyżej wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydanie wyroku w odniesieniu do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 3 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a oraz art. 3 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach jest niedopuszczalne.

11. Drugi zarzut skarżącej został określony w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej i dotyczy zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 7, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 lit. a i b oraz art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach. Wskazane przepisy odnoszą się do nałożenia przez ustawę na przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie uboju drobiu obowiązku naliczania, pobierania i przekazywania wpłat na FPMD. Przez odwołanie się do odpowiedniego stosowania wobec tych przedsiębiorców przepisów działu III i VI ordynacji podatkowej ustawa o funduszach sytuuje ich w roli płatnika w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej. Znaczy to, że płatnik, który nie wykonał nałożonych na niego obowiązków, odpowiada całym swoim majątkiem za podatek niepobrany lub podatek pobrany, a niewpłacony (art. 30 § 1 i 3 ordynacji podatkowej).

Trybunał zauważył, że na podstawie art. 6 ust. 4 w związku z art. 3 ust. 3 pkt 7 lit. a ustawy o funduszach na skarżącą ciąży odpowiedzialność całym majątkiem za naliczenie, pobranie i przekazanie wpłat na FPMD należnych od podmiotów, które zbywają jej żywy drób. Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 ustawy o funduszach nie były jednak przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej w wydanym przez NSA wyroku oddalającym skargę kasacyjną na odmowę stwierdzenia nadpłaty. To znaczy, że kwestia odpowiedzialności za niewypełnienie ustawowych obowiązków związanych z wpłatą określonej kwoty na FPMD nie była przedmiotem postępowania toczącego się w związku z wnioskiem skarżącej przed organami administracji i zakończonego wyrokiem NSA.

Trybunał uznał, że skarżąca podniosła zarzut wobec wskazanych w punkcie 2 *petitum* skargi przepisów w sposób abstrakcyjny, oderwany od sprawy dotyczącej stwierdzenia nadpłaty z tytułu wpłat na FPMD. Ostateczne rozstrzygnięcie NSA nie odnosiło się do żadnej z sytuacji określonych w art. 6 ust. 4 lub 6 ustawy o funduszach, które uzasadniałyby odpowiednie stosowanie przepisów ordynacji podatkowej lub przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i następstwem zastosowania których byłoby obciążenie skarżącej odpowiedzialnością majątkową z tytułu wpłat należnych na FPMD. Przedmiotem postępowania był zwrot wpłat naliczonych i pobranych od sprzedawców żywego drobiu na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o funduszach. Środki te nie pochodziły z mienia skarżącej. Postępowanie w sądzie administracyjnym w sprawie skarżącej nie było związane z odpowiedzialnością z tytułu należnych, a niepobranych lub niewpłaconych do ARR wpłat na rzecz FPMD.

Jeżeli zatem kwestia ponoszenia przez skarżącą odpowiedzialności majątkowej z tytułu niewywiązania się z obowiązków płatnika wpłat na FPMD nie była przedmiotem zainicjowanego przez nią postępowania przed organami administracji i ostatecznego rozstrzygnięcia NSA, postępowanie w odniesieniu do zarzutów podniesionych w punkcie drugim *petitum* skargi należało umorzyć.

12. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku zarzutów określonych w punkcie pierwszym *petitum* skargi konstytucyjnej umorzenie zostało oparte na braku uprawdopodobnienia przez skarżącą wskazanych przez nią konstytucyjnych wolności i praw oraz na stwierdzeniu, że w odniesieniu do art. 3 ust. 5 i art. 7 ust. 3 ustawy o funduszach nie były przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie (tj. wyroku NSA).

W zakresie dotyczącym przepisów zakwestionowanych w punkcie drugim *petitum* skargi podstawą umorzenia było to, że art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 6 ust. 2-6 ustawy o funduszach nie były przedmiotem postępowania przed NSA, którego wyrok został wskazany jako ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.