



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 czerwca 2012 r.\*

Wspólna polityka rolna — System płatności jednolitych — Rozporządzenie nr 1973/2004 —  
Artykuł 138 ust. 1 — Wykluczenie z pomocy w wypadku zgłoszenia nieprawdziwego areału —  
Charakter administracyjny lub karny tej sankcji — Zasada niekumulowania sankcji karnych —  
Zasada ne bis in idem

W sprawie C-489/10

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) postanowieniem z dnia 27 września 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 października 2010 r., w postępowaniu karnym przeciwko

**Łukaszowi Marcinowi Bondzie,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot i A. Prechal, prezesi izb, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Borg Barthet (sprawozdawca), L. Bay Larsen, M. Berger i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 października 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Ł.M. Bondy przez J. Markowicza, adwokata,
- w imieniu rządu polskiego przez M. Szpunara, D. Krawczyka i B. Majczyńkę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Bouqueta i A. Szymtkowską, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2011 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: polski.

## Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz.U. L 345, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego przeciwko Łukaszowi Marcinowi Bondzie z powodu oszustwa popełnionego przezeń w jego oświadczeniu dotyczącym powierzchni gruntów rolnych kwalifikujących się do jednolitej płatności obszarowej.

### Ramy prawne

#### *Prawo międzynarodowe*

- 3 Zgodnie z art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanego w Strasburgu dnia 22 listopada 1984 r. (zwanego dalej „protokołem nr 7”):

„Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”.

#### *Prawo Unii*

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95

- 4 Motywy czwarty, piąty, dziewiąty, dziesiąty i dwunasty rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1) mają brzmienie następujące:

„skuteczność zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot wymaga ustalenia wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki Wspólnot;

nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;

[...]

środki wspólnotowe i kary ustanowione zgodnie z celami wspólnej polityki rolnej stanowią integralną część programów pomocy; mają one własny cel, który nie wpływa na to, jak właściwe władze państw członkowskich oceniają postępowanie odpowiednich podmiotów gospodarczych z punktu widzenia prawa karnego; ich skuteczność musi być zapewniona przez nadanie natychmiastowej skuteczności zasadom Wspólnoty i zapewnienie nieograniczonego stosowania wszystkich środków wspólnotowych, jeżeli za pomocą środków zapobiegawczych nie udało się osiągnąć tego celu;

nie tylko zgodnie z ogólną zasadą słuszności i zasadą proporcjonalności, ale również z uwzględnieniem zasady *ne bis in idem*, właściwe przepisy muszą zostać przyjęte z zachowaniem *acquis communautaire* oraz specyficznych przepisów Wspólnoty obowiązujących w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, które pozwolą uniknąć sytuacji, w jakiej na tę samą osobę i za ten sam czyn nakłada się kary finansowe Wspólnoty i krajowe sankcje karne;

[...]

niniejsze rozporządzenie obowiązuje bez uszczerbku dla prawa karnego państw członkowskich”.

5 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub [zaniechania] ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

6 Zgodnie z art. 2 wspomnianego rozporządzenia:

„1. Kontrole administracyjne, środki i kary wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstrasające, w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Wspólnot.

2. Sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości. Jeśli po dokonaniu nieprawidłowości nastąpi zmiana przepisów nakładających kary administracyjne i zawartych w zasadach Wspólnoty, stosowane będą z mocą wsteczną mniej surowe przepisy.

3. W postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.

4. Z zastrzeżeniem stosowanego prawa wspólnotowego procedury dotyczące zastosowania wspólnotowych kontroli, środków i kar będą podlegały prawu państw członkowskich”.

7 Artykuł 4 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

- poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych,
- poprzez całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego dla wniosku o przyznanie korzyści lub w momencie otrzymania zaliczki.

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.

3. Działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary”.

8 Artykuł 5 wspomnianego rozporządzenia jest sformułowany następująco:

„1. Nieprawidłowości dokonane celowo lub będące skutkiem zaniedbania mogą prowadzić do następujących kar administracyjnych:

- a) zapłaty kary pieniężnej;
- b) zapłaty kwoty większej od bezprawnie uzyskanej lub od zapłaty której uchyliła się dana osoba, gdzie sytuacja tego wymaga, łącznie z odsetkami; wysokość tej dodatkowej kwoty będzie ustalana zgodnie z oprocentowaniem do ustalenia w przepisach szczególnych i nie może przekraczać wysokości niezbędnej do stworzenia kary odstraszałającej;
- c) całkowitego lub częściowego odebrania korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części;
- d) wyłączenia bądź wycofania korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości;
- e) tymczasowego cofnięcia zezwolenia lub uznania, które jest niezbędne do udziału w programie pomocy Wspólnoty;
- f) utraty zabezpieczenia lub depozytu złożonego w celu spełnienia warunków przewidzianych w szczególnych przepisach lub dostarczenia kwoty zabezpieczenia niesłusznie zwróconej;
- g) innych kar wyłącznie ekonomicznych, o równoważnym charakterze i zakresie, przewidzianych w szczególnych przepisach sektorowych przyjętych przez Radę w świetle szczególnych wymagań odpowiednich sektorów i w zgodzie z uprawnieniami wykonawczymi przyznanymi Komisji przez Radę.

2. Bez uszczerbku dla przepisów określonych w zasadach sektorowych istniejących w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, inne nieprawidłowości mogą skutkować nałożeniem jedynie tych kar przewidzianych w ust. 1, które nie są równoważne z sankcją karną, pod warunkiem że tego rodzaju sankcje są niezbędne dla zapewnienia prawidłowego stosowania tych zasad”.

9 Artykuł 6 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla administracyjnych środków i kar Wspólnoty przyjętych na podstawie zasad sektorowych istniejących w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, nakładanie kar finansowych, takich jak grzywny, może zostać zawieszona decyzją właściwego organu władzy, jeżeli przeciw danej osobie wszczęte zostało postępowanie karne w związku z tym samym stanem faktycznym. Wstrzymanie postępowania administracyjnego spowoduje zawieszenie okresu przedawnienia przewidzianego w art. 3.

2. Jeżeli postępowanie karne nie będzie kontynuowane, podejmie się zawieszona postępowanie administracyjne.

3. Gdy postępowanie karne zostanie zakończone, to zawieszona postępowanie administracyjne podejmuje się, chyba że wykluczają to ogólne zasady prawa.

4. Gdy postępowanie administracyjne zostanie podjęte, władze administracyjne dopilnują, by nałożona została kara przynajmniej równoważna z karą przewidzianą przez zasady wspólnotowe, przy czym [...] mogą uwzględnić jakakolwiek karę nałożoną [przez organy wymiaru sprawiedliwości] na tę samą osobę w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego.

5. Ustępy 1–4 nie mają zastosowania do kar finansowych, które stanowią integralną część systemów wsparcia finansowego i mogą być stosowane niezależnie od wszelkich sankcji karnych, jeżeli i o ile [w zakresie, w jakim] nie są równoważne z tymi karami”.

Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003

- 10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 94, s. 70), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 118/2005 z dnia 26 stycznia 2005 r. (Dz.U. L 24, s. 15) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1782/2003”), mówi w motywie 21:

„Systemy wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej przewidują bezpośrednie wsparcie dochodowe mające na celu, w szczególności, zapewnienie odpowiedniego standardu życia dla społeczności rolniczej. Cel ten jest ściśle związany z zachowaniem obszarów wiejskich. Aby przeciwdziałać niewłaściwemu rozdysponowaniu środków wspólnotowych, nie należy przekazywać płatności wspierających rolnikom, którzy sztucznie stworzyli warunki niezbędne do uzyskania takich płatności”.

- 11 Zgodnie z art. 24 rozporządzenia nr 1782/2003:

„1. Bez uszczerbku dla zmniejszeń i wykluczeń przewidzianych w art. 6 niniejszego rozporządzenia, w przypadku gdy stwierdzone zostanie, że rolnik nie stosuje się do warunków kwalifikujących istotnych dla przyznawania pomocy przewidzianych na mocy niniejszego rozporządzenia lub art. 2a rozporządzenia (WE) nr 1259/1999, wówczas płatność lub część płatności przyznanej lub która ma zostać przyznana, w odniesieniu do której warunki kwalifikujące zostały spełnione, podlega zmniejszeniom i wykluczeniom, które zostaną ustanowione zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2 niniejszego rozporządzenia.

2. Wielkość procentowa zmniejszenia jest stopniowana w zależności od dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, a nawet może prowadzić do całkowitego wykluczenia z jednego lub kilku systemów pomocowych, które może obowiązywać przez jeden rok lub kilka lat kalendarzowych”.

Rozporządzenie nr 1973/2004

- 12 Motyw 69 rozporządzenia nr 1973/2004 ma brzmienie następujące:

„Artykuł 143b rozporządzenia [...] nr 1782/2003 umożliwia zastąpienie dopłat bezpośrednich jedną dopłatą (tzw. »jednolitą dopłatą [płatnością] obszarową«) w następujących krajach: Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja (nowe państwa członkowskie). Zdecydowały się na to następujące państwa: Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska i Słowacja. Należy zatem ustalić szczegółowe zasady zastosowania programu jednolitych dopłat obszarowych [systemu jednolitej płatności obszarowej]”.

- 13 Artykuł 138 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Z wyjątkiem przypadków siły wyższej bądź okoliczności nadzwyczajnych zgodnie z definicją zawartą w art. 72 rozporządzenia (WE) nr 796/2004, jeżeli w wyniku kontroli administracyjnej bądź wizji lokalnej wykryte zostanie, iż ustalona różnica między zadeklarowanym a wyznaczonym obszarem

w rozumieniu art. 2 punkt 22 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 przekracza 3%, lecz nie więcej niż 30% wyznaczonego obszaru, to kwota, jaka ma być przyznana w ramach programu dopłat za jeden obszar, jest pomniejszana w przedmiotowym roku o dwukrotną wykrytą różnicę.

Jeżeli ta różnica przekracza 30% wyznaczonego obszaru, za przedmiotowy rok nie przyznaje się żadnej pomocy.

Jeżeli ta różnica przekracza 50%, rolnik jest wykluczany ponownie z przywileju uzyskania premii do kwoty, która odpowiada różnicy między arealem zadeklarowanym a wyznaczonym. Taka kwota jest odejmowana z wypłat pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie wniosków składanych przez niego w ciągu trzech lat kalendarzowych po upływie roku kalendarzowego, w którym wykryto tę różnicę.

2. Jeżeli różnice między arealem zadeklarowanym a wyznaczonym wynikają z nieścisłości popełnionych umyślnie, to pomoc, do jakiej rolnik byłby uprawniony, nie jest przyznawana za przedmiotowy rok kalendarzowy.

Ponadto, jeżeli taka różnica przekracza 20% wyznaczonego arealu, to rolnik jest wykluczany ponownie z przywileju uzyskania premii do kwoty, która odpowiada różnicy między arealem zadeklarowanym a wyznaczonym. Taka kwota jest odejmowana z wypłat pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie wniosków składanych przez niego w trakcie trzech lat kalendarzowych po upływie roku kalendarzowego, w którym wykryto tę różnicę.

3. Na potrzeby ustalenia arealu wyznaczonego w rozumieniu art. 2 punkt 22 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 zastosowanie ma art. 143b ust. 5 oraz art. 143b ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia [...] nr 1782/2003 oraz art. 137 niniejszego rozporządzenia”.

#### *Uregulowania polskie*

- 14 Artykuł 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, zwanej dalej „Kodeksem karnym”) przewiduje:

„Kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi – kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, elektronicznego instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

- 15 Zgodnie z art. 17 § 1 pkt 7 i 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555, zwanej dalej „Kodeksem postępowania karnego”):

„Nie wszczyyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy:

[...]

postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się,

[...]

zachodzi inna okoliczność wyłączająca ściganie”.

### **Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne**

- 16 W dniu 16 maja 2005 r. Łukasz Bonda złożył w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwanym dalej „Biurem”) wniosek o przyznanie jednolitej płatności obszarowej na rok 2005.
- 17 We wniosku tym złożył nieprawdziwe oświadczenie dotyczące ilości uprawianych gruntów rolnych i prowadzonych upraw na tych gruntach, zawiązując deklarację dotyczącą powierzchni użytkowanej rolniczo, w której podano 212,78 ha zamiast 113,49 ha.
- 18 W dniu 25 czerwca 2006 r. kierownik Biura wydał na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 decyzję, w której z jednej strony odmówił przyznania Ł. Bondzie jednolitej płatności obszarowej w 2005 r., z drugiej zaś nałożył na niego sankcję w postaci utraty uprawnień do jednolitej płatności obszarowej w wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między powierzchnią rzeczywistą a zadeklarowaną w trzech kolejnych latach następujących po roku, w którym nastąpiło złożenie nieprawdziwego oświadczenia.
- 19 Sąd Rejonowy w Goleniowie wyrokiem z dnia 14 lipca 2009 r. skazał Ł. Bondę za popełnienie przestępstwa oszustwa subwencyjnego przewidzianego w art. 297 § 1 Kodeksu karnego, polegającego na tym, że w celu uzyskania dotacji poświadczył nieprawdę co do okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania jednolitej płatności obszarowej. Z tego tytułu wymierzono mu karę pozbawienia wolności w wymiarze 8 miesięcy z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres 2 lat, a nadto karę grzywny w rozmiarze 80 stawek dziennych po 20 PLN każda.
- 20 Łukasz Bonda wniósł odwołanie od tego wyroku do Sądu Okręgowego w Szczecinie, który uchylił wyrok Sądu Rejonowego w Goleniowie i stwierdził, że postępowanie karne jest niedopuszczalne z tego powodu, iż Ł. Bondzie wymierzono już sankcję o charakterze administracyjnym za ten sam czyn. W konsekwencji sąd ten, opierając się na art. 17 § 1 pkt 11 Kodeksu postępowania karnego, stwierdził niedopuszczalność postępowania i umorzył je wyrokiem z dnia 19 marca 2010 r.
- 21 Wyrok ten zaskarżony został kasacją przez Prokuratora Generalnego, który podniósł rażące naruszenie przepisu postępowania zawartego we wspomnianym art. 17 § 1 pkt 11.
- 22 Chociaż zdaniem Sądu Najwyższego nie ma wątpliwości, że okoliczności, które doprowadziły do podjęcia środka przewidzianego w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 wobec Ł. Bondy, są tożsame z tymi, które są przedmiotem orzeczenia karnego, sąd ten uważa jednak, że w zakresie, w jakim orzeczenie o umorzeniu postępowania karnego wszczętego wobec Ł. Bondy opiera się na art. 17 § 1 pkt 11 Kodeksu postępowania karnego, jest ono błędne.
- 23 Sąd Najwyższy uważa bowiem, że jedynie art. 17 § 1 pkt 7 Kodeksu postępowania karnego mógłby stanowić prawidłową podstawę prawną zakończenia tego postępowania. W konsekwencji w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu należy ustalić, czy postępowanie wszczęte przez Biuro można uznać za mające charakter postępowania karnego w rozumieniu tego przepisu. Sąd odsyłający wyjaśnia w tym kontekście, że choć literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do negatywnej odpowiedzi na to pytanie, to jednak przepis ten musi być interpretowany w świetle art. 4 ust. 1 protokołu nr 7.
- 24 W tych okolicznościach Sąd Najwyższy uważa, że konieczna jest ocena charakteru prawnej sankcji wymierzonej rolnikowi na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004.

25 Uznając, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu uzależnione jest od wykładni wspomnianego art. 138, Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Jaki jest charakter prawny sankcji przewidzianej w art. 138 [rozporządzenia nr 1973/2004], polegającej na pozbawieniu rolnika dopłat bezpośrednich w kolejnych latach następujących po roku, w którym rolnik złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości areału stanowiącego podstawę [jednolitej płatności obszarowej]?”.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

26 W swym pytaniu sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, czy art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 należy interpretować w ten sposób, że środki przewidziane w akapitach drugim i trzecim tego przepisu, polegające na wykluczeniu rolnika z pomocy w roku, w którym złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości kwalifikującego się areału, i na obniżeniu pomocy, do której byłby uprawniony w trzech kolejnych latach kalendarzowych, do kwoty, która odpowiada różnicy między areałem zadeklarowanym a wyznaczonym, stanowią sankcje o charakterze karnym.

27 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy zwraca się do Trybunału o wykładnię art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 z tego względu, że zasada *ne bis in idem*, ujęta w art. 17 ust. 1 pkt 7 Kodeksu postępowania karnego, może być zastosowana w zawisłym przed nim postępowaniu tylko wtedy, gdy środki przewidziane w tym art. 138 ust. 1 można uznać za sankcje o charakterze karnym.

28 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że sankcje ustanowione w uregulowaniach wspólnej polityki rolnej, takie jak czasowe wykluczenie podmiotu gospodarczego z systemu pomocy, nie mają charakteru karnego (zob. wyroki: z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 *Maizena i in.*, Rec. s. 4587, pkt 13; z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 *Niemcy przeciwko Komisji*, Rec. s. I-5383, pkt 25; a także z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister*, Rec. s. I-6453, pkt 43).

29 Trybunał uznał bowiem, że takie wykluczenia służą zwalczaniu licznych nieprawidłowości popełnianych w ramach pomocy dla rolnictwa, które – powodując istotne obciążenie budżetu Unii – mogą zaszkodzić środkom podejmowanym przez instytucje unijne w dziedzinie rolnictwa w celu stabilizacji rynków, wsparcia poziomu życia rolników i zapewnienia zaopatrzenia konsumentów po odpowiednich cenach (zob. ww. wyrok w sprawie *Käserei Champignon Hofmeister*, pkt 38).

30 W uzasadnieniu swej analizy Trybunał stwierdził również, że naruszone normy skierowane są wyłącznie do tych podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie zdecydowały się na skorzystanie z systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa (zob. ww. wyroki: w sprawie *Maizena i in.*, pkt 13; w sprawie *Niemcy przeciwko Komisji*, pkt 26; a także w sprawie *Käserei Champignon Hofmeister*, pkt 41). Dodał, że w ramach unijnego systemu pomocy, w którym pomoc przyznaje się tylko wtedy, gdy jej beneficjent daje pełną gwarancję uczciwości i wiarygodności, sankcja wymierzana w wypadku nieprzestrzegania tych wymogów stanowi specyficzny instrument administracyjny, będący integralną częścią systemu pomocy i służący do zapewnienia prawidłowego zarządzania publicznymi środkami Unii (ww. wyrok w sprawie *Käserei Champignon Hofmeister*, pkt 41).

31 Nic nie uzasadnia odmiennej odpowiedzi w odniesieniu do środków przewidzianych w art. 138 ust. 1 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 1973/2004.

32 Nie zakwestionowano bowiem, że jedynie wobec podmiotów, które wniosły o skorzystanie z systemu pomocy ustanowionego w rozporządzeniu nr 1973/2004, można zastosować środki przewidziane w art. 138 ust. 1 akapity drugi i trzeci tego rozporządzenia, jeżeli okaże się, że informacje



przedstawione przez te podmioty na poparcie ich wniosków są błędne. Ponadto środki te również stanowią specyficzny instrument administracyjny, będący integralną częścią systemu pomocy i służący do zapewnienia prawidłowego zarządzania publicznymi środkami Unii.

- 33 W tym kontekście należy dodać, że przede wszystkim z art. 1 rozporządzenia nr 2988/95, ustalającego wspólne zasady prawne we wszystkich obszarach polityki Wspólnot, wynika, iż jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii lub w budżetach, które są przez nią zarządzane, jest kwalifikowane jako „nieprawidłowość” i prowadzi do stosowania „środków i kar administracyjnych”.
- 34 Następnie z art. 5 ust. 1 lit. c) i d) rozporządzenia nr 2988/95 wynika, że całkowite lub częściowe odebranie korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części, jak też wyłączenie bądź wycofanie korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości stanowią kary administracyjne. Te dwie okoliczności są wymienione w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004.
- 35 Wreszcie należy stwierdzić, że o ile art. 6 ust. 1–4 rozporządzenia nr 2988/95 zawiera zasady dotyczące uwzględniania krajowego postępowania karnego w postępowaniu administracyjnym opartym na prawie Unii, o tyle z motywu dziewiątego i art. 6 ust. 5 tego rozporządzenia wynika, że kary administracyjne ustanowione zgodnie z celami wspólnej polityki rolnej stanowią integralną część systemów pomocy; mają własny cel i mogą być stosowane niezależnie od ewentualnych sankcji karnych, jeżeli i w zakresie, w jakim nie są równoważne z tymi karami.
- 36 Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego pojęcia sprawy karnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 protokołu nr 7, który to przepis przywołuje sąd odsyłający, nie podważa w niniejszej sprawie administracyjnego charakteru środków przewidzianych art. 138 ust. 1 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 1973/2004.
- 37 Zgodnie z tym orzecznictwem istotne są w tym kontekście trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień rygorystyki sankcji, która grozi zainteresowanemu (zob. w szczególności wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i in. przeciwko Holandii, seria A nr 22, §§ 80–82; a także z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotoukhine przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03, §§ 52, 53).
- 38 Co się tyczy pierwszego kryterium, należy zaznaczyć, że środki przewidziane w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 nie są uważane za środki o charakterze karnym w prawie Unii, które w tym wypadku należy zrównać z pojęciem „prawa krajowego” w rozumieniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- 39 Co się tyczy drugiego kryterium, należy zbadać, czy sankcja nałożona na podmiot ma w szczególności cel represyjny.
- 40 W tej sprawie z analizy przeprowadzonej w pkt 28–32 niniejszego wyroku wynika, że środki przewidziane w art. 138 ust. 1 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 1973/2004 mają być stosowane tylko do podmiotów gospodarczych, które korzystają z systemu pomocy ustanowionego w tym rozporządzeniu, oraz że cel tych środków nie jest represyjny, lecz polega co do istoty na ochronie zarządzania funduszami Unii poprzez czasowe wykluczenie beneficjenta, który złożył nieprawdliwe oświadczenia w swoim wniosku o przyznanie pomocy.
- 41 Jak podkreśliła rzecznik generalna w pkt 65 opinii, przeciw uznaniu represyjnego charakteru tych środków przemawia również fakt, że zmniejszenie kwoty pomocy, która może zostać wypłacona rolnikowi za lata następujące po roku, w którym nieprawidłowość została stwierdzona, jest

uzależnione od złożenia wniosku na te lata. Jeżeli rolnik nie złoży wniosku w następnych latach, sankcja, na którą jest narażony na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004, jest bezskuteczna. Jest tak samo również wtedy, gdy rolnik ten nie spełnia już warunków przyznania pomocy. Wreszcie może zdarzyć się, że sankcja stanie się w części bezskuteczna, jeżeli kwota pomocy, o którą rolnik może ubiegać się w następnych latach, jest niższa od potrącenia, którego należy z tej kwoty dokonać w wykonaniu środka zmniejszenia pomocy otrzymanej nienależnie.

- 42 Wynika stąd, że drugie kryterium wymienione w pkt 37 niniejszego wyroku nie wystarcza do uznania charakteru karnego środków przewidzianych w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004.
- 43 Co się tyczy kryterium trzeciego, należy zaznaczyć poza tym, co zostało podkreślone w pkt 41 niniejszego wyroku, że jedynym skutkiem sankcji przewidzianych w art. 138 ust. 1 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 1973/2004 jest pozbawienie zainteresowanego rolnika perspektywy uzyskania pomocy.
- 44 Stąd nie można zrównać wspomnianych sankcji z sankcją o charakterze karnym na podstawie trzeciego z kryteriów wymienionych w pkt 37 niniejszego wyroku.
- 45 Z całości powyższych rozważań wynika, że cechy sankcji przewidzianych w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 nie pozwalają uznać, iż należy zakwalifikować je jako sankcje o charakterze karnym.
- 46 W konsekwencji na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 należy interpretować w ten sposób, że środki przewidziane w akapicie drugim i trzecim tego przepisu, polegające na wykluczeniu rolnika z pomocy w roku, w którym złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości kwalifikującego się areału, i na obniżeniu pomocy, do której byłby uprawniony w trzech kolejnych latach kalendarzowych, do kwoty, która odpowiada różnicy między areałem zadeklarowanym a wyznaczonym, nie stanowią sankcji o charakterze karnym.

### **W przedmiocie kosztów**

- 47 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców należy interpretować w ten sposób, że środki przewidziane w akapitach drugim i trzecim tego przepisu, polegające na wykluczeniu rolnika z pomocy w roku, w którym złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości kwalifikującego się areału, i na obniżeniu pomocy, do której byłby uprawniony w trzech kolejnych latach kalendarzowych, do kwoty, która odpowiada różnicy między areałem zadeklarowanym a wyznaczonym, nie stanowią sankcji o charakterze karnym.**

Podpisy