

EU

EUROSPARKS

EGZEKOWANIE PRZEPISÓW W TRANSGRANICZNYM CYWILNYM
RUCHU DROGOWYM – ANALIZA PRAWNA

Egzekwowanie kar za wykroczenia drogowe w Europie

*Streszczenie analizy prawnej
przeprowadzonej przez Eurosparks*

Wprowadzenie do Programu Sparks oraz Projektu Eurosparks

Celem Programu SPARKS jest zwiększenie liczby pojazdów zarejestrowanych za granicą, odpowiadających zdepenalizowanym przepisom ruchu drogowego obowiązującym w Zjednoczonym Królestwie, poprzez zajęcie się kwestiami, które obecnie ograniczają skuteczność postępowania egzekucyjnego. W Zjednoczonym Królestwie większość zadań związanych z egzekwowaniem przepisów drogowych realizują władze lokalne, a nie policja, korzystające z procedury cywilnej w celu dochodzenia sądowego niezapłaconych kar.

Eurosparks jest projektem w ramach programu SPARKS. Eurosparks dokonał analizy obowiązującego stanu prawnego, na poziomie UE i na poziomie krajowym w wybranych państwach członkowskich UE, w zakresie egzekwowania przepisów w transgranicznym ruchu drogowym. Opracowano także zbiór zaleceń odnośnie ewentualnych zmian przepisów prawnych, aby osiągnąć cele zakładane przez SPARKS.

W trakcie badań okazało się, że inne kraje, w tym Belgia, Holandia i Malta, stosują podobne jak w Zjednoczonym Królestwie systemy zarządzania ruchem drogowym. Inne kraje rozważają ich wprowadzenie, zwłaszcza w dziedzinie „zarządzania popytem” – poprzez wprowadzenie opłat z tytułu przeciążenia ruchem oraz utworzenie stref zmniejszonego zanieczyszczenia.

Raport opiera się na badaniach prowadzonych w Zjednoczonym Królestwie, Republice Irlandii, Niemczech, Francji, Włoszech, Holandii i Belgii.

Znacznych trudności przysparza londyńskim władzom lokalnym transgraniczne egzekwowanie przepisów w przypadku wykroczeń dotyczących parkowania, niezgodnego z prawem wykorzystania pasa ruchu wyznaczonego dla pojazdów autobusowych, wykroczeń drogowych w zakresie ruchu pojazdów, takich jak blokowanie środka skrzyżowania, zakręcanie w miejscu niedozwolonym lub prowadzenie pojazdu na drodze jednokierunkowej w kierunku przeciwnym do wyznaczonego, przekroczenia masy pojazdu, nie wnoszenia opłat z tytułu przeciążenia ruchem, od lutego 2008 r. uchylania się od opłat i kar „strefy niskiej emisji”, a (od 2012 r.) nieprzestrzeganie przepisów dotyczących sieci drogowej Olympic Route.

Coraz większym problemem staje się powszechne obchodzenie przepisów ruchu drogowego w całej Europie przez właścicieli pojazdów zarejestrowanych za granicą (tj. osób prowadzących własne pojazdy za granicą), w przypadku gdy naruszają oni przepisy i normy prawne w zakresie ruchu drogowego, ignorują kary i nie regulują należnych opłat na rzecz właściwych władz. Często wynika to ze świadomości, że państwo w którym dokonują wykroczenia nie jest w stanie wyegzekwować przepisów czy ściągać nałożonych kar, jeśli pojazd jest zarejestrowany w innym państwie. Nieskuteczna egzekucja prowadzi do nierównego traktowania obywateli przestrzegających przepisy w swoim własnym państwie członkowskim oraz odwiedzających to państwo cudzoziemców, którzy tych przepisów nie przestrzegają.

Jeżeli zmiany legislacyjne proponowane przez projekt Eurosparks zostałyby przyjęte, wiele władz publicznych skorzystałoby z możliwości bardziej skutecznego egzekwowania przepisów ruchu drogowego. W Zjednoczonym Królestwie szacuje się, że co najmniej 150 władz lokalnych skorzystałoby z usunięcia zidentyfikowanych luk prawnych. W Holandii liczbę władz, które skorzystałyby z programu oszacowano na 85, natomiast w Belgii – na 50.

Wyniki Eurosparks są ogłaszane we właściwym czasie dla Europy, co najmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, po kilkuletnim okresie przygotowań, wydaje się, że Komisja Europejska jest bliska ogłoszenia projektu dyrektywy w sprawie transgranicznego egzekwowania przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa drogowego. Program SPARKS stanowi odpowiedź na konsultacje prowadzone przez Wydział do Spraw Bezpieczeństwa Drogowego (Road Safety Unit) w Dyrekcji Generalnej ds.

| Egzekwowanie kar za wykroczenia drogowe w Europie

Transportu w styczniu 2007 r., a wyniki dokonanej przez Komisję refleksji stają się jasne. Zespół realizujący projekt Eurosparks sądzi, że przedstawione przez niego wnioski powinny zostać dokładnie rozpatrzone przez Komisję, a także przez Radę i Parlament, jeżeli projekt miałby stać się aktem prawnym.

Po drugie, Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje na temat Zielonej Księgi w sprawie zrównoważonej mobilności w mieście. W trakcie konsultacji poruszono kwestie związane z koniecznością wprowadzenia środków transgranicznego egzekwowania przepisów, zwłaszcza w kontekście ochrony środowiska miejskiego. Konsultacje kończą się w marcu 2008 r. i zespół realizujący projekt Eurosparks ma nadzieję, że dokonane przez niego ustalenia będą użytecznym wkładem dla dokonywanej w Komisji refleksji nad tym zagadnieniem.

Po trzecie, zważywszy na wzrost krajowego wykorzystania systemów pobierania opłat drogowych oraz na fakt, że Komisja Europejska jest coraz bliższa wprowadzenia europejskiej usługi opłaty elektronicznej łączącej wzajemnie systemy krajowe, należy uznać, że nadszedł dobry moment na podkreślenie kwestii transgranicznego egzekwowania przepisów, jakie mogą wynikać z nie wnoszenia opłat drogowych przez właścicieli pojazdów zarejestrowanych za granicą. Doświadczenia Transport for London w pobieraniu opłat z tytułu przeciążenia ruchem, stanowiących w Europie wiodący przykład opłat drogowych, zwróciły uwagę, w jaki sposób problem ten może wpływać na te systemy.

Naszym zdaniem Komisja Europejska ma do odegrania istotną rolę w zapewnieniu ścisłej współpracy w celu ustanowienia skutecznych ram prawnych dla transgranicznych środków kontroli wykroczeń, w każdym z tych trzech obszarów. Szansa byłaby stracona, jeżeli na przykład Wydział do Spraw Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przyjąłby system transgranicznych środków kontroli wykroczeń niezgodny z potrzebami innych dziedzin transportu, takich jak ochrona środowiska w miastach europejskich lub współdziałanie dróg płatnych w Europie.

Projekt Eurosparks jest współfinansowany przez program ramowy dotyczący wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna ds. Wymiaru Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa) oraz przez Londyńską Grupę Roboczą ds. egzekwowania przepisów ruchu drogowego, grupę organów władz publicznych właściwych w sprawach egzekwowania przepisów ruchu drogowego.

Środków finansowych na pokrycie kosztów projektu dostarczyło także wielu współuczestników i sponsorów projektu, wliczając w to Association of London Councils, Regione Lazio, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, EITCO GmbH, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, International Bar Association, Association of Maltese Local Councils, Institut d'Études Politiques de Paris („Sciences Po”), Euro Parking Collection plc oraz Eversheds LLP.

Streszczenie raportu z przeprowadzonej analizy prawnej

Zespół przygotowujący analizę prawną Eurosparks przedstawił raport w sprawie transgranicznego wykonywania kar za wykroczenia drogowe. W raporcie poruszono istotny problem: depenalizacja naruszeń dotyczących opłat drogowych oraz nieegzekwowanie opłat drogowych i kar od nierezydentów. Skutkiem jest powszechne obchodzenie prawa.

Krajowe systemy prawne mają na ogół własne sposoby radzenia sobie z egzekwowaniem prawa w przypadku naruszeń przepisów ruchu drogowego. Nie ma wspólnej metody klasyfikowania tego zagadnienia i stanowi to szczególny problem w kontekście sankcji i opłat w przypadku, gdy wymiar sprawiedliwości może określać przedmiotowe dziedziny jako „cywilne”, „karne” lub „administracyjne”. Każde państwo przyznaje różny priorytet wykroczeniom drogowym, co prowadzi do dużej rozpiętości poziomów kar finansowych oraz wielości systemów ochrony procesowej w postępowaniach dotyczących opłat drogowych.

Odrębny problem stanowi przekazywanie danych między władzami państw członkowskich właściwymi w sprawach transportu. Może ono być częścią procedury egzekwowania przepisów lub rodzajem wzajemnej pomocy, odnoszącej się do różnych środków, takich jak Konwencja Prüm o współpracy transgranicznej w celu zwalczania przestępczości, terroryzmu i nielegalnej imigracji oraz Porozumienie o współpracy w postępowaniach przeciwko czynom naruszającym przepisy o ruchu drogowym w ramach systemu Schengen.

Decyzja ramowa 2005/214/WSiSW, w ramach obecnego Trzeciego Filaru UE, w sprawie wzajemnego uznawania kar o charakterze pieniężnym stosuje się wyłącznie do „przestępstw i wykroczeń” określonych jako karne oraz do spraw, w których jest jakaś możliwość dostępu do sądu właściwego w sprawach karnych. Nie upoważnia ona do wymiany danych oraz rodzi problemy związane z wykonywaniem orzeczeń.

Wyroki i nakazy sądowe w sprawach cywilnych wydawane w państwie członkowskim mogą być wykonywane w innym państwie członkowskim (rozporządzenie 44/2001/WE), ale definicja spraw „cywilnych i handlowych” wyklucza dziedzinę administracyjną; Procedura dotycząca Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego jest w podobny sposób ograniczona.

WE nie ma kompetencji w dziedzinie prawa karnego (choć możliwe jest nakładanie kar, w przypadku uchwalania przepisów w zakresie innych kompetencji), ale istnieje pewna liczba konwencji i porozumień między państwami europejskimi (np. Europejska Konwencja o karaniu za przestępstwa drogowe z 1964 r., przyjęta w ramach Rady Europy, która uzyskała niewielkie poparcie, Konwencja o wykonywaniu zagranicznych orzeczeń w sprawach karnych z 1991 r., Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między Państwami Członkowskimi WE, oraz odpowiednie instrumenty Schengen). Jednak konwencje te i instrumenty ograniczają się jedynie do spraw karnych.

Powoduje to powstanie luki prawnej, w przypadku gdy sprawa zostaje zaklasyfikowana jako „administracyjna” w państwie pochodzenia lub państwie wykonania, albo w obu; oraz jeśli w danych państwach dokonuje się odmiennej klasyfikacji. Istnieją bardzo ograniczone instrumenty dotyczące współpracy administracyjnej, nawet w pewnych sprawach finansowych, lecz nie wydają się one rozwiązywać problemów związanych z ruchem drogowym.

W naszym raporcie analizuje się argumenty przemawiające za ustaleniem kompetencji w ramach obowiązującego Traktatu ustanawiającego WE w celu uregulowania przedmiotowych zagadnień w dyrektywie lub rozporządzeniu. Artykuł 65 TWE faktycznie ogranicza się do spraw cywilnych i handlowych, a bardziej ogólne uprawnienia „rynku wewnętrznego” na podstawie art. 95 wydają się być nieodpowiednie dla omawianego zagadnienia. Wzmocniona współpraca między niektórymi państwami członkowskimi na podstawie art. 11 TWE wydaje się równie mało obiecująca. Sądymy jednak, że art. 71 TWE dotyczący polityki transportowej stanowi pewną podstawę, a precedensem w tym względzie jest dyrektywa 2004/52/WE w sprawie systemów elektronicznych opłat drogowych. Artykuł 71 stanowiłby dogodny środek dla uregulowania kwestii uznawania kar i ich egzekucji, a także przekazywania danych zgodnie z postanowieniami dyrektywy 95/46/WE dotyczącej ochrony danych.

Omawiany art. 71 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE, stanowiącego podstawę prawną wspólnej polityki transportowej, ma następujące brzmienie:

„W celu wykonania artykułu 70 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu, Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawia:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby Państw Członkowskich;*
- b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim;*
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;*
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy.”*

Wskazania, że art. 71 mógłby być użyty jako podstawa nowego aktu prawnego można odnaleźć w wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-211/01 *Komisja przeciwko Radzie*, sprawie C-336/03 *Easycar* oraz sprawie C-440/05 *Komisja przeciwko Radzie*.

Rozpatrywano także inne możliwości i analizowano przykłady pochodzące z innych dziedzin.

Przepisy dotyczące wzajemnej pomocy, wymiany informacji oraz odzyskiwania żądanych kwot można znaleźć w TWE w kontekście ochrony konsumenta, konkurencji oraz podatków.

Zakładając wolę polityczną, występują więc przykłady większości niezbędnych elementów przyszłego instrumentu. Pożądana byłaby pewna elastyczność, która przemawia – zakładając działania legislacyjne WE – za dyrektywą, a nie rozporządzeniem. Analizuje się możliwy zakres przedmiotowy oraz formułuje się zalecenia.

Jeżeli preferowane przez nas rozwiązanie nie zostałoby zaakceptowane, zalecamy jako rozwiązanie alternatywne skorzystanie z decyzji ramowej dotyczącej kar o charakterze pieniężnym (COPEN 24). Wymagałoby to jednak wprowadzenia istotnych zmian w jej postanowieniach, aby miała ona zastosowanie w dziedzinach omawianych w niniejszym raporcie.

Ostatnie dwie możliwości objęte analizą, to: konwencja szczegółowa dotycząca zagadnień ruchu drogowego, mająca ten sam zakres, jak proponowana dyrektywa oraz konwencja ogólna o wykonywaniu kar ustawowych lub administracyjnych, chociaż być może to jest zbyt ambitna propozycja. Alternatywą dla wskazanych konwencji dwustronnych mogłoby być opracowanie modelowej umowy bilateralnej, która mogłaby być dostosowywana do szczególnych okoliczności Państw Stron, być może w połączeniu z powszechnie przyjętym porozumieniem o wymianie informacji.

Zalecenia

W oparciu o przeprowadzone badania i analizy, przedstawiamy następujące alternatywne zalecenia, według zalecanego przez nas pierwszeństwa:

Zalecenie pierwsze – nowa dyrektywa na podstawie art. 71 TWE

Zalecamy, aby na podstawie art. 71 TWE została przyjęta nowa dyrektywa

Dyrektywa byłaby przyjęta zgodnie z procedurą ustanowioną w obecnym art. 251 TWE i zapewniałaby pozasądowe egzekwowanie opłat, grzywien, kar lub długów, powstałych z powodu naruszenia ustaw i rozporządzeń transportowych, nałożonych na obywateli innego państwa niż państwo popełnienia

| Egzekwowanie kar za wykroczenia drogowe w Europie

wykroczenia drogowego, których adresu do doręczeń w państwie naruszenia nie można ustalić, i jeśli naruszenie to podlega karze o charakterze pieniężnym.

Dyrektywa:

- nie zmierzałaby do harmonizacji przepisów prawa materialnego dotyczących wykroczeń drogowych podlegających jurysdykcji państw członkowskich;
- zapewniałaby wykonywanie kar wymierzonych w innym państwie;
- powinna być odpowiednio zredagowana w sposób umożliwiający uzupełnienia eiusdem generis dostosowane do warunków lokalnych i które byłyby do przyjęcia przez państwa członkowskie;
- regulowałaby kwestie związane z naruszeniami przepisów z użyciem pojazdów, które obecnie państwa członkowskie w różny sposób definiują jako karne, cywilne (zdepenalizowane), administracyjne, regulacyjne lub karne/administracyjne/ regulacyjne;
- stanowiłaby, że państwo wykonujące (ES) nie mogłoby zgłosić sprzeciwu na podstawie odmiennej klasyfikacji naruszenia w państwie wydającym (IS).
- ES zezwoli na wykonanie kary zgodnie z procedurami, jakie stosuje wobec własnych naruszeń przepisów ruchu drogowego w podobnych dziedzinach.
- Uznawano by, że właściwe doręczenie ma miejsce, jeśli zawiadomienie o zaskarżeniu zostaje doręczone na adres właściciela. Termin biegłby odpowiednio.
- Dyrektywa zawierałaby przepisy dotyczące procedur egzekucyjnych, terminów oraz środków przekazywania płatności organom władz, które składają w tym celu wnioski. Europejski Tytuł Egzekucyjny (EEO) mógłby stanowić przykład prostego środka egzekucji.
- Zważywszy na fakt, że egzekucji podejmowałby się wierzyciel wskazany w orzeczeniu sądowym (tj. osoba, na korzyść której zostało wydane orzeczenie o zasądzeniu środków finansowych/wymierzeniu kary), wierzyciel ten zatrzymałby te dochody. Na podstawie EEO, właściwe są procedury egzekucyjne państwa wykonującego orzeczenie.
- Jeżeli art. 71 TWE ustanawia kompetencję, to zastosowanie będzie miała dyrektywa dotycząca ochrony danych.
- Przekazywanie danych zgodnie z wymogami dyrektywy dotyczącej ochrony danych, implementowanej przez państwa członkowskie, będzie dozwolone w szczególności dla celów egzekucji opłat/długów/grzywien w ramach innej jurysdykcji, tak aby agencje ruchu drogowego i ich odpowiedniki w państwach członkowskich były upoważnione do przekazywania tych danych organom władz, które składają stosowny wniosek. Cel ten powinien zostać osiągnięty na podstawie wyraźnego przepisu.
- Dyrektywa powinna zapewnić zgodność z europejskimi standardami praw człowieka, państwa prawnego oraz gwarancji procesowych dla strony naruszającej przepisy oraz proporcjonalności kary w każdym państwie członkowskim.

| Egzekwowanie kar za wykroczenia drogowe w Europie

Zalecenie drugie – rozszerzenie decyzji ramowej Rady 2006/214/WSiSW (COPEN 24) Dz. Urz. UE L 76 z 22.3.2005 r., str. 16

Jeśli argument za zastosowaniem art. 71 TWE okazałby się niewystarczająco silny, wówczas jako drugą opcję proponujemy domaganie się rozszerzenia COPEN 24, tak aby objąć analizowane zagadnienia.

Następujące kwestie wymagałyby specjalnego potraktowania i wyjaśnienia:

- zdepenalizowane przestępstwa i wykroczenia musiałyby być uważane za mające charakter karny dla stosowania COPEN 24;
- środek musiałby bez wątpienia zostać ulec rozszerzeniu, tak aby obejmował omawiane w naszym raporcie naruszenia;
- należałoby ustanowić odpowiednie przepisy dla bezpośredniego przekazu danych; obowiązujące postanowienia Trzeciego Filaru są zbyt skomplikowane, aby odpowiadały przedmiotowi niniejszego raportu;
- niezbędne byłyby przepisy dotyczące wykonywania orzeczeń w innym państwie członkowskim przez organy niebędące organami ścigania, takie jak władze lokalne w Anglii;
- w razie braku takiego przepisu, powinien być ustanowiony przepis dotyczący podziału kar między państwem wydającym a państwem wykonującym (ES); skoro od woli stron zależy zawieranie alternatywnych porozumień co do tego, co obowiązuje na podstawie obowiązującego przepisu (obecnie udają się one do ES), inne państwa mogą na tej podstawie dowodzić, że nie jest potrzebny taki przepis dotyczący podziału; na dodanie nowego przepisu musiałyby wyrazić zgodę rządy państw członkowskich;
- niezbędne byłoby dokonanie implementacji COPEN 24.

Zalecenie trzecie – umowy międzynarodowe poza ramami UE

Jeśli żadne z pierwszych dwóch zaleceń nie zostałyby zaakceptowane, jedyną alternatywą dla państw pozostałoby zawarcie konwencji dwustronnych lub wielostronnych. Mniej ambitny program mógłby wiązać się z użyciem modelowych umów jako pewnego zestawu narzędzi, którymi mogłyby się posłużyć inne państwa w odpowiedniej formie, dostosowanej do szczególnych okoliczności, chociaż pewne elementy mogłyby przyjąć wspólną formę, np. w zakresie wymiany danych.

Konwencja dwustronna (lub umowa podlegająca modyfikacjom, jak wyjaśniono wyżej):

- 1) ustanawiałyby ramy dla wzajemnego egzekwowania niekwestionowanych kar nakładanych przez sądy lub organy administracyjne państwa stałego miejsca zamieszkania sprawcy;
- 2) zapewniałyby poziom ochrony procesowej sprawcom w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka;
- 3) przewidywałyby wymianę i przekaz danych osobowych włącznie z własnością danych dotyczących własności pojazdów mechanicznych zgodnie z przepisami Konwencji Rady Europy o ochronie osób w związku automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (1981).

Autorzy raportu

Członek Zespołu:	Instytucja:	Rola w Zespole:
Profesor Patrick Birkinshaw	Uniwersytet w Hull	Kierownik Projektu w Zespole Prawnym
Profesor dr Jens-Peter Schneider	Institut für Europäische Rechtswissenschaft Abteilung Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung Universität Osnabrück Fachbereich Rechtswissenschaften (Niemy).	Partner ds. prawa niemieckiego
Profesor Andrea Biondi	King's College London (Włochy)	Partner ds. prawa włoskiego
Profesor Jean Bernard Auby	Sciences Po Paris (Francja)	Partner ds. prawa francuskiego
Dr Mirjam Freudenthal	Uniwersytet w Utrechcie (Holandia)	Partner ds. prawa holenderskiego
Dr Mike Varney	Uniwersytet w Hull	Członek Zespołu Prawnego w Hull
Dr Martina Kunnecke	Uniwersytet w Hull	Członek Zespołu Prawnego w Hull
Dr Christian Twigg-Flesner	Uniwersytet w Hull	Członek Zespołu Prawnego w Hull
Pani Anne Bonnie	Uniwersytet w Hull	Członek Zespołu Prawnego w Hull