



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 grudnia 2011 r.¹

Sprawa C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Rzeczpospolita Polska)]

Rolnictwo — Rozporządzenie (WE) nr 1773/2004 — Wykluczenie z pomocy i jej zmniejszenie przy podaniu nieprawidłowej powierzchni — Charakter karny sankcji administracyjnej — Zakaz podwójnego karania — Zasada ne bis in idem

I – Wprowadzenie

1. Z powodu nieprawdziwych danych we wniosku o unijną pomoc dla rolnictwa administracja krajowa zastosowała wobec rolnika przewidziane w rozporządzeniu unijnym zmniejszenia wnioskowanej pomocy. Następnie rolnik ten został oskarżony przed sądem karnym o oszustwo subwencyjne z powodu tych samych nieprawdziwych danych. Istotą niniejszej sprawy jest tym samym kwestia, czy postępowanie administracyjne ma charakter karny, skutkiem czego z uwagi na zakaz podwójnego karania (zasada ne bis in idem) nie można wszczynać dodatkowo postępowania karnego przeciwko beneficjentowi pomocy.

II – Ramy prawne

2. Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej² stanowi:

„Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”.

3. Artykuł 138 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1773/2004³ miał w wersji obowiązującej w chwili złożenia spornego wniosku o pomoc (16 maja 2005 r.) i wydania decyzji administracyjnej (25 czerwca 2006 r.)⁴ następujące brzmienie:

„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 [ustalonym] obszarem

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej została uroczystie proklamowana najpierw w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. 2000, C 364, s. 1), a następnie ponownie w dniu 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu (Dz.U. 2007, C 303, s. 1; Dz.U. 2010, C 83, s. 389).

3 — Rozporządzenie Komisji z dnia 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady 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) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1783/2003 lub rozporządzeniem”).

4 — Późniejsze niewielkie zmiany tego artykułu nie mają zresztą znaczenia dla niniejszej sprawy. Dokonane w rozporządzeniu (WE) nr 316/2009 (Dz.U. L 100, s. 3) wykreślenie art. 138 dotyczy dopiero wniosków o pomoc od roku 2009. Rozporządzenie nr 1773/2004 zostało tymczasem uchylone w całości przez rozporządzenie (WE) nr 1121/2009 (Dz.U. L 316, s. 27). Zgodnie z jego art. 96 ust. 1 rozporządzenie nr 1773/2004 stosuje się nadal do wniosków o pomoc dotyczących 2009 r. i poprzedzających okresów premiowych. Przepis podobny do art. 138 ust. 1 znajduje się obecnie w art. 58 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009 (Dz.U. L 316, s. 65).

w rozumieniu art. 2 pkt 22 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 przekracza 3%, lecz nie więcej niż 30% [ustalonego] 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% [ustalonego] 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 [ustalonym]. 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”.

III – Okoliczności faktyczne i postępowania przed sądem krajowym

4. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Łukasz Marcin Bonda w dniu 16 maja 2005 r. złożył wniosek w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwanym dalej „Biurem Powiatowym”) o przyznanie unijnej pomocy dla rolnictwa⁵ za rok 2005. We wniosku tym zawarł nieprawdziwe dane dotyczące powierzchni uprawianych gruntów rolnych i upraw prowadzonych na tych gruntach⁶.

5. Z powodu tych nieprawdziwych danych Biuro Powiatowe w oparciu o art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004 odmówiło – według wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – płatności pomocy za rok 2005, a ponadto stwierdziło utratę prawa do pomocy dla rolnictwa w trzech kolejnych latach.

6. W dniu 14 lipca 2009 r. Ł.M. Bonda z powodu wspomnianych nieprawdziwych danych w jego wniosku o przyznanie pomocy został skazany przez Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷ za popełnienie przestępstwa oszustwa subwencyjnego przewidzianego w art. 297 § 1 polskiego kodeksu karnego na karę pozbawienia wolności w wymiarze 8 miesięcy z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres 2 lat, a nadto na karę grzywny w wymiarze 80 stawek dziennych po 20 PLN każda.

7. Od tego wyroku Ł.M. Bonda wniósł apelację do Sądu Okręgowego w Szczecinie⁸. Sąd ten uwzględnił apelację i umorzył postępowanie karne przeciw Ł.M. Bondzie. Ze względu na to, że na Ł.M. Bondę za to samo zachowanie nałożono już karę na podstawie art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004, postępowanie karne jest niedopuszczalne. W wyniku kasacji Prokuratora Generalnego⁹ postępowanie jest obecnie zawieszone przed Sądem Najwyższym¹⁰, który jest sądem odsyłającym.

IV – Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

8. Postanowieniem z dnia 27 września 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 października 2010 r., Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie prejudycjalne:

„Jaki jest charakter prawny sankcji przewidzianej w art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich nr 1973/2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Rady nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania

5 — We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest mowa o „płatnościach bezpośrednich”, niemniej ponieważ wykładnia ma dotyczyć art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004, mogło chodzić raczej o „jednolitą płatność obszarową”.

6 — Podczas kontroli przeprowadzonej po złożeniu wniosku stwierdzono, że powierzchnia faktycznie użytkowana rolniczo zamiast podanych 212,78 ha wynosiła jedynie 113,49 ha.

7 — Nie dotyczy wersji polskiej.

8 — Nie dotyczy wersji polskiej.

9 — Nie dotyczy wersji polskiej.

10 — Nie dotyczy wersji polskiej.

gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz.U. L 345, s. 1), polegającej na pozbawieniu rolnika dopłat bezpośrednich w kolejnych latach następujących po roku, w którym rolnik złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości areálu stanowiącego podstawę dopłat bezpośrednich?”.

9. W postępowaniu przed Trybunałem swoje uwagi na piśmie przedstawili Ł.M. Bonda, Austria, Polska i Komisja Europejska. W rozprawie w dniu 4 października 2011 r. uczestniczyły Polska i Komisja.

V – Ocena

A – Uwagi wstępne

10. W celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy uzupełnić i sprecyzować pytanie prejudycjalne¹¹.

1. Zakres oceny: zakaz podwójnego karania w prawie Unii

11. Sąd odsyłający kieruje swoje pytanie w związku z zastosowaniem zakazu podwójnego karania w prawie polskim. Także rząd polski i Komisja podniosły na rozprawie, że kryterium stanowi polski zakaz podwójnego karania. Poniżej wykażę jednak, że do mniejszego przypadku zastosowanie ma zakaz podwójnego karania w *prawie Unii*¹².

12. Poza tym wydaje mi się wątpliwe, czy w przypadku działania krajowego zakazu podwójnego karania Trybunał w ogóle byłby powołany do tego, by zająć stanowisko w przedmiocie karnego charakteru omawianych tu sankcji administracyjnych. Również bowiem i kwestię ich karnego charakteru należałoby wtedy oceniać w świetle prawa krajowego. W tym kontekście można by sobie wyobrazić – co jednak nie ma miejsca w niniejszej sprawie – że sąd krajowy przedstawi kryteria, które zgodnie ze stosowaną przezeń miarą oceny otwierają zakres stosowania zakazu podwójnego karania, a następnie Trybunał zajmie stanowisko, czy określona sankcja administracyjna przewidziana w prawie Unii spełnia te kryteria; przykładowo mogłoby tu chodzić o kwestię, czy określona sankcja przewidziana w prawie Unii realizuje cel represyjny, gdyby taki cel miał być na podstawie prawa krajowego konstytutywny dla karnego charakteru normy.

a) Zastosowanie zakazu podwójnego karania w prawie Unii

13. Zakaz podwójnego karania względnie ścigania (zasada *ne bis in idem*) jest uznany na poziomie Unii za ogólną zasadę prawa¹³ i zgodnie z art. 50 karty praw podstawowych korzysta obecnie z rangi prawa podstawowego Unii.

14. Karta praw podstawowych zgodnie z jej art. 51 ust. 1 ma zastosowanie „do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”¹⁴. Wykładnia tego przepisu nie jest bezsporna. Powstaje więc pytanie, czy zakres zastosowania karty praw podstawowych należy określić inaczej niż zakres zastosowania ogólnych zasad prawa, który został ustalony w orzecznictwie¹⁵. Zgodnie

11 — Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku niedokładnie sformułowanych pytań prejudycjalnych Trybunał może ustalić te elementy prawa Unii, które wymagają wykładni z uwagi na przedmiot sporu (zob. wyrok z dnia 13 grudnia 1984 r. w sprawie 251/83 Haug-Adrion, Rec. s. 4277, pkt 9), oraz udzielić wszelkich użytecznych wskazówek, które ułatwią sądowi krajowemu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-12/10 LECSON Elektromobile, Zb.Orz. s. I-14173, pkt 15).

12 — Zobacz także zawisłe postępowanie w sprawie C-617/10 Åkerberg Fransson (Dz.U. C 72, s. 14).

13 — Zobacz wyroki: z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375, pkt 59; z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-289/04 P Showa Denko przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5859, pkt 50.

14 — Zobacz odnośnie do innych wersji językowych tego przepisu J. Kokott, Ch. Sobotta, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, w: *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2010, s. 265–271.

15 — Zobacz opinie rzeczników generalnych: Y. Bota z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie C-108/10 Scattolon (wyrok z dnia 6 września 2011 r.), Zb.Orz. s. I-7491, pkt 116–119 oraz V. Trstenjak z dnia 22 września 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 N.S. i in., pkt 71–81.

z orzecznictwem te zasady obowiązują, jeżeli środek krajowy objęty jest zakresem zastosowania prawa Unii. Zwolennicy ścisłej interpretacji art. 51 ust. 1 karty zwracają uwagę przede wszystkim na kwestię stosowania unijnych praw podstawowych do ograniczających swobody podstawowe środków przyjmowanych przez państwa członkowskie oraz do środków, które nie służą bezpośrednio transpozycji przepisu dyrektywy, lecz jedynie są objęte dziedziną uregulowaną w dyrektywie.

15. Trybunał do tej pory nie zajął jeszcze rozstrzygającego stanowiska w przedmiocie zastosowania karty *ratione materiae*¹⁶. W dwóch orzeczeniach dokonał wykładni art. 51 ust. 1 w ten sposób, że znajduje ona zastosowanie, jeżeli dany stan faktyczny ma związek z prawem Unii¹⁷. W wyroku w sprawie Dereci Trybunał stwierdził obecnie, że karta ma zastosowanie, jeżeli dany stan faktyczny podlega pod zakres zastosowania prawa Unii, posługując się tym samym swoim sformułowaniem dotyczącym zastosowania ogólnych zasad prawa¹⁸.

16. Z pewnością również to nie daje odpowiedzi na wszystkie pytania. Niniejsza sprawa jest jednak moim zdaniem objęta zakresem zastosowania karty nawet przy ścisłej wykładni art. 51 ust. 1.

17. Co się tyczy sankcji administracyjnej przeciw Ł.M. Bondzie, to została ona nałożona w bezpośrednim wykonaniu art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004. Druga sankcja, którą wymierzył sąd krajowy za popełnienie przestępstwa oszustwa subwencyjnego, oparta jest wprowadzie na krajowym przepisie karnym, ale również i ona ma swoje źródło w prawie Unii. Polska norma karna służy bowiem w tym konkretnym przypadku ukaraniu za naruszenie przepisów prawa rolnego Unii. Służy ona zatem wykonaniu wynikającego z prawa pierwotnego zobowiązania państw członkowskich do skutecznego i odpowiedniego karania za naruszenia interesów finansowych Unii.

18. Artykuł 325 ust. 1 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstrasżających i skutecznych środków. Jeżeli jest to niezbędne do wykonania prawa Unii, mogą zaliczać się do nich również sankcje karne¹⁹. Artykuł 325 ust. 2 TFUE wymaga, by państwa członkowskie podejmowały takie same środki w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Kiedy państwa członkowskie podejmują działania w wykonaniu tego wynikającego z prawa Unii zobowiązania do karania za nieprawidłowości, zgodnie z orzecznictwem Trybunału są zobowiązane do przestrzegania prawa wspólnotowego i jego ogólnych zasad, do których należą unijne prawa podstawowe oraz zasada proporcjonalności²⁰.

19. Jeżeli zatem z prawa Unii może wynikać dla państw członkowskich zobowiązanie, by przewidziały sankcje karne za zagrożenie interesom finansowym Unii w związku z pomocą dla rolnictwa, to z drugiej strony z prawa Unii, a w szczególności unijnych praw podstawowych, muszą wynikać również ewentualne granice tego obowiązku. Przewidziane w prawie Unii zobowiązanie do nakładania sankcji karnych na naruszenia prawa Unii może mieć tylko taki zakres, w jakim nie wpływa to na prawa podstawowe zainteresowanych osób zagwarantowane na poziomie Unii. Tylko w ten sposób gwarantuje się zresztą, że wynikające z prawa Unii zobowiązania ochrony interesów finansowych Unii będą podlegać jednolitym ograniczeniom na całym obszarze Unii.

16 — Zobacz tytułem pierwszych oznak wyroki: z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-400/10 PPU McB., Zb.Orz. s. I-8965, pkt 52; z dnia 15 września 2011 r. w sprawach połączonych C-483/09 i C-1/10 Gueye, Zb.Orz. s. I-8263, pkt 55.

17 — Zobacz postanowienia: z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie C-339/10 Asparuhov Estov i in., Zb.Orz. s. I-11465, pkt 14; z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-457/09 Chartry, Zb.Orz. s. I-819, pkt 25.

18 — Wyrok z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11, Zb.Orz. s. I-11315, pkt 72, w którym Trybunał wybiera sformułowania „podlega zakresowi prawa Unii” i „podlega pod zakres zastosowania prawa Unii”. Niemniej w zaskakujący sposób Trybunał pozostawił sądowi krajowemu rozstrzygnięcie kwestii, czy stan faktyczny, którego dotyczy spór, podlega zakresowi zastosowania prawa Unii.

19 — Zobacz wyrok z dnia 21 września 1989 r. sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 2965, pkt 23 i nast.

20 — Zobacz w odniesieniu do orzecznictwa dotyczącego powszechnego obowiązku karania przez państwa członkowskie naruszeń prawa Unii wynikającego z art. 4 ust. 2 TUE wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-262/99 Louloudakis, Rec. s. I-5547, pkt 67; z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie C-430/05 Ntíonik i Pikoulas, Zb.Orz. s. I-5835, pkt 53.

20. W odniesieniu do zobowiązania do poszanowania unijnych praw podstawowych przy karaniu za naruszenia prawa Unii moim zdaniem nie może czynić różnicy, czy środek przyjęty przez państwo członkowskie w celu karania został wyraźnie przyjęty w ramach transpozycji prawa Unii, czy też istniał już wcześniej. Służy on wykonaniu prawa Unii w obu przypadkach. Zastosowanie prawa Unii nie może ostatecznie zależeć od przypadkowości takowej, czy norma karna już istniała, czy też została przyjęta dopiero w ramach transpozycji zobowiązania przewidzianego w prawie Unii.

b) Protokół nr 30 do traktatu z Lizbony

21. Zastosowania karty praw podstawowych w niniejszym przypadku nie podważa też Protokół w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa²¹. Protokół ten dołączono do traktatów traktatem z Lizbony. Zgodnie z art. 51 TUE stanowi on integralną część traktatów i wywiera te same skutki prawne.

22. Artykuł 1 ust. 1 mówi, że karta nie rozszerza kompetencji Trybunału ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone.

23. Przepis ten nie wyróżnia się dużą jasnością. W każdym razie protokół nr 30 nie oznacza wyłączenia Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej z karty praw podstawowych²². Motywy ósmy i dziewiąty preambuły do protokołu przemawiają raczej za tym, że protokół nie zawiera dla obu wspomnianych krajów odstępstwa od karty, lecz że ma charakter precyzujący i ma być pomocny przy wykładni²³. Sam art. 51 ust. 2 karty stanowi, że nie rozszerza ona zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii ani nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach. Ponieważ unormowany w art. 50 karty zakaz podwójnego karania był jednak już wcześniej uznany za ogólną zasadę prawa Unii, a zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem ona również miałaby zastosowanie do niniejszego przypadku i jej zakres zastosowania byłby otwarty – jak wykazano powyżej – także przy ścisłej wykładni art. 51 karty, nie może być mowy o rozszerzeniu kompetencji Trybunału w rozumieniu protokołu.

c) Wniosek wstępny

24. Tym samym kwestię, czy sankcje na podstawie art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004 stoją na przeszkodzie późniejszemu ściganiu karnemu z powodu oszustwa subwencyjnego, należy rozstrzygnąć na podstawie unijnej zasady *ne bis in idem*. Pytanie prejudycjalne należy odpowiednio przeformułować.

2. Sprezycowanie pytania prejudycjalnego – przedmiot analizy

25. Sąd Najwyższy nie odniósł się w swoim pytaniu do konkretnego ustępu art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004. W przeciwieństwie do ust. 1 w ust. 2 uregulowany jest przypadek szczególny umyślnego podania nieprawdziwych danych. Rzeczpospolita Polska w uwagach pisemnych wyjaśniła jednakże, czemu nie zaprzeczono, że kierownik Biura Powiatowego oparł swoją decyzję na art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004. Przedmiotem wykładni jest więc art. 138 ust. 1 rozporządzenia.

21 — Protokół z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306, s. 157).

22 — Zobacz ww. w przypisie 15 opinia rzecznika generalnego V. Trstenjak w sprawie N.S. i in., pkt 167.

23 — Również rząd brytyjski podkreślił, że protokół ma stanowić jedynie precyzującą pomoc w wykładni. Zobacz House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee* z dnia 26 lutego 2008 r., pkt 5.86 pod adresem <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/6209.htm>.

26. Sąd odsyłający nie wspomina ponadto w swym pytaniu, by Ł.M. Bonda, niezależnie od zmniejszeń na podstawie art. 138 ust. 1 akapit trzeci w latach 2006–2008, utracił też na podstawie art. 138 ust. 1 akapit drugi prawo do pomocy za rok 2005 – to jest rok, w którym złożył nieprawidłowy wniosek. Aby sądowi odsyłającemu udzielić użytecznej odpowiedzi, ocena charakteru sankcji przewidzianej w art. 138 ust. 1 powinna obejmować środki, które należy przyjąć na jego podstawie, w ich całości. Niezbędne jest zatem uwzględnienie w ramach oceny nie tylko zmniejszenia pomocy oddziałującego w latach 2006–2008, lecz również wykluczenia w roku złożenia wniosku.

27. Ponadto odpowiedź na pytanie prejudycjalne powinna opierać się ściśle na treści środków nałożonych na podstawie art. 138 ust. 1. Wskazane jest to jeszcze również z następującego powodu.

28. Obecne sformułowanie pytania prejudycjalnego samo bowiem nasuwa dalsze pytanie. Zgodnie z pytaniem prejudycjalnym i informacjami w postanowieniu odsyłającym Ł.M. Bondzie odmówiono bowiem całkowicie płatności pomocy w trzech kolejnych latach po roku, w którym złożono nieprawdziwe oświadczenie. W art. 138 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia jest jednak mowa o tym, że beneficjent pomocy po wykluczeniu w roku, którego dotyczył wniosek, jest wykluczany „ponownie” z przywileju uzyskania premii do kwoty, która odpowiada różnicy między arealem zadeklarowanym a ustalonym, i kwota ta jest odejmowana z wypłat pomocy w ciągu trzech kolejnych lat.

29. Z dosłownego brzmienia przepisu nie wynika jednoznacznie, czy ta różnica w kwocie w kolejnych latach jest odejmowana *raz* od wypłacanej pomocy czy *w każdym z trzech kolejnych lat* (tak w pytaniu prejudycjalnym). Moim zdaniem w szczególności wersje angielska i francuska przepisu²⁴ przemawiają za tym, że kwota odpowiadająca różnicy jest odejmowana tylko raz, a nie trzykrotnie, z tym jednak że ta jednorazowa kwota może zostać potrącona od pomocy należnej za trzy lata²⁵. Pytania skierowane na rozprawie do uczestników postępowania prowadziły do sprzecznych w sobie wypowiedzi. Ponieważ sąd odsyłający nie uczynił tej kwestii interpretacji art. 138 rozporządzenia przedmiotem swojego wniosku, a również strony w uwagach na piśmie nie zajęły względem niej stanowiska, niniejsze postępowanie nie jest właściwe do ostatecznego wyjaśnienia kwestii wykładni tej normy. Dla dalszej analizy konkretna forma zmniejszeń nie ma znaczenia²⁶.

30. Komisja i Polska zaproponowały w końcu, by przy odpowiedzi na pytanie prejudycjalne uwzględnić również wykładnię art. 51 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 796/2004²⁷, gdyż Biuro Powiatowe nałożyło również sankcję administracyjną na podstawie tego przepisu. Ponieważ jednak w postanowieniu odsyłającym jest mowa jedynie o art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004, ograniczę się do jego analizy.

3. Przeformułowanie pytania prejudycjalnego

31. Pytanie prejudycjalne należy zatem przeformułować następująco:

Czy nałożenie kar przewidzianych w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004, które polegają na niewypłaceniu pomocy rolnikowi w roku, w którym złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości arealu stanowiącego podstawę jego wniosku o przyznanie pomocy, i odjęciu kwoty odpowiadającej

24 — „[...] est exclu une nouvelle fois du bénéfice d’une aide à hauteur d’un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d’aides [...]” oraz „[...] shall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications [...]”.

25 — Do całkowitego wykluczenia z pomocy na trzy lata przy tej interpretacji może dojść tylko w przypadkach, w których różnica byłaby tak wysoka, że pochłonęłaby płatności pomocy z trzech lat. W obliczu powierzchni gruntów i kwot, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, jest zatem przy mojej interpretacji normy niezrozumiałe, że wobec Ł.M. Bondy nałożono całkowite wykluczenie na trzy lata.

26 — Miałaby natomiast znaczenie dla kwestii proporcjonalności sankcji.

27 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 18). Zawiera ono regulację podobną do art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004.

różnicy między arealem zadeklarowanym a ustalonym, od sumy płatności pomocy, do których rolnik ma prawo w trzech kolejnych latach, stanowi postępowanie karne w rozumieniu unijnej zasady *ne bis in idem*, tak jak jest ona sformułowana w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej?

B – *Zakaz podwójnego karania w prawie Unii: kiedy ma miejsce postępowanie o charakterze karnym albo o charakterze podobnym do karnego?*

32. Zasada *ne bis in idem* w brzmieniu skodyfikowanym w art. 50 karty praw podstawowych stanowi, że nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii.

33. Dotychczas zasadę *ne bis in idem* jako ogólną zasadę prawa Unii rozpatrywano przede wszystkim w prawie antymonopolowym²⁸. Poza tym Trybunał często zajmował się wykładnią tej zasady w związku z Konwencją wykonawczą do układu z Schengen²⁹. Przedmiotem wszystkich tych postępowań był jednak co do istoty aspekt „*idem*”, czyli kwestia, czy kara była nałożona wielokrotnie za *ten sam czyn*³⁰. Istotę niniejszej sprawy stanowi natomiast, czy nieprawdziwe oświadczenie Ł.M. Bondy ścigane jest dwukrotnie w postępowaniu *karnym* z naruszeniem zasady *ne bis in idem*. Chodzi więc o określenie „*bis*”. Trybunał nie wypowiadał się jeszcze wnikliwiej co do tego, w jakich warunkach występuje postępowanie o charakterze karnym albo podobnym do karnego, który to charakter prowadzi do zastosowania zasady *ne bis in idem*³¹.

34. Chociaż Trybunał nie wypowiedział się jeszcze w kwestii zaklasyfikowania postępowań takich jak postępowanie na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 jako karnych lub podobnych do karnego w rozumieniu zasady *ne bis in idem*, to jednak zajął stanowisko w przedmiocie zastosowania innych zasad prawa karnego do porównywalnych postępowań.

1. Orzecznictwo Trybunału w przedmiocie karnego charakteru sankcji w dziedzinie rolnictwa

35. Już w wyroku w sprawie Niemcy przeciwko Komisji na tle skargi o stwierdzenie nieważności przepisu prawa rolnego, który w przypadku nieprawidłowości ze strony wnioskodawcy przewidywał całkowite wykluczenie ze świadczeń na jeden rok, Trybunał orzekł, że czasowe wykluczenie podmiotu gospodarczego z systemu pomocy nie stanowi sankcji karnej³².

36. Ponownie Trybunał zajmował się w sprawie Käserei Champignon Hofmeister³³ kwestią, czy sankcja w prawie rolnym posiada charakter karny. Przedmiotem tej sprawy był przepis, który przy nieprawdziwych danych w deklaracji wywozowej jako sankcję przewidywał zapłatę grzywny. Powstało pytanie, czy karę tę należy rozpatrywać w świetle zasady *nulla poena sine culpa*. Trybunał odpowiedział na nie przecząco, argumentując, że sporna kara jest integralną częścią systemu refundacji wywozowych i nie posiada charakteru karnego³⁴.

28 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, pkt 59; wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-123, pkt 338–340.

29 — Konwencją wykonawczą do układu z Schengen, podpisaną w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19).

30 — Zobacz moja opinia z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-17/10 Toshiba i in., sprawa w toku.

31 — Zobacz jednak opinia rzecznika generalnego E. Sharpston z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie C-272/09 P KME Germany i in. Przeciwno Komisji (wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r.), Zb.Orz. s. I-12789, pkt 61 i nast., oraz opinie rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 26 października 2010 r.: w sprawie C-352/09 P ThyssenKrupp Nirosta (dawniej ThyssenKrupp Stainless) przeciwko Komisji (wyrok z dnia 29 marca 2011 r.), Zb.Orz. s. I-2359, pkt 48 i nast.; w sprawach połączonych C-201/09 P i C-216/09 P ArcelorMittal Luxemburg przeciwko Komisji (wyrok z dnia 29 marca 2011 r.), Zb.Orz. s. I-2239, pkt 40 i nast., w których rzecznicy generalni posługują się kryteriami EKPC, aby wykazać podobny do karnego charakter unijnego postępowania w sprawie kartelu. Zobacz w przedmiocie karnego charakteru postępowań w sprawie kartelu Kartellverfahren również ETPC wyrok z dnia 27 września 2011 r. w sprawie Menari przeciwko Włochom (skarga nr 43509/08), dotychczas nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*.

32 — Wyrok z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383, pkt 25.

33 — Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I-6453.

34 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 44.

37. Trybunał zbadał karny charakter sankcji na podstawie dwóch kryteriów.

38. Z jednej strony oparł się na *rodzaju zarzucanych naruszeń*. Stwierdził, że przepisy, które zostały naruszone, skierowane były wyłącznie do tych podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie zdecydowały się na skorzystanie z systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa. W tym przypadku postępowanie nie ma charakteru karnego³⁵.

39. Z drugiej strony zbadał *cel nałożonej sankcji*. Podkreślił przy tym, że tymczasowe wykluczenie z systemu pomocy służy zwalczaniu licznych nieprawidłowości popełnianych w ramach pomocy dla rolnictwa i że powodowane przez nie istotne obciążenie budżetu Unii może zaszkodzić środkom podejmowanym przez instytucje unijne w dziedzinie rolnictwa w celu stabilizacji rynków, wsparcia poziomu życia rolników i zapewnienia zaopatrzenia konsumentów po odpowiednich cenach³⁶. Ponieważ pomoc w ramach unijnego systemu pomocy przyznaje się tylko, jeżeli jej odbiorca daje pełną gwarancję uczciwości i wiarygodności, sankcja wymierzana w przypadku nieprzestrzegania tych wymogów stanowi specyficzne narzędzie dla administracji, będące integralną częścią systemu pomocy i służące do zapewnienia prawidłowego zarządzania publicznymi środkami Unii.

40. Te kryteria Trybunału muszą obowiązywać również przy ocenie karnego charakteru postępowania w świetle zasady prawa karnego *ne bis in idem*. Zgodnie z tymi kryteriami w niniejszej sprawie ani wykluczenie w roku bieżącym zgodnie z art. 138 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia, ani zmniejszenie w trzech kolejnych latach zgodnie z art. 138 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nie miałyby charakteru karnego. W konsekwencji zasada *ne bis in idem* nie znalazłaby zastosowania. Tak samo bowiem jak w przypadku sankcji leżącej u podstaw sprawy *Käseri Champignon Hofmeister* przepisy dotyczące dotacji, które zostały naruszone w niniejszej sprawie, skierowane są wyłącznie do tych podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie decydują się na skorzystanie z systemu pomocy. Ponadto również omawiane tu sankcje określone w art. 138 ust. 1 rozporządzenia stanowią specyficzne narzędzie dla administracji, będące integralną częścią systemu pomocy i służące do zapewnienia prawidłowego zarządzania publicznymi środkami Unii.

41. Jako wniosek wstępny należy zatem przyjąć, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w przedmiocie karnego charakteru porównywalnych sankcji administracyjnych w dziedzinie prawa rolnego przemawia przeciw karnemu charakterowi sankcji przewidzianych w art. 138 ust. 1 rozporządzenia 1973/2004.

2. Uwzględnienie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) przy ustalania karnego charakteru

42. Poniżej zbadam, czy z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego równoległego postanowienia dotyczącego *ne bis in idem* w EKPC³⁷ wynikają inne kryteria, które należy uwzględnić przy ocenie karnego charakteru, i czy prowadzą one do odmiennego zaklasyfikowania sankcji niż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

43. Przy wykładni zasady *ne bis in idem* w prawie Unii należy uwzględnić orzecznictwo ETPC³⁸. Wynika to z nakazu homogeniczności³⁹, zgodnie z którym prawom karty należy nadawać takie samo znaczenie i zasięg jak odpowiednim postanowieniom EKPC zgodnie z ich wykładnią w orzecznictwie ETPC⁴⁰.

35 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie *Käseri Champignon Hofmeister*, pkt 41, z odesłaniem do wyroku z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 *Maizena i in.*, Rec. s. 4587, pkt 13 i do ww. w przypisie 32 wyroku w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 26.

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 32 wyrok w sprawie Niemcy przeciw Komisji, pkt 19; ww. w przypisie 33 wyrok w sprawie *Käseri Champignon Hofmeister*, pkt 38.

37 — Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.).

38 — Zobacz również ww. w przypisie 30 moja opinia w sprawie *Toshiba i in.*, pkt 120.

39 — Artykuł 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 3 zdanie trzecie karty praw podstawowych.

40 — Zobacz ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie *McB.*, pkt 53; ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 70; a także ww. w przypisie 30 moja opinia w sprawie *Toshiba i in.*, pkt 120. Należy zauważyć, że art. 52 ust. 3 zdanie drugie karty praw podstawowych umożliwia wychodzenie ponad standardy EKPC.

44. Zakaz podwójnego karania w prawie Unii opiera się na art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do EKPC, choć protokół ten nie został do dzisiaj ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie Unii⁴¹. Na tę dużą bliskość z EKPC wskazują nie tylko wyjaśnienia do art. 50 karty praw podstawowych, lecz również dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dotyczące ogólnej zasady *ne bis in idem* w prawie Unii⁴².

a) Orzecznictwo ETPC

45. ETPC interpretuje pojęcie postępowania karnego w art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 w świetle ogólnych zasad, które wypracował dla pojęć „oskarżenie w sprawie karnej” i „kara” odpowiednio w art. 6 i 7 EKPC⁴³.

46. W ramach art. 6 ETPC posługuje się trzema „kryteriami Engela”, nazywanymi tak w ślad za wyrokiem, w którym je po raz pierwszy sformułował⁴⁴.

47. *Pierwsze kryterium Engela* dotyczy przyporządkowania przepisu do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym. ETPC nie postrzega go jednak jako rozstrzygającego, lecz jedynie jako punkt wyjścia analizy⁴⁵.

48. W ramach *drugiego kryterium Engela* ETPC bada najpierw krąg adresatów regulacji, która przewiduje sankcję za określone naruszenie. Jeżeli regulacja skierowana jest do ogółu, a nie – jak w przepisach dyscyplinarnych – do grupy, która posiada określony status, przemawia to za karnym charakterem sankcji⁴⁶. Obok tego ETPC opiera się na celu sankcji grożącej na mocy przepisu karnego. Brak jest charakteru karnego, jeżeli sankcja zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych⁴⁷. Jeżeli natomiast zmierza do represji i prewencji, występuje sankcja karna⁴⁸. Poza tym w nowszym orzecznictwie ETPC bada, czy karanie za naruszenia służy ochronie dóbr prawnych, których ochrona zwykle zapewniana jest poprzez normy karne⁴⁹. Elementy te należy oceniać w perspektywie całościowej⁵⁰.

49. Trzecie *kryterium Engela* dotyczy rodzaju i surowości grożącej kary⁵¹. W przypadku kar pozbawienia wolności stosuje się ogólnie domniemanie karnego charakteru sankcji, które można obalić tylko w wyjątkowych przypadkach⁵². Również kary pieniężne, których nieuiszczenie grozi karą pozbawienia wolności⁵³ lub wpisaniem do rejestru karnego, przemawiają zasadniczo za charakterem karnym⁵⁴.

41 — Cztery państwa członkowskie Unii Europejskiej (Belgia, Niemcy, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo) nie ratyfikowały dotychczas protokołu nr 7 EKPC.

42 — Wyżej wymienione w przypisie 13 wyroki: w sprawie LVM, pkt 59; w sprawie Showa Denko, pkt 50.

43 — Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie Maresti przeciwko Chorwacji (skarga nr 55759/07), dotychczas nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, §56 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Wyrok ETPC (wielka izba) z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i in. przeciwko Niderlandom (skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), seria A 22, § 82.

45 — Ibidem, § 82.

46 — Wyroki ETPC: z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom (skarga nr 8544/79), seria A 73, § 53; z dnia 2 września 1998 r. w sprawie Lauko przeciwko Słowacji (skarga nr 26138/95), *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 58.

47 — Wyroki ETPC: z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila przeciwko Finlandii (skarga nr 73053/07), *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, § 38.

48 — Zobacz wyroki ETPC z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939), dotychczas nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, § 55 z odesłaniem do wyroku z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 39665/98 i 40086/98), *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, §§ 102, 105; ww. w przypisie 43 wyrok w sprawie Maresti przeciwko Chorwacji, § 59.

49 — Wyżej wymieniony w przypisie 48 wyrok ETPC w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, § 55; ww. w przypisie 43 wyrok ETPC w sprawie Maresti przeciwko Chorwacji, § 59.

50 — Wyżej wymieniony w przypisie 48 wyrok ETPC w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 103; wyrok z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie Bendenoun przeciwko Francji (skarga nr 12547/86), seria A 284, § 47.

51 — Wyżej wymieniony w przypisie 48 wyrok ETPC w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, § 56.

52 — Wyżej wymieniony w przypisie 44 wyrok ETPC w sprawie Engel i in. przeciwko Niderlandom, § 82; ww. w przypisie 48 wyrok ETPC w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 126.

53 — Wyrok ETPC z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Žugić przeciwko Chorwacji (skarga nr 3699/08), dotychczas nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, § 68.

54 — Ibidem, § 68.

50. Kryteria drugie i trzecie ETPC traktuje alternatywnie. Jeżeli jednak odrębne rozpatrzenie obu kryteriów nie prowadzi do jasnego wyniku, traktuje je również kumulatywnie⁵⁵.

b) Zastosowanie kryteriów Engela do niniejszej sprawy: sprzeczność dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w dziedzinie prawa rolnego?

i) W przedmiocie zastosowania pierwszego kryterium Engela

51. Pierwsze kryterium Engela dotyczyłoby w niniejszej sprawie niezależnego od prawa Unii zaklasyfikowania postępowania na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004, tak jak dokonał tego Trybunał w wyroku w sprawie Käserei Champignon Hofmeister bez wyraźnego zbadania kryteriów Engela.

ii) W przedmiocie zastosowania drugiego kryterium Engela

52. W ramach drugiego kryterium Engela ETPC bada zasadniczo te same elementy, którymi również Trybunał posłużył się w wyroku w sprawie Käserei Champignon Hofmeister.

– Krąg adresatów

53. Sankcje przewidziane w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nie są skierowane do ogółu, lecz mają raczej zagwarantować, że członkowie szczególnej grupy, a mianowicie beneficjenci danych subwencji rolnych będą przestrzegać skierowanych do nich reguł⁵⁶. W ten sposób również Trybunał podkreślił w wyroku w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, że naruszone przepisy skierowane są wyłącznie do tych podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie zdecydowały się na skorzystanie z systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa⁵⁷.

54. Nic innego nie wynika też z wyroku ETPC w sprawie Jussila⁵⁸. Dotyczył on narzutów z powodu nieopłaconych podatków VAT. ETPC uznał za nieistotny fakt, że zainteresowany zdecydował się na rejestrację do celów podatku VAT, i zaprzeczył istnieniu ograniczonego kręgu adresatów. Moim zdaniem nie można tego odnieść do niniejszej sprawy. Inaczej bowiem niż w przypadku podatku VAT, któremu potencjalnie podlega każdy, system pomocy dla rolnictwa – jak już stwierdził Trybunał – jest zamkniętym w sobie systemem, w którym beneficjent musi spełniać szereg przesłanek, aby w nim uczestniczyć.

55. To szczególne ukształtowanie kręgu adresatów przemawia zatem przeciw karnej naturze naruszenia, za które przewidziane są sankcje w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004.

– Dobro prawne chronione zwykle sankcjami karnymi

56. Chronione w niniejszym przypadku dobro prawne – interesy finansowe Unii – może podlegać ochronie zarówno na gruncie prawa karnego, jak i prawa administracyjnego, wobec czego ten element drugiego kryterium Engela nie jest pomocny w dalszej charakteryzacji sankcji.

– Cel sankcji

57. Kwestia tego, jakie cele są charakterystyczne dla sankcji karnej, jest przedmiotem sięgającej daleko wstecz dyskusji. Nie należy jej tutaj podejmować. Wystarczy stwierdzić jedynie, że współczesna

55 — Wyżej wymieniony w przypisie 48 wyrok ETPC w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, § 53.

56 — Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie Weber przeciwko Szwajcarii (skarga nr 11034/84), seria A177, § 33.

57 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 41.

58 — Wyżej wymieniony w przypisie 47 wyrok ETPC w sprawie Jussila przeciwko Finlandii, § 38.

doktryna celu sankcji podkreśla najczęściej realizację dwóch celów – represji i prewencji⁵⁹, przy czym w niektórych z tych mieszanych albo „łączonych teorii” represja nie ma samodzielnego znaczenia⁶⁰.

58. Z orzecznictwa ETPC wnioskuję jednak, że postrzega on cel represyjny jako konstytutywny element sankcji karnej. Także w tym kontekście pozostaje wprowadzić niejasne, co należy rozumieć pod pojęciem represji. Zwykle – w odróżnieniu od restytucji, która ma odtworzyć stan istniejący przed wyrządzeniem szkody – rozumie się przez to spowodowanie dolegliwości, która ma zrekompensować popełnioną zawinioną nieprawość⁶¹. Również rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii w sprawie Niemcy przeciwko Komisji podkreślił, że cel sankcji karnej wykracza ponad zwykłe odstraszenie i prewencję i obejmuje osądzenie niegodziwości⁶².

59. Omawiane w niniejszej sprawie sankcje służą nie tylko rekompensacie powstałej szkody. Poniżej należy zatem zbadać ich prewencyjny i represyjny charakter.

60. Celu karnego jednoznacznie nie realizowałaby norma, która wnioskodawcy odbiera jedynie tę kwotę, o którą wnioskował niezgodnie z prawem, ale przyznaje mimo to pomoc, która uzasadniona jest prawidłowymi danymi.

61. Trudniejsze okazuje się ustalenie, czy sankcja ma charakter represyjny w związku z przewidzianymi w art. 138 ust. 1 rozporządzenia zmniejszeniami w roku złożenia wniosku (w niniejszej sprawie zgodnie z akapitem drugim: wykluczenie w roku złożenia wniosku) i w kolejnych latach.

62. Przy analizie celu sankcji administracyjnej w dziedzinie rolnictwa Trybunał stwierdził już w wyroku w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, że porównywalna sankcja służy zwalczaniu licznych nieprawidłowości w tym systemie i spowodowanego tym obciążenia budżetu Unii⁶³. Trybunał oparł się przy tym na motywie dziewiątym rozporządzenia w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁶⁴, zgodnie z którym środki wspólnotowe i kary ustanowione zgodnie z celami wspólnej polityki rolnej stanowią integralną część programów pomocy i mają własny cel. Wskazuje to – jak też twierdzi Komisja – na czysto prewencyjny charakter regulacji.

63. Kontrole w celu zapobiegania nieprawidłowościom są siłą rzeczy ograniczone możliwościami administracji. Beneficjent pomocy, który podał raz nieprawdziwe dane w swoim wniosku, daje słabszą gwarancję wiarygodności, uczciwości i staranności. Najlepszą możliwą ochroną budżetu byłoby zatem całkowite wykluczenie takiego odbiorcy z systemu pomocy. Nie należy postrzegać tego jako ukarania, lecz służyłoby to ochronie budżetu przed możliwymi kolejnymi nieprawdziwymi wnioskami. Można argumentować, że prawidłowe złożenie wniosku, w każdym razie o ile nie chodzi o marginalne nieścisłości we wniosku, jest tak samo warunkiem wypłaty pomocy jak przykładowo terminowe złożenie wniosku lub każdy inny warunek, z którym związana jest wypłata pomocy.

64. Jeżeli jednak prawodawca z powodu skutków dla indywidualnego wnioskodawcy ze względu na zasadę proporcjonalności zdecyduje się na to, by zamiast całkowitego wykluczenia z pomocy dokonać jedynie wykluczenia częściowego w postaci zmniejszenia, nie zmienia to charakteru sankcji. Nie ma ona wtedy wyrażać późniejszej dezaprobaty dla zachowania wnioskodawcy. Również w wyniku zmniejszeń minimalizowane jest ryzyko dla budżetu, które pochodzi od niewiarygodnego beneficjenta, z takim skutkiem że danym regulacjom przysługuje charakter prewencyjny.

59 — Zobacz w szczególności B. Bouloc, *Droit pénal général*, 19^e éd., 2005, s. 22, 23; A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 6th edition, 2009, s. 16–18.

60 — Zobacz prewencyjna teoria łącząca [Vereinigungstheorie] reprezentowana przez Clausa Roxina, która za punkt wyjścia przyjmuje, że „cel kary może mieć tylko prewencyjny charakter”; C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, Band I, 4. Aufl., 2006, s. 85–96.

61 — Tak ETPC w ww. w przypisie 47 wyroku w sprawie Jussila przeciwko Finlandii, § 38, który przyjmuje za podstawę to, czy ciężar finansowy jest pomyślany jako rekompensata za wyrządzoną szkodę czy jako ukaranie pomyślane w celu zapobiegania powtórzeniu.

62 — Wyżej wymieniona w przypisie 32 opinia z dnia 3 czerwca 1992 r., pkt 11.

63 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 38.

64 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. (Dz.U. L 312, s. 1).

65. Przeciw represyjnemu charakterowi przemawia ponadto, że zmniejszenie dochodzi do skutku tylko wtedy, gdy odbiorca pomocy złoży wniosek w trzech kolejnych latach. Jeżeli odbiorca nie złoży wniosku w kolejnych latach – ponieważ zamknie swoje gospodarstwo, dokona jego zbycia lub nie będzie spełniał innych warunków uzyskania pomocy – sankcja jest bezskuteczna. Jeżeli odbiorcy pomocy w kolejnych latach przysługują niższe roszczenia o pomoc i nie wystarczają one do potrącenia kwoty zmniejszenia, sankcja w tym zakresie jest również bezskuteczna. Gdyby chodziło o represję, czyli o osądzenie niegodziwości i o zadośćuczynienie, sankcja zostałaby wymierzona niezależnie od postępowania beneficjenta pomocy – tu: złożenia nowego wniosku – i też kwota ta nie mogłaby przepaść.

66. Tym też różni się omawiana tu sankcja od domiarów podatkowych, które były przedmiotem orzecznictwa ETPC, w którym przyznał on im charakter karny, gdyż ich celem nie było odszkodowanie finansowe, lecz zostały one ukształtowane jako kara, aby zapobiegać recydywie⁶⁵.

– Wniosek wstępny

67. Zastosowanie drugiego kryterium Engela do omawianych tu sankcji wykazuje, że wynik wykładni odpowiada co do istoty wynikowi, do którego Trybunał doszedł w swoim dotychczasowym orzecznictwie w przedmiocie karnego charakteru sankcji w dziedzinie rolnictwa. Drugie kryterium Engela nie prowadzi tym samym do potwierdzenia karnego charakteru postępowania na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia.

iii) W przedmiocie zastosowania trzeciego kryterium Engela

68. Surowości sankcji natomiast Trybunał nie badał wyraźnie do tej pory przy ocenie porównywalnych sankcji w dziedzinie rolnictwa⁶⁶. W związku z nakazem homogeniczności z EKPC⁶⁷ niniejsza sprawa daje tym samym okazję uwzględnienia również tego elementu w analizie.

69. Jeżeli spojrzeć na rodzaj i surowość sankcji wymierzonych w niniejszym przypadku, uderza najpierw, że nie są związane z alternatywną karą pozbawienia wolności. ETPC w odniesieniu do kryterium surowości kary odwołuje się do abstrakcyjnie grożącej wysokości kary, nie natomiast do wymierzonej w konkretnym przypadku. Przy zastosowaniu tej przesłanki do niniejszej sprawy napotyka się w pierwszej kolejności trudności praktyczne. ETPC bowiem wychodzi przy tym od norm, które zakładają ramy prawa karnego i w ten sposób karę pozbawienia wolności. Ponieważ przedmiotowa sankcja opiera się na ruchomych kryteriach, tj. na różnicy między zadeklarowanym a ustalonym obszarem objętym dotacją, nie ma możliwości ustalenia abstrakcyjnej górnej granicy. Tym samym można się w niniejszym przypadku kierować wysokością konkretnie wyliczonej sankcji.

70. Spoglądając wyłącznie na gospodarcze konsekwencje wykluczenia z pomocy lub obniżek pomocy i przyjmując za punkt wyjścia, że ETPC postrzega drugie i trzecie kryterium Engela alternatywnie, można by dojść do wniosku potwierdzającego karny charakter zmniejszenia pomocy na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia. Ponieważ w razie przyznania dotacji rolnik znajduje się w znacznie lepszym położeniu gospodarczym, niż w przypadku ich odmowy, a kwoty, o które zostały zmniejszone roszczenia o dotacje, są znaczne.

71. Moim zdaniem przy ocenie surowości grożącej sankcji nie można jednak oprzeć się bez dokładnego zbadania na tym, czy dany środek ma negatywne konsekwencje ekonomiczne. Wskazana jest raczej perspektywa oceniająca, w której należy uwzględnić, czy sankcja w ogóle wkracza w sferę

65 — Wyżej wymieniony w przypisie 47 wyrok ETPC w sprawie Jussila przeciwko Finlandii, § 38, w którym poruszone są też różnice w jego orzecznictwie dotyczącym charakteru narzutów w dziedzinie podatków. Zobacz też wyrok ETPC z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie Ruotsalainen przeciwko Finlandii (skarga nr 13079/03), dotychczas nieopublikowany w *Recueil des arrêts et décisions*, § 46, dotyczący opłaty z powodu używania niewłaściwego paliwa.

66 — Zobacz w dziedzinie prawa konkurencji w kwestii stosowania zasady niewinności wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 P Hüls przeciwko Komisji, Rec. s. I-4287, pkt 150.

67 — Zobacz pkt 43 powyżej.

zasługujących na ochronę interesów zainteresowanego. Jeżeli nie ma to miejsca, nie występuje ciężka sankcja w rozumieniu trzeciego kryterium Engela. W ramach tego badania jest uderzające w kontekście niniejszej sprawy, że sankcja nie narusza aktualnego majątku zainteresowanego, co miałoby miejsce w przypadku grzywny. Nie naruszono również uzasadnionych oczekiwań. W wyniku zmniejszenia zainteresowany doznaje jedynie utraty perspektywy uzyskania pomocy. Co się tyczy tej perspektywy uzyskania pomocy, w przypadku beneficjenta pomocy, który świadomie składa nieprawdziwe oświadczenie, nie może być jednak mowy o uzasadnionym oczekiwaniu pomocy. Wiedział on bowiem od początku, że nie otrzyma pełnej pomocy, jeżeli złoży nieprawdziwe oświadczenie⁶⁸.

3. Konsekwencje w przypadku innego rozstrzygnięcia

72. Na koniec nasuwa się jeszcze spojrzenie na praktyczne konsekwencje, które pojawiłyby się, gdyby w kontekście takim jak w niniejszej sprawie miało dojść do zastosowania zasady *ne bis in idem*. Zaznaczyć należy na wstępie, że konkretne skutki oczywiście nie mogą determinować wykładni zasady *ne bis in idem*, jakkolwiek ich rozpatrzenie nie jest bez znaczenia i podkreśla zrozumienie całego systemu pomocy dla rolnictwa. Świadczą one o tym, że prawodawca nie założył, by porównywalne działania administracyjne w dziedzinie rolnictwa stanowiły *bis* w rozumieniu zasady *ne bis in idem*.

73. Interesujące jest w tym kontekście najpierw, że są rozporządzenia, które wyraźnie stanowią, że sankcje administracyjne przewidziane w prawie Unii stosuje się bez uszczerbku dla dodatkowych sankcji ustanowionych na poziomie krajowym⁶⁹.

74. Również art. 6 rozporządzenia nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁷⁰ nie wskazuje na to, by prawodawca założył, iż zbieg sankcji administracyjnych i krajowych sankcji karnych należało oceniać w oparciu o zasadę *ne bis in idem*. Jego ust. 1 stanowi bowiem, że postępowanie w przedmiocie sankcji administracyjnych jedynie *może* zostać zawieszone, jeżeli przeciwko danej osobie wszczęte zostało postępowanie karne w państwach członkowskich i zasadniczo później może zostać podjęte na nowo⁷¹. Podjęcie postępowania uzależnione jest w ust. 3 wprawdzie od poszanowania ogólnych zasad prawa, gdyby jednak zastosowanie znajdowała zasada *ne bis in idem*, wtedy nigdy nie można by podjąć zawieszonego postępowania administracyjnego.

75. Zgodnie z motywem dziesiątym rozporządzenia nr 2988/95 należy wprawdzie zapobiegać łączeniu kar bez ich zaliczania, ale nie jest zablokowane przeprowadzenie drugiego postępowania. Mianowicie, o ile jest tam wspomniane pojęcie *ne bis in idem*, motyw dziewiąty mówi jednocześnie, że kary w prawie Unii mają własny cel, który nie wpływa na to, jak państwa członkowskie oceniają postępowanie danych podmiotów gospodarczych z punktu widzenia prawa karnego.

76. W końcu należy wrócić do wspomnianego na początku zobowiązania państw członkowskich, do tego, by nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Unii były zagrożone skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami karnymi, które przynajmniej w przypadkach poważnego nadużycia finansowego powinny obejmować pozbawienie wolności⁷².

68 — Właśnie na tej myśli oparł się też Trybunał w wyroku w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, w którym uznał kryterium dobrowolności udziału w systemie pomocy za rozstrzygające.

69 — Zobacz art. 48 ust. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 612/2009 z dnia 7 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 186, s. 1); motyw 98 ww. w przypisie 4 rozporządzenia nr 1122/2009.

70 — Wyżej wymienione w przypisie 64.

71 — Zobacz także motyw dziewiąty rozporządzenia.

72 — Punkt 18 i nast. tej opinii, zob. także art. 2 ust. 1 Konwencji z dnia 26 lipca 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, C 316, s. 49).

77. Gdyby w niniejszym przypadku zastosować zasadę *ne bis in idem*, wymierzenie sankcji w postaci kary pozbawienia wolności byłoby generalnie wykluczone nawet w przypadkach najpoważniejszych i wielokrotnych oszustw, gdyż na podstawie rozporządzenia sankcję administracyjną należy nałożyć bezwzględnie i ta blokowałaby ściganie karne.

4. Zaliczenie sankcji

78. Niezastosowanie zasady *ne bis in idem* nie może jednak prowadzić do tego, by pod względem wysokości krajowej sankcji karnej zainteresowany był obciążany w sposób nieproporcjonalny⁷³. Z zasady proporcjonalności wynika, że sankcję administracyjną należy uwzględnić przy ocenie sankcji karnej, którą należy nałożyć⁷⁴. W tym kierunku wskazuje też wspomniany wcześniej motyw dziesiąty rozporządzenia (WE) nr 2988/95⁷⁵, zgodnie z którym należy zapobiegać kumulowaniu kar finansowych Unii i krajowych sankcji karnych.

5. Analiza pozostałych kryteriów zasady *ne bis in idem*

79. Na koniec chciałabym jeszcze odnieść się do argumentów dotyczących dalszej analizy zasady *ne bis in idem*, o których wspomniały posiłkowo Rzeczpospolita Polska i Komisja. Obie wskazały na to, że zastosowanie tej zasady w niniejszym przypadku nie jest możliwe również z powodu braku przesłanki *idem*, gdyż sankcja administracyjna na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 i kara krajowa nie chronią tego samego dobra prawnego.

80. ETPC opiera się tymczasem w swoim orzecznictwie dotyczącym zakazu podwójnego karania, o którym mowa w protokole dodatkowym nr 7 do EKPC, wyłącznie na tożsamości okoliczności faktycznych, a nie na tożsamości chronionego dobra prawnego⁷⁶. Jak już wykazałam w mojej opinii w sprawie Toshiba i in., pojęcie *idem* w ramach zakazu podwójnego karania w prawie Unii powinno opierać się na orzecznictwie ETPC, zgodnie z którym rozstrzygająca jest tożsamość okoliczności faktycznych⁷⁷. W konsekwencji dobro prawne chronione w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 nie miałoby znaczenia dla analizy *idem*.

VI – Wnioski

81. W kontekście powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym udzielił następującej odpowiedzi:

Postępowanie na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004, które prowadzi do nałożenia sankcji polegającej na tym, że rolnikowi w roku, w którym złożył nieprawdziwe oświadczenie co do powierzchni gruntów ujętej w jego wniosku o pomoc, pomoc nie zostaje wypłacona i zostaje on wykluczony ponownie z przyznania pomocy do kwoty, która odpowiada różnicy między powierzchnią podaną przez niego a powierzchnią ustaloną w wyniku kontroli, i kwotę tę potrąca się z płatnościami pomocy, do której ma prawo w ramach wniosków złożonych w trzech kolejnych latach kalendarzowych po roku stwierdzenia różnicy, nie stanowi postępowania karnego w rozumieniu unijnej zasady *ne bis in idem*.

73 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 33 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 52, w którym Trybunał podkreślił, że mimo zanegowania stosowania zasady *nulla poena sine culpa* zainteresowany nie pozostaje bez ochrony prawnej.

74 — Zobacz w kwestii stosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do krajowej sankcji karnej pkt 18 niniejszej opinii.

75 — Wyżej wymienione w przypisie 64.

76 — Wyżej wymieniony w przypisie 48 wyrok ETPC w sprawie Zolothukin przeciwko Rosji, § 82.

77 — Wyżej wymieniona w przypisie 30, pkt 111–124.