



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 10 września 2013 r.¹

Sprawa C-43/12

**Komisja Europejska
przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu,
Radzie Unii Europejskiej**

Dyrektywa 2011/82/UE — Transgraniczna wymiana informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego — Wybór podstawy prawnej — Artykuł 87 ust. 2 lit. a) TFUE — Artykuł 91 ust. 1 lit. c) TFUE

1. W skardze w niniejszej sprawie Komisja Europejska kwestionuje podstawę prawną, na której została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego² (zwana dalej „dyrektywą”).

2. Dyrektywa ta ustanawia system wymiany informacji, który umożliwi właściwemu organowi państwa członkowskiego, w którym zostało popełnione naruszenie przepisów ruchu drogowego, uzyskanie, w państwie członkowskim rejestracji, danych, które pozwolą mu na zidentyfikowanie osoby odpowiedzialnej za stwierdzone przestępstwo lub wykroczenie.

3. Początkowo Komisja oparła projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego³ na art. 71 ust. 1 lit. c) WE, który odpowiada obecnie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE.

4. Ten ostatni przepis stanowi fragment tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego transportu. Brzmi on, jak niżej:

„W celu wykonania artykułu 90 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Parlament Europejski i Rada [Unii Europejskiej], stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z [Europejskim] Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów [Unii Europejskiej], ustanawiają:

[...]

c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;

[...]”.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 288, s. 1.

3 — COM(2008) 151 wersja ostateczna.

5. Po długich i trudnych negocjacjach, które doprowadziły do ograniczenia treści dyrektywy, Rada uznała, że dyrektywa powinna zostać przyjęta nie w ramach wspólnej polityki transportowej, lecz na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE, który jest częścią rozdziału 5 („Współpraca policyjna”) tytułu V („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) części trzeciej traktatu FUE. Po uzgodnieniu z Parlamentem to właśnie ta podstawa prawna została ostatecznie przyjęta.

6. Artykuł 87 ust. 1 TFUE stanowi, że „Unia rozwija współpracę policyjną obejmującą wszystkie właściwe organy państw członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu”.

7. Zgodnie z art. 87 ust. 2 TFUE:

„Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące:

a) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji;

[...]”.

8. Na poparcie swojego stanowiska, zgodnie z którym dyrektywa powinna być przyjęta na podstawie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, Komisja podnosi, że dyrektywa ma na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i że cel ten podlega polityce transportowej. Mechanizm wymiany informacji wprowadzony przez dyrektywę jest jedynie środkiem do osiągnięcia takiego celu.

9. Podnosi ona również, że zakres stosowania art. 87 ust. 2 TFUE jest ograniczony do spraw karnych, co oznacza, że przepis ten nie może stanowić podstawy prawnej w zakresie innym niż tworzenie systemu wymiany informacji dotyczących przestępstw. W celu określenia, co obejmuje pojęcie spraw karnych w prawie Unii, należy zachować odniesienie do kwalifikacji przyjętych w prawie krajowym. Jedynie naruszenia prawa należące formalnie do dziedziny prawa karnego w państwach członkowskich mogą zatem być przedmiotem wymiany informacji na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE.

10. Ze względu na przyjętą przez Komisję koncepcję zakresu stosowania tego przepisu mechanizm wymiany informacji wprowadzony przez dyrektywę nie należy – jej zdaniem – do współpracy policyjnej w rozumieniu art. 87 WE. W rzeczywistości bowiem przestępstwa i wykroczenia drogowe objęte dyrektywą nie są kwalifikowane wyłącznie jako „przestępstwa karne” w prawach państw członkowskich. Badanie systemów prawnych państw członkowskich pozwala stwierdzić, że naruszenia te należą czasem do prawa administracyjnego, a czasem do prawa karnego tych państw. Stwierdzenie, wedle którego przestępstwa i wykroczenia drogowe w niektórych państwach członkowskich mogą być uważane za naruszenia administracyjne, uniemożliwia zatem Unii Europejskiej wprowadzenie, na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE, systemu wymiany informacji dotyczącego przestępstw i wykroczeń drogowych.

11. Parlament i Rada kwestionują stanowisko, którego broni Komisja, podobnie jak wszystkie państwa członkowskie, które interweniowały w niniejszej sprawie⁴.

12. Z powodów, które zostaną przedstawione poniżej, ja również jestem zdania, że Komisja broni zbyt restrykcyjnej koncepcji zakresu stosowania art. 87 ust. 2 TFUE i że przepis ten stanowi właściwą podstawę prawną systemu wymiany informacji wprowadzonego w dyrektywie.

4 — Były to Królestwo Belgii, Irlandia, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

I – Moja ocena

13. Niniejsza sprawa wymaga ustalenia, czy system wymiany informacji umożliwiających zidentyfikowanie osób, które popełniły przestępstwo lub wykroczenie drogowe w państwie członkowskim innym niż ich państwo rejestracji, należy do współpracy policyjnej unormowanej w art. 87 TFUE, mimo że system ten ma na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i że omawiane przestępstwa i wykroczenia nie zostały uznane za „przestępstwa karne” we wszystkich państwach członkowskich.

14. Na wstępie należy wyjaśnić, nawet jeśli to może zostać uznane za zrozumiałe samo przez się, że na określenie właściwej podstawy prawnej przyjęcia dyrektywy nie powinny mieć wpływu specyficzne cechy instytucjonalne, które nadal odróżniają, po traktacie z Lizbony, tytuł V części trzeciej traktatu FUE, dotyczący przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, od innych polityk sektorowych. Mam na myśli w szczególności Protokół (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączony do traktatów UE oraz FUE, jak również Protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, załączony do tych samych traktatów.

15. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą, w szczególności, cel i treść tego aktu. Jeżeli analiza danego środka wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która właściwa jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego⁵.

16. Jak wskazuje art. 1 dyrektywy, jej „[c]elem [...] jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony wszystkich uczestników ruchu drogowego w Unii, poprzez ułatwienie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego i egzekwowania dzięki temu kar, w przypadkach gdy te przestępstwa lub wykroczenia popełniane są podczas kierowania pojazdami zarejestrowanymi w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie ich popełnienia”.

17. Zatem nie ulega wątpliwości, że mając na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony wszystkim użytkownikom dróg w Unii, prawodawca Unii zmierza do poprawy bezpieczeństwa, którym powinni się cieszyć ci użytkownicy w trakcie korzystania z dróg państw członkowskich, poprzez zmniejszenie liczby zabitych i rannych oraz szkód materialnych. Cel ten został przedstawiony w szczególności w pkt 1, 6, 15 i 26 dyrektywy.

18. Prawdą jest, że, jak wyjaśnia motyw 1 dyrektywy, „[p]oprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego jest głównym celem polityki transportowej Unii”. Można zresztą wywnioskować z orzecznictwa Trybunału, że prawodawca Unii posiada kompetencje, na podstawie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, do przyjmowania przepisów wspólnych zmierzających do poprawienia bezpieczeństwa drogowego⁶.

19. Niemniej jednak stwierdzenie, zgodnie z którym dyrektywa ma na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego, nie wydaje mi się wystarczające do tego, aby umieścić ją w zakresie wspólnej polityki transportowej, a wyłączyć z zakresu współpracy policyjnej unormowanej w art. 87 TFUE.

5 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-130/10 Parlament przeciwko Radzie, pkt 42, 43.

6 — Zobacz wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawach połączonych C-184/02 i C-222/02 Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-7789, pkt 30.

20. Cel, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony dla wszystkich użytkowników dróg, można bowiem moim zdaniem powiązać z celem realizowanym w ramach tytułu V części trzeciej TFUE, regulującej zagadnienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a mianowicie, zgodnie z art. 67 ust. 3 TFUE, osiągnięciem wysokiego poziomu bezpieczeństwa.

21. Ponadto wprowadzenie współpracy policyjnej w ramach art. 87 TFUE, polegającej na umożliwieniu skuteczniejszego karania pewnej kategorii naruszeń prawa, może w rzeczywistości przyczyniać się do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym, realizowanego w ramach polityki sektorowej, jak również polityki transportowej.

22. Należy zauważyć w tym względzie, że w ramach pokrewnej dziedziny współpracy sądowej w sprawach karnych art. 83 ust. 2 TFUE umożliwia Unii ustanowienie minimalnych zasad dotyczących określania przestępstw karnych i sankcji, ponieważ zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w dziedzinie prawa karnego jest nieodzowne w celu efektywnej realizacji polityki Unii w dziedzinie, która jest przedmiotem przepisów harmonizujących⁷. Istnienie podstawy prawnej umożliwiającej harmonizację prawa karnego w państwach członkowskich, w przypadkach gdy jest to konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów w ramach polityk sektorowych, wskazuje, że nie ma kategorycznego rozgraniczenia między podstawami prawnymi polityk sektorowych z jednej strony a podstawami umożliwiającymi ustanowienie współpracy policyjnej i sądowej w ramach tytułu V części trzeciej traktatu FUE z drugiej strony. Zatem uregulowanie Unii, które ma na celu ustanowienie minimalnych zasad dotyczących definicji przestępstw i sankcji w dziedzinie ruchu drogowego, może rzeczywiście zmierzać do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, lecz jednocześnie należeć do zakresu stosowania art. 83 ust. 2 TFUE.

23. Analogicznie będę miał później możliwość przywołania aktu prawa wtórnego należącego do zakresu współpracy sądowej w sprawach karnych, a mianowicie decyzji ramowej 2005/214/WSiSW Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym⁸, która, umożliwiając uznawanie sankcji pieniężnych nałożonych w przypadku przestępstw i wykroczeń drogowych, przyczynia się bezsprzecznie do realizacji celu w postaci poprawy bezpieczeństwa drogowego.

24. Należy zatem wywieść z tych okoliczności, że współpraca sądowa w sprawach karnych, taka jak przewidziana przez traktat z Lizbony, może realizować cele interesu ogólnego związane z politykami sektorowymi. Nie widzę powodu, aby miało być inaczej w odniesieniu do współpracy policyjnej.

25. Z tych pierwszych rozważań wynika, że stwierdzenie, zgodnie z którym dyrektywa ma na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego, nie jest samo w sobie decydujące dla rozstrzygnięcia, który z przepisów – art. 87 ust. 2 TFUE czy art. 91 ust. 1 lit. c) WE stanowi właściwą podstawę prawną tej dyrektywy.

26. Należy zatem pogłębić analizę celów realizowanych przez dyrektywę, nie ograniczając się do zadeklarowanego celu poprawy bezpieczeństwa na drogach.

27. Decydując się na przyjęcie dyrektywy, prawodawca Unii wyszedł z założenia, że rozwój swobody przemieszczania się osób w obrębie Unii jest często synonimem bezkarności w dziedzinie przestępstw i wykroczeń drogowych.

7 — Na temat tego, co można określić jako „akcesoryjną harmonizację prawnokarną”, zob. A. Bernardi, *L'harmonisation pénale accessoire*; J. Tricot, *Discussion – L'harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l'art et la manière de légiférer pénalement selon l'Union européenne* oraz E. Gindre, *Discussion – L'harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l'Union européenne*, w: *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Paris 2012, odpowiednio s. 153, 185 i 197.

8 — Dz.U. L 76, s. 16.

28. Jak wskazuje uzasadnienie przywołanego wyżej projektu dyrektywy, konieczność wprowadzenia systemu wymiany informacji zrodziła się z faktu, że przestępstwa i wykroczenia drogowe pozostają często bezkarne, gdy są popełniane z użyciem pojazdu zarejestrowanego w innym państwie członkowskim niż państwo popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Problem pojawia się w szczególności w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń zarejestrowanych automatycznie za pomocą kamer, bez bezpośredniego kontaktu kierowcy z organami policyjnymi⁹.

29. W motywie 2 dyrektywy prawodawca Unii stwierdza zatem, iż „kary pieniężne za pewne przestępstwa lub wykroczenia w ruchu drogowym często nie są egzekwowane, jeśli te przestępstwa lub wykroczenia są popełniane przez kierujących pojazdami zarejestrowanymi w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym je popełniono”. Wskutek tego ustalenia, celem „niniejszej dyrektywy jest zapewnienie również w takich przypadkach skuteczności dochodzeń dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego”.

30. Jak wynika z motywu 6 dyrektywy, „[b]y poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego w Unii i by zapewnić równe traktowanie kierowców popełniających przestępstwa lub wykroczenia, niezależnie do tego, czy są rezydentami czy nie, należy ułatwić egzekwowanie przepisów niezależnie od państwa członkowskiego zarejestrowania pojazdu. W tym celu należy wdrożyć system transgranicznej wymiany informacji dotyczących pewnych określonych przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, niezależnie od tego, czy na mocy prawa danego państwa członkowskiego mają charakter karny czy administracyjny, zapewniając państwu członkowskiemu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia dostęp do danych rejestracyjnych pojazdów państwa członkowskiego rejestracji”.

31. Ponadto, zgodnie z motywem 7 dyrektywy, „[s]kuteczniejsza transgraniczna wymiana danych rejestracyjnych pojazdów, która powinna ułatwić identyfikację osób podejrzanych o popełnienie przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, może zwiększyć efekt odstraszący i zachęcić do ostrożniejszej jazdy kierowców pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, co zmniejszy liczbę ofiar wypadków w ruchu drogowym”.

32. Wspomniane motywy wyrażają główny cel dyrektywy, a mianowicie zapewnienie skuteczniejszego karania przestępstw i wykroczeń drogowych przez wprowadzenie mechanizmu współpracy policyjnej. Mechanizm ten polega na wymianie informacji umożliwiających zidentyfikowanie osób odpowiedzialnych za przestępstwa i wykroczenia drogowe, co stanowi niezbędny warunek wstępny ich ścigania oraz ukarania przez odpowiednie organy państw członkowskich.

33. Ze skuteczniejszego karania przestępstw i wykroczeń drogowych, które dzięki swojemu skutkowi odstraszącemu skłoni kierowców niebędących rezydentami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego państw członkowskich, przez które przejeżdżają, wyniknie poprawa bezpieczeństwa drogowego. Takie jest w każdym razie dążenie wyrażone przez prawodawcę Unii. Poprawa bezpieczeństwa drogowego stanowi zatem cel ostateczny, pożądaný rezultat, a skuteczniejsze karanie przestępstw i wykroczeń jest celem najbardziej bliskim i bezpośrednim, przy czym oba te cele są oczywiście ściśle ze sobą powiązane.

34. Cel, który wydaje mi się decydujący przy ustaleniu, jaka jest właściwa podstawa prawna dyrektywy, to zatem cel, który ma pozwolić na skuteczniejsze karanie przestępstw i wykroczeń drogowych dzięki ustanowieniu mechanizmu współpracy między właściwymi krajowymi organami ścigania. Akt, którego głównym zadaniem jest realizacja takiego celu, powinien należeć, jak sądzę, do zakresu współpracy policyjnej w rozumieniu art. 87 WE.

9 — Strona 2 projektu tej dyrektywy.

35. Taki akt wpisuje się w pełni w działania Unii zmierzające do budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Chociaż termin „wolność” zawarty w tym wyrażeniu zmierza bezsprzecznie do zapewnienia swobody przemieszczania się osób w Unii, jego waga nie ogranicza się jednak do tego aspektu¹⁰. Jak wskazuje plan działania Rady i Komisji w zakresie optymalnych warunków wykonania postanowień traktatu z Amsterdamu dotyczących ustanawiania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹¹, przyjęty przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 1998 r., chodzi tutaj również o „wolność życia w środowisku, gdzie prawo jest przestrzegane, ze świadomością, że władze publiczne, osobno lub łącznie (na poziomie krajowym, w Unii Europejskiej oraz poza jej terytorium), udostępniają wszystkie swoje kompetencje w służbie ścigania i karania tych, którzy dążą do zanegowania tej wolności lub jej nadużywania”¹². Ponadto, zgodnie z tym samym dokumentem, przestrzeń sprawiedliwości ma za zadanie „zapewnić obywatelom wspólne poczucie sprawiedliwości w całej Unii”¹³. Tymczasem, czego wyraz stanowi w szczególności motyw 6 dyrektywy, właśnie poczucie niesprawiedliwości, które może zrodzić się z bezkarności, z której korzystają kierowcy pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie przestępstwa i wykroczenia, dyrektywa ma zlikwidować.

36. Przyjrzyjmy się teraz temu, czy treść dyrektywy potwierdza wybór art. 87 ust. 2 TFUE jako prawidłowej podstawy prawnej tej dyrektywy.

37. Zgodnie z art. 2 dyrektywy stosuje się ona do ośmiu naruszeń w dziedzinie bezpieczeństwa drogowego, a mianowicie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, niedopełnienia obowiązku korzystania z pasów bezpieczeństwa, niezastosowania się do czerwonego sygnału świetlnego, kierowania pojazdem pod wpływem alkoholu, kierowania pojazdem pod wpływem środków odurzających, niedopełnienia obowiązku używania w czasie jazdy hełmów ochronnych, korzystania z niedozwolonej części drogi, niezgodnego z prawem korzystania z telefonu komórkowego lub innych środków łączności podczas kierowania pojazdem.

38. Elementy konstytucyjne przestępstw i wykroczeń nie są zharmonizowane na poziomie Unii¹⁴, są one określane przez państwa członkowskie¹⁵, podobnie jak sankcje za takie przestępstwa i wykroczenia.

39. System wymiany informacji wprowadzony przez dyrektywę nie stanowi więc uzupełnienia działań, które zostały podjęte przez Unię w celu zharmonizowania elementów konstytucyjnych niektórych przestępstw i wykroczeni oraz kar, lecz ma jedynie służyć umożliwieniu lepszego stosowania przepisów ruchu drogowego określonych w sposób autonomiczny przez każde z państw członkowskich.

40. Jak wskazuje analiza treści dyrektywy, jej jedynym celem jest wdrożenie systemu umożliwiającego właściwym organom ścigania państw członkowskich wymianę informacji w dziedzinie przestępstw i wykroczeń drogowych. Chodzi więc o to, aby udostępnić władzom krajowym zobowiązanym do zapewnienia poszanowania krajowych przepisów ruchu drogowego narzędzie mające na celu ustalenie

10 — Zobacz podobnie H. Labayle, *Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général*, *Jurisqueur Europe*, fascicule 2625, 2012, pkt 9.

11 — Dz.U. 1999, C 19, s. 1.

12 — Punkt 6.

13 — Punkt 15.

14 — Należy jednak zauważyć, jeśli chodzi o niestosowanie pasów bezpieczeństwa, istnienie dyrektywy 91/671/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do obowiązkowego stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach poniżej 3,5 tony (Dz.U. L 373, s. 63), zmienionej dyrektywą 2003/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 kwietnia 2003 r. (Dz.U. L 115, s. 63).

15 — Jak świadczy o tym odesłanie do prawa państwa członkowskiego popełnienia przestępstwa i wykroczenia w definicjach zawartych w art. 3 dyrektywy.

tożsamości zagranicznych sprawców. Narzędzie to pozwala państwom członkowskim udoskonalić środki, którymi dysponują na etapie dochodzenia w sprawie przestępstwa lub wykroczenia drogowego, poprzez umożliwienie im otrzymania informacji niezbędnych do identyfikacji sprawcy tego przestępstwa lub wykroczenia i w efekcie ukarania go.

41. Sedno systemu ustanowionego w celu pomocy państwom członkowskim w sprawniejszym ściganiu przestępstw i wykroczeń drogowych leży w art. 4 i 5 dyrektywy.

42. Artykuł 4 tej dyrektywy dotyczy procedury wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi. Stanowi on w ust. 1, że w przypadku dochodzeń w sprawach przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, o których mowa w art. 2, państwa członkowskie zapewniają krajowym punktom kontaktowym innych państw członkowskich dostęp do krajowych danych rejestracyjnych pojazdów i umożliwiają im automatyczne wyszukiwanie danych dotyczących pojazdów oraz danych dotyczących właścicieli lub posiadaczy pojazdów. Artykuł 4 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy stanowi, że wyszukiwania te „są prowadzone przez krajowy punkt kontaktowy państwa członkowskiego popełnienia przestępstwa lub wykroczenia z zastosowaniem pełnego numeru rejestracyjnego”.

43. Artykuł 4 ust. 2 ostatni akapit dyrektywy stanowi, że „[p]aństwo członkowskie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wykorzystuje zgodnie z [...] dyrektywą uzyskane dane w celu ustalenia, kto ponosi odpowiedzialność za przestępstwa lub wykroczenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, o których mowa w art. 2 i 3”.

44. Artykuł 4 ust. 4 dyrektywy przewiduje ponadto, że w celu wymiany informacji państwa członkowskie opierają się w szczególności na oprogramowaniu specjalnie przygotowanym dla potrzeb art. 12 decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej¹⁶. Jest to dowód na to, że dyrektywa stanowi rozwinięcie w dziedzinie przestępstw i wykroczeń drogowych innych mechanizmów współpracy policyjnej, takich jak decyzje Prüm, które są w szczególności przeznaczone do zwalczania terroryzmu i przestępczości transgranicznej¹⁷. Koncepcja ta wynika również z motywów 2, 9 i 10 dyrektywy.

45. Kiedy osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia drogowego zostanie zidentyfikowana, zadaniem państwa członkowskiego popełnienia przestępstwa lub wykroczenia jest podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania. W takim wypadku art. 5 dyrektywy określa warunki, na jakich przestępstwo lub wykroczenie zostanie podane do wiadomości tej osoby. Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy zawiadomienie zawiera „wszystkie właściwe informacje, zwłaszcza charakter przestępstwa lub wykroczenia [...], miejsce, datę i czas popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, tytuły tekstów naruszonych przepisów prawa krajowego [tytuły naruszonych aktów prawa krajowego] oraz karę, a także, w stosownych przypadkach, dane dotyczące urządzenia, za pomocą którego wykryto dane przestępstwo lub wykroczenie”. Ponadto art. 5 ust. 3 dyrektywy stanowi, że państwo członkowskie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia „w celu zapewnienia poszanowania praw podstawowych wysyła zawiadomienie w języku dokumentu rejestracyjnego, jeśli nim dysponuje, lub w jednym z języków urzędowych państwa członkowskiego rejestracji”.

16 — Dz.U. L 210, s. 1. Decyzja ta jest powiązana z decyzją Rady 2008/616/WSiSW w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW (Dz.U. L 210, s. 12). Decyzje te są powszechnie określane jako „decyzje Prüm”.

17 — Model przyjęty w dyrektywie opiera się zatem na art. 12 ust. 1 akapit pierwszy decyzji 2008/615, który stanowi, że „[d]o celów prewencji kryminalnej i wykrywania przestępstw oraz ścigania innych czynów zabronionych, które podlegają jurysdykcji sądów lub prokuratury państwa członkowskiego przeszukującego dane, a także w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego, państwa członkowskie umożliwiają krajowym punktom kontaktowym pozostałych państw członkowskich [...] dostęp do następujących krajowych danych rejestracyjnych pojazdów [...]:

a) dane właścicieli lub użytkowników; oraz
b) dane pojazdu”.

46. Artykuły 4 i 5 dyrektywy wprowadzają zatem typowy mechanizm współpracy policyjnej, a mianowicie system wymiany informacji pomiędzy organami właściwymi w dziedzinie ścigania, mający na celu udane prowadzenie dochodzeń policyjnych dotyczących przestępstw i wykroczeń drogowych i umożliwienia ukarania tych przestępstw i wykroczeń dzięki ustaleniu tożsamości osób za nie odpowiedzialnych.

47. Orzecznictwo Trybunału zawiera wskazania pozwalające ustalić, co należy do zakresu współpracy policyjnej. I tak w wyroku z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Irlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie¹⁸ Trybunał wskazał, w zakresie dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/24/WE z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE¹⁹, że dyrektywa ta „reguluje [...] czynności niezależne od wdrożenia jakiegokolwiek ewentualnego działania w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”. Trybunał zauważa w tym względzie, że „[n]ie harmonizuje ona ani kwestii dostępu do danych przez właściwe krajowe organy ścigania, ani kwestii dotyczącej wykorzystania i wymiany tych danych pomiędzy tymi organami”, i zaznacza, że kwestie te „wchodzą [...] co do zasady w zakres tytułu VI traktatu UE”²⁰.

48. Co więcej, w wyroku z dnia 26 października 2010 r. w sprawie C-408/08 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie²¹ Trybunał stwierdził, że decyzja Rady 2008/633/WSISW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania²² „zmierza do celu, który jako taki wpisuje się w zakres współpracy policyjnej”²³. W odniesieniu do treści decyzji 2008/633 Trybunał orzekł, że „dotyczy ona zarówno sposobów wyznaczania przez państwa członkowskie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne uprawnionych do przeglądania VIS, jak i warunków dostępu, przekazywania oraz przechowywania danych wykorzystywanych we wskazanych wyżej celach”²⁴. Trybunał wywnioskował z tego, iż „przepisy omawianej decyzji mogą być uznane za określające pewną formę współpracy policyjnej”²⁵. Trybunał oparł się na tych elementach dotyczących celu i treści decyzji 2008/633 i stwierdził, że z punktu widzenia wyboru podstawy prawnej, decyzja ta wchodzi w zakres współpracy policyjnej, nawet jeśli stanowi też środek rozwinięcia dorobku Schengen dotyczącego polityki wizowej²⁶.

49. Moim zdaniem wskazówki zawarte w ww. wyrokach w sprawach Irlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie oraz Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie pozwalają uznać, że dyrektywa należy do dziedziny współpracy policyjnej i że słusznie została przyjęta na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE.

50. Należy ponadto zauważyć, że ponieważ chodzi tu o współpracę policyjną, objętą art. 87 WE, art. 7 dyrektywy, który dotyczy ochrony danych, przewiduje stosowanie decyzji ramowej Rady 2008/977/WSISW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych²⁷ do danych przetwarzanych w ramach systemu wymiany informacji ustanowionego w dyrektywie.

18 — Sprawa C-301/06, Zb.Orz. s. I-593.

19 — Dz.U. L 105, s. 54.

20 — Punkt 83 tego wyroku.

21 — Sprawa C-408/08, Zb.Orz. s. I-10413.

22 — Dz.U. L 218, s. 129.

23 — Punkt 50 tego wyroku.

24 — Punkt 51 rzeczonego wyroku.

25 — Idem.

26 — Punkty 67, 68 ww. wyroku w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie.

27 — Dz.U. L 350, s. 60.

51. Wreszcie treść art. 11 dyrektywy potwierdza, że wprowadzenie systemu wymiany informacji dotyczących przestępstw i wykroczeń drogowych określonych przez państwa członkowskie jest podstawowym elementem dyrektywy. Artykuł ten mówi o środkach, które mogą w przyszłości zostać przyjęte przez Unię, takich jak wspólne normy dla automatycznych urzędów kontroli oraz dla procedur czy harmonizacja przepisów ruchu drogowego. Obecnie jednak rozwiązań tych nie ma w prawie Unii, co uniemożliwia rozpatrywanie systemu wymiany informacji wprowadzonego przez dyrektywę jako środka mającego uzupełniać środki harmonizacji przepisów ruchu drogowego podjęte przez Unię w ramach polityki transportowej. Innymi słowy, system ten nie stanowi środka akcesoryjnego wobec innych środków przyjętych przez prawodawcę Unii w ramach polityki transportowej. System ten ma zatem na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności norm ustanowionych przez Unię w tej dziedzinie. Ponadto wskazałem już, że dyrektywa nie dokonuje ani harmonizacji elementów konstytutywnych przestępstw i wykroczeń drogowych, ani sankcji, które mają do nich zastosowanie, które pozostają w zakresie kompetencji państw członkowskich. Z tych względów tok rozumowania zainspirowany argumentacją rozwiniętą przez Trybunał w wyrokach z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie²⁸ i z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie²⁹ nie może, jak sądzę, uzasadniać odwołania się do art. 91 ust. 1 lit. c) WE jako podstawy prawnej dyrektywy. Ponadto należy zauważyć, że wyroki te zostały wydane w kontekście prawnym, który istniał przed przyjęciem traktatu z Lizbony, przy czym kontekst ten charakteryzował się prymatem, który art. 47 UE przyznawał podstawom prawnym dotyczącym polityki sektorowych.

52. System wymiany informacji dotyczących przestępstw i wykroczeń drogowych wprowadzony w dyrektywie jako instrument współpracy policyjnej niezależny od jakiegokolwiek harmonizacji przestępstw i wykroczeń oraz kar podjętej przez Unię w ramach polityki transportowej należy zatem moim zdaniem do zakresu art. 87 ust. 2 TFUE.

53. W odpowiedzi na tę analizę Komisja odpira, że art. 87 TFUE jest zastrzeżony dla współpracy policyjnej dotyczącej przestępstw za takie uznanych w prawach państw członkowskich. Ponieważ zaś przestępstwa i wykroczenia drogowe należą w państwach członkowskich czasami do dziedziny prawa administracyjnego, a czasami prawa karnego³⁰, art. 87 WE nie może stanowić podstawy prawnej systemu wymiany informacji dotyczących rzeczonych przestępstw i wykroczeń.

54. Nie podzielam poglądu Komisji, a to z kilku powodów.

55. Po pierwsze, przyjęta przez Komisję restrykcyjna koncepcja zakresu zastosowania art. 87 TFUE nie znajduje wystarczającego oparcia nawet w sposobie zatytułowania rozdziału 5 tytułu V części trzeciej traktatu FUE, który jest ograniczony do współpracy policyjnej, bez wyraźnego wskazania, że współpraca ta dotyczy tylko spraw karnych.

56. Jeśli zaś chodzi o treść art. 87 ust. 1 TFUE, jest ona wyjątkowo szeroka, ponieważ wskazuje, że „Unia rozwija współpracę policyjną *obejmującą wszystkie właściwe organy państw członkowskich*”³¹. Wzmianka, zgodnie z którą organy te obejmują „służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu”, wyraża ideę, że

28 — Sprawa C-176/03, Zb.Orz. s. I-7879.

29 — Sprawa C-440/05, Zb.Orz. s. I-9097.

30 — Zobacz w tej kwestii motywy 6 i 8 dyrektywy.

31 — Kursywa moja.

służby te są wskazane tylko tytułem przykładu, a nie jako wyczerpujący wykaz. Ponadto, o czym świadczą inne wersje językowe przepisu, odniesienie do przestępstw dotyczy, jak się wydaje, wyłącznie „innych organów ścigania”, lecz nie dotyczy służb policyjnych ani służb celnych, a tym bardziej nie „wszystkich właściwych organów państw członkowskich”³².

57. W świetle treści art. 87 ust. 1 TFUE nie można zatem wykluczyć, że współpraca policyjna podlegająca temu postanowieniu może być rozwijana między organami, których rola nie polega na stosowaniu prawa karnego w państwach członkowskich, o ile wykonują one zadania o charakterze policyjnym w szerokim znaczeniu, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z działaniami policyjnymi o charakterze administracyjnym, czy prawnokarnym³³. Innymi słowy, współpracę policyjną, o której mowa w art. 87 ust. 1 TFUE, należy rozumieć w sposób funkcjonalny, to znaczy, że odnosi się ona do współpracy pomiędzy organami państw członkowskich wykonującymi obowiązki w dziedzinie zapobiegania, wykrywania i karania przestępstw i wykroczeń.

58. Zatem błędem jest twierdzenie, jak czyni to Komisja, że przyjęta przez nią koncepcja formalna zakresu stosowania art. 87 TFUE, zgodnie z którą dotyczy on wyłącznie przestępstw i wykroczeń uznanych za takie w różnych systemach prawnych państw członkowskich, znajduje wystarczające poparcie w treści tego artykułu.

59. Analiza innych aktów prawa Unii dotyczących wymiany informacji w dziedzinie współpracy policyjnej również daje argument za przyjęciem podejścia funkcjonalnego, na mocy którego współpraca ta realizuje szerszy cel utrzymania porządku publicznego i zwalczania poważnych przestępstw, bez wyraźnego ograniczenia do przestępstw uznanych za takie w prawie państw członkowskich.

60. Poza art. 12 ust. 1 akapit pierwszy decyzji 2008/615, do którego odsyłałem wcześniej³⁴, przewidującym, że automatyczne wyszukiwanie danych odnoszących się do rejestracji pojazdów jest wykonywane „[d]o celów prewencji kryminalnej i wykrywania przestępstw oraz ścigania innych czynów zabronionych, które podlegają jurysdykcji sądów lub prokuratury państwa członkowskiego przeszukującego dane, a także w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego”, mogę przywołać także decyzję Rady 2009/917/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie stosowania technologii informatycznej do potrzeb celnych³⁵, która stanowi w art. 1 ust. 2, że „[s]ystem informacji celnej ma [...] pomagać w zapobieganiu poważnym naruszeniom przepisów krajowych, w prowadzeniu dochodzeń w sprawie tych naruszeń i w ich ściganiu i w tym celu ma możliwie szybko udostępniać dane, a przez to zwiększać skuteczność procedur współpracy i kontroli stosowanych przez administracje celne państw członkowskich”.

61. Po drugie, koncepcja formalna, którą przyjmuje Komisja, wiąże się z pewnymi niedogodnościami. Jest ona przede wszystkim niezgodna z wymogiem zapewnienia jednolitego stosowania prawa Unii, ponieważ wprowadza przestrzenną i czasową różnorodność stosowania mechanizmów współpracy policyjnej takich jak przewidziane w dyrektywie. W istocie stosowanie takiego mechanizmu zależałoby od kwalifikacji przyjętej na szczeblu krajowym w odniesieniu do każdego przestępstwa i wykroczenia, o których mowa w art. 2 dyrektywy. Ponadto kwalifikacje przyjęte przez państwa członkowskie mogą zmieniać się w czasie, co czyni niepewnym zakres stosowania dyrektywy. Ponadto w obrębie państwa

32 — Zobacz w szczególności art. 87 ust. 1 WE w językach niemieckim i angielskim:

„Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden”.

„The Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.”

33 — Zobacz na poparcie definicji funkcjonalnej współpracy policyjnej S. De Biolley, *Coopération policière dans l'Union européenne*, *Jurisclasseur Europe*, fascicule 2680, 2010 pkt 5.

34 — Zobacz przypis 17.

35 — Dz.U. L 323, s. 20.

członkowskiego kwalifikacja przestępstwa lub wykroczenia drogowego może zmieniać się w trakcie procedury, naruszenie o charakterze administracyjnym może zatem stać się przestępstwem lub wykroczeniem w rozumieniu prawa karnego, na przykład jeśli sprawca popełniający przestępstwo lub wykroczenie nie zapłaci nałożonej na niego grzywny.

62. Zawężenie zakresu stosowania art. 87 TFUE do naruszeń prawa zakwalifikowanych jako prawnokarne w prawach państw członkowskich prowadzi również do poważnego ograniczenia skuteczności tego artykułu. Jeżeli uwzględnić tezę Komisji, może on być wykorzystywany tylko wtedy, gdy współpraca policyjna przyczynia się do interesu ogólnego należącego do polityki sektorowej, lecz ponadto jego zastosowanie byłoby ograniczone do przestępstw i wykroczeń, które należą formalnie do zakresu prawa karnego wszystkich państw członkowskich.

63. Wyjaśniam w tej kwestii, że podejście funkcjonalne do zakresu stosowania art. 87 TFUE pozwala na zapewnienie jego skuteczności, jednocześnie nie naruszając, wbrew temu, co utrzymuje Komisja, skuteczności art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE. Ten ostatni przepis może służyć za podstawę licznych aktów przyczyniających się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, takich jak akty dotyczące specyfikacji dróg i ich utrzymania, kontroli technicznej pojazdów, czasu pracy i szkolenia kierowców pojazdów lub też zbliżenia przepisów ruchu drogowego.

64. Po trzecie, nawet gdyby należało uznać, że współpraca policyjna objęta art. 87 TFUE dotyczy wyłącznie spraw karnych, to ostatnie pojęcie powinno w każdym wypadku zostać zdefiniowane w sposób funkcjonalny, a nie w sposób formalny za pomocą odniesienia do kwalifikacji krajowych, jak proponuje Komisja. Takie podejście funkcjonalne pożądane jest zarówno z uwagi na wymogi spójności stosowania prawa Unii, jak już wyżej wspominałem, jak i po to, aby zapewnić skuteczność wprowadzonej współpracy policyjnej. W tym kontekście współpraca policyjna dotycząca przestępstw i wykroczeń, które mogą prowadzić do nałożenia sankcji, mających jednocześnie charakter represyjny i odstrasżający, może opierać się na art. 87 TFUE. Należy zatem skupić się na „celu represyjnym”³⁶ sankcji stosowanych w przypadku przestępstw i wykroczeń drogowych, a nie na przynależności rzeczonych naruszeń prawa i kar do prawa karnego państw członkowskich.

65. Uważam w tej mierze, że podejście funkcjonalne przyjęte przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w odniesieniu do określenia, co należy do dziedziny prawa karnego w ramach art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., może stanowić źródło inspiracji przy określaniu zakresu zastosowania art. 87 TFUE. Odnoszę się w szczególności do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom³⁷, która dotyczy naruszeń prawa ruchu drogowego. Gdy podążyć za rzeczonym podejściem funkcjonalnym, nie ma wątpliwości, że przestępstwa i wykroczenia drogowe, które są wymienione w art. 2 dyrektywy, mają charakter karny, ponieważ rodzą one w państwach członkowskich sankcje, które mają charakter zarazem represyjny i odstrasżający. Nie ma zatem istotnego znaczenia, czy sankcje te są w państwach członkowskich objęte zakresem prawa administracyjnego, czy należą do prawa karnego.

66. Po czwarte, podejście formalne przyjęte przez Komisję wiąże się z istotną uciążliwością w postaci wykluczenia całej dziedziny przestępczości z zakresu współpracy w dziedzinie policyjnej, w niniejszym przypadku przestępczości ruchu drogowego. Ta dziedzina przestępczości często charakteryzuje się bowiem przestępstwami względnie „drobnymi”³⁸, które nie zawsze są objęte zakresem prawa karnego w państwach członkowskich, ale które mogą prowadzić, ze względów efektywności, do nałożenia kary

36 — Wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-489/10 Bonda, pkt 39.

37 — Seria A, nr 73, a zwłaszcza §§ 53–56.

38 — Posługuję się w tym miejscu określeniem wykorzystywanym przez prawodawcę Unii, w szczególności w odniesieniu do pospolitych przestępstw i wykroczeń drogowych, po pierwsze, w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.U. L 280, s. 1; zob. motyw 16 i art. 1 ust. 3), a ponadto w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. L 142, s. 1; zob. motyw 17 oraz art. 2 ust. 2).

przez organ administracyjny, a nie przez sąd właściwy w sprawach karnych. Tymczasem nic nie wskazuje na to, iż autorom traktatu FUE przyświecał zamiar ograniczenia zakresu stosowania art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE do przestępstw i wykroczeń, które ze względu na swoją wagę podlegają w państwach członkowskich prawu karnemu, a nie sankcjom prawa administracyjnego.

67. Podkreślam ponadto, iż przestępstwa i wykroczenia drogowe, mimo że w państwach członkowskich podlegają czasami sankcjom prawa administracyjnego, a czasami prawa karnego, to jednak objęte są już unormowaniem aktów prawa wtórnego przyjętych w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych. Warto w tym względzie powołać się na decyzję ramową 2005/214, uprzednio przeze mnie przywołaną³⁹, która uzupełnia system wymiany informacji wprowadzony w dyrektywie.

68. Motyw 4 tej decyzji ramowej stanowi, że „powinna [ona] obejmować także kary o charakterze pieniężnym wymierzone w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego”. Zgodnie z art. 5 ust. 1 decyzji ramowej jej zakres stosowania obejmuje w szczególności przestępstwa i wykroczenia związane z „naruszenie[m] przepisów ruchu drogowego”. Tymczasem decyzja ramowa 2005/214 nie uzależnia wzajemnego uznawania sankcji pieniężnych nałożonych w wypadku przestępstw i wykroczeń drogowych od spełnienia warunku, że przestępstwa te należą formalnie do prawa karnego państw członkowskich.

69. W sprawie Baláž⁴⁰, obecnie w toku przed Trybunałem, Komisja opowiada się jednak za podejściem formalnym, podobnym do tego, którego broni na poparcie skargi niniejszej sprawie. Sprawa ta dotyczy wykładni pojęcia „sądu właściwego także w sprawach karnych” w rozumieniu art. 1 lit. a) ppkt (iii) decyzji ramowej 2005/214. Zgodnie z tym przepisem, który dotyczy w szczególności przestępstw i wykroczeń wobec przepisów ruchu drogowego, decyzja, która powinna stanowić przedmiot wzajemnego uznania, jest zdefiniowana jako „prawomocne orzeczenie nakazujące osobie fizycznej lub prawnej uiszczenie kary o charakterze pieniężnym, wydane przez [...] organ państwa wydającego inny niż sąd w odniesieniu do czynów podlegających karze zgodnie z prawem państwa wydającego jako przestępstwo lub wykroczenie przepisów, *pod warunkiem że dana osoba miała możliwość skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd właściwy także w sprawach karnych*”⁴¹. Komisja podnosi w swoich uwagach, że warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany ma możliwość skierowania sprawy do rozpoznania przez sąd, który rozstrzyga w przedmiocie przestępstw, formalnie za takie uznawanych przez państwa członkowskie. W opinii przedstawionej w dniu 18 lipca 2013 r. w ww. sprawie Baláž rzecznik generalna E. Sharpston stwierdza, że wykładnia zaproponowana przez Komisję nie może zostać uwzględniona, uznając w istocie, że taka wykładnia sprzeciwiałaby się woli prawodawcy unijnego, by włączać do mechanizmu wzajemnego uznawania sankcje pieniężne, niezależnie od tego, czy przestępstwa i wykroczenia, do których mają zastosowanie, zostały zakwalifikowane jako „karne” w zainteresowanych państwach członkowskich⁴². Pogląd ten wykorzystuje podejście funkcjonalne, za którym opowiadam się w niniejszej sprawie.

70. Podsumowując: decyzja ramowa 2005/214, podobnie jak dyrektywa, wskazują, że wolą prawodawcy Unii jest utrzymanie w zakresie współpracy policyjnej i sądowej podejścia funkcjonalnego w dziedzinie spraw karnych, aby nie uzależniać od różnic między systemami i tradycjami prawnymi państw członkowskich skuteczności mechanizmów współpracy. To samo stanowisko odnajdziemy w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony⁴³.

39 — Zobacz pkt 23 niniejszej opinii.

40 — Sprawa C-60/12.

41 — Kursywa moja.

42 — Zobacz pkt 52–54 opinii.

43 — Dz.U. L 338, s. 2. Zobacz w szczególności motywy 3, 8, 10 i 20 tej dyrektywy.

71. Szereg wskazań znajdujących się w programie sztokholmskim, przyjętym przez Radę Europejską w 2010 r.⁴⁴, jest również nie do pogodzenia z koncepcją formalną przyjętą przez Komisję. Chciałbym bowiem zauważyć, że w pkt 3.1.1, zatytułowanym „Prawo karne”, Rada Europejska wskazuje, że „[z]asadę wzajemnego uznawania można by rozszerzyć na wszystkie rodzaje wyroków i rozstrzygnięć sądowych, które w zależności od systemu prawnego mogą mieć charakter prawnokarny lub administracyjny”. W tym samym punkcie poświęconym prawu karnemu Rada Europejska wzywa Komisję do przygotowania „kompleksowej analizy na temat istniejących prawnych i administracyjnych przeszkód utrudniających transgraniczne egzekwowanie sankcji i decyzji administracyjnych dotyczących wykroczeń drogowych i przedstawienia w razie potrzeby dalszych inicjatyw prawodawczych i pozaprawodawczych, by poprawić bezpieczeństwo drogowe w Unii”. Wskazania te dowodzą, moim zdaniem, po pierwsze, że cel w postaci poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na terytorium Unii stanowi integralną część konstrukcji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, i po drugie, że mechanizmy współpracy i wzajemnego uznawania w sprawach karnych mogą, dzięki podejściu funkcjonalnemu, mieć zastosowanie do przestępstw i wykroczeń drogowych, które stanowią przedmiot sankcji w ramach prawa administracyjnej odpowiedzialności represyjnej państw członkowskich.

72. Ponadto Komisja sama w komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2009 r., zatytułowanym „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”⁴⁵, wskazuje w rozważaniach poświęconych wzajemnemu uznawaniu w sprawach karnych, że „musi [ono] zostać rozciągnięte na inne rodzaje decyzji, które według państw członkowskich mogą mieć charakter albo karny, albo administracyjny”. W tej kwestii twierdzi ona w szczególności, że „[n]ależy stworzyć warunki do egzekwowania niektórych grzywien – o charakterze karnym lub administracyjnym zależnie od państwa członkowskiego – między państwami, w szczególności w celu polepszenia bezpieczeństwa na drogach lub, szerzej, zapewnienia poszanowania polityk Unii”⁴⁶.

73. Na podstawie wszystkich tych elementów dochodzę do wniosku, że karanie przestępstw i wykroczeń drogowych może stanowić przedmiot mechanizmów współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, niezależnie od tego, czy rzeczony przestępstwa i wykroczenia podlegają sankcjom prawa administracyjnego, czy prawa karnego państw członkowskich.

74. Należy na koniec uściślić, że przyjęcie podejścia funkcjonalnego przy rozstrzyganiu, co należy do dziedziny prawa karnego w ramach współpracy policyjnej i współpracy sądowej, nie powoduje całkowitego zaniku podejścia formalnego. Jak widzieliśmy, podejście funkcjonalne jest niezbędne w celu zapewnienia skuteczności i jednolitego stosowania mechanizmów współpracy policyjnej i sądowej dotyczących przestępstw i wykroczeń oraz kar, których kwalifikacja nie był przedmiotem przepisów harmonizujących na poziomie Unii i które zatem należą, zależnie od systemów i tradycji prawnych państw członkowskich, do ich prawa administracyjnego lub prawa karnego.

75. Natomiast podejście formalne jest istotne tam, gdzie na podstawie art. 83 ust. 1 i 2 TFUE Unia zdecydowała się na ustanowienie minimalnych zasad dotyczących definicji przestępstw i sankcji w dziedzinach określonych w tych ustępach. W tej sytuacji harmonizacja formalnej kwalifikacji przestępstw i wykroczeń jako prawnokarnych jest wymagana w sposób wyraźny. Pojęcie przestępstwa i wykroczenia prawa karnego należy zatem rozumieć w sensie formalnym, bez ryzyka zróżnicowania pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ mają one obowiązek ustanowienia takiej samej kwalifikacji dla danego przestępstwa lub wykroczenia.

44 — Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.U. 2010, C 115, s. 1).

45 — COM(2009) 262 wersja ostateczna

46 — Punkt 3.1.

II – Wnioski

76. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę;
- obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania i orzekł, że Królestwo Belgii, Irlandia, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokryją własne koszty.