

# Christian Johnson, Malwina Liweń

---

## Transgraniczne egzekwowanie kar pieniężnych - praktyczne doświadczenia w zakresie stosowania Decyzji ramowej Rady 2005/214

---

Studia Prawnoustrojowe nr 28, 171-184

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Christian Johnson**

**Malwina Liweń**

Bundesamt für Justiz in Bonn, Deutschland

## **Transgraniczne egzekwowanie kar pieniężnych – praktyczne doświadczenia w zakresie stosowania Decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW w Niemczech ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z Polską**

### **1. Decyzja ramowa Rady 2005/214**

W chwili przyjęcia Decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym<sup>1</sup> (dalej: Decyzja ramowa) państwa członkowskie Unii Europejskiej wkroczyły na dotąd nieznaną tereny. Wcześniej brak było bowiem skutecznego narzędzia do egzekwowania kar pieniężnych na terytorium UE. Decyzja ramowa jest więc instrumentem, którego przedmiot nie ma właściwie precedensu w klasycznym prawie międzynarodowym publicznym<sup>2</sup>. Konwencja o wykonywaniu zagranicznych orzeczeń karnych z 13 listopada 1991 r., zawarta między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich, była stosowana jedynie przejściowo między Holandią, Ło-

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE z 22 marca 2005 r., L 76/16, zmieniony przez art. 3 Decyzji ramowej 2009/299 (Dz.Urz. UE z 27 marca 2009 r., L 81/24). Tytuł angielskiej wersji Decyzji ramowej brzmi: „[...] application of the principle of mutual recognition to financial penalties”; w wersji francuskiej: „[...] aux sanctions pécuniaires”; w wersji polskiej: „[...] w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do [podkr. aut.] kar o charakterze pieniężnym”. Właściwe byłoby więc użycie również w niemieckim sformułowaniu zwrotu „Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Geldstrafen und Geldbußen” (stosowanie zasady wzajemnego uznawania do kar pieniężnych i grzywien), a nie jak jest to w obecnej wersji: stosowanie zasady wzajemnego uznawania kar pieniężnych i grzywien.

Praktyczne doświadczenia związane ze stosowaniem Decyzji ramowej zob. C. Johnson, *First Experiences in Germany with Mutual Recognition of Financial Penalties*, „Eucri” 2013, nr 2 s. 65; H. Karitzky, F. Wanek, *EU-weite Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2010, Heft 47, s. 3393.

<sup>2</sup> Por. R. Kierzyńska, *Wzajemne uznawanie kar o charakterze pieniężnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 8, s. 13.

twą i Niemcami<sup>3</sup> i w praktyce nie miała większego znaczenia. Niemiecko-austriacki Traktat o pomocy prawnej w sprawach urzędowo-administracyjnych z 31 maja 1988 r. był i jest nadal stosowany tylko w odniesieniu do grzywień orzeczonych urzędowo<sup>4</sup>. Ponadto w Niemczech brak było jakiegokolwiek narzędzia służącego wzajemnej pomocy przy egzekwowaniu kar pieniężnych, również w obrocie prawnym z Polską.

Nieograniczone możliwości migracji osób na terenie zjednoczonej Europy i stopniowe znoszenie kontroli na wspólnych granicach sprawiło, iż państwa członkowskie sięgnęły po instrumenty umożliwiające szybsze i efektywne wykonanie orzeczonych kar o charakterze pieniężnym, tj. takie, które umożliwią ich wykonanie niezależnie od tego, w jakim państwie kara została orzeczona i w jakim osoba skazana aktualnie przebywa. Instrumenty te winny zatem stanowić realny środek zapobiegający możliwościom unikania odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw i wykroczeń, wobec których orzeczono kary o charakterze pieniężnym<sup>5</sup>.

Z nową Decyzją ramową wiązano jednocześnie duże oczekiwania. Reguluje ona kwestie międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych, cieszącej się jak dotąd zainteresowaniem jedynie wąskiego grona specjalistów. W przeciwieństwie do większości decyzji ramowych Rady omawiana tutaj Decyzja ramowa obejmuje swym zakresem również wykroczenia, a do listy przestępstw lub grup przestępstw, w przypadku których wzajemna karalność nie powinna podlegać weryfikacji, włączone zostały też przestępstwa drogowe. Właśnie w odniesieniu do ruchu drogowego Decyzja ramowa została na początku 2005 r. odebrana w prasie oraz w szerokiej opinii publicznej jako „regulacja dotycząca mandatów drogowych”<sup>6</sup>. Spodziewano się, że od lata 2005 r. zarówno urlopowicze, jak i osoby przekraczające granice w małym ruchu granicznym na terytorium UE będą musiały płacić za przekroczenia prędkości oraz inne naruszenia przepisów drogowych.

Podchodząc w ten sposób do nowej Decyzji ramowej, zapomniano o dwóch istotnych kwestiach. Po pierwsze, wymaga ona transpozycji do prawa krajowego. Wskazany dwuletni termin na jej wdrożenie, czyli do 22 marca 2007 r., został zachowany tylko przez nieliczne państwa członkowskie. Niemcy, przyjmując swoją

<sup>3</sup> Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) 1997 II, s. 1351; 1998 II, s. 896; 2005 II, s. 172.

<sup>4</sup> Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) 1990 II, s. 357, 1334. Dalszego wyjaśnienia wymaga relacja między Decyzją ramową (por. art. 18 Decyzji ramowej) a obowiązującym niemiecko-austriackim porozumieniem. W odniesieniu do niezależnych senatów administracyjnych w Austrii jako „właściwego sądu w sprawach karnych” w znaczeniu art. 1 lit. a, cyfra iii Decyzji ramowej zob. wyrok ETS z 14 listopada 2013 r. w sprawie Marián Baláz, C-60/12 (Dz.Urz.UE z 11 stycznia 2014 r., C 9, s. 5–6).

<sup>5</sup> K. Szczechowicz, R. Dziembowski, *Występowanie do państw członkowskich UE o wykonanie kar o charakterze pieniężnym w świetle decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. i uregulowań polskich po jej implementacji*, *Studia Prawnoustrojowe* 2012, nr 15, s. 129.

<sup>6</sup> Zob. K. Geiger, *Für Deutsche blieben EU-Knöllchen bisher folgenlos*, „Die Welt”, Berlin 3 lipca 2011 r.

ustawę implementującą z dnia 18 października 2010 r.<sup>7</sup>, też przekroczyły ten termin. Natomiast Włochy, Grecja i Irlandia nadal nie wdrożyły Decyzji ramowej do prawa krajowego. W Chorwacji znalazła ona zastosowanie z dniem przystąpienia do UE, tj. 1 lipca 2013 r. Po drugie, Decyzja ramowa jest narzędziem pomocy egzekucyjnej. Chodzi tu w głównej mierze nie tyle o ściganie przestępstw lub wykroczeń, ile o egzekwowanie w obcym państwie prawomocnie orzeczonych kar o charakterze pieniężnym. Takie transgraniczne ściganie często wiąże się z wieloma przeszkodami, a jedną z nich są wysokie koszty, co skutkuje zaniechaniem ścigania wykroczeń<sup>8</sup>. Ogólnie można zatem stwierdzić, że Decyzja ramowa znajduje zastosowanie do wielu przestępstw i wykroczeń (zastrzegając przy tym zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń na podstawie art. 5 ust. 3 Decyzji ramowej, jeśli nie dotyczą one katalogu przestępstw zawartego w ustawie), nie tylko w zakresie naruszania przepisów ruchu drogowego<sup>9</sup>.

Decyzja ramowa jest całkiem nowym narzędziem w zakresie stosowania prawa międzynarodowego, co uwidoczniło się przede wszystkim w praktyce. Nie dysponowano bowiem do tej pory żadnymi danymi lub informacjami pozwalającymi na wstępne oszacowanie liczby orzeczeń będących podstawą wniosków wpływających czy przekazanych do właściwego organu innego państwa członkowskiego UE. Liczbę orzeczeń mających wpłynąć do Niemiec szacowano w granicach od 0 do 150 000, przypuszczano zaś, że liczba orzeczeń przekazanych za granicę będzie stosunkowo niższa. Brak jakichkolwiek doświadczeń lub spostrzeżeń w zakresie praktycznego stosowania Decyzji ramowej wynika z faktu, że większość państw członkowskich UE dopiero niedawno implementowała do krajowego porządku prawnego przepisy umożliwiające wykonanie orzeczeń dotyczących kar o charakterze pieniężnym.

Przesłankami każdego wniosku o uznanie i wykonanie zagranicznego orzeczenia na podstawie Decyzji ramowej są: zaświadczenie, którego standardowy formularz zawarty jest w załączniku do niej, oraz podlegające egzekucji prawomocne orzeczenie sądu lub organu administracyjnego danego państwa (art. 4 ust. 1 i 2 Decyzji ramowej). Wymagane jest, aby zaświadczenie przetłumaczone było na język urzędowy państwa wykonującego. Nie określono jednak, w jakim języku powinna odbywać się dalsza korespondencja między państwami – chodzi tu głównie o informacje dotyczące przebiegu sprawy, wycofania lub odrzucenia wniosku. Praktyczne stosowanie Decyzji ramowej przez państwa członkowskie, w tym dokonywanie niezbędnych tłumaczeń wiąże się z bardzo wysokimi kosztami.

<sup>7</sup> Szerzej w części II, s. 4.

<sup>8</sup> W odniesieniu do skutków Dyrektywy 2011/82/UE por. F. Albrecht, *Die Verfolgung von Verkehrsverstößen nach der Überführung der Richtlinie 2011/82/EU in deutsches Recht*, „Deutsches Auto-recht“ 2013, s. 617.

<sup>9</sup> Por. K. Szczechowicz, R. Dziembowski, op. cit., s. 130.

## 2. Implementacja Decyzji ramowej do niemieckiego systemu prawnego za pomocą ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych

Ustawa implementująca z 18 października 2010 r.<sup>10</sup> wprowadziła do ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych z 23 grudnia 1982 r. (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*)<sup>11</sup> w części dziewiątej, poświęconej stosunkom w zakresie pomocy prawnej między państwami członkowskimi UE, odrębny rozdział dotyczący kar o charakterze pieniężnym. Przepisy nt. wniosków wpływających zawarto w art. 87i, natomiast przepisy dotyczące wniosków przekazanych w art. 87o i 87p IRG.

Stosowane w Decyzji ramowej dość szerokie pojęcie „kary o charakterze pieniężnym” oznacza każde zobowiązanie do zapłaty kwoty pieniężnej określone w orzeczeniu skazującym za przestępstwo, jak również zobowiązanie do zapłaty kwoty pieniężnej na poczet kosztów postępowania sądowego lub administracyjnego prowadzącego do wydania danego orzeczenia. Formalne oraz materialne przesłanki dotyczące wniosków wpływających, jak też sposób ich wykonywania określono w art. 87a i 87b ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych. Pierwszym etapem po wpłynięciu takiego wniosku do właściwego organu w Niemczech jest sprawdzenie jego dopuszczalności oraz przesłuchanie osoby ukaranej w formie pisemnej za pomocą tzw. *Anhörungs schreiben* (art. 87c IRG). Kolejnym etapem jest wydanie przez tenże niemiecki organ decyzji zatwierdzającej zagraniczne orzeczenie, czyli tzw. *Bewilligungsbescheid* (art. 87d IRG), od której skazany może wnieść sprzeciw do właściwego sądu rejonowego (postępowanie odwoławcze, art. 87f–87h IRG). Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie do Najwyższego Sądu Okręgowego (art. 87j–87l IRG). Postępowanie na podstawie ustawy o wykroczeniach (*Ordnungswidrigkeitengesetz*)<sup>12</sup>, zwane również pomocniczym postępowaniem egzekucyjnym, nie przewiduje omówionego wyżej toku instancyjnego, gdyż procedura ta służy bezpośredniej egzekucji orzeczonej prawomocnie grzywny w państwie członkowskim UE. Zarzut bezprawności i bezpodstawności zagranicznego orzeczenia, dość często podnoszony przez skazanego, nie jest uznawany przez

<sup>10</sup> Ustawa implementująca Decyzję ramową Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym z 18 października 2010 r., Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) 2010 I, s. 1408; szerzej o przyczynach powstania tej ustawy zob. S. Trautmann, [w:] W. Schomburg, O. Lagodny, S. Gleß, T. Hackner, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, München 2012, art. 86 ust. 1 i n.; C. Johnson, [w:] H. Grützner, P.G. Pötz, C. Kreß (red.), *Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen* 2011, cz. 2, art. 86 ust. 1 i n.

<sup>11</sup> Ustawa o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych z 23 grudnia 1982 r. (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*), dalej jako IRG, Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) 1982, nr I, s. 2071.

<sup>12</sup> Ustawa o wykroczeniach z 19 lutego 1987 r. (*Ordnungswidrigkeitengesetz*), Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) 1987, s. 602.

niemiecki organ z uwagi na zasadę wzajemnego uznawania do kar, co w praktyce spotyka się z dość dużym niezrozumieniem.

W przypadkach, gdy państwo wydające orzeka karę o charakterze pieniężnym wobec osób prawnych lub w formie zadośćuczynienia pokrzywdzonemu, a instytucja ta nie ma odzwierciedlenia w prawie niemieckim, właściwy sąd rejonowy – po uprzednim uznaniu i przekształceniu w najbardziej odpowiadające im kary pieniężne na podstawie prawa niemieckiego – kieruje je do wykonania (tzw. postępowanie przekształcające *Umwandlungsverfahren* art. 87i IRG). Wspomniana ustawa o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych zakłada więc, iż uznanie oraz egzekucja kar o charakterze pieniężnym orzeczonych w państwach członkowskich UE odbywać się będzie w drodze postępowania administracyjnego wraz z przysługującym skazanemu prawem wniesienia sprzeciwu od decyzji.

Regulacja prawna dotycząca orzeczeń przekazanych do państw członkowskich zawarta jest w dwóch przepisach ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych: art. 87o IRG określa, że wniosek na podstawie Decyzji ramowej kierowany jest do właściwego organu danego państwa członkowskiego UE, w którym osoba ukarana posiada mienie lub uzyskuje dochody, zwykle zamieszkuje lub – w przypadku osoby prawnej – posiada zarejestrowaną siedzibę, art. 87p IRG (odpowiednik art. 15 ust. 1 Decyzji ramowej) zastrzega zaś, iż państwo wydające z chwilą przekazania nie może prowadzić egzekucji tego orzeczenia, aby nie doszło w ten sposób do podwójnej karalności za ten sam czyn zabroniony.

Właściwym niemieckim organem zajmującym się międzynarodowym obrotem prawnym oraz rozpatrywaniem wszystkich wpływających i przekazanych wniosków do państw członkowskich jest Federalny Urząd Sprawiedliwości<sup>13</sup> – *Bundesamt für Justiz* (art. 74 ust. 1 zd. 4 IRG) z siedzibą w Bonn, organ podlegający instancyjnie Ministerstwu Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów w Berlinie.

### 3. Praktyczne doświadczenia: wnioski wpływające

#### 3.1. Liczba i pochodzenie wniosków

Do Federalnego Urzędu Sprawiedliwości w Niemczech na podstawie Decyzji ramowej w 2010 r. wpłynęło jedynie 6 wniosków o uznanie i wykonanie zagranicznego orzeczenia, w 2011 r. ich liczba sięgnęła 2869, w 2012 r. – 6103, a w 2013 r. – 9538 (łącznie liczba wniosków w latach 2010–2013 to 18 516)<sup>14</sup>. Niekwestiono-

<sup>13</sup> Federalny Urząd Sprawiedliwości (BfJ) utworzono na mocy ustawy o utworzeniu i regulacji zakresu zadań Federalnego Urzędu Sprawiedliwości z 17 grudnia 2006 r. (*Gesetz über die Errichtung des Bundesamts für Justiz*), Federalny Dziennik Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) 2006, s. 3171, [online] <[www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de)>.

<sup>14</sup> Statystyka prowadzona wewnętrznie przez Referaty III 5 i III 6 Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, Bonn (stan na 5.05.2014).

wanie na samym szczycie pod tym względem wśród państw wydających<sup>15</sup> znajduje się Holandia<sup>16</sup>, która to z łącznej liczby 18 516 wniosków przekazała do Federalnego Urzędu Sprawiedliwości aż 18 157 (98%). Orzeczenia te dotyczą w głównej mierze przestępstw i wykroczeń drogowych, takich jak przekroczenie dopuszczalnej prędkości, naruszenie zakazu parkowania lub niezastosowanie się do sygnalizacji świetlnej.

W porównaniu z Holandią liczba orzeczeń przekazanych przez pozostałe państwa członkowskie UE jest stosunkowo niska, porównując jednak rok 2011, gdy do niemieckiego organu trafiło tylko 46 wniosków, z 2012 r., w którym było ich już 155, zauważyć można, że liczba ta uległa potrojeniu. Oprócz Holandii większa część orzeczeń przekazanych do Niemiec na podstawie Decyzji ramowej pochodzi z takich państw, jak: Słowenia, Polska, Szwecja, Czechy, Rumunia, Austria, Hiszpania, Francja, Wielka Brytania, Finlandia, Węgry, Bułgaria, Łotwa, Portugalia i Litwa. Również wśród tych państw na pierwszy plan wysuwają się orzeczenia dotyczące przestępstw i wykroczeń drogowych. Kraje, które mimo implementacji Decyzji ramowej do prawa krajowego nie korzystają ze współpracy z Niemcami, to: Słowacja, Belgia, Dania, Estonia, Luksemburg, Malta, Cypr i Chorwacja<sup>17</sup>. Powodem tak słabych efektów w zakresie wzajemnego uznawania kar o charakterze pieniężnym między tymi państwami (oprócz Holandii) jest fakt, iż Decyzja ramowa będąca nowym instrumentem na arenie międzynarodowej w dalszym stopniu jest dość słabo znana, a sądy lub organy administracyjne państw członkowskich UE nie próbują podjąć wysiłku związanego z przygotowaniem i przekazaniem wniosku za granicę. Na liczbę orzeczeń podlegających wykonaniu wpływa również orzecznictwo państwa wydającego – tak duża ilość niemieckich orzeczeń przekazywanych do państw członkowskich UE jest efektem częstszego orzekania kar o charakterze pieniężnym przez niemieckie sądy, niż ma to miejsce w innych krajach. W niektórych państwach zdarza się również, że osoba skazana za przestępstwo lub wykroczenie drogowe zobowiązana jest do natychmiastowego uregulowania grzywny.

Transpozycja Decyzji ramowej do prawa krajowego niewątpliwie leży w interesie wymiaru sprawiedliwości i daje realną możliwość niezwłocznego podjęcia

<sup>15</sup> W terminologii Decyzji ramowej (art. 1 lit. c i d) „państwo wydające” oznacza państwo członkowskie UE, w którym orzeczenie w rozumieniu niniejszej Decyzji ramowej zostało wydane, „państwo wykonujące” oznacza natomiast państwo członkowskie UE, do którego orzeczenie zostało przekazane w celu jego wykonania. W stosownej pomocy prawnej stosuje się tradycyjnie takie pojęcia, jak „państwo wzywające” i „państwo wezwane”.

<sup>16</sup> W Holandii właściwym organem centralnym zajmującym się wnioskami na podstawie Decyzji ramowej jest Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB) w Leeuwarden – urząd podlegający holenderskiemu Ministerstwu Sprawiedliwości. Ścisły kontakt, który powstał między CJIB a Federalnym Urzędem Sprawiedliwości, pozwala na szybką i regularną wymianę informacji w języku angielskim głównie w zakresie konsultacji, powiadomień o zakończeniu postępowania lub wycofaniu wniosku.

<sup>17</sup> Dane statystyczne pochodzące z państw członkowskich UE nie są znane, również Unia Europejska – w przeciwieństwie do Decyzji ramowej dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania – nie poświęciła jak do tej pory należytej uwagi zagadnieniom związanym z Decyzją ramową (zob. C. Johnson, *First Experiences...*, s. 65).

wszelkich niezbędnych środków w celu wykonania takiego orzeczenia bez zbędnych formalności. W żadnym punkcie jednak nie przewidziano obowiązku przekazywania orzeczeń innym państwom członkowskim UE. Omawiana tu Decyzja ramowa zyska większe znaczenie na szczeblu międzynarodowym dopiero wtedy, gdy państwa członkowskie UE, pomimo dokonanej już implementacji, podejmą dalsze kroki w celu przygotowania i przekazania wniosków. Na uwagę zasługuje też regulacja dotycząca zysków uzyskanych z egzekucji orzeczeń. Państwa członkowskie UE jednomyślnie zdecydowały, iż na podstawie art. 13 Decyzji ramowej środki te przypadają z zasady państwu wykonującemu, a więc nie podlegają transferowi do państwa wydającego. Celem takiej regulacji nie jest oczywiście próba rekompensaty za koszty i nakłady poniesione przez państwo wykonujące, lecz w głównej mierze to, by państwa członkowskie były gotowe ponieść niezbędne wydatki w celu przygotowania i przekazania prawomocnych orzeczeń.

### 3.2. Wykonanie

Liczba zakończonych w Niemczech postępowań na podstawie Decyzji ramowej wyniosła łącznie 7144 (stan na 5 maja 2014 r.). Dzięki temu z egzekucji zagranicznych orzeczeń (na terenie całego kraju i poszczególnych landów) pobrano łącznie 514 333,40 euro. Z łącznej liczby 7144 wniosków, które wpłynęły do niemieckiego organu, ponad połowa, bo aż 4384, zakończyła się poprzez uiszczeniem orzeczonej kary (z tego 3004 wpłat po pisemnym przesłuchaniu i wezwaniu do zapłaty, 783 wpłat po nadaniu zagranicznemu orzeczeniu klauzuli wykonalności i 597 wpłat pochodzących z przymusowej egzekucji należności). W ten sposób już ponad 60% wszystkich postępowań zakończyło się w pierwszym etapie. Z pozostałej liczby 2760 wniosków wpływających 937 wycofano na wniosek państwa wydającego, w którym dokonano wpłaty (art. 9 ust. 2 zd. 2 Decyzji ramowej)<sup>18</sup>. Federalny Urząd Sprawiedliwości odmówił uznania i wykonania łącznie 1823 zagranicznych orzeczeń. Z pośród nich aż 1039 dotyczyło przypadków, gdzie zakres stosowania Decyzji ramowej nie został zachowany (nieznane miejsce pobytu skazanego, zgon, nieistniejący adres lub adres w państwie trzecim). W 129 przypadkach odmówiono uznania wniosku ze względu na zasadę zezwalającą na uznanie orzeczeń, które uprawomocniły się dopiero po 28 października 2010 r. – jest to data wejścia w życie niemieckiej ustawy implementującej Decyzję ramową (tzw. *Stichtagsregelung* art. 98 IRG)<sup>19</sup>.

Osoby, wobec których orzeczono karę o charakterze pieniężnym, często podnoszą zarzut przedawnienia jej wykonalności, gdyż otrzymywane w Niemczech wezwania do zapłaty niejednokrotnie dotyczy wykroczeń popełnionych za granicą

<sup>18</sup> Na podstawie wniosków wpływających do Niemiec z Holandii osoba ukarana, oprócz prawomocnego orzeczenia, otrzymuje kopię zaświadczenia, w którym podane są dane konta bankowego CJIB, co umożliwia uiszczenie orzeczonej kary w państwie wydającym (art. 87c ust.1 zd. 1, art. 87a nr 1 IRG).

<sup>19</sup> Statystyka prowadzona wewnętrznie przez Referaty III 5 i III 6 Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, Bonn (stan na 5.05.2014).



przed dwoma lub trzema laty. Warto w związku z tym zauważyć, że termin przedawnienia karalności za przestępstwa lub wykroczenia popełnione za granicą podlega regulacji prawnej państwa wydającego<sup>20</sup>. W przypadku przedawnienia karalności, zgodnie z art. 12 ust. 1 Decyzji ramowej, państwo wydające wycofuje swój wniosek. Podstawą odmowy wykonania orzeczenia jest również art. 87b ust. 3 nr 6 IRG, który przewiduje, iż egzekucja kary o charakterze pieniężnym jest niedopuszczalna po upływie terminu przedawnienia obowiązującego w Niemczech. Zgodnie z art. 5 ustawy o wykroczeniach, jeśli wniosek obcego państwa dotyczy wykroczenia popełnionego za granicą, to jurysdykcja niemiecka nie ma zastosowania.

## 4. Praktyczne doświadczenia: wnioski przekazane

### 4.1. Liczba i pochodzenie wniosków

Na podstawie art. 87 ust. 2 IRG wniosek o uznanie i wykonanie kary o charakterze pieniężnym przekazywany jest właściwemu organowi państwa członkowskiego, w którym osoba ukarana posiada mienie, uzyskuje dochody lub zwykle zamieszkuje. Standardowe zaświadczenie na podstawie Decyzji ramowej dostępne jest dla niemieckich prokuratur oraz organów administracyjnych w formie elektronicznego formularza na stronie internetowej Federalnego Urzędu Sprawiedliwości ([www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de)). Organy sądowe i administracyjne przedkładają, łącznie z prawomocnym orzeczeniem, wypełnione zaświadczenie zawierające szczegółowe informacje na temat osoby ukaranej, organu orzekającego i wysokości nałożonej kary. Federalny Urząd Sprawiedliwości po sprawdzeniu tych dokumentów przekazuje je wraz z zaświadczeniem przetłumaczonym na język urzędowy danego państwa bezpośrednio do właściwego organu państwa członkowskiego. Ich uznanie i wykonanie odbywa się zgodnie z prawem państwa wykonującego. Na podstawie art. 10 Decyzji ramowej Niemcy jako państwo wydające – zaznaczając to wyraźnie w zaświadczeniu – nie zezwoliło na stosowanie kar zastępczych w przypadku bezskutecznej egzekucji.

Z niemieckich prokuratur oraz organów administracyjnych do Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, jako organu centralnego przekazującego niemieckie orzeczenia do poszczególnych państw członkowskich UE, w 2011 r. przekazano 1802 wniosków, w roku 2012 ich liczba sięgała 4035, a w roku 2013 już ponad 4410. Aż 2/3 niemieckich orzeczeń z 2011 r. dotyczyło kar pieniężnych, zaś 1/3 grzywien. W początkowych latach większość spraw przekazanych za granicę odnosiła się głównie do wykroczeń. Orzeczenia dotyczące przestępstw lub wykroczeń w ruchu drogowym stanowią jednak mniej niż 45% przekazanych spraw i są to: przestępstwo

<sup>20</sup> Na podstawie art. 87n ust. 2 zd. 1 IRG, art. 34 ustawy o wykroczeniach (*Ordnungswidrigkeitengesetz*) decyzja o nadaniu klauzuli wykonalności zagranicznego orzeczenia w Niemczech podlega własnemu terminowi przedawnienia karalności zob. C. Johnson, [w:] H. Grütznert, P.G. Pötz, C. Kref (red.), *Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen*, IRG 2011, cz. 2, art. 87n akap. 4.

prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości art. 316 kodeksu karnego (*Strafgesetzbuch*), prowadzenie pojazdu bez odpowiednich uprawnień art. 21 ustawy o ruchu drogowym (*Straßenverkehrsgesetz*) oraz przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Pozostałe wnioski dotyczyły przestępstw lekkich (głównie kradzieży, lecz również oszustw podatkowych) i innych wykroczeń<sup>21</sup>.

#### 4.2. Uznanie i wykonanie niemieckich orzeczeń na terytorium Unii Europejskiej

Państwami członkowskimi UE, wykonującymi niemieckie orzeczenia są w szczególności Polska, Holandia i Rumunia<sup>22</sup>. Wnioski o uznanie i wykonanie niemieckich orzeczeń wysyłane są również do innych państw, z wyjątkiem tych, które nie implementowały jeszcze Decyzji ramowej. Nie wszystkie jednak kraje zdecydowały się na centralną właściwość jednego organu odpowiedzialnego za administracyjne przekazywanie i odbiór orzeczeń, tak jak ma to miejsce właśnie w Holandii czy Niemczech. Dla porównania: organem właściwym do występowania z wnioskiem do innych państw członkowskich UE, jak też do wykonania wniosków w Polsce będzie właściwy miejscowo sąd<sup>23</sup>, we Francji zaś prokuratury i urzędy finansowe.

Dotychczas uznano i wykonano w państwach członkowskich UE około 916 niemieckich orzeczeń (stan na 5 maja 2014 r.), a ponad 100 jest obecnie wykonywanych. Na podstawie Decyzji ramowej wyegzekwowano łącznie 329 454,93 euro. Zakończenie postępowania w 1697 przypadkach nastąpiło wskutek wycofania wniosku przez niemiecką stronę. Najczęstszą tego przyczyną jest uiszczenie orzeczonej kary w Niemczech. Niektóre państwa członkowskie UE, zanim przystąpią do wykonania danego orzeczenia, dają możliwość skazanemu na uregulowanie orzeczonej kary w państwie wydającym. Do tej pory państwa członkowskie odmówiły uznania i wykonania orzeczeń tylko w 318 przypadkach. Podstawą tej odmowy był głównie brak obustronnej karalności danego czynu (art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 2 lit. b Decyzji ramowej) lub inne powody wykluczające wykonalność orzeczenia w danym państwie (nieznany pobyt, pobyt w zakładzie karnym, utrata majątku lub zgon osoby ukaranej)<sup>24</sup>.

Praktyczne doświadczenia związane ze stosowaniem Decyzji ramowej ukazują, iż w niektórych państwach członkowskich UE uznawanie i wykonanie orzeczeń

<sup>21</sup> Statystyka prowadzona wewnętrznie przez Referaty III 5 i III 6 Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, Bonn (stan na 5.05.2014).

<sup>22</sup> We współpracy oraz praktycznym stosowaniu Decyzji ramowej we Francji w dalszym ciągu pojawia się wiele problemów i trudności. Z tego względu nie są obecnie przekazywane do Francji żadne orzeczenia na podstawie Decyzji ramowej.

<sup>23</sup> E. Zielińska, A. Serzysko, *Wzajemne uznawanie kar o charakterze pieniężnym*, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>24</sup> Statystyka prowadzona wewnętrznie przez Referaty III 5 i III 6 Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, Bonn (stan na 5.05.2014).

dotyczących wykroczeń napotyka na dość duże trudności, wynikające najwyraźniej z jeszcze niepełnej implementacji tego instrumentu do prawa krajowego. Równie często zdarza się, że w ramach obowiązku wzajemnego informowania o przebiegu postępowania właściwe organy przesyłają bardzo obszerne postanowienia o uznaniu niemieckiego orzeczenia, chociaż na podstawie art. 14 Decyzji ramowej nie jest to wymagane. Konieczność dokonywania tłumaczeń nie tylko zagranicznych powiadomień, lecz również zaświadczeń będących częścią wniosku, pociąga za sobą ogromne koszty, które można by wyraźnie zredukować poprzez ściśle ograniczenie się do udzielania informacji w taki sposób, jak przewiduje to art. 14 Decyzji ramowej.

## 5. Współpraca z Polską

Współpraca z Polską ma dla Niemiec szczególne znaczenie nie tylko ze względu na liczbę przekazanych orzeczeń. Rzeczpospolita Polska będąca państwem członkowskim UE zobowiązana była do wdrożenia do krajowego porządku prawnego przepisów umożliwiających wykonanie orzeczeń dotyczących kar o charakterze pieniężnym<sup>25</sup>. Implementacja Decyzji ramowej do prawa polskiego nastąpiła za sprawą ustawy z 24 października 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup> wprowadzającej do kodeksu postępowania karnego rozdziały 66a i 66b, art. 611fa – 611 fm<sup>27</sup> oraz działu XIIa do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>28</sup>.

Rozpoczęta dzięki temu współpraca z polskim wymiarem sprawiedliwości przebiega nad wyraz dobrze. Do końca 2013 r. przekazano polskim sądom łącznie 3837 wniosków (2011 – 721; 2012 – 1443; 2013 – 1673). Do Federalnego Urzędu Sprawiedliwości w Niemczech trafiło z Polski jedynie 68 wniosków (stan na 31 grudnia 2013 r.)<sup>29</sup>. Przyczyną tego jest częstsze orzekanie przez polskie sądy kar pozbawienia wolności niż kar pieniężnych. Szczególnie w początkowym okresie współpracy na podstawie Decyzji ramowej bardzo wiele polskich wniosków zostało odrzuconych ze względu na niemiecką zasadę *Stichtagsregelung* (art. 98 IRG), w tych przypadkach postanowienia wydane w Polsce uprawomocniły się przed dniem 28 października 2010 r. (tj. datą wejścia w życie niemieckiej ustawy implementującej Decyzję ramową).

Polska w odróżnieniu do Niemiec określiła zdecentralizowaną właściwość organów w zakresie uznania i wykonywania orzeczonych kar. O dopuszczalności przejęcia orzeczenia do wykonania w RP decyduje każdorazowo sąd rejonowy miejsca

<sup>25</sup> K. Szezechowicz, R. Dziembowski, op. cit., s. 130.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2008 r., nr 214, poz. 1344.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555).

<sup>28</sup> K. Szezechowicz, R. Dziembowski, op. cit., s. 130.

<sup>29</sup> Statystyka prowadzona wewnętrznie przez Referaty III 5 i III 6 Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, Bonn (stan na 31.12.2013).

zamieszkania lub pobytu skazanego albo sąd, w którego okręgu znajduje się mienie nadające się do egzekucji. W praktyce niemiecki organ centralny (Federalny Urząd Sprawiedliwości) przekazuje swój wniosek do właściwego miejscowo polskiego sądu okręgowego, który kieruje go dalej według właściwości do sądu rejonowego. Adresy sądów okręgowych są wyszukiwane za pomocą Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach karnych<sup>30</sup>. Do tej pory polskim sądom udało się wykonać 288 niemieckich orzeczeń (stan na 5 maja 2014 r.). Kwota uzyskana z ich egzekucji wyniosła 111 818,27 euro<sup>31</sup>. W wielu przypadkach wykonanie kary okazało się jednak bezskuteczne ze względu na zaistniałe przeszkody w postępowaniu wykonawczym (nieznany pobyt skazanego, pobyt w zakładzie karnym, utrata majątku lub zgon), choć również z tego względu, że Niemcy jako państwo wydające w przypadkach bezskutecznej egzekucji należności nie zezwoliło na stosowanie kar zastępczych, w tym kary pozbawienia wolności (regulacja ta nie odnosi się wyłącznie do spraw kierowanych do Polski, lecz obowiązuje wszystkie współpracujące z Niemcami państwa członkowskie UE).

Zrozumiałe trudności właściwym organom w Polsce oraz w pozostałych państwach członkowskich sprawia uznanie oprócz kar pieniężnych lub grzywien również kosztów sądowych powstałych w toku niemieckiego postępowania. Sądy karne w Niemczech orzekają jedynie o wysokości kary oraz o tym, czy koszty postępowania poniesie skazany. Dokładna ich wysokość nie wynika z wyroku lub nakazu karnego, lecz dopiero z tzw. rachunku kosztów (*Kostenrechnung*) sporządzanego przez prokuraturę, która jest właściwym organem wykonawczym sądowych orzeczeń. Także pisownia polskich nazwisk prowadzi w wielu przypadkach do utrudnień i sprzeczności, ze względu na występujące znaki nieznanne w języku niemieckim (przykłady: Gołębiowski, Żakowski, Łazarenko). W niemieckim postępowaniu rozpoznawczym są one najczęściej opuszczane (przykłady: Golebiowski, Zakowski, Lazarenko), co prowadzi w zrozumiały sposób do wątpliwości i problemów ze zidentyfikowaniem skazanego.

Zdecentralizowany system w zakresie rozpatrywania wniosków przekazanych do Polski wpływa na techniczne różnice w procedurze, jako że każdy sąd w odmienny sposób prowadzi dane postępowanie. Federalny Urząd Sprawiedliwości otrzymuje regularnie (lecz nie zawsze) zawiadomienia od polskich sądów okręgowych o przekazaniu danego wniosku w celu rozpoznania do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Polskie sądy rejonowe przesyłają z reguły dość obszernie postanowienie o uznaniu i skierowaniu do wykonania niemieckiego orzeczenia, mimo iż art. 14 Decyzji ramowej tego nie wymaga. Późniejsze informacje o obecnym stanie sprawy przekazywane są bezpośrednio stronie niemieckiej zarówno przez sądy okręgowe,

<sup>30</sup> Zob. [online] <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/index_de.htm)>. Właściwość polskich sądów określono w rozdziale 66 b art. 611 ff k.p.k.

<sup>31</sup> Statystyka prowadzona wewnętrznie przez Referaty III 5 i III 6 Federalnego Urzędu Sprawiedliwości, Bonn (stan na 5.05.2014).

jak i właściwe sądy rejonowe. W niektórych przypadkach zawiadomienia te kierowane są dodatkowo lub też wyłącznie do niemieckich prokuratur lub organów administracyjnych (wskazanych w zaświadczeniu), mimo iż w Niemczech to właśnie Federalny Urząd Sprawiedliwości jako organ centralny jest właściwy do prowadzenia postępowań na szczeblu międzynarodowym. Kolejne różnice widoczne są w języku, w jakim polskie sądy udzielają informacji. Większość zawiadomień sporządzana jest w języku polskim, zdarzają się jednak też w języku niemieckim i angielskim. Dla niemieckiego organu byłoby pomocne, aby zawiadomienie o zakończeniu postępowania w Polsce zawierało informacje dotyczące daty i wysokości wykonanej kary (chodzi tu o porównanie, czy orzeczona kara została wykonana w całości, łącznie z kosztami procesowymi).

W celu rozwoju i dalszej poprawy współpracy między Polską a Niemcami dnia 1 października 2013 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów w Berlinie (*Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*) odbyło się spotkanie na temat praktycznego stosowania Decyzji ramowej z udziałem przedstawicieli polskiego sądownictwa. Kolejnym wydarzeniem była konferencja naukowa zorganizowana 24 października 2013 r. na Uniwersytecie Europejskim Viadrina w Ślubicach, której tematem była m.in. polsko-niemiecka współpraca na podstawie omawianej tu Decyzji ramowej. Podkreślić zatem należy coraz lepsze kontakty i współpracę między Federalnym Urzędem Sprawiedliwości a poszczególnymi sądami w Polsce, głównie dzięki szybszej i efektywniejszej komunikacji na drodze elektronicznej lub telefonicznej.

## Podsumowanie i wnioski

Implementacja Decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW przez państwa członkowskie UE spowodowała, że głównym przedmiotem wniosków na podstawie tej decyzji stały się przestępstwa i wykroczenia drogowe, a nie fakt, że jest to instrument służący międzynarodowej pomocy w egzekucji prawomocnych orzeczeń w sprawach karnych. Jej implementacji do niemieckiego porządku prawnego dokonano ustawą z dnia 18 października 2010 r. Odtąd liczba spraw prowadzonych na podstawie Decyzji ramowej przez Federalny Urząd Sprawiedliwości znacznie wzrosła. Do grudnia 2013 r. wpłynęło do niego 18 516 wniosków a kolejne 10 247 przekazano do państw członkowskich UE<sup>32</sup>. Największa liczba spraw skierowanych do wykonania w Niemczech pochodzi z Holandii i obejmuje głównie grzywny wymierzone za wykroczenia drogowe, choć coraz większe znaczenie zyskują orzeczenia z pozostałych państw członkowskich. Większość spraw podlegających egzekucji w Niemczech zostaje zakończona wskutek uiszczenia w całości nałożonej na skazanego kary o charakterze pieniężnym. Mimo iż niemieckie orzeczenia przekazywane

<sup>32</sup> Ibidem.

są do wszystkich państw członkowskich, które implementowały Decyzję ramową, to do Polski kierowana jest jak do tej pory największa ich liczba. Dobra współpraca z polskim wymiarem sprawiedliwości odgrywa w tym przypadku znaczącą rolę.

Obecnie trudno przesądzić o dalszym rozwoju pomocy prawnej w zakresie uznania i wykonania orzeczeń na podstawie Decyzji ramowej, gdyż dla wielu państw jest to narzędzie dość mało znane. Nie można również przewidzieć, czy zwiększona popularność tej instytucji w prawie międzynarodowym doprowadzi do jej częstszego stosowania. Jeśli liczba orzeczeń będących przedmiotem Decyzji ramowej będzie nadal wyraźnie wzrastała, to dotychczasowa forma postępowania, a przede wszystkim wypełnianie ośmiostronnicowego zaświadczenia i nakłady związane z jego tłumaczeniem, stanie pod znakiem zapytania. Z praktycznego punktu widzenia nie można nie zauważyć, że obecna współpraca tysięcy sądów i organów administracyjnych państw członkowskich UE, chociaż omawiana tu Decyzja ramowa nie ma właściwie precedensu w klasycznym prawie międzynarodowym publicznym, mogłaby być na wiele sposobów ulepszona.

Niezmiernie istotnym elementem w celu poprawienia współpracy będzie ściśle zawężenie treści zawiadomień pochodzących od państwa wykonania do informacji przewidzianych w art. 14 Decyzji ramowej. Dyskusji na szczeblu europejskim poddano więc możliwość opracowania specjalnego formularza dla państw członkowskich UE w celu udzielania standardowych i bardziej zrozumiałych informacji (*standard form for providing information*). Decyzja ramowa, jako nowy instrument w zakresie współpracy międzynarodowej, powinna stać się obiektem ewaluacji na szczeblu europejskim. Na uwagę zasługuje przy tym kompatybilność przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich z Decyzją ramową, a w szczególności regulacje prawne dotyczące wykroczeń. Nie jest jeszcze pewne, czy Komisja Europejska na podstawie traktatu lizbońskiego ma zamiar przedłożyć propozycję nowej regulacji Decyzji ramowej.

## Summary

### ***Cross-Border Enforcement of Financial Penalties – Practical Experiences with Framework Decision 2005/214 in Germany especially with regard to the cooperation with Poland***

Key words: The European Union, Framework Decision, financial penalties, fine.

Framework Decision 2005/214 on the application of the principle of mutual recognition of financial penalties was adopted in 2005. This instrument has broken new ground as before there was no EU instrument in place for the cross-border enforcement of financial penalties. The article reports on the practical experiences in

Germany with Framework Decision 2005/214. The competent Federal Office of Justice in Bonn has received more than 23.000 decisions from other Member States, mostly from the Netherlands, since the German implementation law entered into force in October 2010. Germany as issuing State, has sent more than 12.000 decisions to other member states, many of them to Poland.