

POSTANOWIENIE Z DNIA 27 WRZEŚNIA 2010 R.
V KK 179/10

Przewodniczący: sędzia SN H. Gradzik.

Sędziowie SN: M. Gierszon, P. Hofmański (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie Ł. M. B. osk. z art. 297 § 1 k.k. postanowił:

1. Na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana traktatu z Lizbony) zwrócić się z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o rozpatrzenie poniższego pytania o charakterze prejudycjalnym:

„Jaki jest charakter prawny sankcji przewidzianej w art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Komisji Nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz. U. WE L. 345 z 20 listopada 2004 r., s. 1), polegającej na pozbawieniu rolnika dopłat bezpośrednich w kolejnych latach następujących po roku, w którym rolnik złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości areału stanowiącego podstawę dopłat bezpośrednich?”

2. Na podstawie art. 22 § 1 k.p.k. zawiesić postępowanie kasacyjne w sprawie.

UZASADNIENIE

Przystępując do uzasadnienia sformułowanego pytania prejudycjalnego, w pierwszej kolejności niezbędne jest przedstawienie stanu faktycznego, w oparciu o który sformułowano powyższe pytanie. W orzecznictwie

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wskazywano wyraźnie, że sąd krajowy, który formułuje pytanie prejudycjalne, powinien dokładnie określić ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub przynajmniej wyjaśnić stan faktyczny, którego dotyczą te pytania. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETS, niezbędne jest, aby "sąd krajowy udzielił przynajmniej minimum wyjaśnień dotyczących powodów wyboru przepisów prawa Unii, o których wykładnię się zwraca, oraz związku, jaki dostrzega on pomiędzy tymi przepisami a przepisami krajowymi znajdującymi zastosowanie w sprawie" (wyrok ETS z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie Asemfo (C-295/05), Zb. Orz. 2007, s. I-2999, pkt 32-33; wyrok ETS z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie Postępowanie karne przeciwko Giovanniemu Dell'Orto (C-467/05), Zb. Orz. 2007, s. I-5557, pkt 41). Niezbędne jest ponadto bezpośrednie przedstawienie właściwych przepisów prawa krajowego, które znajdują zastosowanie w sprawie, oraz wyjaśnienie powodów dla których sąd wnosi o dokonanie wykładni przepisów prawa europejskiego. Jednocześnie należy przy tym zauważyć, że informacje zawarte w postanowieniach sądów formułujących pytania prejudycjalne nie tylko powinny pozwolić Trybunałowi Sprawiedliwości na udzielenie użytecznych odpowiedzi, ale także umożliwić państwom członkowskim oraz zainteresowanym uczestnikom postępowania przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości (zob. wyrok ETS z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05), Zb. Orz. 2007, s. I-3633, pkt 20).

Mając na względzie powyższe wskazówki, należy przejść do przedstawienia stanu faktycznego na tle którego ujawniło się ww. pytanie.

W dniu 16 maja 2005 r. w Nowogardzie Ł. B., będąc zarejestrowany w ewidencji producentów rolnych pod numerem (...), złożył wniosek w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie płatności bezpośredniej do gruntów za rok 2005. We wniosku tym złożył

nieprawdziwe oświadczenie dotyczące ilości uprawianych gruntów rolnych i prowadzonych upraw na tych gruntach, zawyżając deklarację dotyczącą powierzchni użytkowanej rolniczo (podano 212,78 ha zamiast rzeczywistych 113,49 ha). W dniu 25 czerwca 2006 r. Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w N. wydał decyzję odmawiającą przyznania płatności bezpośredniej do gruntów rolnych w 2005 r., a ponadto nałożył sankcję w postaci utraty dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych w trzech kolejnych latach następujących po roku, w którym nastąpiło złożenie nierzetelnego wniosku.

Następnie Sąd Rejonowy w G., wyrokiem z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt II K (...) skazał Ł. B. za popełnienie przestępstwa oszustwa subwencyjnego przewidzianego w art. 297 § 1 polskiego kodeksu karnego (k.k.), polegającego na tym, że w dniu 16 maja w N., w celu uzyskania dotacji, poświadczył nieprawdę co do okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania płatności bezpośredniej do gruntów rolnych. Ł. B. wymierzono 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.

Wyrok powyższy zaskarżony został apelacją przez obrońcę oskarżonego, który podniósł zarzuty obrazy prawa procesowego i błędów w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia. Rozpoznając apelację, Sąd Okręgowy w S. doszedł do przekonania, że uprzednie wymierzenie oskarżonemu sankcji o charakterze administracyjnym za to samo zachowanie, które było przedmiotem rozpoznania w sprawie karnej, czyni postępowanie karne niedopuszczalnym i wyrokiem z dnia 19 marca 2010 r., sygn. akt IV Ka (...), umorzył je w oparciu o art. 17 § 1 pkt 11 polskiego kodeksu postępowania karnego (k.p.k.).

Wyrok Sądu Okręgowego w S. zaskarżony został kasacją przez Prokuratora Generalnego, który zarzucił mu rażące i mające istotny wpływ na

treść wyroku naruszenie przepisu postępowania, a mianowicie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k., na podstawie którego postępowanie karne zostało umorzone.

Autor kasacji domaga się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu w S. do ponownego rozpoznania.

Rozpoznając kasację, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że w sprawie zostały spełnione określone w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przesłanki wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) o rozpatrzenie sformułowanego powyżej pytania prejudycjalnego. Co więcej, ponieważ Sąd Najwyższy jest w polskim systemie prawnym sądem, którego orzeczenia nie podlegają zażaleniu, wniesienie sprawy do TSUE jest obligatoryjne. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że w wypadku uchylenia zaskarżonego postanowienia orzeczenie Sądu Najwyższego nie będzie "ostatnim słowem w procesie", albowiem alternatywną możliwością jest oddalenie kasacji, które definitywnie zamknęłoby tok postępowania w sprawie.

Nie ulega wątpliwości, że sformułowane w niniejszym postanowieniu pytanie prejudycjalne podniesione zostało w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Wprawdzie w kasacji Prokuratora Generalnego podniesiony został zarzut obrazy przepisu prawa krajowego, to jednak nie ulega wątpliwości, że ocena zasadności umorzenia postępowania karnego w sprawie Ł. B. wymaga zajęcia stanowiska w kwestii wykładni aktu przyjętego przez organ Unii Europejskiej w rozumieniu art. 267 pkt b TFUE.

Spełniona jest także inna przesłanka wniesienia sprawy do TSUE, związana ze znaczeniem przedstawionego zagadnienia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Orzekając w granicach wyznaczonych przez treść zarzutów kasacyjnych (art. 536 k.p.k.), Sąd Najwyższy zobowiązany jest zbadać zasadność umorzenia postępowania karnego wobec Ł. B. w związku z uprzednim zastosowaniem wobec niego sankcji przewidzianej w art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004, ustanawiają-

cego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Komisji Nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz. U. WE L. 345 z 20 listopada 2004 r., s. 1). Zdaniem Sądu Najwyższego, nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że wspomniany przepis rozporządzenia Komisji WE został uchylony (art. 1 pkt 11 rozporządzenia Komisji WE Nr 316/2009 z 17 kwietnia 2009 r., Dz. U. UE L. 2009, 100, s. 3), skoro był on podstawą wymierzenia sankcji administracyjnej wobec rolnika oskarżonego następnie w postępowaniu karnym o oszustwo subwencyjne.

Przechodząc do meritum zagadnienia, należy w pierwszej kolejności wskazać, że podstawą umorzenia postępowania karnego w sprawie Ł. B. był art. 17 § 1 pkt 11 polskiego k.p.k., który nie pozwala na kontynuowanie procesu, jeżeli zachodzi inna (niż wymienione w pkt 1-10 tego przepisu) okoliczność wyłączająca ściganie. Tej podstawy umorzenia nie można - zdaniem Sądu Najwyższego - uznać za prawidłową. Nie wolno bowiem - poprzez sięganie do art. 11 § 1 pkt 11 k.p.k. - konstruować nowych negatywnych przesłanek procesowych, które przy prawidłowej wykładni art. 17 § 1 pkt 1-10 k.p.k., powinny mieścić się w granicach określonych tymi przepisami. W świetle art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. negatywną przesłanką procesową jest uprzednie prawomocne zakończenie postępowania karnego co do tego samego czynu tej samej osoby. Jedynie zatem ten przepis mógłby w przedmiotowej sprawie stać na przeszkodzie kontynuowaniu postępowania karnego. W sprawie nie ulega wątpliwości, że zachowanie, w związku z którym wobec Ł. B. wymierzony został środek na podstawie art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004 jest ontologicznie tożsame z tym, które jest przedmiotem rozpoznania w sprawie karnej. Kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia, jest to, czy postępowanie, w ramach którego wymierzono Ł. B. sankcję administracyjną, może być uznane za takie, o ja-

kim mowa w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Literalna wykładnia tego przepisu, w którym mowa o "postępowaniu karnym", prowadzi wprost do negatywnej odpowiedzi na to pytanie. Przepis art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. musi być jednak interpretowany w powiązaniu z art. 4 wiążącego Polskę Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz), statuującego zakaz ponownego sądzenia lub karania. Ten z kolei przepis musi uwzględniać wykładnię art. 6 ust. 1 EKPCz w zakresie interpretacji pojęcia "sprawa karna" (por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - ETPCz z 23 lipca 2002 r. w sprawie Janosevic przeciwko Szwecji, § 68 i n., oraz Västberga Taxi Aktienbolag i Vulic przeciwko Szwecji, a także postanowienie ETPCz z 14 sierpnia 2004 r. w sprawie Rosenquist przeciwko Szwecji). Nie ulega wątpliwości, że dla uznania, iż sprawa ma charakter karny w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz nie ma decydującego znaczenia to, czy uznana jest za karną w sensie przepisów prawa krajowego; elementami brany pod uwagę są także rodzaj czynu, którego dotyczy postępowanie, oraz rodzaj i rozmiar przewidzianej prawem sankcji (por. w szczególności wyroki ETPCz z 23 listopada 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Niderlandom, § 82 i n. oraz z 23 lipca 2002 r. w sprawie Västberga Taxi AB i Vulic przeciwko Szwecji, § 73 i z 1 lutego 2005 r. w sprawie Ziliberberger przeciwko Mołdawii, § 31). Rozstrzygające znaczenie przypisuje się tu rodzajowi sankcji wymierzanej w ramach danego postępowania. W konsekwencji aby ocenić, czy w sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym wchodzi w grę negatywna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej, konieczne jest zajęcie stanowiska w przedmiocie charakteru prawnego sankcji wymierzanej na podstawie art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004.

Kwestia ta nie była dotąd przedmiotem rozważań ETS ani też TSUE. Pewne wnioski można jednak wyciągnąć z lektury uzasadnienia wyroku Sądu Pierwszej Instancji z 26 września 2002 r. w sprawie T-199/99, w któ-

rym nie tylko uznano, że sankcje o charakterze administracyjnym mają charakter penalny, ale nadto podkreślono, iż nieuwzględnienie przez organy państw członkowskich sankcji o charakterze administracyjnym nałożonej przez organy UE, może prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem* oraz zasady proporcjonalności (pkt 138). Inne wnioski zdają się jednak wypływać ze sprawy C-45/08 (wyrok ETS z 23 grudnia 2009 r. *Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck przeciwko Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen*, § 74 i n.), w której nie wykluczono możliwości sekwencyjnego ścigania karnego osoby ukaranej uprzednio sankcją o charakterze administracyjnym, pod warunkiem że w ustawodawstwie krajowym zachowano wymogi płynące z zasady proporcjonalności. W tym orzeczeniu podkreślono, że sankcje administracyjne "były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do nakładania sankcji karnych" (pkt 75). Z drugiej jednak strony dodano, że jeżeli państwo członkowskie poza sankcjami administracyjnymi przewiduje możliwość nałożenia sankcji karnej o charakterze pieniężnym, to "nie należy uwzględniać możliwości zastosowania lub wysokości ewentualnej późniejszej sankcji karnej w celu oceny skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego charakteru sankcji administracyjnej" (pkt 77).

Szerszy asumpt do rozważań na ten temat może natomiast płynąć z dorobku orzeczniczego ETPCz. W szczególności w wyroku z 16 czerwca 2009 r. w sprawie *Routsalainen przeciwko Finlandii* Trybunał stwierdził naruszenie art. 4 Protokołu dodatkowego nr 7 do EKPCz w sytuacji, w której doszło do wymierzenia sankcji karnej za oszustwo podatkowe, następnie zaś nałożono sankcje administracyjną. Także w sprawie *Gradinger przeciwko Austrii* (wyrok ETPCz z 23 października 1995 r., § 53), w której sprawcę wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym pociągnięto do odpowiedzialności najpierw karnej, a następnie sądownoadministracyjnej na podstawie przepisów o ruchu drogowym, stwierdzono naruszenie tego

przepisu (odmiennie jednak ETPCz w postanowieniu z 27 listopada 2001 r. w sprawie Göktan przeciwko Francji).

Powyższe uwagi świadczą o konieczności sformułowania pytania prejudycjalnego. Ten argument wzmacnia fakt, że ETS jak i TSUE - niezależnie od rodzaju postępowania - nie dokonał wykładni art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004, ustanawiającego szczegółowe zasady zastosowania rozporządzenia Komisji Nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz. U. WE L. 345 z 20 listopada 2004 r., s. 1). Oznacza to, że zagadnienie problemowe, z którym związane jest wskazane na wstępie pytanie, nie było przedmiotem rozważań ETS i TSUE. W konsekwencji odpada przesłanka negatywna wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym związana z tzw. doktryną *acte éclairé*. Ponadto analiza art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004, w szczególności problem związany z charakterem wyrażonej w nim sankcji, rodzi istotne wątpliwości z perspektywy odpowiedzialności karnej, o czym świadczy rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w S. Nie można zatem uznać, że prawidłowe zastosowanie prawa unijnego, w przedstawionym na wstępie stanie faktycznym, jest tak oczywiste, że brak jest co do tego jakichkolwiek racjonalnych wątpliwości. Nie jest zatem możliwe powołanie się na kolejną przesłankę negatywną wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym wynikającą z doktryny *acte éclairé*.

Formułując pytanie o charakterze prejudycjalnym, Sąd Najwyższy miał ponadto na uwadze orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego (TK) w sprawach dotyczących tzw. dodatkowego zobowiązania podatkowego. Otóż w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 TK uznał, że przepisy art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby sankcji administracyjnej określonej

przez ww. ustawę jako dodatkowe zobowiązanie podatkowe i odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe, są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (podobnie TK w wyroku z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06). Przydatność rozważań TK prezentowanych w tych judykatach zdaje się być jednak ograniczona z uwagi na to, że Trybunał analizował przedmiotowe zagadnienie w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności, a nie zakazu podwójnego karania, który nie stanowi w Polsce wartości konstytucyjnej.

Sąd Najwyższy skłania się do stanowiska, według którego o charakterze postępowania, w ramach którego dochodzi do wymierzenia sankcji o charakterze administracyjnym, dublującej sankcję o charakterze penalnym, decydować musi nie tylko rodzaj i charakter prawny wymierzanej sankcji, ale także funkcja, jaką pełnią oba wchodzące w grę reżimy odpowiedzialności. W realiach rozpoznawanej sprawy trzeba w związku z tym zauważyć, że reżim odpowiedzialności przewidzianej w art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004 służy ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej, które narażane są poprzez nierzetelność oświadczeń stanowiących podstawę wypłaty dopłat bezpośrednich. Ukaranie sprawcy za złożenie nieprawdziwego lub nierzetelnego oświadczenia w celu wyłudzenia kredytu, dotacji czy subwencji służy natomiast ochronie pewności obrotu prawnego. Innymi słowy, o ile sankcja nałożona przez Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ma raczej charakter prewencyjny i służy zapobieżeniu wyłudzeniu dopłat bezpośrednich w przyszłości, to sankcja wymierzona przez sąd za przypisane sprawcy oszustwo subwencyjne ma charakter czysto represyjny. Kwestia ta pojawiła się także w orzecznictwie ETPCz, który kwestię kwalifikowania sprawy jako karnej wiąże z retributywnym charakterem sankcji, uznając jednocześnie, że jeśli sankcja nie ma ani charakteru represyjnego, lecz jedynie odstraszająco-prewencyjny, to sprawa raczej nie powinna być traktowana jako karna (wyroki z 2 września 1998 r. w sprawie Lauko prze-

ciwko Słowacji, § 58 oraz z 4 czerwca 2000 r. w sprawie Oliveira przeciwko Niderlandom, § 3).

Uwzględnienie tego punktu widzenia prowadziłoby do uznania, że postępowanie prowadzone przez organy wspomnianej agencji nie może być uznane za karne w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., chroniącego sprawcę przed podwójnym represjonowaniem. Kwestia ta, jako związana bezpośrednio z wykładnią aktu prawnego przyjętego przez Komisję WE, musi być jednak przedstawiona do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 TFUE.

Postępowanie, w którym sformułowano pytanie prejudycjalne, nie toczy się wobec osoby pozbawionej wolności (art. 267 TFUE *in fine*).