

POSTANOWIENIE Z DNIA 19 MAJA 2011 R.

I KZP 3/11

Penalizacją przewidzianą w przepisie art. 297 § 1 k.k. objęte zostały również zachowania polegające na przedstawieniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności istotnych dla uzyskania wsparcia finansowego w postaci płatności bezpośrednich, w tym, w aktualnym stanie prawnym, także wyodrębnionych płatności uzupełniających.

*Przewodniczący: sędzia SN D. Rysińska.*

*Sędziowie SN: T. Artymiuk (sprawozdawca), R. Sądej.*

*Prokurator Prokuratury Generalnej: B. Mik.*

Sąd Najwyższy w sprawie Ryszarda B., po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w dniu 19 maja 2011 r., przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., postanowieniem Sądu Okręgowego w S. z dnia 14 lutego 2011 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy pojęcie dotacji użyte w art. 297 § 1 k.k. obejmuje swym zakresem płatności bezpośrednie i płatności uzupełniające udzielone na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 170, poz. 1051 ze zm.), ewentualnie czy płatności te stanowią inną formę wsparcia finansowego wymienionego w tym przepisie?”

postanowił o d m ó w i ć podjęcia uchwały.

## UZASADNIENIE

Pytanie prawne przedstawione zostało Sądowi Najwyższemu w następującym stanie procesowym.

Sąd Rejonowy w G. wyrokiem z dnia 31 maja 2010 r., uznał Ryszarda B. za winnego popełnienia czynów zarzuconych mu w akcie oskarżenia, a polegających na tym, że działając jako prezes zarządu Sp. z o.o. „Przedsiębiorstwo Rolno – Przemysłowe”, w Biurze Powiatowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w N., w celu uzyskania dopłaty bezpośredniej do produktów rolnych:

I. w dniu 30 czerwca 2004 r. złożył wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2004 r., w którym zawarł nieprawdziwe oświadczenie dotyczące ilości uprawianych przez spółkę gruntów rolnych i prowadzonych upraw na tych gruntach, co miało istotne znaczenie dla uzyskania takiej dotacji, i na tej podstawie uzyskał dotację z tytułu:

– Jednolitej Płatności Obszarowej w kwocie 331 184,74 zł dotyczącą zadeklarowanej powierzchni 1573,10 ha,

– Uzupełniającej Płatności Obszarowej w kwocie 329 866,44 zł dotyczącą zadeklarowanej powierzchni 1126,67 ha,

na szkodę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.,

II. w dniu 16 maja 2005 r. złożył wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych na 2005 r., w którym zawarł nieprawdziwe oświadczenie dotyczące ilości uprawianych przez spółkę gruntów rolnych i prowadzonych upraw na tych gruntach, co miało istotne znaczenie dla uzyskania takiej dotacji, i na tej podstawie uzyskał dotację z tytułu:

– Jednolitej Płatności Obszarowej dotyczącą zadeklarowanej powierzchni 335,38 ha,

– Uzupełniającej Płatności Obszarowej dotycząca zadeklarowanej powierzchni 314,58 ha,

na szkodę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.,

to jest popełnienia dwóch przestępstw określonych w art. 297 § 1 k.k., i za to wymierzył oskarżonemu jednostkowe kary pozbawienia wolności i grzywny, orzekając następnie kary łączne: 2 lat pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby 5 lat oraz grzywny w wymiarze 80 stawek dziennych, przy ustaleniu wysokości jednej stawki na kwotę 50 zł.

Wyrok ten zaskarżony został przez Ryszarda B. oraz przez jego obrońcę, którzy we wniesionych apelacjach, podnosząc zarzuty naruszenia zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego, wnieśli alternatywnie o uniewinnienie oskarżonego lub o uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania.

W toku postępowania apelacyjnego kolejny obrońca oskarżonego – z powołaniem się na przepis art. 116 k.p.k. – w pisemnym stanowisku wyraził pogląd, że zaskarżony wyrok dotknięty jest również obrazą art. 413 § 1 k.p.k., polegającą na nieskonkretyzowaniu w opisach czynów przypisanych Ryszardowi B. na czym polegała nieprawdziwość złożonych przez niego oświadczeń i jakich działek gruntu te nieprawdziwe oświadczenia dotyczyły, wywodząc w konkluzji, że ze względu na kierunek wniesionych apelacji uchybienia tego nie da się już konwalidować. Nadto zasygnalizował błędne przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że oskarżonemu przyznane zostały dotacje, gdyż w jego ocenie „z przepisów zarówno ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych z dnia 18 grudnia 2003 r., jak też ze stosownych przepisów unijnych wyraźnie wynika, iż przedmiotowa płatność nie ma charakteru dotacji”.

Rozpoznając powyższe środki odwoławcze Sąd Okręgowy w S. uznał, że w sprawie ujawniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, które skonkretyzował w pytaniu przytoczonym w części dyspozytywnej niniejszego postanowienia. Uzasadniając, oparte o przepis art. 441 § 1 k.p.k., wystąpienie do Sądu Najwyższego Sąd ten wyraził wątpliwość co do możliwości uznania za dotacje (lub subwencje) – w rozumieniu art. 297 § 1 k.k. – świadczeń w postaci jednolitej płatności obszarowej i uzupełniającej płatności obszarowej, które Sąd Rejonowy, w ślad za aktem oskarżenia, potraktował jako dopłaty bezpośrednie, stanowiące jedną z wymienionych w powołanym wyżej przepisie form wsparcia finansowego. Wskazując na istniejące w piśmiennictwie z zakresu prawa karnego rozbieżności co do interpretacji – na gruncie art. 297 § 1 k.k. – pojęcia „dotacja”, Sąd pytający odrzucił możliwość wykładni tego wyrażenia przez odwołanie się do jego potocznego znaczenia, w którym „dotacja” jest synonimem użytego wszakże w tym samym przepisie zwrotu „subwencja”, uznając w efekcie za nietrafny pogląd, który znalazł odzwierciedlenie w treści zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym płatności bezpośrednie mogą być traktowane jako dotacje lub jako subwencje. Uzasadniając swoje stanowisko odwołał się do pojęcia „dotacja” występującego w innych tekstach prawnych, w których nie tylko jest ono przywoływane w określonych regulacjach, lecz nawet podana jest jego definicja (kolejne ustawy o finansach publicznych: art. 69 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.; art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm., art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zauważając równocześnie, że w innych aktach rangi ustawowej występuje wyraźne rozróżnienie dotacji i dopłat, w tym również dopłat bezpośrednich stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (art. 21 ust. 1 pkt 47d i 116 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych,

Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm. oraz art. 17 ust. 1 pkt. 21 i 36 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.). W ocenie Sądu odwoławczego powyższa konkluzja, a więc uznanie, że pojęcie „dotacja” nie obejmuje swoim zakresem płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, nie oznacza braku penalizacji zachowań, które polegały na nierzetelności opisanej w art. 297 § 1 k.k. w odniesieniu do tychże płatności (dopłat bezpośrednich), bowiem w każdym wypadku należałoby rozważyć możliwość zakwalifikowania zachowania, którego przedmiotem byłaby tego rodzaju płatność, na płaszczyźnie art. 286 § 1 k.k., o ile rzecz jasna – w granicach oskarżenia – zachowanie sprawcy nosiłoby znamiona opisane w tym przepisie i nie stałyby temu na przeszkodzie względy proceduralne (np. zakaz *reformationis in peius*). Zasygnalizowane wyżej różne możliwości interpretacji pojęcia „dotacja” wyrażane w literaturze prawa karnego, w powiązaniu z brakiem dostępnego orzecznictwa Sądu Najwyższego wydanego w omawianym zakresie oraz niewypracowanie w powyższej kwestii jednolitego stanowiska przez sądownictwo powszechne (Sąd *ad quem* wskazał na dwa inne swoje orzeczenia wydane pod sygn.: IV Ka 356/09 i IV Ka 1240/09, w których dano wyraz traktowaniu płatności bezpośrednich jako jednego z instrumentów wsparcia finansowego wymienionego w art. 297 § 1 k.k.), uzasadnia zdaniem Sądu Okręgowego w S. dokonanie przez Sąd Najwyższy zasadniczej wykładni wskazanego w pytaniu prawnym przepisu, ponieważ jego wyjaśnienie „wpływać będzie na ocenę zasadności sformułowanych wobec oskarżonego (i ostatecznie przypisanych mu) zarzutów i na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd odwoławczy (poruszający się w granicach zaskarżenia wyznaczonych kierunkiem zaskarżenia i podniesionymi zarzutami)”.

W pisemnym stanowisku prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o odmowę podjęcia uchwały, za czym przemawiają w jego ocenie cztery powody.

Po pierwsze, jego zdaniem, pytanie częściowo odnosi się do stanu prawnego, który nie obowiązywał w dacie czynów, konkretnie do ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm. – dalej powoływana jako u.p.s.w.b.) zamiast do ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm. – dalej powoływana jako u.p.b.g.r.). W pozostałej części jest *sui generis* odezwą o abstrakcyjną poradę, czy uregulowane w pierwszej z tych ustaw płatności bezpośrednie i uzupełniające do rolnictwa można zaliczyć do form wsparcia finansowego wchodzących w zakres hipotezy art. 297 § 1 k.k.

Po wtóre, brakuje jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iżby użyty w opisach obu czynów wyraz „dotacje” występował tam w znaczeniu innym niż powszechne, o czym świadczy przytoczenie nazw normatywnych wchodzących w rachubę świadczeń pieniężnych (art. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 u.p.b.g.r.).

Po trzecie, jeżeli Sąd pytający stoi na stanowisku, że użycie tego wyrazu świadczy jednak o bezpodstawnym utożsamianiu płatności bezpośrednich i uzupełniających z dotacjami według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej w skrócie: u.f.p.), to nie ma w ocenie prokuratora przeszkód prawnych do zastąpienia go wyrażeniem adekwatnym do charakteru prawnego owych płatności, pod warunkiem samodzielnego zgłębienia ich istoty pod kątem znamienia celu działania sprawcy (a nie, jak się pisze w uzasadnieniu wniosku, znamion określających czynność wykonawczą) w ramach przestępstwa stypizowanego w art. 297 § 1 k.k.

Po czwarte wreszcie, płatności bezpośrednie i uzupełniające do gruntów rolnych funkcjonują już blisko siedem lat, wobec czego nie da się wykluczyć, że są one znane prokuratorowi i Sądowi pierwszej instancji w takim stopniu, jak – przykładowo – wsparcie finansowe w formach kredytu bankowego czy pożyczki pieniężnej, w odniesieniu do których w praktyce organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości nie przywołuje się nawet materialnoprawnych podstaw ich udzielania przez bank lub jednostkę organizacyjną prowadzącą podobną działalność, to znaczy przepisów odpowiednio art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm. – dalej w tekście jako prawo bankowe) oraz art. 720 k.c.

Jednocześnie w oparciu o kontekst językowy art. 297 § 1 k.p.k., odwołując się również do reguł wykładni systemowej oraz funkcjonalnej, prokurator Prokuratury Generalnej wywiódł, że zachowanie zmierzające do uzyskania dla siebie lub kogo innego, od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, płatności bezpośrednich, w tym w dzisiejszym stanie prawnym już wyodrębnionych płatności uzupełniających, polegające na przedłożeniu nierzetelnego pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności istotnych dla uzyskania wsparcia finansowego w tych formach, wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w art. 297 § 1 k.k., i to bez względu na okoliczność, czy oczekiwane przez sprawcę wsparcie zostało udzielone.

### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

Nie można odmówić słuszności prokuratorowi Prokuratury Generalnej w zakresie w jakim wskazuje na niespełnienie w niniejszej sprawie określonych w art. 441 § 1 k.p.k. przesłanek warunkujących podjęcie uchwały. Przesłanki te były wielokrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego (zob. przykładowo postanowienia z dnia 30 września 2009 r., I KZP 13/09, OSNKW 2009, z. 11, poz. 93 oraz z dnia 30 września 2010 r., I KZP 16/10,

OSNKW 2010, z. 11, poz. 96), zaś ich interpretacja znajduje także odzwierciedlenie w powszechnie dostępnej literaturze z zakresu prawa karnego procesowego (por. R.A. Stefański: Instytucja pytań prawnych w sprawach karnych, Kraków 2001; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek: Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2004, t. II, s. 651-653; P. Hofmański, S. Zabłocki: Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych, Warszawa 2006, s. 489 – 493; T. Grzegorzczak: Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 954 – 955). Za zbędne uznać należy ich ponowne przytaczanie, tym bardziej, że świadomość istnienia tego rodzaju uwarunkowań tak formalnych, jak i merytorycznych, posiadał również Sąd Okręgowy w S., o czym świadczą wywody zawarte w uzasadnieniu wydanego przez ten sąd, po myśli art. 441 § 1 k.p.k., postanowienia. Rzecz w tym, że trafnie zauważając spełnienie warunków formalnych do wystąpienia z pytaniem prawnym (zagadnienie przedstawił sąd odwoławczy właściwy do rozpoznania dopuszczalnego środka odwoławczego), Sąd *ad quem* mało wnikliwie przeanalizował przesłanki merytoryczne, których niespełnienie implikowało odmowę podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy.

Wystąpienie do Sądu Najwyższego w trybie powołanego wyżej przepisu dotyczyć musi wykładni prawa o charakterze zasadniczym, zatem udzielona odpowiedź nie może wyręczać Sądu odwoławczego w subsumcji stanu faktycznego pod określoną normę prawną (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2003 r., I KZP 5/03, OSN Pr. i Pr. 2003, nr 9, poz. 9). Nie oznacza to jednak, że wątpliwość, którą powziął tenże Sąd, można sprowadzić do abstrakcyjnego problemu interpretacyjnego, gdyż dokonanie tego ostatniego rodzaju wykładni następuje wyłącznie w odpowiedzi na pytanie skierowane przez jeden z podmiotów wymienionych w art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.). Tak więc, zagadnienie prawne wymagające za-



sadniczej wykładni ustawy dotyczy wprowadzie wykładni o charakterze ogólnym, wymaga jednak w pierwszym rzędzie jego zakotwiczenia w realiach konkretnej sprawy, a nadto musi mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia co do zasadności lub niezasadności wniesionego środka odwoławczego. Odmowa podjęcia uchwały uzasadniona jest zatem wówczas, gdy zagadnienie prawne nie ma znaczenia dla rozpoznania środka zaskarżenia, bowiem Sąd Najwyższy dokonuje w trybie art. 441 § 1 k.p.k. wykładni określonego przepisu tylko w związku z konkretną sprawą, w której usunięcie wątpliwości co do kwestii prawnych pozwoli na prawidłowe jej rozstrzygnięcie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2005 r., I KZP 16/05, R-OSNKW 2005, poz. 1715).

Tego rodzaju przesłanka, umożliwiająca skorzystanie przez Sąd odwoławczy z art. 441 § 1 k.p.k., nie wystąpiła, ponieważ udzielenie odpowiedzi na przedstawione Sądowi Najwyższemu pytanie nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia apelacji wniesionych przez Ryszarda B. i jego obrońców. Nadto, ograniczenie się przez Sąd Okręgowy w S. do zasygnalizowania wątpliwości co do wykładni zawartego w art. 297 § 1 k.k. pojęcia „dotacja” (pośrednio również „subwencja”), spowodowało, że jego pytanie nie tylko nabrało charakteru abstrakcyjnego, lecz w konsekwencji doprowadziło do wyrażenia błędnego poglądu, jakoby zachowania podjęte *tempore criminali* przez Ryszarda B., mogły być rozważane wyłącznie w kontekście przestępstwa określonego w art. 286 § 1 k.p.k., nigdy zaś jako czyn stypizowany w art. 297 § 1 k.k. Do takiej wszak konkluzji prowadzi wywód przeprowadzony w uzasadnieniu postanowienia Sądu *ad quem*. Takie stanowisko nie tylko ignoruje całość interpretowanego przepisu, lecz również pomija reguły wykładni funkcjonalnej, w tym w pierwszym rzędzie *ratio legis* nowelizacji art. 297 k.k., dokonanej ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz.626) – art. 1 pkt 12.

W pierwotnym brzmieniu przepis art. 297 § 1 k.k. przewidywał odpowiedzialność karną tego, kto „w celu uzyskania dla siebie lub innej osoby kredytu, pożyczki bankowej, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego, przedkładał fałszywe lub stwierdzające nieprawdę dokumenty albo nierzetelne, pisemne oświadczenia dotyczące okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania takiego kredytu, pożyczki bankowej, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego”. Dokonana powołaną ustawą nowelizacja tego przepisu, która weszła w życie w dniu 1 maja 2004 r., a więc z datą akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, w zamyśle projektodawców (projekt rządowy) spowodować miała rozszerzenie „zakresu ustawowych znamion przestępstwa oszustwa kapitałowego o formy wyłudzenia dotyczące wydatków Wspólnot Europejskich np. o dotacje i subwencje” (druk nr 2031 Sejmu VI kadencji – s. 34). Stanowiła ona realizację – na gruncie przepisów prawa wewnętrznego – zaleceń wynikających m. in. z art. 1 ust. 1 lit. a i ust. 2 – 4 oraz art. 2 ust. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzonej w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (ustanowionej na podstawie art. K3 Traktatu o Unii Europejskiej, opublikowanej w Dz. Urz. Wspólnot Europejskich OJ Nr C 316 – obecnie Dz. U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603). W tym samym kierunku zmierzała zresztą nowelizacja prawa karnego (*sensu largo*) osiągnięta ustawą z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. Nr 162, poz. 1569, przejawiająca się m. in. w dodaniu pkt 26a w art. 53 k.k.s., zgodnie z którym należnością publicznoprawną, w tym podatkiem, stała się także należność stanowiąca przychód budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetu zarządzanego przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, w rozumieniu wiążących Rzeczpospolitą Polską przepisów prawa Unii Europejskiej (w tym wypadku powołanej wyżej Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich – uwaga SN), będąca przedmiotem

przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego (zob. uzasadnienie projektu rządowego tej ustawy, druk nr 1372 Sejmu IV kadencji). Co więcej, to w uzasadnieniu tego właśnie projektu zauważono, że „ustawa nie zawiera regulacji odnoszącej się do przestępstwa zatrzymania nienależnych funduszy pochodzących z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez lub w imieniu Wspólnot Europejskich, jak również sprzeniewierzenia tych środków na cele inne aniżeli te na które zostały one przeznaczone (art. 1 ust. 1 lit. a Konwencji), gdyż stosowne w tym zakresie unormowania wprowadza projekt (...) ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, nowelizujący m.in. przepis art. 297 Kodeksu karnego” (s. 3). W tym stanie rzeczy *ratio legis* dokonanej nowelizacji jawi się w sposób oczywisty [por. P. Kardas (w:) A. Zoll (red.): Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Kraków 2006, t. III, s. 656 oraz R. Zawłocki (w:) A. Wąsek, R. Zawłocki: Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Warszawa 2010, t. II, s. 1377].

Nie można jednak nie zauważyć, że w piśmiennictwie wyrażony został również pogląd, zgodnie z którym dokonanie wskazanej nowelizacji z powołanej przyczyny nie było konieczne, ponieważ czyny popełnione na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich, penalizowane były także w stanie prawnym sprzed nowelizacji, a to z uwagi na to, że świadczenia pieniężne, których wyłudzenie obejmował znowelizowany przepis, mieściły się w zawartych w pierwotnym brzmieniu art. 297 § 1 k.k., pojęciach dotacji, czy też subwencji (zob. A. Marek: Problematyka *Corpus Iuris*, Mon. Pr. 2002, nr 3, s. 125 oraz O. Górniok: Oszustwa na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Kontrola Państwowa 1999, nr 3, s. 49-50 – powołani przez T. Oczkowskiego: Oszustwo kredytowe, subwencyjne i w zakresie zamówień publicznych, Prokurator 2005, nr 4, s. 32; podobnie I. Stolarczyk: Oszustwo kredytowe – art. 297 § 1 k.k., Prok. i Pr. 2005, nr 9, s. 36 i n.). Ze stanowiskiem takim nie można się jednak zgo-

dzić, chociaż współgra ono z cytowanym już fragmentem uzasadnienia projektu rządowego w zakresie nowelizacji art. 297 § 1 k.k., w którym odwołano się do takich właśnie pojęć. Byłoby ono jednak uprawnione wyłącznie wtedy, gdyby pojęciom tym nadać znaczenie potoczne (tak: I. Stolarczyk: *op. cit.*, s. 46 w ślad za cytowanymi przez nią: O. Górniok: *Przestępstwa gospodarcze. Rozdział XXXVI i XXXVII kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 29 oraz K. Buczkowski: *Komentarz do dziennika ustaw. Przestępstwa gospodarcze w Kodeksie karnym. Oszustwo kredytowe.*), a temu, co trafnie zauważyli Sąd Okręgowy oraz oskarżyciel publiczny, sprzeciwia się zakaz wykładni synonimicznej. Nie budzi przecież wątpliwości, że w języku potocznym zwroty „dotacja” oraz „subwencja” są synonimami [zob. M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, t. I, s. 440 i t. III, s. 366; B. Dunaj (red.): *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 195 i 1075; E. Sobol (red.): *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 971], a skoro tak, to ich użycie nie tylko w jednym akcie prawnym, lecz nawet w jednym przepisie, stanowiłoby zaprzeczenie założenia o racjonalności ustawodawcy. Co więcej, stwierdzić należy, że nadanie instytucjom wymienionym w art. 297 § 1 k.k. szerszego, potocznego zakresu ich rozumienia, doprowadziłoby w konsekwencji do nieuzasadnionego rozszerzenia ram odpowiedzialności karnej i to przez zastosowanie niedopuszczalnej w prawie karnym analogii na niekorzyść [M. Bojarski (w:) O. Górniok (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 871].

W tym układzie należy zgodzić się ze stanowiskiem postulującym, aby pojęcia te, wobec braku ich definicji legalnej w Kodeksie karnym, rozumieć zgodnie ze znaczeniem, jakie jest im nadawane na gruncie tych gałęzi prawa, z których się wywodzą (por. P. Kardas: *op.cit.*, s. 668 – 669; M. Bojarski: *op. cit.*, s. 871; A. Marek: *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2010, pkt 5; R. Zawłocki: *op. cit.*, s. 1384), a więc w zgodzie z zasadą sub-

sydiarności prawa karnego gospodarczego, w szczególności dyrektywą jednolitości terminologicznej (zob. S. Żółtek: Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności, Warszawa 2009, s. 304 i nast.). To z kolei prowadzi do wniosku, że dopłaty bezpośrednio stosowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, nie stanowią dotacji, o czym przesądza zarówno definicja tego pojęcia – art. 126 u.f.p. [„dotacje (...) to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie **realizacji zadań publicznych**” – podkr. SN)], jak i oczywiste odróżnienie takich instrumentów wsparcia finansowego produkcji rolnej od dotacji i subwencji w kolejnych, powołanych przez Sąd pytający, ustawach podatkowych (o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i prawnych).

Powyższa konstatacja mogłaby sugerować brak penalizacji zachowań polegających na przedłożeniu nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego w art. 297 § 1 k.k. wsparcia finansowego, w sytuacji gdy dotyczyłoby ono tego rodzaju świadczeń pieniężnych jak będące przedmiotem działań oskarżonego w niniejszej sprawie płatności jednolite i uzupełniające, które nie spełniają warunków dotacji czy też subwencji. Niweczyłoby to zakładany przez projektodawców cel przeprowadzonej nowelizacji. Tak jednak nie jest, a przesądza o tym – poza podniesionymi regułami wykładni funkcjonalnej – już wykładnia językowa interpretowanego przepisu.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 297 § 1 k.k. (obowiązującym też w czasie objętym w niniejszej sprawie zarzutami), ustawowy opis znamienia celu tego przestępstwa zawiera otwarty katalog instrumentów finansowych, do których uzyskania dąży sprawca (od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie

ustawy albo od organu lub instytucji dysponującej środkami publicznymi). W skład tego katalogu, zespolonego spójnikiem alternatywy zwykłej „lub”, oprócz zamykających go: elektronicznego instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, nie stanowiących jednak instrumentów wsparcia finansowego (art. 297 § 1 *in fine* k.k.), wymienione zostały właśnie tego rodzaju instrumenty. Zaliczone do nich zostały: kredyt, pożyczka pieniężna, poręczenie, gwarancja, akredytywa, dotacja, subwencja, potwierdzenie przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji oraz – *lege non distinguente* – „**podobne świadczenie na określony cel gospodarczy**” (podkr. – SN). W ocenie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że ten ostatni element katalogu oddzielony spójnikiem „lub” od innych instrumentów wsparcia finansowego jakimi są „potwierdzenie przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji”, stanowi autonomiczne świadczenie pieniężne. Nie można go wiązać, jak to wywodzi się w piśmiennictwie „z wystawieniem przez bank pisemnego dokumentu potwierdzającego istnienie stosunku zobowiązaniowego, którego przedmiotem jest świadczenie pieniężne o podobnym do gwarancji lub poręczenia charakterze, którego konsekwencją jest możliwość dochodzenia roszczeń dotyczących świadczenia pieniężnego od banku, który udzielił poręczenia” (P. Kardas: *op. cit.*, s. 672; odmiennie T. Oczkowski: *op. cit.*, s. 33). Tego rodzaju działalności bankowej prawo bankowe nie przewiduje. Przepisami rozdziału 6 prawa bankowego, które stały się podstawą do wyrażenia powyższego poglądu, objęte są jedynie: gwarancja bankowa, poręczenie i akredytywa, do których potwierdzenia uprawnione są banki (art. 80 prawa bankowego), zaś art. 81 prawa bankowego, definiuje wyłącznie pojęcie gwarancji bankowej. Co więcej, o takim oddzieleniu instrumentu wsparcia finansowego jakim jest „podobne świadczenie pieniężne na określony cel gospodarczy” od potwierdzeń przez bank zobowiązań wynikają-

cych z poręczenia lub z gwarancji, przekonuje nieużycie przed tym sformułowaniem przyimka „z”.

Potwierdza to wreszcie przebieg procesu legislacyjnego. Doprowadził on do umieszczenia omawianego tu świadczenia jako klamry spinającej wymienione wcześniej instrumenty wsparcia finansowego, zaś jak wynika z zamysłu projektodawców, stanowił odrębną jednostkę redakcyjną, nie wiążącą się w jakikolwiek sposób z działalnością bankową. Świadczy o tym pierwotne brzmienie powołanego przepisu zaproponowane w projekcie ustawy nowelizacyjnej, zgodnie z którym w skład katalogu instrumentów finansowych, do których uzyskania dla siebie lub kogo innego dążyć miał sprawca, wchodziły: „kredyt, pożyczka pieniężna, poręczenie, gwarancja, potwierdzenie przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji, akredytywa, dotacja, subwencja, podobne świadczenie pieniężne na określony cel gospodarczy (oba podkr. – SN), elektroniczny instrument płatniczy lub zamówienie publiczne” (art. 1 pkt 11 projektowanej ustawy). „Podobne świadczenie pieniężne na określony cel gospodarczy” zostało więc oddzielone od tego rodzaju instrumentu wsparcia finansowego, jakim jest „potwierdzenie przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji”. Tym samym dokonana w toku procesu legislacyjnego zmiana wyłącznie co do umiejscowienia wskazanego instrumentu (skład katalogu nie został ani poszerzony, ani zawężony) nie mogła mieć wpływu na interpretację ostatniego członu alternatywy, jako odrębnej instytucji finansowej wspierającej określony cel gospodarczy.

W efekcie, pomimo braku możliwości objęcia desygнатem „dotacji” tego rodzaju świadczeń, jak „dopłaty bezpośrednie stosowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej”, ze wszech miar oczywisty staje się zakładany oraz osiągnięty przez ustawodawcę cel dokonanej zmiany art. 297 § 1 k.k., który spenalizował objęte nim działania sprawcy dążącego do wyłudzenia „podobnego świadczenia na określony cel gospodarczy”,

gdyż takimi właśnie świadczeniami są płatności przewidziane w art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 u.p.b.g.r., o których uzyskanie w niniejszej sprawie ubiegał się oskarżony.

Przeznaczenie i pochodzenie tych świadczeń wynika wprost z ustaw określających warunki i tryb ich udzielania producentom rolnym oraz z wymienionych w nich przepisów prawa unijnego, ustanawiającego wspólne zasady dla systemów tego prawa w ramach wspólnej polityki rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników (zob. zarówno w art. 1 u.p.b.g.r., jak i w art. 1 u.p.s.w.b.). W obu wypadkach chodzi o pomoc finansową dla gospodarki w sektorze rolnictwa, relatywizowaną do gruntów rolnych o określonej powierzchni, pod warunkiem utrzymywania ich w dobrej kulturze rolnej – w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej (Dz. U. Nr 65, poz. 600 ze zm.), a obecnie – utrzymania zgodnie z normami doprecyzowanymi przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie norm minimalnych (Dz. U. Nr 39, poz. 211). Pomoc tę przyznawano i przyznaje się do dziś bezzwrotnie rolnikowi będącemu posiadaczem tych gruntów, bez względu na formę organizacyjną prowadzonej działalności rolniczej (art. 2 ust. 1 i 2 u.p.b.g.r. oraz art. 2 pkt. 7, 14 i 16, art. 7 ust. 1 i art. 57 u.p.s.w.b.).

Nie budzi również wątpliwości, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a więc państwowa osoba prawna powołana do życia ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264) – obecnie ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 634), której to agencji dwoma kolejnymi ustawami (art. 3 ust 1 u.p.b.g.r. oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.p.s.w.b.), powierzono przyznawanie płatności bezpośrednich lub uzupełniających producentom rolnym na ich



wniosek, jest właśnie z tego tytułu – w rozumieniu art. 297 § 1 k.k. – instytucją dysponującą „środkami publicznymi”. Takimi bowiem są zarówno wypłacana z budżetu państwa członkowskiego uzupełniająca krajowa płatność bezpośrednia, jak i pochodząca z budżetu Unii Europejskiej jednolita płatność obszarowa, a to stosownie do regulacji art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (wcześniej art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.).

Podsumowując przeprowadzone wyżej rozważania, zgodzić należy się z wyrażonym przez prokuratora Prokuratury Generalnej w pisemnym stanowisku poglądem, że z uwagi na kontekst gramatyczny i systemowy, wsparty regułami wykładni funkcjonalnej, penalizacją przewidzianą w przepisie art. 297 § 1 k.k. objęte zostały również zachowania polegające na przedstawieniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności istotnych dla uzyskania wsparcia finansowego w postaci płatności bezpośrednich, w tym, w aktualnym stanie prawnym, także wyodrębnionych płatności uzupełniających. To z kolei czyni zbędnym prowadzenie dalszych dywagacji co do charakteru prawnego „dotacji” czy też „subwencji”, którymi płatności te nie są, stanowią bowiem one – jak to wywiedziono w niniejszym uzasadnieniu – „podobne świadczenie pieniężne na określony cel gospodarczy”.

Powyższa konstatacja musiała w rezultacie skutkować odmową podjęcia uchwały, zaś stanowiska tego nie mógł zmienić trafnie zauważony *in concreto* przez Sąd pytający, z uwagi na kierunek wniesionych apelacji, brak możliwości oceny czynów oskarżonego przez pryzmat art. 286 § 1 k.k. (co jest możliwe w wypadku faktycznego zrealizowania dochodzonych przez producenta rolnego płatności). Sąd ten, skupiając się – jak to już zauważono – na problematyce pojęcia „dotacja”, i z tego wyprowadzając wniosek o nieobjęciu penalizacją art. 297 § 1 k.k. działań zmierzających do wyłudzenia omawianych płatności przeoczył, że w postępowaniu odwoław-

czym toczącym się w sprawie, w której nie wniesiono środka odwoławczego na niekorzyść, zakazu *reformationis in peius* nie narusza zmiana wyroku polegająca na przyjęciu w opisie czynu, że fakty uznane w sprawie za udowodnione wypełniają inne niż wskazane w tym wyroku, alternatywne znamiona przestępstwa tego samego typu (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 lipca 2006 r., V KK 499/05, OSNKW 2006, z. 10, poz. 94 oraz z dnia 5 maja 2010 r., III KK 386/09, LEX nr 583862). W efekcie, zakaz ten nie sprzeciwiałby się ewentualnej korekcie opisu czynów zarzuconych oskarżonemu nawet wtedy, gdyby Sąd pierwszej instancji pominął normatywne nazwy płatności bezpośrednich, poprzestając wyłącznie na określeniu ich „dotacjami”, którymi w rzeczywistości nie są.

W tym stanie rzeczy Sąd odwoławczy powinien skupić się nad rozpoznaniem zarzutów podniesionych w apelacjach oskarżonego i jego obrońcy, w tym nad faktami, które legły u podstaw skazania.

Z powołanych wyżej powodów Sąd Najwyższy postanowił jak na wstępie.