

## Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

### 1. Wstęp

W ramach wdrażanego obecnie w Polsce Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>2</sup> (dalej „PROW”) przewiduje się kilkadziesiąt działań. W odniesieniu do każdego ze wskazanych w PROW działań określone zostały szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej. Z uzyskiwaniem pomocy związany jest cały szereg obowiązków ciążących na beneficjentach pomocy wynikających zarówno wprost z aktów prawnych o charakterze generalnym, jak i z aktów indywidualnych (z decyzji) lub z umów, na podstawie których przyznawana jest pomoc.

Samo nałożenie obowiązków, bez uregulowania ujemnych konsekwencji (sankcji) z tytułu ich naruszenia, doprowadziłoby niewątpliwie do tego, że niespełnianie obowiązków stałoby się nagminne. Ze względu na to, zarówno w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW,<sup>3</sup> jak i w innych aktach prawnych<sup>4</sup> określone zostały konsekwencje naruszenia reguł przyznawania pomocy z PROW.

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest dokumentem przygotowywanym przez każde państwo członkowskie, stanowiącym instrument realizacji polityki ROW. Jest on skonkretyzowaniem i dostosowaniem polityki ROW do potrzeb każdego państwa członkowskiego. Zob. P. Wojciechowski, A. Niewiadomski, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, (w:) Prawo rolne, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 423.

3 Są to przede wszystkim rozporządzenie Komisji (UE) NR 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8) oraz rozporządzenie Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1), a na szczeblu krajowym ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ustawa ROW) (Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.) wraz z wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami wykonawczymi.

4 Zaliczyć tu należy przede wszystkim przepisy kształtujące odpowiedzialność karną (kodeks karny) i cywilną (kodeks cywilny).

Uregulowanie odpowiedzialności za naruszenie przepisów dotyczących przyznawania pomocy z PROW jest istotnym czynnikiem wpływającym na właściwe, tj. zgodne z celami polityki rozwoju obszarów wiejskich wydatkowanie środków objętych tym programem oraz stanowi ważny element ochrony interesów finansowych UE.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zakresu odpowiedzialności jaka ma zastosowanie w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW.

## 2. Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Na wstępie należy wyjaśnić samo pojęcie odpowiedzialności prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności administracyjnej i karnej.

Zagadnienie odpowiedzialności prawnej w literaturze prawniczej ujmowane jest w sposób zróżnicowany, zależnie od gałęzi prawa i dziedziny szczegółowej, w jakiej jest ono rozpatrywane. W ramach poszczególnych gałęzi prawa mowa jest o odpowiedzialności cywilnej, karnej, administracyjnej, konstytucyjnej itd.

Pośród proponowanych w literaturze propozycji<sup>5</sup> ujęcia odpowiedzialności prawnej, jako kategorii ogólnej, na uwagę zasługuje przede wszystkim propozycja W. Langa, często przywoływana i powszechnie akceptowana w doktrynie,<sup>6</sup> zgodnie z którą **przez odpowiedzialność prawną należy rozumieć zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, które można prawnie przypisać określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym.**<sup>7</sup> Ujemne konsekwencje, o których jest mowa w definicji odpowiedzialności prawnej określić można mianem sankcji prawnych.<sup>8</sup>

5 Przegląd propozycji różnych definicji odpowiedzialności prawnej przedstawiony został m.in. przez W. Kruka zob. Pojęcie odpowiedzialności prawnej (analiza wybranych zagadnień), „Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3, s. 112–113.

6 Definicję tą przywołują m.in.: W. Radecki, Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska, Dębie 1990, s. 62; M. Górski, Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej, Warszawa 2008, s. 11; A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi, Warszawa 2009, s. 27; M. Wincenciak, Sankcja w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 19; J. Jerzmański, Odpowiedzialność administracyjna, (w:) Instytucje prawa ochrony środowiska, geneza, rozwój, perspektywy, (red.) W. Radecki, Warszawa 2010, s. 398.

7 Zob. W. Lang, Struktura odpowiedzialności prawnej, ZNUMK, Prawo, Toruń 1968, t. 8, z. 31, s. 12. Definicja zawarta w tej pracy jest przywoływana w większości opracowań dotyczących odpowiedzialności prawnej.

8 Wprawdzie samo pojęcie sankcji nie jest rozumiane w prawie jednolicie, jednak większość autorów uznaje, że sankcja prawna oznacza ogół ujemnych (niekorzystnych) konsekwencji (skutków) natury majątkowej lub osobistej za naruszenie (nieprzestrzeżenie) normy prawnej. Zob. m.in. M. Stahl, Sankcje administracyjne – problemy węzłowe, (w:) Sankcje administracyjne Blaski i cienie, (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa, 2011, s. 21; P. Chmielnicki, Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wpłaty i koszty działania, (w:) Sankcje administracyjne Blaski..., s. 34; M. Wincenciak, Sankcje w prawie..., s. 15 i 17; J. Filipek, Sankcja w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 873; M. Lewicki, Pojęcie sankcji prawnej

## 2.1. Odpowiedzialność karna

**Odpowiedzialność karna oznacza ponoszenie przez dany podmiot ujemnych konsekwencji, w postaci sankcji karnej, za przypisany mu czyn podlegający ujemnej kwalifikacji normatywnej w ustawie karnej.** W Polsce jest to odpowiedzialność za przestępstwa, a przy szerokim rozumieniu prawa karnego, także odpowiedzialność za wykroczenia.<sup>9</sup>

Odpowiedzialność taka zachodzi, gdy zostaną kumulatywnie spełnione wszystkie jej przesłanki. Odpowiedzialność karną ponosi się więc (1) za czyn (2) zabroniony przez normy prawa karnego (tj. wypełniający opis zawarty w typie czynu zabronionego i jednocześnie nie objęty okolicznością wyłączającą odpowiedzialność karną<sup>10</sup>), (3) zawiniony (tj. popełniony przez osobę zdolną do zawinienia w jednej z form zawinienia), (4) społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy. Odpowiedzialność karną może ponosić tylko człowiek (osoba fizyczna), który popełnił czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Podmiotowym warunkiem odpowiedzialności karnej jest wina indywidualna, przypisana osobie fizycznej w trybie określonym przez prawo karne (zasada *nullum crimen sine culpa*). Przedmiotowym warunkiem tej odpowiedzialności jest natomiast popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary. Czynem zabronionym jest zachowanie się człowieka o znamionach określonych w ustawie karnej (art. 115 § 1 kk.), tj. jest wyłącznie taki czyn, który został zakazany przez odpowiedni przepis kodeksu karnego, kodeksu wykroczeń lub przepis karny zamieszczony w innej ustawie.

## 2.2. Odpowiedzialność administracyjna

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej stwarza w doktrynie i w praktyce stosowania prawa istotne problemy. Odpowiedzialność administracyjną można definiować w sposób pozytywny i negatywny. Od strony negatywnej odpowiedzialność administracyjna rozumiana jest jako odpowiedzialność prawna niebędąca odpowiedzialnością karną ani odpowiedzialnością cywilną.<sup>11</sup> Jednak ujęcie to wydaje się zbyt mało precyzyjne. Od strony pozytywnej odpowiedzialność administracyj-

w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 64; L. Dziewiecka–Bokun, Sankcja prawna w prawie administracyjnym, AUWR 1972, Prawo 36, s. 40.

9 W literaturze rozróżnia się odpowiedzialność karną *sensu stricto* (tj. odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwa) oraz *sensu largo* (obejmującą odpowiedzialność zarówno za przestępstwa jak i za wykroczenia). Zob. W. Cieślak, Prawo karne, zarys instytucji i naczelné zasady, Warszawa 2010, s. 71, A. Marek, Prawo karne, Warszawa 2009, s. 236. Odpowiedzialność za wykroczenia opiera się na analogicznych zasadach jak odpowiedzialność za przestępstwa; rodzajowo zbliżony jest też system kar i środków karnych. Można więc powiedzieć, że ukaranie za wykroczenie jest odpowiedzialnością karną o zredukowanych konsekwencjach prawnych. Zob. A. Marek, Kodeks Karny, Komentarz, Warszawa, 2010, s. 17.

10 Przykładowo wyłączenie bezprawności ze względu na obronę konieczną – art. 25 § 1 kk.

11 Zob. J. Boć, E. Samborska–Boć, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, (w:) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska–Boć, Ochrona Środowiska, Wrocław 2008, s. 360; K. Kwaśnicka, Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2011, s. 50, A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna w obrocie..., s. 39 i s. 43.

na nie jest ujmowana w doktrynie jednolicie, chociaż zauważalna jest pewna powtarzalność ujęć tego zagadnienia.

Posiłkując się ogólną definicją odpowiedzialności, można wskazać, że **odpowiedzialność administracyjna oznacza zasadę ponoszenia przez osoby fizyczne albo jednostki organizacyjne przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, za działania bądź zaniechania stanowiące naruszenie nakazów lub zakazów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub w aktach administracyjnych o charakterze indywidualnym**. Z tak rozumianą odpowiedzialnością związane są prawne formy odpowiedzialności administracyjnej w postaci sankcji administracyjnych (m.in. kary pieniężne, decyzje ograniczające działalność naruszciciela).

Odpowiedzialność tę charakteryzuje kilka cech, przy czym trudno jest wskazać cechę, której zaistnienie pozwalałoby na stwierdzenie, iż z całą pewnością w danym przypadku mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną.

Przede wszystkim wskazać należy, że środki prawne odpowiedzialności administracyjnej („ujemne konsekwencje”, czyli sankcje) realizowane są w „swoistych dla administracji formach i procedurze”. Cecha ta niewątpliwie ma kluczowe i zasadnicze znaczenie i na gruncie obowiązujących przepisów można traktować ją jako najprostszy sposób zidentyfikowania tego rodzaju odpowiedzialności (**brak tej cechy przesądza bowiem o tym, że nie mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną**). Jednak samodzielnie cecha ta nie przesądza jeszcze o charakterze odpowiedzialności. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby o tym, z jakim charakterem odpowiedzialności mamy do czynienia, decydował ustawodawca poprzez wybór administracyjnej metody regulacji.<sup>12</sup>

Tradycyjnie uznaje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej.<sup>13</sup> W doktrynie pojawiają się jednak postulaty, aby uwzględnić element subiektywny czynu sankcjonowanego.<sup>14</sup>

12 Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby bowiem w szczególności, że poprzez zastosowanie terminologii właściwej dla prawa administracyjnego i wykorzystanie instytucji prawa administracyjnego prawodawca mógłby przenieść na grunt prawa administracyjnego odpowiedzialność karną.

13 Zob. M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4 s. 140; W. Radecki, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, Warszawa 2002, s. 81; A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna, (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, (red.) J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 695; tenże Odpowiedzialność administracyjna w obrocie..., s. 50; L. Klat-Wertelecka, Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna, (w:) Sankcje administracyjne. Blaski..., s. 68 i s. 71; E.K. Czech, Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę, Białystok 2008, s. 215; W. Radecki, Odpowiedzialność prawna podmiotów..., s. 95.

14 Zob. M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych... s. 143; W. Radecki, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska..., s. 81; K. Kwaśnicka, Odpowiedzialność administracyjna w..., s. 93.

Odpowiedzialność administracyjną ponosić mogą zarówno osoby fizyczne, osoby prawne jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. To w sposób istotny odróżnia odpowiedzialność administracyjną od odpowiedzialności karnej, ale i od odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

W ramach tak zdefiniowanej odpowiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej jako podstawowa, wyodrębnić można (1) odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne,<sup>15</sup> (2) odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych, w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne. Odpowiedzialność drugiego rodzaju powoduje szczególne trudności w zakresie jej odróżnienia od odpowiedzialności karnej. Sankcje te stanowią zwykle typową represję („karę”) za naruszenie norm.<sup>16</sup>

Zaletą odpowiedzialności administracyjnej, w porównaniu do odpowiedzialności karnej, jest istotne odformalizowanie procesu stosowania sankcji. Subsumcja stanu faktycznego sprowadza się bowiem do ustalenia czy określone działanie naruszało normę prawną (czy było bezprawne). Zwykle nie ma potrzeby ustalania winy, poza tym odpowiedzialność może być przypisana dowolnemu podmiotowi, a nie wyłącznie osobie fizycznej. Nakładanie sankcji administracyjnych może odbywać się szybciej od nakładania sankcji w postępowaniu karnym, nie jest bowiem w proces ten angażowany wymiar sprawiedliwości.<sup>17</sup> Odpowiedzialność administracyjna dominuje nad karną z punktu widzenia skuteczności i szybkości postępowania, jednak, w porównaniu z odpowiedzialnością karną, zdecydowanie osłabieniu ulega tu gwarancyjność postępowania.<sup>18</sup>

### 2.3. Granica między odpowiedzialnością administracyjną i karną

Na podstawie zarysowanych powyżej charakterystyk odpowiedzialności karnej i administracyjnej wskazać można kilka zasadniczych różnic pomiędzy tymi rodzajami odpowiedzialności. W przypadku odpowiedzialności karnej sankcja wymierzana jest przez sąd, wyłącznie osobom fizycznym, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania karnego (ewentualnie kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia). Podstawą odpowiedzialności jest wyczerpanie znamion czynu zabronionego poprzez działanie lub zaniechanie, przypisywalność

15 Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej.

16 Przy tym w sytuacji gdy nałożenie tych sankcji nie jest zależne od winy trudno mówić o funkcji represyjnej, sankcje te stanowią wtedy po prostu dolegliwość finansową.

17 Zob. M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym..., s. 102.

18 Zob. S. Zółtek, Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności, Warszawa 2009, s. 210.

winy oraz społeczna szkodliwość czynu w stopniu większym niż znikomy. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej sankcja nakładana jest natomiast zarówno na osoby fizyczne, jak też na osoby prawne, w drodze decyzji administracyjnej, w postępowaniu uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego, a podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność zachowania, bez potrzeby wykazywania winy.

Powyżej wskazane różnice mają jednak charakter niejako wtórny, są konsekwencją przejętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego.

Podstawowy problem polega jednak na wskazaniu różnic dotyczących istoty odpowiedzialności administracyjnej i karnej, które z jednej strony stanowić powinny wytyczną dla ustawodawcy przy w prowadzaniu odpowiedzialności z tytułu różnego rodzaju naruszeń prawa, a z drugiej strony pozwolą ocenić przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne. Jest to o tyle ważne, że konstytucja wprowadza szczegółowo określone gwarancje w zakresie odpowiedzialności karnej (w szczególności prawo do sądu, prawo do obrony, domniemanie niewinności, a także pośrednio zasadę *ne bis in idem*).

Trudno jest jednak określić jasne, czytelne i uniwersalne kryterium materialne, decydujące o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) w praktyce kwalifikowane jako podlegające penalizacji, albo też jako podlegające karze administracyjnej (pieniężnej). Zwykle przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restrykcyjnego – także prewencja.<sup>19</sup>

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje kodeks karny, a ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialność karna” nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w konstytucji.<sup>20</sup> W świetle orzecznictwa TK stwierdzić można, że zawarte w konstytucji gwarancje odnoszą się nie tylko do odpowiedzialności karnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialności za przestępstwa, ale również do innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar wobec jednostki,<sup>21</sup> a zatem do postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, co jest pojęciem szerszym od postępowania karnego regulowanego

19 Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011, sygn. P 90/08.

20 Zob. m.in. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02; wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03. Utrwalonym poglądem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest to, że terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować poprzez znaczenie przypisywane przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej. Zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 i przywołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

21 Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

w kpk.”<sup>22</sup> Przy tym, za środki prawne o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym), TK uznawał różnego rodzaju opłaty i zobowiązania pieniężne.<sup>23</sup>

Od kilkudziesięciu lat zauważalny jest proces polegający na wprowadzaniu w miejsce odpowiedzialności karnej (*sensu largo*) odpowiedzialności administracyjnej.<sup>24</sup> Coraz częściej konieczne jest zatem dokonywanie oceny obowiązujących już rozwiązań prawnych pod kątem ich zgodności ze wzorcem konstytucyjnym dotyczącym szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym.<sup>25</sup> W szczególności dużo kontrowersji wywołuje zgodność z zasadą *ne bis in idem*.

W tym kontekście dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną czy też z karą (w ujęciu najszerszym) przydatne jest odwołanie się do orzecznictwa ETPCz dotyczącego art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (konwencja europejska).<sup>26</sup> W nawiązaniu do tego przepisu ETPCz posługuje się trzema tzw. „kryteriami Engela”.<sup>27</sup>

Pierwsze kryterium Engela dotyczy przyporządkowania przepisu do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym. Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym,<sup>28</sup> natomiast uznanie w prawodawstwie krajowym określonego środka za niekarny nie jest wystarczające, traktowane jest przez ETPCz za ledwie jako punkt wyjścia dla dalszej analizy.

W ramach drugiego kryterium Engela ETPCz bada krąg adresatów regulacji, która przewiduje sankcję za określone naruszenie oraz cel regulacji. Jeżeli sankcja zmierza przede wszystkim do represji i prewencji, wskazuje to na sankcję kar-

22 Zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

23 Zob. wyrok z dnia 18 listopada 2010 r. P 29/09; wyrok z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06.

24 W literaturze wskazuje się cały szereg przykładów zastępowania w poszczególnych ustawach "klasycznych" przepisów karnych przepisami o karach pieniężnych wymierzanych w trybie administracyjnym osobom fizycznym i karnym. W. Radecki jako najbardziej jaskrawy przykład przywołuje zmiany dokonane w prawie morskim, w prawie atomowym, w ustawodawstwie dotyczącym ochrony środowiska i rolnictwa ekologicznego. Zob. W. Radecki, Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnym ochrony środowiska, (w:) Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu, (red.) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 535–545. Podobnie T. Bojarski przywołuje przykład prawa morskiego i atomowego, a ponadto wskazuje na zmiany dokonane w ustawie o transporcie drogowym. Zob. T. Bojarski, Z problematyki form odpowiedzialności na styku z odpowiedzialnością karną, Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, (red.) Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiuk, Przemysł – Rzeszów 2011, s. 89–91.

25 Zob. wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09.

26 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Polskę 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284, ze zm.), zmieniona i uzupełniona Protokołami ratyfikowanymi przez Polskę.

27 Nazywanymi tak w ślad za wyrokiem, w którym je po raz pierwszy sformułował wyrok ETPC (wielka izba) z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel przeciwko Holandii (skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), zob. Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 15 grudnia 2011 r. sprawa C 489/10, pkt 46.

28 Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00.

na.<sup>29</sup> Za karnym charakterem sankcji przemawia też skierowanie regulacji do ogółu, a nie – jak w przepisach dyscyplinarnych – do grupy, która posiada określony status.<sup>30</sup> Brak jest natomiast charakteru karnego, jeżeli sankcja zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych.<sup>31</sup> Poza tym, ETPCz bada, czy karanie za określone naruszenia służy ochronie dóbr prawnych, których ochrona zwykle zapewniana jest poprzez normy karne.<sup>32</sup>

Trzecie kryterium Engela dotyczy rodzaju i surowości grożącej kary.<sup>33</sup> W przypadku kar pozbawienia wolności stosuje się ogólnie domniemanie karnego charakteru sankcji, które można obalić tylko w wyjątkowych przypadkach.<sup>34</sup> Również kary pieniężne, których nieuiszczenie grozi karą pozbawienia wolności lub wpisaniem do rejestru karnego, przemawiają zasadniczo za charakterem karnym.<sup>35</sup>

Kryteria drugie i trzecie są niezależne, wystarczy spełnienie jednego z nich, chociaż można też uwzględniać je łącznie.<sup>36</sup>

W świetle orzecznictwa ETPC stwierdzić zatem można, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa, ale kryteriami takimi są także charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość sankcji.<sup>37</sup>

### 3. Odpowiedzialność prawna w aktach prawnych regulujących PROW

W świetle zaproponowanej definicji odpowiedzialności prawnej zasadne jest ustalenie elementów konstrukcyjnych odpowiedzialności prawnej, jaka ma miejsce w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW, tj. podmiotów, które ponoszą odpowiedzialność, zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji, zasad, na podstawie których przypisuje się odpowiedzialność oraz negatywnych konsekwencji przewidzianych w normach prawnych.

29 Zobacz wyroki ETPCz: z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939); z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 39665/98 i 40086/98).

30 Wyroki ETPCz: z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom (skarga nr 8544/79); z dnia 2 września 1998 r. w sprawie Lauko przeciwko Słowacji (skarga nr 26138/95).

31 Wyrok ETPCz: z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila przeciwko Finlandii (skarga nr 73053/07).

32 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939).

33 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939).

34 Wyroki ETPCz: (wielka izba) z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel przeciwko Niderlandom (skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72); z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 39665/98 i 40086/98).

35 Wyrok ETPCz z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Žugić przeciwko Chorwacji (skarga nr 3699/08).

36 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji (wielka izba) (skarga nr 14939).

37 Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r. Zolotukhin przeciwko Rosji, (skarga nr 14939/03).



### 3.1. Podmiot odpowiedzialny

Odpowiedzialność prawną w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW ponoszą przede wszystkim beneficjenci PROW, tj. podmioty, do których adresowana jest pomoc.<sup>38</sup>

Definicja beneficjenta, dla potrzeb realizacji PROW, zawarta została w rozporządzeniu 1698/2005. Zgodnie z nią „beneficjent” to „*podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie*”.<sup>39</sup> Z definicji tej wynika, że beneficjentem jest osoba, której pomoc została już przyznana lub osoba, na rzecz której dokonano płatności.<sup>40</sup> Podkreślić jednak należy, że w odniesieniu do każdego z działań określone zostały wymagania, jakie należy spełniać, aby uzyskać pomoc, zatem beneficjentem może być wyłącznie podmiot spełniający te wymagania. W sposób najogólniejszy wymagania te podzielić można na trzy grupy, tj. odnoszące się do rodzaju podmiotu (osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej),<sup>41</sup> cech podmiotu (są to kryteria służące prawnemu wyodrębnieniu potencjalnych beneficjentów wsparcia, czyli podmiotowe przesłanki uzyskania przewidzianej programem pomocy<sup>42</sup>) i rodzaju prowadzonej przez niego działalności.<sup>43</sup>

Zauważyć należy, że z samego faktu spełniania przez określony podmiot wymagań uprawniających do uzyskania pomocy z PROW nie wynika, iż podmiot taki może ponosić odpowiedzialność prawną z tego tytułu, bowiem z faktem tym nie są związane jeszcze żadne obowiązki. Powstają one dopiero w związku z podjęciem działań zmierzających do uzyskania pomocy, tj. z momentem złożenia wniosku o przyznanie pomocy.<sup>44</sup>

38 Zob. P. Blajer, Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”, PPR 2010, nr 1, s. 14.

39 Art. 2 pkt h rozporządzenia 1698/2005.

40 Proces uzyskiwania pomocy jest dwuetapowy. W pierwszym etapie rozpatrywane są wnioski o przyznanie pomocy w ramach poszczególnych działań. Pozytywne rozpatrzenie tego wniosku skutkuje wydaniem decyzji po przyznaniu pomocy lub podpisaniem umowy o przyznaniu pomocy (zależnie od rozwiązania prawnego przyjętego w danym działaniu). Na tej podstawie podmiot, któremu została przyznana pomoc składa wnioski o płatność do agencji płatniczej i dopiero pozytywnie rozpatrzony wniosek o płatność stanowi podstawę do dokonania płatności.

41 Są działania gdzie beneficjentami mogą być wyłącznie osoby fizyczne (w trzech działaniach), wyłącznie jednostki organizacyjne, tj. osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (w czterech działaniach), albo zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne (w większości przypadków).

42 Kryteria te są zróżnicowane dla poszczególnych działań. Jedynie tytułem przykładu wskazać można na kryteria formalne, dotyczące obowiązku wpisu do różnego rodzaju ewidencji i rejestrów; kryterium przestrzegania określonych norm; kryterium obszarowe; kryteria obligacyjne, uzależniające pomoc od przyjęcia przez beneficjenta określonych zobowiązań; a w odniesieniu do osób fizycznych kryterium kwalifikacji rolniczych, osobistego prowadzenia gospodarstwa, wieku, Zob. P. Blajer, Beneficjenci..., s. 20.

43 Najczęściej jest to działalność typowo rolnicza (produkcja roślinna lub zwierzęca), czasem o charakterze bardziej wyspecjalizowanym. Szerzej zob. P. Blajer, Beneficjenci..., s. 26–31.

44 Z tym też momentem powstaje możliwość naruszenia norm określających zasady przyznawania pomocy i ten moment kluczowy jest z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej.

Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność prawną w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW ponosić mogą nie tylko beneficjenci PROW, tj. podmioty spełniające kryteria uzyskania pomocy, ale także podmioty, które wystąpiły o pomoc w ramach danego działania, ale pomoc nie została im przyznana w związku z tym, że nie mogą być beneficjentami z braku spełniania wymagań podmiotowych, określonych dla danego działania.

Podmiotami odpowiedzialnymi w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW są zatem beneficjenci PROW oraz inne podmioty, które jedynie wnioskowały o pomoc, przy czym składając wniosek, nie spełniały wymagań dla uzyskania pomocy w ramach danego działania (określić je można terminem „wnioskujący o pomoc”).

### **3.2. Pozostałe elementy konstrukcyjne odpowiedzialności związanej z uzyskiwaniem pomocy z PROW**

Zdarzenia związane z uzyskiwaniem pomocy z PROW podlegające ujemnej kwalifikacji, zasady na podstawie której przypisuje się je podmiotowi odpowiedzialnemu oraz negatywne konsekwencje zaistnienia tych zdarzeń, warto rozpatrywać łącznie. Te elementy konstrukcyjne odpowiedzialności są bowiem ściśle ze sobą powiązane.

Odpowiedzialność prawna beneficjentów i wnioskujących o pomoc z PROW uregulowana jest, jak wspomniane zostało na wstępie, w wielu aktach prawnych na szczeblu unijnym i krajowym. Na szczeblu unijnym podstawowe znaczenie ma rozporządzenie **2988/95**<sup>45</sup> oraz rozporządzenie **65/2011**.<sup>46</sup> Akty te mają zróżnicowane cele (w przypadku pierwszego jest to ochrona interesów finansowych UE, w przypadku drugiego cele wspólnej polityki rolnej) i stosowana jest w nich zróżnicowana terminologia, co wymaga szczególnej uwagi przy dokonywaniu ich wykładni, tym bardziej że są one ściśle ze sobą powiązane.

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu odpowiedzialności związanej w uzyskiwaniem pomocy z PROW ma rozporządzenie 2988/95, bowiem sankcje w aktach unijnych odnoszących się do poszczególnych polityk, w tym do WPR, powinny być ustanawiane z uwzględnieniem tego właśnie rozporządzenia.<sup>47</sup> Rozporządzenie 2988/95 określa ogólne reguły i zasady sankcjonowania naruszenia przepisów unijnych w zakresie, w jakim to naruszenie spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie UE, m.in. poprzez nieuzasadniony wydatek (naruszenie takie w rozporządzeniu tym określane jest jako „nieprawidłowość”).

---

45 Rozporządzenie Rady Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1).

46 Rozporządzenie Komisji (UE) nr **65/2011** z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8).

47 Zob. preambułę do rozporządzenia 2988/95.

Z rozporządzenia tego wynika, iż jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są przez nią zarządzane, jest kwalifikowane jako „nieprawidłowość” i prowadzi do stosowania określonych w prawie unijnym sankcji (nazwanych w tym rozporządzeniu „środkami i karami administracyjnymi”).<sup>48</sup> Sankcje te mają być wprowadzane w prawie unijnym w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa unijnego, mają być one skuteczne, proporcjonalne i odstraszać.<sup>49</sup> Co więcej, w aktach prawa unijnego powinno się określać charakter oraz zakres tych sankcji z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.<sup>50</sup> W rozporządzeniu tym wprowadzona została zasada, zgodnie z którą stosować można tylko sankcje przewidziane w aktach prawnych obowiązujących w chwili dopuszczenia się sankcjonowanego naruszenia,<sup>51</sup> określony został też ogólny termin przedawnienia (4 lata) oraz zasady jego przerywania i zawieszenia.<sup>52</sup>

Należy jednak zwrócić uwagę na specyficzną rolę rozporządzenia 2988/95. Z jego treści wynika bowiem, że prawodawca unijny powinien określić przepisy sektorowe ustanawiające sankcje,<sup>53</sup> które powinny być zgodne z zasadami ogólnymi ustanowionymi w rozporządzeniu 2988/95.<sup>54</sup> Wnioskować z tego można, iż rozporządzenie 2988/95 nie stanowi samodzielnej podstawy nakładania sankcji na beneficjentów.<sup>55</sup> Wniosek taki potwierdzony został w orzecznictwie TSUE.<sup>56</sup> Powyższe oznacza, że podstawą odpowiedzialności beneficjentów i osób wnioskujących o pomoc z PROW są przepisy rozporządzeń sektorowych, tj. w tym przypadku rozporządzeń z zakresu WPR, przy czym w procesie ich wykładni należy uwzględniać przepisy rozporządzenia 2988/95.

Aktem prawnym dotyczącym pomocy uzyskiwanej z PROW, w którym określa się odpowiedzialność w związku z zaistnieniem nieprawidłowości jest przede wszystkim rozporządzenie 65/2011.

Na podstawie powyższych rozporządzeń odpowiedzialność za nieprawidłowości związane z uzyskiwaniem pomocy z PROW podzielić można na dwa rodzaje.

48 Zob. art. 1 rozporządzenia 2988/95.

49 Art. 2 ust. 1 do rozporządzenia 2988/95.

50 Art. 2 ust. 3 do rozporządzenia 2988/95.

51 Art. 2 ust. 2 do rozporządzenia 2988/95.

52 Zob. art. 3 do rozporządzenia 2988/95.

53 Zob. art. 2 ust. 2 oraz ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, a w szczególności z jego ust. 3, w związku z motywami piątym i ósmym preambuły to tego rozporządzenia.

54 Zob. motyw siódmy preambuły do rozporządzenia 2988/95

55 Jest to zatem wyjątek od zasady bezpośredniej skuteczności rozporządzenia.

56 Zob. wyrok z dnia 28 października 2010 r w sprawie C 367/09 Belgisch Interventie – en Restitutiebureau, pkt 33; wyrok z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie C 420/06 Jager, Zb.Orz. s. 11315 , pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

### 3.2.1. Odpowiedzialność podstawowa

W ramach odpowiedzialności podstawowej sankcją („środkiem”), jaka powinna mieć zastosowanie w przypadku zaistnienia nieprawidłowości, jest obowiązek zwrotu bezprawnie uzyskanej przez beneficjenta korzyści (pomocy), powiększonej ewentualnie o odsetki.<sup>57</sup> W przypadku natomiast podjęcia przez osobę ubiegającą się o pomoc działań zmierzających do sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania korzyści (pomocy) pomoc nie powinna być takiej osobie przyznana.<sup>58</sup>

Podobnie w rozporządzeniu 65/2011 przewiduje się zakaz dokonywania płatności na rzecz osób, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyły warunki wymagane do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia<sup>59</sup> oraz ustanowiono obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanej płatności wraz z odsetkami, których stopa obliczana ma być zgodnie z przepisami prawa krajowego.<sup>60</sup> Sankcje te stanowią ujemne konsekwencje stanowiące element struktury odpowiedzialności podstawowej. Odpowiedzialność ta znajduje zastosowanie do wszelkich działań objętych PROW, bowiem przepis ustanawiający sankcje zawarty został w części I rozporządzenia 65/2011 zawierającej przepisy ogólne.

Na obowiązek zwrotu pomocy pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, wraz z odsetkami, wskazują także przepisy krajowe.<sup>61</sup> W przepisach krajowych precyzuje się, że za pomoc pobraną nienależnie uważana jest w szczególności pomoc: (1) wypłacona beneficjentowi, który nie wykonuje operacji<sup>62</sup> w całości lub w części lub obowiązków związanych z jej wykonaniem; (2) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem; (3) wypłacona bez podstawy prawnej lub w wysokości wyższej niż określona na realizację operacji.

Odpowiedzialność ta nie ma charakteru absolutnego, przewiduje się bowiem szczególne okoliczności, w których pomimo zaistnienia nieprawidłowości sankcja

57 Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2988/95.

58 Art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2988/95.

59 Art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011.

60 Art. 5 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

61 Zob. art. 28 ust. 1. ustawy o ROW. Poza tym, w niektórych rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanych na podstawie Ustawy o ROW, określających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej dla poszczególnych działań, wymieniono szczegółowo zasady cofnięcia i zmniejszenia pomocy, z wskazaniem konkretnych naruszeń i przypisanych do nich wielkości zmniejszeń. Przykładowo: rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443.); Rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, (Dz.U. Nr 122, poz. 791).

62 Zgodnie z art. 2 pkt e rozporządzenia 1698/2005: „operacja” jest to „projekt, umowa lub porozumienie lub inne działanie wybrane zgodnie z kryteriami ustanowionymi dla danego programu rozwoju obszarów wiejskich i wykonywane przez jednego lub wielu beneficjentów, w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w art. 4”.

nie jest nakładana. Przede wszystkim w oparciu o rozporządzeni 174/2006 wprowadzone zostały w ustawie o ROW<sup>63</sup> przypadki siły wyższej i wyjątkowych okoliczności uzasadniających zwolnienie z odpowiedzialności.<sup>64</sup> Poza tym na podstawie przepisów unijnych,<sup>65</sup> w Ustawie o ROW jako zasadę przyjęto, iż w sytuacji gdy już po zakończeniu programu rozwoju obszarów wiejskich kwota pomocy bezprawnie uzyskanej przez beneficjenta nie przekracza równowartość kwoty 100 euro, nie ustala się kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych, a w konsekwencji nie stosuje się obowiązku zwrotu.<sup>66</sup>

### **3.2.1.1. Charakter prawny odpowiedzialności podstawowej**

Zważywszy na to, że mamy w tym przypadku wskazane ujemne konsekwencje (obowiązek zwrotu lub brak możliwości uzyskania pomocy), jest określone zdarzenie podlegające ujemnej ocenie normatywnej (wystąpienie nieprawidłowości) oraz możliwe jest wskazanie osoby, która dopuściła się tych nieprawidłowości (beneficjent lub podmiot wnioskujący o pomoc), zasadne jest stwierdzenie, iż mamy do czynienia z odpowiedzialnością prawną. Prawodawca unijny w sposób normatywny przesądził, iż nie jest to odpowiedzialność karna, wskazał bowiem wyraźnie, że sankcje te nie są uznawane za kary.<sup>67</sup> Poza tym, zauważyć warto, iż stosowanie tych sankcji jest niezależne od winy osoby dopuszczającej się naruszenia. Mamy tu zatem do czynienia z odpowiedzialnością obiektywną. Podstawową funkcją jaką można przypisać tej odpowiedzialności, jest funkcja prewencyjna, gdy naruszenie polega na podjęciu działań zmierzających do sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania korzyści oraz funkcja kompensacyjna, w tym przypadku, gdy naruszenie polega na bezprawnym uzyskaniu pomocy. W tym drugim przypadku dodatkowo występuje także funkcja prewencyjna. Odpowiedzialność ta nie realizuje natomiast

63 Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.).

64 W rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, s. 15, z późn. zm.) określone zostały kategorie siły wyższej i wyjątkowych okoliczności, w których można zrezygnować z żądania częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez beneficjenta, przy czym możliwość zastosowania tych podstaw zwolnienia z odpowiedzialności jest uzależniona od ich wprowadzenia do prawa krajowego (możliwość zastosowania tego zwolnienia wprowadzona została do prawodawstwa krajowego w Polsce art. 28 ust. 4 Ustawy o ROW). W art. 47 rozporządzenia 1974/2006 wymienia się m.in. takie kategorie jak: śmierć beneficjenta; długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu; katastrofa naturalna poważnie dotycząca grunty gospodarstwa.

65 Przyjęcie takiego rozwiązania było możliwe w oparciu o art. 33 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, str. 1, z późn. zm.) oraz art. 5a rozporządzenia Komisji Europejskiej (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGF i EFRROW (Dz. Urz. UE L 171 z 23.06.2006, s. 90 z późn. zm.), na podstawie których państwo członkowskie może wstrzymać procedurę windykacji w sytuacji, gdy kwota podlegająca zwrotowi przez beneficjenta w odniesieniu do płatności indywidualnej w ramach jednego programu pomocy nie przekracza sumy 100 euro, nie licząc odsetek.

66 Zob. art. 28a oraz 28b ustawy o ROW.

67 Art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

w żadnej mierze funkcji represyjnej. Osoba dopuszczająca się naruszeń, po zastosowaniu sankcji, nie uzyskuje bowiem pomocy, która jej po prostu nie przysługuje w braku spełniania wymogów albo też zobowiązana jest jedynie do zwrotu uzyskanej pomocy, która się jej nie należała. Poza tym, trudno byłoby mówić o słusznej odpłacie w sytuacji, gdy sankcja nakładana jest niezależnie od jakiegokolwiek winy osoby dopuszczającej się naruszenia.

Zasadne jest zatem uznanie, że w tych przypadkach, gdy obowiązek zwrotu pomocy lub zakaz jej otrzymania wynika z decyzji administracyjnej, mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną, a stosowanie wskazanych powyżej sankcji (środków) nie jest objęte gwarancjami konstytucyjnymi dotyczącymi odpowiedzialności karnej, w tym nie ma zastosowania zasada *ne bis in idem*.

### 3.2.2. Odpowiedzialność dodatkowa (represyjna)

Poza odpowiedzialnością podstawową w rozporządzeniu 2988/95 przewiduje się także odpowiedzialność mającą zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy nieprawidłowość dokonana została celowo lub na skutek zaniedbania,<sup>68</sup> a zatem opartą na zasadzie winy.

Wchodzące w strukturę tej odpowiedzialności ujemne, konsekwencje (sankcje) naruszenia przepisów dotyczących przyznawania pomocy określone zostały w rozporządzeniu 2988/95 jako „kary administracyjne”. W rozporządzeniu tym zawarty został katalog dopuszczalnych sankcji.<sup>69</sup> Pośród nich wymienia się m.in. kary pieniężne, zapłatę kwoty dodatkowej ponad tę bezprawnie uzyskaną, zwrot całości uzyskanej korzyści (pomocy), nawet gdy podmiot bezprawnie korzystał tylko z części pomocy, wycofanie lub wyłączenie korzyści (pomocy) za okres po dokonaniu nieprawidłowości.

Szczegółowa regulacja tego rodzaju odpowiedzialności zawarta została w rozporządzeniu 65/2011, gdzie sankcje wchodzące w jej zakres określane są mianem „zmniejszenia i wykluczenia”. Odpowiedzialność ta została ukształtowana w sposób oddzielny dla dwóch grup działań.

W przypadku działań objętych osią I i osią III oraz większości działań z osi IV i niektórych działań z osi II przyjęto jednolite dla tych działań rozwiązanie polegające na tym, że przy ocenie złożonego wniosku, a także w trakcie kontroli realizowanych już po przyznaniu pomocy ustala się kwotę, którą należałoby wypłacić beneficjentowi wyłącznie w oparciu o wniosek o płatność oraz kwotę, którą należy wypłacić beneficjentowi po sprawdzeniu kwalifikowalności wniosku o płatność, a następnie dokonuje się porównania obu tych kwot.

---

68 Art. art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

69 Przewiduje się 7 rodzajów kar administracyjnych.

Jeśli w wyniku porównania okaże się, że kwota, o jaką wnioskował beneficjent, przekracza o więcej niż 3% kwotę wynikającą z przeprowadzonej kontroli, stosuje się zmniejszenie płatności o różnicę pomiędzy tymi dwiema kwotami, chyba że beneficjent wykaże, że zawyżenie kwoty nastąpiło nie z jego winy.<sup>70</sup>

W przypadku stwierdzenia, że beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację, zastosowanie znajdują dwie dodatkowe sankcje. Po pierwsze, daną operację wyklucza się ze wsparcia, a beneficjent zobowiązany jest zwrócić całą kwotę uzyskanego w ramach tej operacji wsparcia. Ponadto beneficjenta wyklucza się z otrzymywania wsparcia, w ramach działania którym objęta była kwestionowana operacja w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia oraz w następnym roku kalendarzowym.<sup>71</sup>

W odniesieniu do większości działań objętych osią II i niektórych działań z osi VI odpowiedzialność, w tym rodzaj sankcji uzależniona jest od sposobu w jaki obliczana jest pomoc.

W przypadku, gdy pomoc uzależniona jest od wielkości obszaru, a we wniosku o płatność podany zostanie obszar większy od obszaru zatwierdzonego do pomocy, podstawą do obliczania pomocy jest obszar zatwierdzony, a nie wskazany we wniosku.<sup>72</sup> Jeśli jednak różnica ta przekracza 3% lub 2 ha, ale jest nie większa niż 20% zatwierdzonego obszaru, dodatkowa sankcja polega na tym, że pomoc obliczana jest w oparciu o obszar pomniejszy o podwojoną różnicę.<sup>73</sup> Z kolei gdy różnica ta przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, dodatkowa sankcja polega na tym, że pomoc nie jest przyznawana, a gdy różnica ta przekracza 50%, zastosowanie znajduje jeszcze jedna sankcja w postaci wykluczenia beneficjenta ponownie z uzyskiwania pomocy do wielkości różnicy pomiędzy obszarem wskazanym we wniosku o płatność a zatwierdzonym obszarem.<sup>74</sup> W sposób bardziej dotkliwy sankcjonuje się te przypadki, gdy różnice między obszarem zadeklarowanym we wniosku o płatność a zatwierdzonym obszarem wynikają z „celowego zawyżania powierzchni” obszarów. W takiej sytuacji pomoc, do której beneficjent byłby uprawniony nie jest przyznawana na dany rok kalendarzowy w ramach danego środka obszarowego, jeżeli różnica ta wynosi więcej niż 0,5% zatwierdzonego obszaru lub więcej niż 1 hektar.<sup>75</sup> Ponadto, gdy różnica ta przekracza 20%, następuje wykluczenie beneficjenta ponownie z uzyskiwania pomocy.

W przypadku, gdy pomoc uzależniona jest od liczby zwierząt, jeżeli liczba zwierząt zadeklarowana we wniosku o płatność przekracza liczbę zatwierdzonych

---

70 Art. 30 ust. 1 rozporządzenia 65/2011.

71 Art. 30 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

72 Zob. art. 16 ust. 3 rozporządzenia 65/2011.

73 Zob. art. 16 ust. 5 rozporządzenia 65/2011.

74 Zob. art. 16 ust. 5 rozporządzenia 65/2011.

75 Zob. art. 16 ust. 6 rozporządzenia 65/2011.

zwierząt stwierdzoną w wyniku kontroli, pomoc oblicza się na podstawie liczby zatwierdzonych zwierząt.<sup>76</sup> Ponadto oblicza się odsetek nieprawidłowości, dzieląc liczbę zwierząt przekraczającą liczbę zatwierdzonych zwierząt przez liczbę zatwierdzonych zwierząt<sup>77</sup> i jeśli odsetek ten nie przekracza 10%, to całkowitą kwotę pomocy pomniejsza się o ten odsetek. Jeśli odsetek nieprawidłowości mieści się w przedziale 10% – 20% to całkowitą kwotę pomocy pomniejsza się o dwukrotność ustalonego odsetka nieprawidłowości. Jeśli natomiast odsetek nieprawidłowości przekracza 20% pomocy nie przyznaje się, a ponadto gdy wspomniany odsetek przekracza 50%, beneficjenta wyklucza się ponownie z otrzymywania pomocy do wysokości równej kwocie odpowiadającej różnicy między liczbą zwierząt zadeklarowanych a liczbą zatwierdzonych zwierząt.<sup>78</sup> Także i w tym przypadku o wiele dotkliwiej traktuje się sytuacje, gdy różnica między liczbą zwierząt zadeklarowanych a liczbą zwierząt zatwierdzonych wynika z nieprawidłowości popełnionych umyślnie. W takim przypadku pomocy nie przyznaje się, a wykluczenie beneficjenta ponownie z otrzymywania pomocy następuje już przy odsetku nieprawidłowości większym niż 20%.<sup>79</sup>

W przypadku niezgodności z kryteriami kwalifikowalności innymi niż kryteria związane z wielkością obszaru lub liczbą zwierząt zadeklarowanych lub niespełnienia niektórych innych obowiązków pomoc objęta wnioskiem ulega zmniejszeniu lub nie jest przyznawana.<sup>80</sup> Kwotę zmniejszenia pomocy ustala się w szczególności na podstawie rozmiaru, zasięgu i trwałości stwierdzonej niezgodności, przy uwzględnieniu celów, którym miały służyć niespełnione kryteria.<sup>81</sup> Jeżeli niezgodność wynika z nieprawidłowości popełnionych umyślnie, beneficjenta wyklucza się z danego środka zarówno na dany rok kalendarzowy, w którym stwierdzono niezgodność, jak i na następny rok kalendarzowy.<sup>82</sup>

Poza powyższym zakresem odpowiedzialności ustalone zostały także zasady odpowiedzialności w zakresie naruszenia zobowiązań dotyczących wzajemnej zgodności (tj. zgodności z podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania oraz zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska<sup>83</sup> oraz minimalnymi wymogami dotyczącymi stosowania nawozów i środków ochrony roślin).<sup>84</sup> Gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony beneficjenta, stosuje się co do zasady obniżkę w wysokości 3% płatności, przy czym – o ile wskazuje na to kryterium „rozmiaru”, „zasięgu”, „trwałości” oraz „powtarzalności” – współczynnik

76 Zob. art. 17 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

77 Zob. art. 17 ust. 6 rozporządzenia 65/2011.

78 Zob. art. 17 ust. 5 rozporządzenia 65/2011.

79 Zob. art. 17 ust. 7 rozporządzenia 65/2011.

80 Zob. art. 18 ust. 1 rozporządzenia 65/2011.

81 Zob. art. 18 ust. 2 rozporządzenia 65/2011.

82 Zob. art. 18 ust. 3 rozporządzenia 65/2011.

83 Są one zawarte w art. 5 i 6 oraz w załączniku II i III rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

84 Zob. art. 51 rozporządzenia 1698/2005 oraz art. 21 rozporządzenia 65/2011.



obniżenia może zostać zmniejszony do 1% lubo zwiększony do 5% przez agencję płatniczą.<sup>85</sup> W sytuacji natomiast gdy beneficjent celowo dopuścił się stwierdzonej niezgodności, obniżka wynosi co do zasady 20% płatności, jednak może być obniżona do 15% lub zwiększona nawet do 100%, przy uwzględnieniu tych samych kryteriów, o których mowa powyżej.<sup>86</sup> Ponadto, w przypadkach o wyjątkowo dużym zasięgu, rozmiarze lub trwałości bądź też w przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności, rolnika wyklucza się z pomocy również w kolejnym roku kalendarzowym.<sup>87</sup> Z kolei w sytuacji, gdy z uwagi na swój rozmiar, wagę, zasięg i trwałość niezgodność uznać można za drobną, przewiduje się możliwość niestosowania zmniejszenia płatności, przy czym wymaga to uregulowania w przepisach krajowych (możliwość zastosowania tego wyjątku wprowadzona została do prawodawstwa krajowego ustawą o ROW<sup>88</sup>).

Zważywszy na dużą liczbę przewidzianych dla działań z osi II zmniejszeń, ustawodawca unijny określił też kolejność stosowania poszczególnych zmniejszeń, na wypadek gdyby zaistniała podstawa do kilku zmniejszeń równocześnie.<sup>89</sup>

### **3.2.2.1. Charakter prawny odpowiedzialności dodatkowej**

Niezależnie od wielości szczegółowych rozwiązań zastosowanych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działań odpowiedzialność dodatkową charakteryzują pewne szczególne cechy.

Przede wszystkim wskazać należy, że to organy administracyjne dokonują weryfikacji wniosku i to one decydują o zastosowaniu przewidzianych w rozporządzeniu 65/2011 ujemnych konsekwencji (w postaci zmniejszenia płatności, a przy umyślnym działaniu dodatkowych sankcji). Jeśli zatem sankcje te nakładane są w swoistych dla administracji formach i procedurze, co ma miejsce wtedy gdy pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnych, można domniemywać, że mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną (o ewentualnym wykluczeniu tego rodzaju odpowiedzialności mogłaby przesądzić dolegliwość sankcji, jej cel lub charakter naruszenia).

O karnym charakterze nie przesądza dolegliwość sankcji stosowanych w odpowiedzialności dodatkowej.<sup>90</sup>

85 Zob. art. 71 rozporządzenia 1122/2009 w zw. z art. 19 ust. 2 oraz 21 rozporządzenia 65/2011.

86 Zob. art. 72 ust. 1 rozporządzenia 1122/2009 w zw. z art. 19 ust. 2 oraz 21 rozporządzenia 65/2011.

87 Zob. art. 72 ust. 2 rozporządzenia 1122/2009 w zw. z art. 19 ust. 2 oraz 21 rozporządzenia 65/2011.

88 Zob. art. 28c ustawy o ROW.

89 Zob. art. 22 rozporządzenia 65/2011.

90 Podkreślić przy tym należy, że dolegliwość ta jest na tyle duża, że nie może stanowić argumentu przemawiającego za jednoznacznym uznaniem tego rodzaju odpowiedzialności za odpowiedzialność administracyjną ze względu na małą dolegliwość.

O tym, iż mamy do czynienia w tym przypadku z odpowiedzialnością karną w znaczeniu najszerszym (konstytucyjnym), nie przesądza też fakt oparcia w aktach prawnych dotyczących PROW odpowiedzialności represyjnej na zasadzie winy.<sup>91</sup>

Kluczowy dla oceny charakteru prawnego odpowiedzialności dodatkowej jest natomiast cel stosowania sankcji. Podkreślić należy, że przewidziane w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW sankcje przede wszystkim mają na celu zapewniać właściwą ochronę interesów finansowych UE.<sup>92</sup> Poza tym sankcje te stanowią integralną część programów pomocy w ramach wspólnej polityki rolnej,<sup>93</sup> a zatem mają przyczyniać się do skutecznej realizacji celów PROW oraz wspólnej polityki rolnej. Zaznaczyć też trzeba, że sankcje te nie są nakierowane na wyrządzenie osobistej dolegliwości i nie mają wyrażać negatywnej oceny moralnej podjętych przez beneficjenta lub podmiot wnioskujący o pomoc działań. Ich stosowanie nie powinno wpływać na to, jak właściwe władze państw członkowskich oceniają postępowanie odpowiednich podmiotów gospodarczych z punktu widzenia prawa karnego.<sup>94</sup>

Nie mniej istotny z punktu widzenia charakteru prawnego odpowiedzialności dodatkowej jest fakt, że sankcje objęte tym rodzajem odpowiedzialności skierowane są do ograniczonego kręgu adresatów. Mogą zostać bowiem nałożone wyłącznie na beneficjentów bądź na osoby, które nie spełniając kryteriów otrzymania pomocy, złożyły wnioski o jej przyznanie. Sankcje te w żadnym wypadku nie mogą być nałożone na osoby, które nie zaakceptowały, poprzez złożenie stosownego wniosku, warunków uzyskiwania pomocy. Co więcej, w tych przypadkach, gdy pomoc udzielana jest nie na podstawie decyzji administracyjnej, lecz na podstawie umowy cywilnoprawnej, sankcje te mają charakter kar umownych, nakładanych w związku z niewywiązaniem się ze zobowiązań umownych.

Charakter prawny sankcji stanowiących integralną część systemów wsparcia finansowego (a takimi są sankcje dodatkowe) został też niejako formalnie przesądzony. Mianowicie w rozporządzeniu 2988/95 wprost wskazane zostało, że sankcje takie mogą być stosowane niezależnie od wszelkich sankcji karnych, jeżeli nie są równoważne z tymi karami.<sup>95</sup>

Kwestia charakteru prawnego sankcji przewidzianych w aktach prawnych dotyczących wspólnej polityki rolnej poruszona jest w wielu orzeczeniach TSUE, w których Trybunał orzekał, że sankcje ustanowione w uregulowaniach wspólnej polityki

---

91 Nie ma żadnych przeszkód, aby i odpowiedzialność administracyjna oparta była oparta na zasadzie winy. Za bardzo trafne uznać należy rozwiązanie, w którym sankcje administracyjne nakładane są w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a dopiero zastosowanie sankcji bardziej dotkliwych wymaga wykazania działania umyślnego beneficjenta.

92 Zob. preambuła do rozporządzenia 2988/95.

93 Zob. preambuła do rozporządzenia 2988/95.

94 Zob. preambuła do rozporządzenia 2988/95.

95 Zob. art. 6 ust. 5 rozporządzenia 2988/95.

rolnej, takie jak czasowe wykluczenie podmiotu gospodarczego z systemu pomocy, nie mają charakteru karnego.<sup>96</sup> Odnosząc się do środka w postaci wykluczenia, Trybunał uznał, że 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.<sup>97</sup> TSUE 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.<sup>98</sup>

Podsumowując, stwierdzić można, że w tych działaniach, w których pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnej, a zatem w swoistych dla administracji formach i procedurze, odpowiedzialność dodatkowa, w której sankcjami są różnego rodzaju obniżenia kwoty pomocy lub wykluczenia z pomocy, jest odpowiedzialnością administracyjną, a nie karną. Przesądza o tym cel stosowania tych sankcji, ograniczony krąg adresatów oraz fakt, że sankcje te stanowią element programu pomocy, do którego przystąpienie jest dobrowolne.

### **3.2.2.2. Wina jako przesłanka odpowiedzialności dodatkowej**

Właściwie we wszystkich przypadkach odpowiedzialność dodatkowa oparta jest na zasadzie winy, przy czym dotkliwość sankcji uzależniona jest od stwierdzonego stopnia zawinienia.

Na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie zastosowane do działań objętych osią I i osią III oraz większości działań z osi IV i niektórych działań z osi II, polegające na zmniejszeniu płatności w przypadku różnicy przekraczającej 3%. Przede wszystkim należy zauważyć, że to zmniejszenie płatności następuje niejako „automatycznie”. Organ nie bada przyczyn zaistnienia tej różnicy, nie bierze też pod uwagę winy beneficjenta, co jest typowe dla odpowiedzialności administracyjnej. Interesującą konstrukcją zastosowaną w tym rozwiązaniu jest jednak oparcie odpowiedzialności na domniemaniu winy, które może być obalone. Beneficjent ma możliwość zwolnienia się z tej odpowiedzialności poprzez wykazanie braku swo-

96 Zob. wyroki TSUE: z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C 489/10 Bonda; 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 C240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I5383, pkt 25; a także z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I6453, pkt 43.

97 Zob. wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I6453, pkt 38.

98 Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I6453, pkt 41

jej winy. Warto podkreślić, że zarówno w doktrynie<sup>99</sup> jak i w orzecznictwie TK<sup>100</sup> wysuwana jest propozycja, aby odpowiedzialność administracyjna miała charakter odpowiedzialności obiektywnej, ale nie absolutnej. Zgodnie z tą koncepcją sankcje stosowane są automatycznie, jednak naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Rozwiązanie zastosowane w rozporządzeniu 65/2011 stanowi zatem przykład zastosowania w obowiązujących przepisach postulowanego rozwiązania.

Jeszcze bardziej „nietypową” konstrukcją dla odpowiedzialności administracyjnej zastosowaną w rozporządzeniu 65/2011 jest wprowadzenie swego rodzaju „kwalifikowanej” formy naruszeń polegających na działaniu umyślnym (sankcje stosuje się, gdy „beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację”). Powoduje to, że w tych „kwalifikowanych” przypadkach odpowiedzialność administracyjna oparta jest **na zasadzie winy umyślnej**. Jest to o tyle problematyczne, że to organ administracji, a nie sąd musi stwierdzić zaistnienie winy umyślnej, a warto przy tym zaznaczyć, że w nauce prawa administracyjnego koncepcja winy nie została wypracowana. Pomocniczo sięgać zatem należy do dorobku doktryny prawa cywilnego i prawa karnego.<sup>101</sup> Nie podejmując w tym miejscu nawet próby przedstawienia dorobku tych doktryn w tym zakresie, należy jednak podkreślić, że szczególnie problematyczne jest wykazanie winy umyślnej beneficjentów niebędących osobami fizycznymi.<sup>102</sup>

99 Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska...*, s. 81; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna...*, s. 695.

100 Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. Sygn. akt P 12/01.

101 Zwykle problematyka winy jest poruszana jako jedna z wielu kwestii, przy okazji omawiania odpowiedzialności administracyjnej lub sankcji administracyjnej. Zob. np.: A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, A.U.W. „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 60, s. 227; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych...*, s. 141; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska...*, s. 81.

102 Konstrukcja winy umyślnej charakterystyczna jest głównie dla prawa karnego, jednak w prawie tym nie przewiduje się odpowiedzialności osób prawnych, co wskazuje na potrzebę odwołania się do doktryny prawa cywilnego. Odwołanie się do najpopularniejszej w doktrynie prawa cywilnego konstrukcji winy anonimowej (organizacyjnej) nie jest w tym wypadku możliwe, bowiem w konstrukcji tej uznaje się, że stwierdzenie wadliwości organizacji funkcjonowaniu struktury organizacyjnej zastępuje dowód winy. Zob. J. Dąbrowa, *Odpowiedzialność deliktowa osoby prawnej za winę własną i cudzą*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. 16, s. 12. Zasadne będzie sięgnięcie do drugiej z koncepcji, zgodnie z którą osoba prawna ponosi odpowiedzialność albo za działanie swych organów albo ponosi odpowiedzialność za cudze czyny, zależnie od usytuowania bezpośredniego sprawcy, tj. osoby fizycznej względem osoby prawnej. Zob. J. Dąbrowa, *Odpowiedzialność deliktowa...* s. 17. Stąd uzasadnione jest odwołanie się do doktryny prawa karnego, gdzie dominuje kompleksowa teoria normatywna winy, według której wina jest pojęciem o złożonej strukturze, obejmującym zarówno ocenę (zarzucalność) jako przedmiot tej oceny (m.in. stan psychiczny sprawcy). Zob. A. Marek, *Ujęcie winy w prawie karnym jako problem kodyfikacyjny*, (w:) *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego*. Księga poświęcona pamięci prof. A. Wąska, Lublin 2005, s. 283; A. Wąsek, *Ewolucja prawo karnego ujęcia winy w powojennej Polsce*, „Przegląd Prawa Karnego” 1990, nr 4, s. 14. Opierając się na kompleksowej koncepcji winy, przy ustalaniu stopnia winy należy uwzględnić nie tylko przesłanki zarzucalności (zdolność do zawinienia, możliwość rozpoznania bezprawności czynu, normalna sytuacja motywacyjna), lecz również treść stosunku sprawcy do popełnienia czynu zabronionego (forma zamiaru, motyw, którymi kierował się sprawca), a także sposób działania, świadomość co do naruszenia obowiązku ostrożności lub też stopnia niedbalstwa związanego z takim naruszeniem. Wszystko to bowiem są okoliczności, bez uwzględnienia których nie można ocenić winy sprawcy. Zob. A. Marek, *Kodeks karny, Komentarz...*, s. 177.

#### 4. Odpowiedzialność karna

Niezależnie od zasad odpowiedzialności uregulowanych w aktach prawnych dotyczących PROW, należy wskazać, że czynności beneficjentów oraz osób wnioskujących o pomoc skutkujące zastosowaniem sankcji administracyjnych (np. w postaci obniżenia płatności lub wykluczenia) mogą wypełniać znamiona przestępstwa oszustwa gospodarczego (oszustwa subwencyjnego) określonego w artykule 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.<sup>103</sup> Przestępstwo to polega na przedkładaniu podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu w celu uzyskania m.in. subwencji lub dotacji od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi.<sup>104</sup> Zatem o ile będący osobą fizyczną beneficjent lub osoba wnioskująca o pomoc, albo też jeżeli osoba fizyczna działająca na rzecz tych osób, w celu uzyskania pomocy dopuści się penalizowanych czynów, podlega ona odpowiedzialności karnej (zagrożonej karą od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności). Sprawca musi jednak wiedzieć, że przedkłada fałszywe lub poświadczające nieprawdę dokumenty lub złożyć nierzetelne pisemne oświadczenie. Nie będzie zatem ponosił odpowiedzialności sprawca, który nie wiedział, że zawarte w przedłożonej przez niego dokumentacji dane są nieprawdziwe, ale przy zachowaniu wymaganej staranności mógł uniknąć przedłożenia wadliwych lub fałszywych dokumentów.<sup>105</sup>

W sytuacji gdy beneficjentem lub podmiotem wnioskującym o pomoc jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której przepisy ustawy przyznają zdolność prawną, podmiot ten nie będzie pociągnięty do odpowiedzialności karnej, natomiast jako **podmiot zbiorowy**<sup>106</sup> przy spełnieniu odpowiednich przesłanek może ponosić odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.<sup>107</sup> Ustawodawca jednocześnie wyraźnie

103 Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

104 Do znamion tego przestępstwa nie należy uzyskanie określonego w art. 297 § 1 świadczenia. Dokonanie tego przestępstwa następuje z chwilą przedłożenia fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów albo nierzetelnych pisemnych oświadczeń, niezależnie od tego, czy sprawca uzyskał finansowe wsparcie o które się ubiegał. Zob. A. Marek, Kodeks karny, Komentarz..., s. 635.

105 Zob. A. Marek, Kodeks karny, Komentarz..., s. 636.

106 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary „Podmiotem zbiorowym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.”

107 Dz.U. Nr 197, poz. 1661. W sposób najogólniejszy stwierdzić można, iż dla zastosowania tej odpowiedzialności musi być spełnionych kilka warunków. Mianowicie musiało dojść do popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, jednak nie dowolnego, a wymienionego w tej ustawie (oszustwo subwencyjne jest wymienione). Przestępstwo to musiało być popełnione przez osobę fizyczną działającą „w imieniu” lub „w interesie” podmiotu zbiorowego, a fakt jego popełnienia musi być potwierdzony orzeczeniem sądowym. Poza tym, musi zostać stwierdzone, czy w wyniku tego przestępstwa podmiot zbiorowy odniósł lub co najmniej mógł odnieść bezprawną korzyść. Co więcej dla przypisania tej odpowiedzialności konieczne jest też wykazanie, że do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej lub braku należytego nadzoru nad tą osobą ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego albo też że doszło

wskazał, że odpowiedzialność podmiotu zbiorowego nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego.<sup>108</sup>

## 5. Zbieg odpowiedzialności

Zbieg odpowiedzialności prawnej zaliczyć należy do szerszej kategorii zbiegu norm, a więc sytuacji, gdy do określonego zdarzenia znajdują zastosowanie zrekonstruowane z obowiązujących przepisów normy prawne, które wskazują odmienne konsekwencje prawne tych zdarzeń.<sup>109</sup> O zbiegu odpowiedzialności można mówić, gdy określone zdarzenia lub stany rzeczy podlegają ujemnej kwalifikacji normatywnej na podstawie co najmniej dwóch norm prawnych, w których przewiduje się niezależne od siebie ujemne konsekwencje dla podmiotu, któremu można przypisać to zdarzenie lub stan rzeczy. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w związku z uzyskiwaniem pomocy z PROW. Z jednej strony, zastosowanie znajduje odpowiedzialność administracyjna uregulowana w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW, a z drugiej strony, odpowiedzialność karna (gdy beneficjentem lub podmiotem wnioskującym o pomoc jest osoba fizyczna) lub odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary (w pozostałych przypadkach).

Ze względu na to, że ten sam czyn sankcjonowany jest na podstawie przepisów zawartych w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW oraz na podstawie przepisów kodeksu karnego, powstaje pytanie, czy nie mamy do czynienia z niedopuszczalnym w świetle zasady *ne bis in idem* zbiegiem odpowiedzialności.

Zasada *ne bis in idem* jest jedną z podstawowych zasad związanych z odpowiedzialnością karną. Z zasadą tą wiązane są dwojakiego rodzaju konsekwencje, tj. materialnoprawna, polegająca na zakazie dwukrotnego (wielokrotnego) karania za ten sam czyn, druga procesowa, zgodnie z którą zakazane jest ponowne wszczęcie postępowania w tej samej sprawie przeciwko temu samemu oskarżonemu.<sup>110</sup>

Zasada *ne bis in idem* nie została wyrażona bezpośrednio w treści konstytucji,<sup>111</sup> jednak Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji.<sup>112</sup> Znajduje też umocowanie w aktach prawa międzyna-

---

do niego w następstwie organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego.

108 Art. 6 ustawy o o.p.z.

109 Zob. A. Olejniczak, (w:) Kodeks cywilny, komentarz, t. III, Zobowiązania część ogólna, (red.) A. Kidyba, s. 471.

110 Zob. A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym, Białystok 2011, s. 31 i s. 36.

111 W doktrynie wyrażane są poglądy, iż Konstytucja nie przyznaje szczególnej ochrony związanej z jej przestrzeganiem. Zob. M. Jackowski, Konstytucjonalizacja zasady *ne bis in idem* w polskim porządku prawnym, „Przeegląd Sejmowy” 2011, z. 6, s. 79–80. Autor ten przytacza stanowiska przedstawicieli doktryny świadczące o nieuznaniu zasady *ne bis in idem* jako zasady konstytucyjnej.

112 Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, z dnia 12 kwietnia 2011 sygn. akt P 90/08.

dowego, m.in. w art. 4 ust. 1<sup>113</sup> protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanego w Strasburgu dnia 22 listopada 1984<sup>114</sup> oraz w art. 14 ust. 7<sup>115</sup> Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.,<sup>116</sup> a także w art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.<sup>117</sup>

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jasno, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych.<sup>118</sup> Podobne wnioski wynikają z orzecznictwa ETPCz, który wskazywał, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa,<sup>119</sup> ale kryteriami takimi są również: charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość kary.<sup>120</sup>

W związku z powyższym, o ile odpowiedzialność ustanowiona w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW zakwalifikowana zostałaby jako odpowiedzialność karna w znaczeniu najszerszym (konstytucyjnym), uznać należałoby w konsekwencji, iż niedopuszczalne jest stosowanie wobec beneficjenta odpowiedzialność karnej. Stanowiłoby to bowiem naruszenie zasady *ne bis in idem*.

Z dokonanej powyżej analizy wynika jednak, że zarówno w przypadku odpowiedzialności dodatkowej (represyjnej), w której sankcjami jest zmniejszenie płatności lub wykluczenie, a tym bardziej w przypadku odpowiedzialności podstawowej, gdzie sankcja polega na obowiązku zwrotu uzyskanej pomocy lub na niemożności uzyskania wnioskowanej kwoty (w przypadku stworzenia sztucznych warunków jej otrzymania), nie mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną.

W konsekwencji uznać należy, że dopuszczalne jest nałożenie na tę samą osobę w związku z popełnieniem tego samego czynu zarówno sankcji przewidzianych

113 Zgodnie z którym „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.

114 Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

115 Zgodnie z którym: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”.

116 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

117 Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19.

118 Tak np. wyroki TK z: dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06; dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09; dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08.

119 Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym. Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00.

120 Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r. Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03.

w aktach prawnych z zakresu WPR, jak i sankcji karnych przewidzianych w przepisach prawa karnego.<sup>121</sup>

## 6. Podsumowanie

Na podstawie powyższych rozważań sformułować można kilka uwag podsumowujących.

Beneficjenci pomocy z PROW oraz inne podmioty wnioskujące o pomoc ponoszą różne rodzaje odpowiedzialności, uregulowane w zarówno w przepisach unijnych, jak i krajowych.

Podstawowe znaczenie ma odpowiedzialność prawna uregulowana w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW. W jej ramach wyodrębnić można odpowiedzialność podstawową i dodatkową. Odpowiedzialność podstawowa ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy. Przesłanką jej zastosowania jest stwierdzenie nieprawidłowości. Konsekwencją zastosowania tego rodzaju odpowiedzialności jest niedopuszczanie do nieuprawnionego uzyskania pomocy (funkcja prewencyjna), albo też zwrot bezprawnie uzyskanej pomocy (funkcja kompensacyjna). Odpowiedzialność dodatkowa oparta jest na zasadzie winy. Rodzaj sankcji zależy od charakteru naruszenia i stopnia zawinienia, nie jest ona skierowana na wyrządzenie osobistej dolegliwości i nie ma wyrażać negatywnej oceny moralnej. Obydwa rodzaje odpowiedzialności mają na celu zapewnianie właściwą ochronę interesów finansowych UE, a także stanowią integralną część PROW przyczyniającą się do realizacji celów wspólnej polityki rolnej. Wskazane czynniki pozwalają uznać, że zarówno odpowiedzialność podstawowa, jak i dodatkowa nie ma charakteru karnego, a w przypadkach gdy sankcje nakładane są w drodze decyzji administracyjnej, mamy do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną.

W przypadku gdy nieprawidłowość powstała na skutek umyślnego działania, może ono wypełniać jednocześnie znamiona czynu zabronionego kwalifikowanego jako przestępstwo oszustwa subwencyjnego (uregulowanego w art. 297 § 1 kk.). Oznacza to, że ten sam podmiot (osoba fizyczna) w związku z tym samym działa-

---

121 Warto odnotować, że kwestia zbiegu odpowiedzialności przewidzianej w aktach unijnych i odpowiedzialności karnej wynikającej z przepisów krajowych została częściowo uregulowana w rozporządzeniu 2988/95. Przewiduje się mianowicie możliwość (ale nie obowiązek) zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia sankcji finansowych przewidzianych w przepisach unijnych, o ile przeciw danej osobie wszczęte zostało postępowanie karne w związku z tym samym stanem faktycznym. Zawieszone postępowanie administracyjne jest podejmowanie w przypadku nierozstrzygnięcia postępowania karnego, a także w przypadku zakończenia postępowania karnego, chyba że wykluczają to ogólne zasady prawa. W przypadku podjęcia postępowania administracyjnego dopuszcza się możliwość zaliczenia na poczet wymierzonej sankcji karę nałożoną przez organy wymiaru sprawiedliwości na tę samą osobę w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego. Z punktu widzenia sankcji nakładanych na podstawie aktów prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW najistotniejsze jest jednak wyraźne zastrzeżenie, że wskazane powyżej zasady mające zastosowanie w przypadku zbiegu odpowiedzialności nie mają zastosowania do odpowiedzialności dodatkowej stanowiącej integralną część systemów wsparcia finansowego. Zob. art. 6 rozporządzenia 2988/95.



niem może ponosić równocześnie odpowiedzialność administracyjną, uregulowaną w aktach prawnych z zakresu WPR dotyczących PROW oraz odpowiedzialność karną.

Dokonana w niniejszym artykule analiza prowadzi do wniosku, iż zważywszy na to, że odpowiedzialność administracyjna przewidziana w aktach prawnych z zakresu WPR nie ma charakteru karnego, jednoczesne stosowanie wobec tej samej osoby w związku z popełnieniem tego samego czynu zarówno sankcji objętych tym rodzajem odpowiedzialności, jak i sankcji karnych określonych w przepisach prawa karnego jest dopuszczalne i nie stanowi naruszenia zasady *ne bis in idem*.

ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LIABILITY OF BENEFICIARIES  
FROM THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS

Key words: financial support, responsibility, rural development.

Beneficiaries of financial support from the Rural Development Programs and applicants for that support are exposed to different types of liability, regulated by both the EU rules (concerning CAP) and local rules. The article presents these kinds of responsibilities and describes their characteristics. The responsibility of key importance is the one incurred under the provisions of EU law. This involves inter alia the obligation to repay the received support and reduction or exclusion from the support. The application of a specific sanction provided for this type of liability is dependent on „size” of the infringement and the degree of culpability; where the least severe sanctions are imposed regardless of fault (objective responsibility). Furthermore, beneficiaries and applicants for support are liable to the penalty provided for by national law.

Author concludes that rules of responsibility in the EU legislation concerning the CAP constitute administrative type responsibility, which is not of a criminal nature, and therefore in the light of the *ne bis in idem* principle, it is acceptable to use to the same person in connection with the same action both responsibilities, like the penalty laid down in EU regulations concerning CAP and criminal penalties provided for in the rules of criminal law.