



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-594942-VI/08/KP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 15/10/2008r.

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Mając na względzie trudności związane z dostosowywaniem polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej, zaniepokojony stanowiskiem Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie badań technicznych pojazdów wykonywanych przed ich pierwszą rejestracją w Polsce, chciałbym przedstawić Panu Ministrowi wątpliwości dotyczące obowiązujących oraz przygotowywanych regulacji.

Polska ustawa Prawo o ruchu drogowym nakłada obowiązek przeprowadzenia badań technicznych przed pierwszą rejestracją pojazdów w Polsce. Nowe samochody są zwolnione z tego obowiązku, co oznacza, iż w praktyce tylko samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich podlegają obowiązkowym badaniom technicznym przed ich rejestracją w Polsce. Obowiązujące przepisy pozwalają także na pobieranie za przeprowadzane badania techniczne opłaty prawie dwa razy wyższej od opłaty za badanie okresowe pojazdu krajowego tej samej kategorii.

Na podstawie art. 81 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U z 2005 r., nr.108, poz. 908 ze zm.), badaniom technicznym podlegają pojazdy samochodowe, ciągniki rolnicze, motorowery i przyczepy. Badanie techniczne przeprowadzane na koszt właściciela pojazdu ma na celu sprawdzenie cech identyfikacyjnych pojazdu, sprawdzenie pojazdu pod względem bezpieczeństwa

użytkowania zarówno dla osób nim jadących jak i innych uczestników ruchu, ochrony środowiska oraz ich obowiązkowego wyposażenia. Pierwsze badanie techniczne jest przeprowadzane przed pierwszą rejestracją. Paragraf 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz.U. z 2003 r., nr 249, poz. 2499), ustanawia różne kategorie badań technicznych: okresowe, pierwsze, dodatkowe dotyczące pojazdu skierowanego na badanie techniczne przez starostę w celu ustalenia danych pojazdu niezbędnych do jego rejestracji oraz dodatkowe - dotyczące pojazdu sprowadzanego z zagranicy i noszącego ślady uszkodzeń lub którego stan techniczny wskazuje na naruszenie elementów nośnych konstrukcji pojazdu, mogących stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pierwsze badanie obejmuje zakres przewidziany dla badania okresowego oraz zakres poszerzony o specjalistyczne badanie, o którym mowa w pkt. 13 załącznika nr 1 do rozporządzenia, a ponadto sporządzenie dokumentu identyfikacyjnego. Badanie pierwsze jest zatem badaniem najszerszym zakresowe

Opłaty dotyczące poszczególnych rodzajów badań określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie wysokości opłat związanych z wprowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów (Dz.U. z 2004 r., nr 223, poz. 2261). Wysokość opłat jest zróżnicowana w zależności od kategorii pojazdu, zakresu badania i sytuacji w których badanie jest przeprowadzane. Opłata za pierwsze badania techniczne wynosi od 92 zł do 297 zł.

Obowiązujący w Polsce system badań technicznych obejmuje różne rodzaje badań, od okresowych, którym cyklicznie podlegają prawie wszystkie pojazdy poruszające się po drogach, przez pierwsze badania techniczne, którymi są objęte wyłącznie pojazdy sprowadzone z zagranicy, badania dodatkowe aż po specjalistyczne badania, którym muszą być poddane np. pojazdy uczestniczące w wypadku drogowym.

Wymóg przeprowadzania badań technicznych samochodów sprowadzanych z zagranicy przed ich pierwszą rejestracją w Polsce wprowadzono w 2004 roku. Już w następnym roku Komisja Europejska zakwestionowała te przepisy. Uznała, że ograniczają one napływ używanych aut, chociaż w ciągu czterech lat od wejścia do Unii Europejskiej Polacy sprowadzili około 4 mln używanych samochodów. Komisja wskazywała, iż Polska nie żąda dodatkowych badań technicznych przed przerejestrowaniem aut, które jeżdżą już

po kraju, a przede wszystkim nie akceptuje badań technicznych wykonywanych w krajach Unii Europejskiej. Podważano także koszty badań technicznych używanych aut, które są znacznie droższe niż badania okresowe aut już zarejestrowanych (62-177 zł).

Opisany stan prawny spowodował podjęcie działań przez Komisję Wspólnot Europejskich. W dniu 13 lipca 2005 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie uznając, że polskie ustawodawstwo w przedmiocie rejestracji sprowadzanych aut używanych jest niezgodne z art. 28 WE (ogranicza swobodny przepływ towarów). Poza samymi badaniami technicznymi, Komisja miała też zastrzeżenia, co do wysokości opłaty za wydanie karty pojazdu oraz do wymogu uzyskania zaświadczenia o zwolnieniu z podatku VAT. Zmiany w polskim ustawodawstwie (m.in. zmniejszenie opłaty za wydanie karty pojazdu z 500 do 75 zł) spowodowały, że Komisja podtrzymała swoje zarzuty jedynie wobec spornych badań technicznych. W odpowiedzi Rząd wskazywał, iż przepisy Unii Europejskiej zezwalają na dodatkowe badania pojazdów przed ich pierwszą rejestracją ze względu na bezpieczeństwo drogowe i ochronę środowiska. W ocenie Rządu koszty społeczne i administracyjne ewentualnej rezygnacji z pierwszego badania technicznego pojazdów sprowadzanych z zagranicy byłyby niewspółmierne do kosztu, jaki obecnie jest ponoszony z tytułu opłat za to badanie. Z tej przyczyny Komisja Wspólnot Europejskich uznała, iż w opinii Polski badanie techniczne podpisane przez polskiego diagnostę jest bardziej wiarygodne, niż przeprowadzane na terenie państw Unii Europejskiej. Odpowiedź, że badanie techniczne nie utrudnia przywozu używanych pojazdów, nie zadowoliła Komisję, w efekcie, czego w dniu 4 lipca 2006 r. KE wydała uzasadnioną opinię i wezwała Polskę do zastosowania się do niej.

Ostatecznie Komisja Wspólnot Europejskich skierowała przeciwko Polsce skargę do ETS, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Nr C 183/16 z dnia 4 sierpnia 2007 r., w której Komisja zażądała: stwierdzenia, że poprzez wprowadzenie wymogu badań technicznych importowanych pojazdów używanych przed ich rejestracją wobec braku takiego wymogu w stosunku do krajowych pojazdów znajdujących się w tych samych okolicznościach, Rzeczpospolita Polska nie dopełniła obowiązków spoczywających na niej na mocy art. 28 WE.

Komisja Wspólnot Europejskich wskazała, iż Polska naruszyła postanowienia art. 28 WE, który zakazuje ograniczeń ilościowych w imporcie między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich środków o charakterze równoważnym. Zgodnie z

orzecnictwem Trybunału, w przypadku braku harmonizacji przepisów Unii Europejskiej z przepisami krajowymi: "wszelkie przepisy handlowe ustanowione przez państwo członkowskie, które mogą bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudniać handel wewnątrzspółnotowy, należy uznać za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych". Środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego stanowi naruszenie art. 28 WE, o ile nie jest usprawiedliwiony na podstawie art. 30 WE, lub zgodnie z orzecnictwem Trybunału, obowiązkowymi wymogami nałożonymi w ogólnym interesie publicznym. Zarzut ten Komisja poparła wskazaniem, iż opłata pobierana za badania techniczne pojazdów sprowadzanych zza granicy przed rejestracją w Polsce jest „prawie dwa razy wyższa od opłaty za badanie okresowe pojazdu krajowego tej samej kategorii. W opinii Komisji władze polskie nie przedstawiły słusznego uzasadnienia dla takiego rozróżnienia". Zasadniczy zarzut podniesiony wobec obowiązującej regulacji dotyczył braku możliwości uznania okresowych badań technicznych przeprowadzanych w krajach członkowskich (skarga wniesiona w dniu 30 marca 2007 r. przez Komisję wspólnot europejskich przeciwko Polsce, Sprawa C-170/07, sygnatura 2007/C 183/26, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 183/16).

Komisja Wspólnot Europejskich nie kwestionuje konieczności przeprowadzania badań pojazdów przed ich pierwszą rejestracją w Polsce. Komisja uznaje, że okoliczność używania pojazdu na drogach publicznych od momentu ostatnich okresowych badań technicznych może uzasadniać, ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzkiego, kontrolę przeprowadzaną w momencie rejestracji pojazdu w celu stwierdzenia czy pojazd nie uczestniczył w wypadku i jest w dobrym stanie technicznym. „Państwa członkowskie mogą zatem poddawać pojazdy badaniom technicznym przed rejestracją pod warunkiem jednak, że wymóg taki nie stanowi arbitralnej dyskryminacji, tzn. dotyczy także pojazdów krajowych, znajdujących się w podobnej sytuacji. Jeśli jednak przepisy prawa krajowego nie wymagają badań technicznych dla pojazdów krajowych zgłaszanych do rejestracji w tych samych okolicznościach, co pojazdy sprowadzane z innych państw członkowskich, to przepisy takie należy uznać za dyskryminujące w sposób arbitralny (skarga wniesiona w dniu 30 marca 2007 r. przez Komisję Wspólnot Europejskich przeciwko Polsce, Sprawa C-170/07, sygnatura 2007/C 183/26, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 183/16).

Ponadto zdaniem Komisji przeprowadzanie szczegółowych badań technicznych nie jest konieczne dla określenia rodzaju, podrodzaju, przeznaczenia czy typu pojazdu.

W opisanej sytuacji wątpliwość może budzić nieprzekazanie Komisji wyczerpującego zestawienia istotnych różnic, mogących mieć wpływ na ocenę stanu technicznego lub prawnego pojazdu pomiędzy badaniami technicznymi przeprowadzanymi w krajach UE, a badaniami przeprowadzanymi w Polsce.

Wyjaśnienia przekazane przez stronę polską na kolejnych etapach postępowania nie zostały przez Komisję Europejską zaakceptowane. Ostatecznie polskie przepisy zostały zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w wyroku z 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-170/07 uznał za sprzeczne z prawem wspólnotowym wprowadzenie wymogu pierwszego badania technicznego przywożonych samochodów używanych przed ich rejestracją w Polsce. Europejski Trybunał Sprawiedliwości podzielił stanowisko Komisji Wspólnot Europejskich, uznając, iż polskie przepisy są niezgodne z zasadą swobodnego przepływu towarów, uregulowaną w art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Jednocześnie Trybunał w uzasadnieniu wyroku nie wskazał, w jaki sposób należy zaskarżone przepisy poprawić. Do czasu dostosowania polskich przepisów zgodnie z uzasadnieniem, ETS obowiązywać będą dotychczasowe przepisy. Jeśli Polska zaniecha obowiązku dostosowania przepisów do prawa wspólnotowego, Komisja Europejska może wszcząć ponowne postępowanie w trybie art. 228 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z zarzutem braku wykonania wyroku ETS. W kolejnym wyroku Trybunał może nałożyć karę pieniężną.

Z informacji publikowanych w prasie (Gazeta Wyborcza z 10 czerwca 2008 r., artykuł: 700 mln do zwrotu za badania techniczne aut ?") wynika, iż same badania używanych samochodów kosztowały importerów około 700 mln zł. co oznacza, iż w przypadku konieczności zwrotu kosztów badań budżet państwa mógłby być zobowiązany do zwrotu nawet około 1 mld złotych. Zainteresowani rozważają składanie pozwów na podstawie art. 417¹ kodeksu cywilnego o odszkodowanie z powodu wydania aktu normatywnego sprzecznego z prawem wspólnotowym. Kierowcy już wcześniej domagali się - na drodze indywidualnych postępowań - zwrotu zawyżonych opłat za wydanie karty pojazdu i zwrotu akcyzy płaconej przy sprowadzaniu używanych aut z zagranicy wskutek wydania dwóch wyroków: Trybunału Konstytucyjnego z 17 stycznia 2006 r. oraz ETS z 18

stycznia 2007 r. Kilka miesięcy temu Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że zwrotu opłat za kartę pojazdu trzeba dochodzić na drodze administracyjnej. Zwrot akcyzy odbywał się natomiast na podstawie ordynacji podatkowej.

Na tym etapie postępowania Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zobowiązał Polski do zwrotu kosztów badań technicznych pojazdów używanych, które zostały poddane badaniom technicznym przed ich pierwszą rejestracją w Polsce. Trudno jednak przesądzać, jakie stanowisko może zająć Trybunał w przypadku uznania, iż znowelizowane przepisy polskiego prawa w podobnym stopniu jak przed nowelizacją naruszają postanowienia Traktatu i zasadę swobodnego przepływu towarów.

W sygnalizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury stanowiskach prezentowanych w środkach masowego przekazu, zwracano uwagę, iż w przypadku przyjęcia, iż w Polsce mają być honorowane okresowe badania techniczne przeprowadzane poza granicami kraju, niezbędne będzie z pewnością tłumaczenie tych dokumentów oraz sprawdzanie czy rzeczywiście dotyczą one rejestrowanych pojazdów.

Jak wynika z informacji zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury zostały podjęte prace nad nowelizacją przepisów uznanych za niezgodne z Traktatem przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (projekt z 29 lipca 2008 r. ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym). Na tej podstawie trudno jednak ustalić czy podjęto także prace nad przepisami związanymi z wykonywaniem pierwszych badań technicznych na terenie Polski, wskazanymi w skardze do Trybunału przez Komisję, dotyczącymi wysokości opłat za badania techniczne (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie wysokości opłat związanych z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów, Dz.U. z 2004 r., nr 223, poz. 2261).

Najistotniejsza wątpliwość dotyczy okresowych badań technicznych przeprowadzanych przed pierwszą rejestracją pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W dotychczas przedstawionych opiniach Komisja żądała uznawania przez Polskę ważności badań okresowych pojazdów przeprowadzanych na terenie państw UE przed sprowadzeniem pojazdu do Polski. W projekcie zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym, zamieszczonym na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury w art. 81 ponownie wprowadzono konstrukcję prawną zgodnie z którą co do zasady przeprowadza się

okresowe badania techniczne przed pierwszą rejestracją pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej. Poza nowymi pojazdami dwie grupy pojazdów sprowadzanych z zagranicy przed pierwszą rejestracją w Polsce nie podlegają badaniu technicznemu: pojazdy zarejestrowane i sprowadzane z kraju członkowskiego, na którego typ zostało wydane świadectwo homologacji typu UE, a od dnia pierwszej rejestracji za granicą nie upłynęło więcej niż 3 lata oraz pojazdy sprowadzane z państwa członkowskiego UE, w którego dowodzie rejestracyjnym lub innym dokumencie zawarta jest informacja o wykonanym badaniu technicznym i terminie jego ważności. Taka regulacja może budzić wątpliwości, co do jej zgodności z opinią Europejskiej Komisji oraz z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska przedstawiając argumenty przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości wskazywała, iż przy rejestracji używanych pojazdów zarejestrowanych wcześniej za granicą „parametry techniczne pojazdów używanych zarejestrowanych po raz pierwszy za granicą mogą być określone na podstawie istniejących już dokumentów rejestracyjnych”. Ponadto „dla zapewnienia proporcjonalności omawianych środków wystarczy przeprowadzenie szybkiego i prostego badania stanu przywożonych używanych pojazdów przed dopuszczeniem ich do ruchu, którego zakres odpowiadałby okresowemu badaniu technicznemu. Takie badanie mogłoby zostać następnie uzupełnione, w razie potrzeby lub w razie wątpliwości, dodatkowymi badaniami technicznymi” (pkt 21 i pkt. 23 wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie C - 170/07). Ponadto Komisja Europejska wskazuje, jako zasadne zastąpienie badania technicznego przed pierwszą rejestracją - przeprowadzanego niezależnie od pozytywnych wyników badań przeprowadzonych na terenie Unii - dodatkowymi badaniami technicznymi. „Jeśli pojazd przeszedł badania stanu technicznego w jednym z państw członkowskich, zasada równoważności i wzajemnego uznania wynikająca z art. 3 ust. 2 dyrektywy Rady 96/96/WE zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do uznawania zaświadczenia wydanego na taką okoliczność, tak, jakby państwa same je wydały. (...) Zaznaczenie w dokumentach rejestracyjnych faktu wyrejestrowania pojazdu, nie ma na celu unieważnienia wszelkich badań technicznych i innych zaświadczeń o stanie technicznym” (skarga wniesiona w dniu 30 marca 2007 r. - Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-170/07).

Mając na względzie zasygnalizowany problem, a w szczególności podniesiony zarzut naruszenia przez prawo polskie postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zapoznanie się z przedstawionymi wątpliwościami.

Powyższe uwagi przekazuję Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski