KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.9.2024 r.
COM(2024) 405 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wykonania w latach 2021-2022 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz dyrektywy 2002/15/WE w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego
(32. sprawozdanie Komisji w sprawie wdrażania przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego)

{SWD(2024) 215 final}

Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono przegląd wdrażania unijnych przepisów socjalnych w transporcie drogowym w państwach członkowskich w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. Sprawozdanie zawiera podsumowanie analiz działań w zakresie kontroli i podkreślono w nim kluczowe wyzwania, jeżeli chodzi o egzekwowanie i stosowanie odpowiednich przepisów prawnych określonych w czterech następujących aktach ustawodawczych:

1) w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006[1] (znanym również jako **rozporządzenie w sprawie czasu prowadzenia pojazdu**), w którym ustanowiono minimalne wymogi dotyczące dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku;

2) w dyrektywie 2002/15/WE[2] (znanej również jako **dyrektywa w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym**), w której określono przepisy dotyczące organizacji czasu pracy pracowników mobilnych. Ustanowiono w niej wymogi dotyczące maksymalnego tygodniowego czasu pracy, minimalnych przerw w pracy i pracy w porze nocnej. Dyrektywa ta ma zastosowanie do kierowców objętych zakresem rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu;

3) w dyrektywie 2006/22/WE[3] (znanej również jako **dyrektywa o egzekwowaniu**), w której ustanowiono minimalne poziomy kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw transportowych w celu sprawdzania przestrzegania przepisów rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu;

4) w rozporządzeniu (UE) nr 165/2014[4] (znanym również jako **rozporządzenie w sprawie tachografów**), w którym określono wymogi dotyczące montowania i zastosowania tachografów w pojazdach objętych zakresem rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu.

Inaczej niż w przypadku poprzedniego sprawozdania w niniejszym sprawozdaniu nie zawarto analizy wdrożenia dyrektywy Rady 96/53/WE[5] (znanej również jako **dyrektywa w sprawie**

[1] Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

[2] Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 35).

[3] Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń (WE) nr 561/2006 i (UE) nr 165/2014 oraz dyrektywy 2002/15/WE w odniesieniu do przepisów socjalnych dotyczących działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 35).

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 1).

[5] Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym

wymiarów i obciążeń) ustanawiającej dla pojazdów ciężkich maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, ze względu na brak niezbędnych informacji, gdyż jedynie pięć państw członkowskich[6] wywiązało się z nałożonego w przepisach obowiązku przedłożenia sprawozdania krajowego.

Podstawę niniejszego sprawozdania stanowią art. 17 rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu oraz art. 13 dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym[7].

Niniejsze sprawozdanie podzielono na trzy sekcje. W sekcji I przedstawiono analizę danych krajowych dotyczących kontroli i wykroczeń w ramach wdrażania dyrektywy 2006/22/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006, a w sekcji II opisano proces wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy 2002/15/WE. W sekcji III ujęto główne wnioski z niniejszego sprawozdania. Uzupełnienie sprawozdania Komisji stanowi dokument roboczy służb Komisji, który zawiera informacje uzupełniające dotyczące kar oraz współpracy między państwami członkowskimi, uwagi przedstawione przez organy kontrolne, a także bardziej szczegółowe dane statystyczne dotyczące kontroli.

Przekazywanie danych

Krajowe sprawozdania z wykonania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 muszą zostać przekazane do dnia 30 września roku następującego po zakończeniu danego dwuletniego okresu sprawozdawczego, na znormalizowanym formularzu sprawozdawczym ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji z dnia 30 marca 2017 r.[8] Termin składania sprawozdań za lata 2021–2022 upłynął w dniu 30 września 2023 r.

Wszystkie państwa członkowskie przekazały dane krajowe dotyczące wdrażania rozporządzenia (WE) nr 561/2006, jednak wiele z nich zrobiło to po terminie[9]. Państwa członkowskie przekazały szczegółowe dane statystyczne dotyczące kontroli zgodności przeprowadzanych na drogach i na terenie przedsiębiorstw według wymaganego podziału.

i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.U. L 235 z 17.9.1996, s. 59).

[6] Jedynie Austria, Niderlandy, Litwa, Polska i Szwecja przekazały informacje za okres 2021–2022 zgodnie z art. 10g dyrektywy Rady 96/53/WE.

[7] W art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 zobowiązano państwa członkowskie do przekazywania co dwa lata informacji niezbędnych Komisji do sporządzenia sprawozdania dotyczącego stosowania tego rozporządzenia i postępów w objętych nim dziedzinach. Art. 13 dyrektywy 2002/15/WE stanowi, że państwa członkowskie przedstawiają Komisji sprawozdania w sprawie wykonania tej dyrektywy, wskazując poglądy obu stron branży. Sprawozdania dotyczące wykonania dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 mogą być składane w formie jednego dokumentu, ponieważ oba te akty ustawodawcze obejmują ten sam dwuletni okres sprawozdawczy i ustanawiają wzajemnie uzupełniające się przepisy mające zastosowanie do kierowców zawodowych.

[8] C(2017) 1927 final.

[9] Ostatnie sprawozdanie krajowe przedłożono 30 maja 2024 r.

Niektóre z nich nie dostarczyły jednak danych uporządkowanych według wymaganych kategorii, np. danych posegregowanych według rodzaju tachografu[10] i rodzaju wykroczenia[11].

Tylko 21 państw członkowskich przedstawiło informacje dotyczące wdrażania dyrektywy 2002/15/WE, z których jedynie 11 przekazało – różniące się pod względem szczegółowości – dane statystyczne dotyczące kontroli i ich wyników[12]. Taki brak porównywalnych danych ilościowych z państw członkowskich utrudnia ocenę.

I. Przegląd działań w zakresie egzekwowania przepisów dyrektywy 2006/22/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006

1. Kontrole

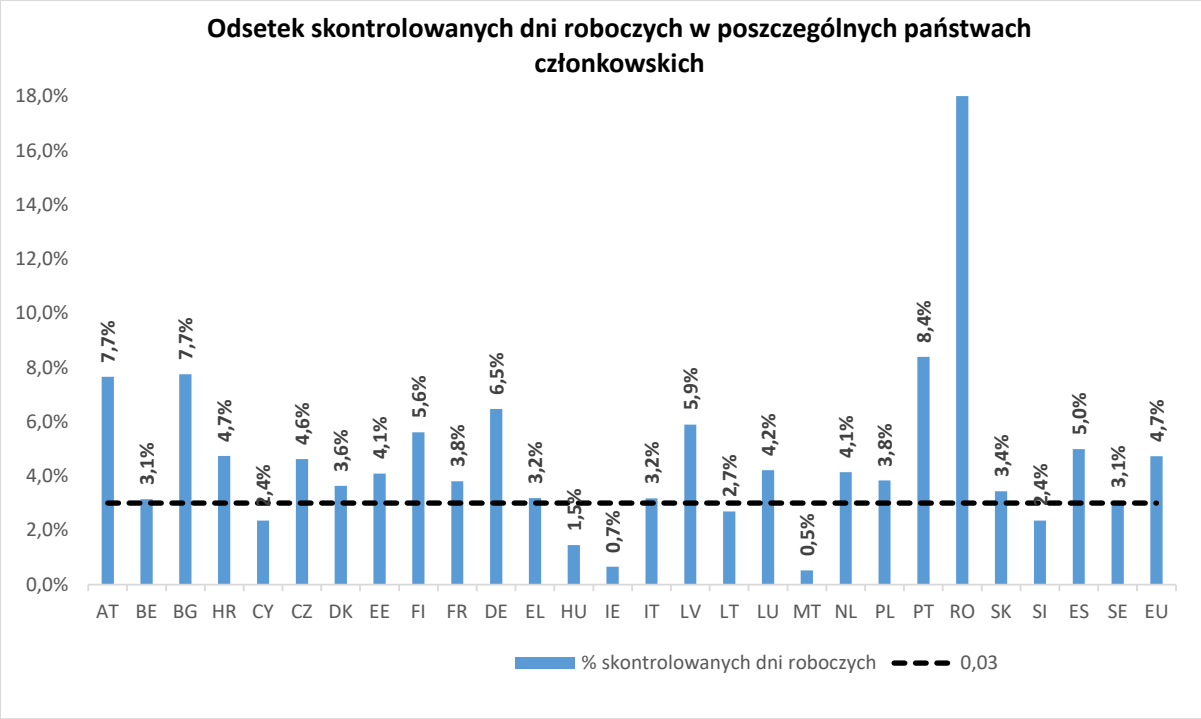
W art. 2 dyrektywy 2006/22/WE zobowiązano państwa członkowskie do zorganizowania systemu odpowiednich, regularnych kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw podlegających przepisom rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Artykuł ten stanowi również, że minimalna liczba kontroli powinna obejmować co najmniej 3 % dni przepracowanych przez kierowców[13] pojazdów objętych zakresem rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

Z danych krajowych wynika, że całkowita liczba skontrolowanych dni roboczych[14] w UE zwiększyła się z około 108,9 mln w latach 2019–2020 do 111,7 mln skontrolowanych dni roboczych w bieżącym okresie sprawozdawczym. Stanowi to wzrost o 3 %. Biorąc pod uwagę dane z poszczególnych krajów, wzrost liczby skontrolowanych dni roboczych jest najbardziej znaczący w przypadku Malty (+450 %[15]) i Niderlandów (+185 %), natomiast spadek liczby skontrolowanych dni roboczych jest najbardziej wyraźny w przypadku Słowenii (-48 %), Francji (-45 %) i Węgier (-39 %).

Jak pokazano na wykresie 1 poniżej, **unijna średnia skontrolowanych dni roboczych wynosi 4,7 %** i jest to wartość wyższa niż wymagana na podstawie dyrektywy[16], ale wykazuje tendencję malejącą w porównaniu z poprzednimi okresami sprawozdawczymi (5,4 % w latach 2017–2018 i 6,3 % w latach 2015–2016), z wyjątkiem okresu 2019–2020, kiedy to wyniosła ona 4,5 %. Niemniej jednak wynik osiągnięty przez Rumunię (21,3 %) jest wysoki.

Wykres 1: Odsetek skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich

[10] Było tak w przypadku Litwy, która poinformowała, że dane dotyczące tachografów analogowych oraz inteligentnych tachografów nie były dostępne z powodu błędu technicznego.
[11] Podobnie jak w przypadku poprzedniego okresu sprawozdawczego Łotwa nie przedstawiła takiej kategoryzacji w odniesieniu do wykroczeń odnotowanych na terenie przedsiębiorstw.
[12] Najbardziej szczegółowe dane statystyczne przedstawiły Republika Czeska, Finlandia, Grecja, Polska i Słowenia.
[13] Liczbę tę ustalono na podstawie liczby dni roboczych w ciągu dwóch lat oraz liczby zarejestrowanych pojazdów objętych zakresem rozporządzenia w tym okresie w każdym państwie członkowskim.
[14] W odpowiednim prawodawstwie terminu „dni robocze" używa się wymiennie z terminem „dni przepracowane" przez kierowcę: w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006, dyrektywie 2006/22/WE oraz decyzji (UE) 2017/1013.
[15] Mimo tego imponującego wzrostu Malta nadal nie osiągnęła progu 3 % skontrolowanych dni roboczych.
[16] Szczególnie w Austrii, Bułgarii, Niemczech, Portugalii i Rumunii.



W większości państw członkowskich skontrolowano więcej dni roboczych niż minimum wymagane w dyrektywie. Progu wynoszącego 3 % nie osiągnęło jednak sześć państw członkowskich, a mianowicie Irlandia, Cypr, Litwa, Węgry, Malta i Słowenia. Jest to podobna liczba jak w poprzednich dwóch okresach sprawozdawczych, kiedy to sześć państw członkowskich nie osiągnęło progu 3 % w latach 2019–2020 i 2017–2018 (oraz trzy państwa członkowskie w latach 2015–2016). Spośród sześciu państw członkowskich, które nie osiągnęły progu 3 % w latach 2021–2022, tylko Irlandia, Węgry i Malta pozostały w tej grupie osiągającej „słabsze wyniki", do której dołączyły trzy inne państwa członkowskie, które w poprzednim okresie sprawozdawczym osiągnęły dobre wyniki. Grecja znacznie zwiększyła wysiłki na rzecz egzekwowania przepisów (poprawa z poziomu 0,1 % w latach 2015–2016, 0,7 % w latach 2017–2018 i 2,4 % w latach 2019–2020 do 3,2 % w bieżącym okresie) i po raz pierwszy od 10 lat osiągnęła wynik powyżej progu.

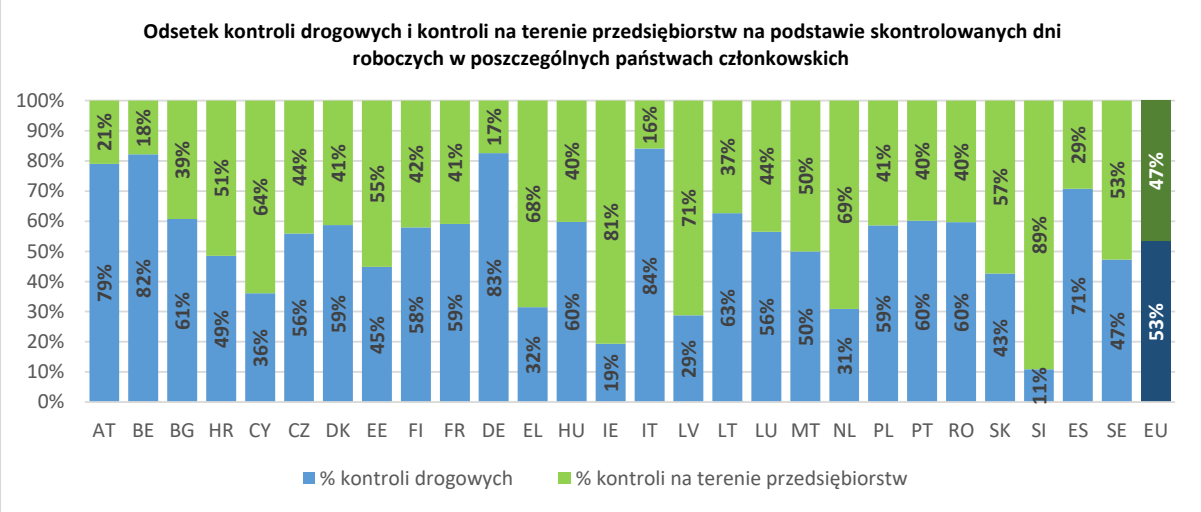
W art. 2 dyrektywy 2006/22/WE określono również wskaźnik dni roboczych podlegających kontroli drogowej i kontroli na terenie przedsiębiorstw – odpowiednio na poziomie co najmniej 30 % i co najmniej 50 %. Wskaźnik ten obliczono na podstawie liczby kontroli faktycznie przeprowadzonych przez organy kontrolne, nie zaś na podstawie minimalnej liczby dni roboczych podlegających kontroli.

Średnio 53 % skontrolowanych dni roboczych objętych zostało kontrolami drogowymi, a 47 % podlegało kontrolom na terenie przedsiębiorstw. Jest to spadek liczby kontroli na drogach w porównaniu z ostatnim okresem (60 % w latach 2019–2020) oraz pozytywny wzrost liczby kontroli na terenie przedsiębiorstw w porównaniu z ostatnim okresem (40 % w latach 2019–2020). W większości państw członkowskich duży odsetek kontroli przeprowadzono na drogach. Irlandia i Słowenia zgłosiły niewielką liczbę kontroli na drogach. W ośmiu państwach członkowskich występuje wymagana proporcja między kontrolami na

terenie przedsiębiorstw i kontrolami drogowymi[17], w porównaniu z sześcioma państwami członkowskimi w latach 2019–2020.

Szczegółowe informacje na temat udziału kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw w poszczególnych krajach przedstawiono na wykresie 2.

Wykres 2: Odsetek kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw na podstawie skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich



1.1 Kontrole drogowe

Ogółem na drogach całej UE skontrolowano 3 564 138 pojazdów i 3 745 458 kierowców w porównaniu z 4 112 717 pojazdami i 4 323 245 kierowcami skontrolowanymi w latach 2019–2020. Różnicę między liczbą skontrolowanych pojazdów i liczbą skontrolowanych kierowców można wytłumaczyć jazdą z załogą kilkuosobową, tj. sytuacją, gdy w pojeździe znajduje się co najmniej dwóch kierowców w celu prowadzenia na zmianę pojazdu. Różnice między liczbą kierowców a liczbą pojazdów występują głównie w sprawozdaniach Belgii, Niemiec, Łotwy i Rumunii.

W porównaniu ze sprawozdaniem dotyczącym lat 2019–2020 zgłoszona liczba skontrolowanych pojazdów zmalała o 548 579 pojazdów, a liczba skontrolowanych kierowców zmniejszyła się o 577 787 kierowców.

Biorąc pod uwagę kraj rejestracji pojazdu, 64 % skontrolowanych pojazdów stanowiły pojazdy zarejestrowane w kraju, w którym miała miejsce kontrola, 29 % pojazdów stanowiły pojazdy zarejestrowane w innych państwach członkowskich UE[18], a 7 % stanowiły pojazdy zarejestrowane w państwach trzecich. Ogółem większość pojazdów skontrolowanych na drogach (około 93 % łącznej liczby) służyło do przewozu towarów, natomiast jedynie około 7 % z nich przewoziło pasażerów.

[17] Chorwacja, Cypr, Estonia, Grecja, Malta, Niderlandy, Słowacja i Szwecja. W latach 2019–2020 państwami tymi były: Bułgaria, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa i Słowacja.
[18] Dane obejmują również państwa EOG i Szwajcarię.

W latach 2021–2022 83 % pojazdów skontrolowanych na drogach było wyposażonych w tachograf cyfrowy w porównaniu z 74 % w poprzednim okresie sprawozdawczym. Nie ma zatem podstaw, by podwyższyć odsetek kontroli z 3 % do 4 %, ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy 2006/22/WE należałoby to zrobić w sytuacji, w której 90 % skontrolowanych pojazdów byłoby wyposażonych w tachograf cyfrowy.

1.2 Kontrole na terenie przedsiębiorstw

W latach 2021–2022 skontrolowano 84 128 przedsiębiorstw transportowych, co stanowi wzrost o 44 % w porównaniu z okresem 2019–2020, w którym kontroli poddano 58 300 przedsiębiorstw transportowych. Podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw skontrolowano około 39,3 mln dni roboczych, co stanowi wzrost o około 14 % w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, w którym liczba ta wyniosła 34,3 mln. Ogólnie organy kontrolne państw członkowskich skontrolowały na terenie przedsiębiorstw zarejestrowane dane dotyczące 582 218 kierowców, czyli o 16 % więcej w porównaniu z okresem 2019–2020, w którym liczba ta wynosiła 499 943.

2. Wykroczenia

Wszystkie 27 państw członkowskich przekazało dane dotyczące stwierdzonych wykroczeń, ale nie wszystkie[19] przekazały szczegółowe informacje na temat rodzajów naruszeń. **Całkowita liczba zgłoszonych wykroczeń to około 3,03 mln, co stanowi wzrost w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem (2,25 mln)**. Odsetek wykroczeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych zmniejszył się do poziomu około 50 % całkowitej liczby stwierdzonych wykroczeń (w ostatnim okresie sprawozdawczym wynosił on 60 %).

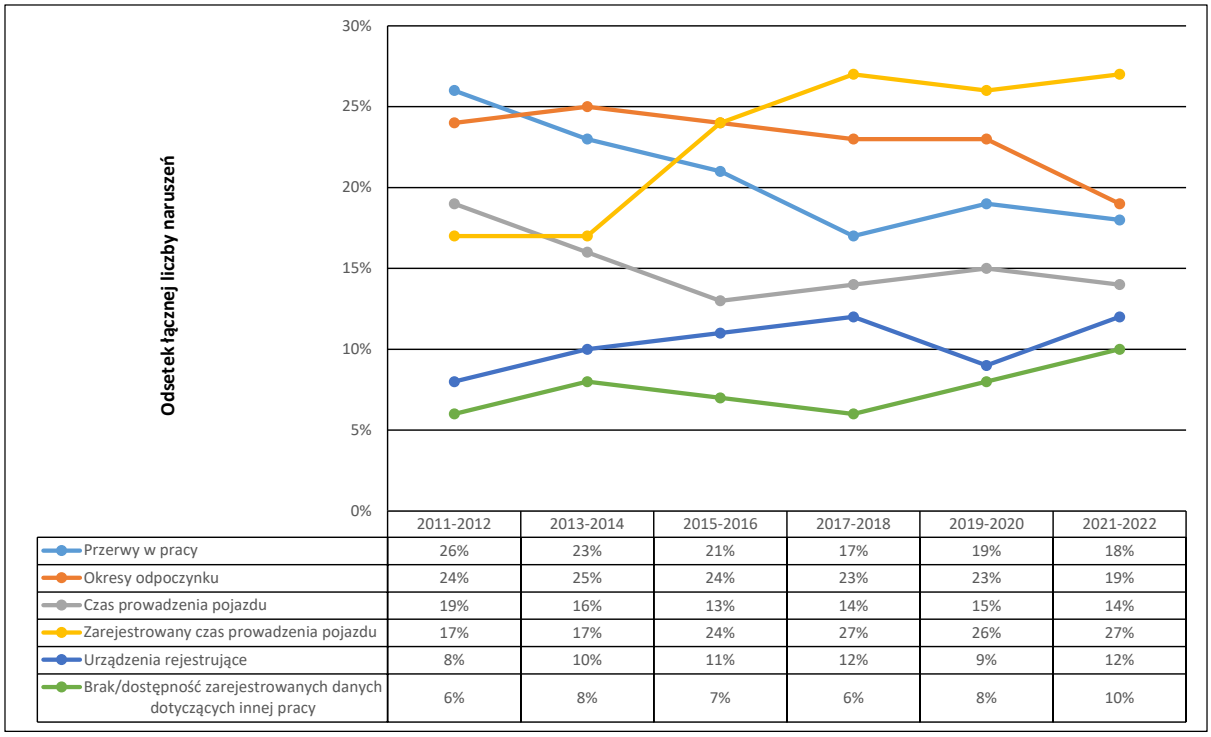
Udziały poszczególnych rodzajów naruszeń w ogólnej liczbie wykrytych naruszeń utrzymywały się na podobnym poziomie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, z niewielkimi wzrostami lub spadkami w przypadku niektórych kategorii naruszeń. Na wykresie 3 poniżej przedstawiono średni odsetek naruszeń (według rodzaju przepisu, który naruszono) stwierdzonych w UE w latach 2021–2022 zarówno podczas kontroli drogowych, jak i kontroli na terenie przedsiębiorstw. Odsetek wykroczeń dotyczących przerw w pracy spadł z 19 % do 18 %, odsetek wykroczeń związanych z czasem prowadzenia pojazdu zmniejszył się z 15 % do 14 %, a odsetek wykroczeń związanych z rejestrowaniem czasu prowadzenia pojazdu wzrósł z 26 % do 27 %. W łącznej liczbie stwierdzonych wykroczeń wykroczenia dotyczące okresów odpoczynku stanowią 19 % (23 % w ostatnim okresie sprawozdawczym), wykroczenia dotyczące urządzeń rejestrujących[20] stanowią 12 % (9 % w ostatnim okresie sprawozdawczym), a wykroczenia związane z brakiem/dostępnością zarejestrowanych danych dotyczących innej pracy stanowią 10 % (8 % w ostatnim okresie sprawozdawczym). Zmiany te przedstawiono na wykresie 4 poniżej.

[19] Łotwa nie przedstawiła podziału na rodzaj wykroczeń wykrytych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw.
[20] Wykroczenia dotyczące urządzeń rejestrujących związane są z nieprawidłowym funkcjonowaniem i niewłaściwym użyciem urządzenia rejestrującego lub manipulowaniem urządzeniem.

Wykres 3: Kategorie naruszeń stwierdzonych podczas kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw w latach 2021–2022



Wykres 4: Kategorie naruszeń stwierdzonych podczas kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw w ciągu ostatnich 10 lat



	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022
Przerwy w pracy	26%	23%	21%	17%	19%	18%
Okresy odpoczynku	24%	25%	24%	23%	23%	19%
Czas prowadzenia pojazdu	19%	16%	13%	14%	15%	14%
Zarejestrowany czas prowadzenia pojazdu	17%	17%	24%	27%	26%	27%
Urządzenia rejestrujące	8%	10%	11%	12%	9%	12%
Brak/dostępność zarejestrowanych danych dotyczących innej pracy	6%	8%	7%	6%	8%	10%

Średni wskaźnik wykroczeń, który oblicza się na podstawie 100 dni roboczych skontrolowanych na terenie przedsiębiorstw i podczas kontroli drogowych, wzrósł z 2,1 w okresie 2019–2020 do 2,7 w bieżącym okresie sprawozdawczym. Wskaźniki wykrywalności zarówno podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw, jak i podczas kontroli drogowych wzrosły w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym. **Wskaźnik wykrywalności podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wciąż jest wyższy niż**

wskaźnik wykrywalności podczas kontroli drogowych, co potwierdza, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są skuteczniejsze niż kontrole drogowe.

2.1. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli drogowych

W latach 2021–2022 podczas kontroli drogowych stwierdzono **około 1,53 mln wykroczeń, co stanowi wzrost o około 12 % w porównaniu z około 1,36 mln wykroczeń w latach 2019–2020**. Unijny średni wskaźnik wykrywalności wykroczeń podczas kontroli drogowych wzrósł z 1,82 do 2,11 na 100 skontrolowanych dni roboczych. Stwierdzono, że średnio 51 % wykroczeń popełniają kierowcy krajowi, podczas gdy udział pojazdów krajowych we wszystkich pojazdach zatrzymanych do kontroli wyniósł 64 %.

2.2. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw

Liczba wykroczeń stwierdzonych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wyniosła około 1,5 mln, co stanowi znaczny wzrost w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym (890 000). Średni unijny wskaźnik wykrywalności wykroczeń na 100 skontrolowanych dni roboczych zwiększył się z 2,59 do 3,81, co stanowi wzrost o 47 % w porównaniu z okresem 2019–2020. Średni wskaźnik wykroczeń stwierdzonych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wzrósł z 15 wykroczeń na przedsiębiorstwo w latach 2019–2020 do ponad 17 wykroczeń na przedsiębiorstwo.

2.3. Liczba funkcjonariuszy służb kontrolnych oraz urządzeń do analizowania danych z tachografów

W bieżącym okresie sprawozdawczym w kontrole w całej UE zaangażowanych było 60 040 funkcjonariuszy służb kontrolnych (w porównaniu z 54 679 funkcjonariuszami w latach 2019–2020).

Przeszkolono 17 081 funkcjonariuszy służb kontrolnych w zakresie analizy danych z tachografu cyfrowego (w porównaniu z 20 058 funkcjonariuszami w latach 2019–2020). Odnotowano spadek liczby jednostek sprzętu udostępnianych funkcjonariuszom służb kontrolnych do celów analizy danych z tachografu z 13 031 w latach 2019–2020 do 8 336 w latach 2021–2022.

Potwierdza to utrzymującą się tendencję, jeśli chodzi o zmniejszanie się zdolności w zakresie egzekwowania przepisów w państwach członkowskich.

3. Wykładnia rozporządzenia (WE) nr 561/2006 dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonał wykładni rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w swoich orzeczeniach w sprawach połączonych C-870/19 i C-871/19[21] oraz w sprawach C-428/19[22],

[21] Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze przeciwko MI (C-870/19), TB (C-871/19), ECLI:EU:C:2021:233.
[22] OL i in. przeciwko Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt, ECLI:EU:C:2021:548.

C-906/19[23] i C-13/21[24]. W tej ostatniej sprawie Trybunał sprecyzował wykładnię art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 561/2006, który upoważnia państwa członkowskie do wprowadzenia wyjątków od obowiązujących przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku w przypadku pojazdów używanych lub wynajmowanych (bez kierowcy) przez przedsiębiorstwa rolnicze, ogrodnicze, leśne oraz gospodarstwa rolne lub rybackie do przewozu rzeczy w ramach własnej działalności gospodarczej w promieniu do 100 km od bazy przedsiębiorstwa. Po pierwsze Trybunał zdefiniował pojęcie *promienia do 100 km od bazy przedsiębiorstwa* jako odnoszące się do *linii prostej nieprzekraczającej 100 km, nakreślonej na mapie od tej bazy i łączącej tę bazę z dowolnym punktem w otaczającym to samo miejsce okrągłym obszarze geograficznym.* Jest ono zatem niezależne od liczby faktycznie przejechanych kilometrów. Po drugie Trybunał wyjaśnił, że w przypadku gdy pojazdy wykonują przewozy rzeczy nie tylko w promieniu do 100 km od bazy danego przedsiębiorstwa, lecz również poza tym promieniem, wyjątki wprowadzone przez państwa członkowskie mają jedynie zastosowanie do przewozów rzeczy wykonanych przez te pojazdy, które nie wykraczają poza omawiany promień.

4. Współpraca między państwami członkowskimi

Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2006/22/WE państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia nie mniej niż sześć razy w ciągu roku skoordynowanych kontroli drogowych z co najmniej jednym innym państwem członkowskim. Współpraca między państwami członkowskimi, oparta na skoordynowanych kontrolach, wspólnych inicjatywach szkoleniowych lub wymianie doświadczeń i informacji, odgrywa kluczową rolę w intensyfikacji egzekwowania przepisów z myślą o osiągnięciu celów przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego, tj. poprawy warunków pracy, uczciwej konkurencji i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pierwszy pakiet na rzecz mobilności[25], który zaczął obowiązywać (niemal w całości) z dniem 21 lutego 2022 r., służy promowaniu i wzmacnianiu współpracy i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi oraz zapewnieniu bardziej skutecznego i spójnego egzekwowania obowiązujących przepisów. Ponadto Europejski Urząd ds. Pracy, który utworzono w 2019 r.[26] i którego nadrzędnym celem jest zapewnienie uczciwej mobilności pracowników na rynku wewnętrznym, kontynuował w trakcie okresu sprawozdawczego działalność informacyjną, szkoleniową i wspierającą egzekwowanie przepisów w obszarze transportu drogowego. Jednym z głównych zadań Europejskiego Urzędu ds. Pracy jest wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie transgranicznego egzekwowania prawa i ułatwianie wspólnych inspekcji, w tym w dziedzinie unijnych przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego.

Po kryzysie związanym z COVID-19 można było powrócić w latach 2021–2022 r. do prowadzenia wspólnych działań mających na celu egzekwowanie przepisów. Jednak podobnie jak w poprzednich latach nie wszystkie państwa członkowskie przekazały informacje na temat dokładnej liczby skoordynowanych kontroli lub nie poinformowały, czy podjęły

[23] Postępowanie karne przeciwko FO, ECLI:EU:C:2021:715.
[24] Pricoforest SRL przeciwko Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), ECLI:EU:C:2022:531.
[25] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR.
[26] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344 (Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 21).

skoordynowane kontrole. Spośród 22 państw członkowskich, które przekazały informacje na temat kontroli, 10 państw członkowskich[27] spełniło wymóg dotyczący liczby skoordynowanych kontroli w okresie sprawozdawczym.

Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi dotyczyła głównie sąsiadujących państw członkowskich. Ponadto, podobnie jak w przypadku ostatniego okresu sprawozdawczego, większość państw członkowskich wskazała, że współpraca odbywała się w ramach Europejskiej Organizacji Policji Ruchu Drogowego (ROADPOL) i Euro Contrôle Route (ECR) oraz Europejskiego Urzędu ds. Pracy.

II. Przegląd wdrażania dyrektywy 2002/15/WE

Zgodnie z art. 13 dyrektywy 2002/15/WE państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania co dwa lata sprawozdania z jej wykonania, wskazując opinie przedstawicieli pracowników i pracodawców na szczeblu krajowym.

1. Zakres dyrektywy 2002/15/WE

Dyrektywa ta określa przepisy regulujące m.in. odpowiednie przerwy w pracy, maksymalny tygodniowy czas pracy i pracę w porze nocnej. Przepisy tej dyrektywy stanowią uzupełnienie przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku ustanowionych w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006. Ponieważ dyrektywa ta ustanawia przepisy dotyczące czasu pracy, które są specyficzne dla sektora transportu drogowego, uznaje się ją za *lex specialis* w stosunku do ogólnej dyrektywy 2003/88/WE[28] w sprawie czasu pracy, która określa podstawowe wymogi dotyczące organizacji czasu pracy dla pracowników wszystkich sektorów.

2. Aspekty dotyczące wdrożenia w państwach członkowskich

Szereg państw członkowskich i partnerów społecznych zgłosiło pewne problemy związane z wdrażaniem. Władze niemieckie poinformowały, że pracodawcy nie monitorują systematycznie przestrzegania odpowiednich przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy mających zastosowanie do pracowników mobilnych. Wśród pracodawców odnotowuje się również ogólny brak wiedzy na temat przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu oraz czasu pracy, jak również na temat interakcji między tymi przepisami. Stwierdzono, że w większości przypadków czas pracy pracowników mobilnych zazwyczaj sprawdza się w ramach kontroli odnoszących się do przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu i ogólnie nie jest on w pełni przestrzegany.

Władze niemieckie stwierdziły również, że przedsiębiorstwa objęte zakresem stosowania rozporządzeń (WE) nr 561/2006 i (UE) nr 165/2014 zasadniczo podlegają częstszym kontrolom niż przedsiębiorstwa objęte zakresem innych przepisów dotyczących sektora transportu drogowego.

[27] Austria, Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Włochy, Litwa, Niderlandy, Słowenia i Rumunia.
[28] Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. L 299 z 18.11.2003, s. 9).

Władze włoskie uważają, że przepisy unijne ułatwiają ochronę zdrowia i bezpieczeństwa kierowców oraz harmonizację warunków konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi. Niektóre przedsiębiorstwa wprowadziły bardziej odpowiednie programy pobierania, przechowywania i weryfikowania danych z tachografów cyfrowych. Niektóre inspektoraty pracy zwróciły również uwagę na to, jak ważne jest posiadanie odpowiednich narzędzi technicznych wspomagających działania kontrolne, tak aby złagodzić problemy wynikające z niedostatecznych zasobów w zakresie egzekwowania prawa. W tym kontekście specjalna aplikacja informatyczna stosowana we Włoszech okazała się szczególnie przydatna do kontrolowania działalności w zakresie transportu drogowego. Inny pozytywny aspekt stanowiło rozszerzenie zakresu przepisów dotyczących czasu pracy na osoby prowadzące działalność na własny rachunek.

Kilka organów zgłosiło również problemy z niektórymi definicjami zawartymi w dyrektywie 2002/15/WE. Jak już zauważyły władze niemieckie w poprzednim sprawozdaniu, konieczne jest sprecyzowanie, jak należy postępować w odniesieniu do „czasu oczekiwania na rampie". Stwierdzono również, że praca przy rozładunku często nie jest rejestrowana jako „inna praca", lecz jako czas odpoczynku. W niektórych przypadkach przedsiębiorstwa dokonywały także rozróżnienia między rzeczywistym czasem pracy a czasem pracy podlegającym wynagrodzeniu, tak że czas ten był rejestrowany i wynagradzany ryczałtowo, ale nie jako „inna praca".

Ponadto niektóre organy krajowe zgłosiły trudności w kontrolowaniu czasu pracy kierowców zaangażowanych w różne rodzaje przewozów lub w prowadzenie operacji transportu na rzecz kilku pracodawców. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły brak inspektorów do kontroli czasu pracy.

Z kolei Litwa poinformowała, że nie napotkano żadnych istotnych problemów podczas przeprowadzania kontroli na podstawie dyrektywy 2002/15/WE.

Mimo tych przekazanych spostrzeżeń nadal trudno jest określić tendencje i nierozstrzygnięte kwestie na szczeblu UE ze względu na znaczną liczbę niekompletnych informacji przekazanych przez państwa członkowskie oraz różne praktyki krajowe.

3. Wykładnia dyrektywy 2002/15/WE

Kilka państw członkowskich[29] przekazało wykładnię sądową niektórych przepisów dyrektywy 2002/15/WE dokonaną przez sądy krajowe w latach 2021–2022.

Szwecja zaktualizowała informacje na temat orzeczenia sądu w sprawie związanej z rozgraniczeniem obowiązków Szwedzkiej Agencji Transportu i obowiązków partnerów społecznych w przypadku podpisania układów zbiorowych stanowiących odstępstwo od części krajowego aktu prawnego transponującego dyrektywę 2002/15/WE[30]. Szwecja poinformowała

[29] Grecja, Estonia, Niemcy, Włochy i Szwecja. Dania poinformowała, że spory prawne dotyczące wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE są rozpatrywane przez sądy pierwszej instancji. Estoński sąd najwyższy nie wydał żadnych decyzji prawnych.

[30] Orzeczenie to uprawomocniło się w styczniu 2023 r. i stwierdzono w nim, że jeżeli przedsiębiorstwo jest związane centralnym układem zbiorowym regulującym kwestię całkowitego czasu pracy i pracy w porze nocnej,

również, że kilka innych sporów prawnych dotyczących wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE zostało rozstrzygniętych przez sądy pierwszej instancji i że nie było żadnych orzeczeń sądu najwyższego. Taką samą sytuację zgłosiła Estonia, która potwierdziła, że ogółem wdrożenie dyrektywy 2002/15/WE nie sprawiło żadnych problemów w Estonii w latach 2021–2022.

Z kolei Grecja i Włochy poinformowały o orzeczeniach sądu najwyższego dotyczących niektórych przepisów dyrektywy 2002/15/WE. W Niemczech federalny sąd pracy w postanowieniu z dnia 19 maja 2021 r. przedstawił swoją interpretację art. 10 dyrektywy 2002/15/WE[31].

4. Naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy

Tylko dwanaście państw członkowskich[32] dostarczyło pewne dane ilościowe dotyczące wykrytych wykroczeń. Liczba ta jest nieco większa w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, w którym informacje te przekazało jedenaście państw członkowskich[33]. Niewystarczająca liczba przekazanych danych nie pozwala jednak na wyciągnięcie wniosków dotyczących całej UE.

Władze niemieckie poinformowały, że często dochodzi do naruszeń lub braku kompensaty w odniesieniu do maksymalnego tygodniowego czasu pracy. Najczęściej zgłaszane naruszenia przepisów dotyczą przerw w pracy.

Niektóre państwa członkowskie wskazały, że częstsze kontrole prowadzą do zwiększenia wiedzy na temat przepisów wśród pracodawców i kierowców oraz do zmiany zachowania.

5. Poglądy zainteresowanych stron na temat wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE

Zgodnie z wymogami art. 13 dyrektywy 2002/15/WE jedenaście państw członkowskich[34] wyraźnie wskazało, że do celów niniejszego sprawozdania przeprowadzono konsultacje z obiema stronami branży. Liczba ta jest nieco wyższa w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem[35] i pokazuje, że w dalszym ciągu ponad połowa państw członkowskich nie angażuje partnerów społecznych w proces opracowywania sprawozdań z wdrażania przepisów dotyczących czasu pracy. Austria wyjaśniła, że nie przeprowadzono konsultacji z partnerami społecznymi, ale projekt sprawozdania rocznego jest nie tylko omawiany w parlamencie (komisja ds. socjalnych), ale jest również publicznie dostępny na stronie internetowej inspektoratu pracy.

uznaje się, że podlega ono temu układowi, a nie poszczególnym przepisom ustawy o czasie pracy w transporcie drogowym.

[31] Art. 10 dyrektywy 2002/15/WE uprawnia państwa członkowskie do stosowania lub wprowadzenia przepisów korzystniejszych dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób wykonujących czynności związane z przewozem w transporcie drogowym.

[32] Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Niemcy, Węgry, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Szwecja.

[33] Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Cypr, Luksemburg, Węgry, Austria, Polska, Słowacja i Finlandia.

[34] Niemcy, Estonia, Francja, Włochy, Cypr, Grecja, Portugalia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Słowenia.

[35] Niemcy, Estonia, Francja, Włochy, Cypr, Polska, Portugalia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

W siedmiu z jedenastu państw członkowskich[36] poglądy partnerów społecznych odzwierciedlono w oddzielnej sekcji lub oddzielnym punkcie.

Ponieważ odpowiedzi partnerów społecznych nie stanowią próby reprezentatywnej, nie można przeprowadzić dalszej analizy ich opinii.

III. Wnioski

Ogólny wynik analizy wdrażania i egzekwowania unijnych przepisów socjalnych w transporcie drogowym pokazuje, że ogólna skuteczność w zakresie egzekwowania i przestrzegania przepisów w latach 2021–2022 pozostaje stabilna (z pewnymi pozytywnymi zmianami) w porównaniu z okresem 2019–2020.

W bieżącym okresie sprawozdawczym odnotowano wzrost łącznej liczby skontrolowanych dni roboczych, co stanowi odwrócenie tendencji obserwowanej w ostatnich latach. W porównaniu z poprzednimi okresami sprawozdawczymi zmniejszyła się jednak zarówno zgłoszona liczba pojazdów, jak i zgłoszona liczba kierowców skontrolowanych na drogach w całej UE. Wzrost odnotowano jednak w przypadku liczby przedsiębiorstw transportowych skontrolowanych na ich terenie. Jednocześnie stosunek dni roboczych skontrolowanych w ramach kontroli drogowych oraz w ramach kontroli na terenie przedsiębiorstw jest bardziej zrównoważony (53 % do 47 %, podczas gdy w ostatnim okresie sprawozdawczym było to 60 % do 40 %), co jest pozytywną zmianą skutkującą zbliżeniem stosunku tych dwóch rodzajów kontroli do wartości wymaganej przepisami.

Łączna liczba wykroczeń stwierdzonych w trakcie kontroli na terenie przedsiębiorstw oraz w trakcie kontroli drogowych zwiększyła się w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem, zwłaszcza w odniesieniu do wykroczeń stwierdzonych w trakcie kontroli na terenie przedsiębiorstw. Wskaźnik wykrywalności podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wciąż jest wyższy niż wskaźnik wykrywalności podczas kontroli drogowych, co potwierdza, że ukierunkowane kontrole na terenie przedsiębiorstw są skuteczniejsze niż kontrole drogowe przeprowadzane *ad hoc*. Ponadto średni wskaźnik wykrywalności podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wzrósł w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym.

Wskaźniki wykrywalności naruszeń różnią się znacznie w całej UE (od 0,08 do 12,40). Fakt ten wskazuje, że konieczne jest lepsze ukierunkowanie kontroli. Dostęp do danych, np. dotyczących oceny ryzyka, podczas kontroli drogowych ma duże znaczenie przede wszystkim dla lepszego ukierunkowania kontroli i ograniczenia zbędnych „czystych” kontroli, tj. kontroli, podczas których nie wykryto żadnych naruszeń. Zgodnie z nowymi wymogami wprowadzonymi w ramach pierwszego pakietu na rzecz mobilności dostęp inspektorów drogowych do danych dotyczących oceny ryzyka jest obowiązkowy.

Jeśli chodzi o skoordynowane i wspólne kontrole przeprowadzane przez państwa członkowskie, wydaje się jasne, że przyczyniają się one do dzielenia się wiedzą oraz do

[36] Niemcy, Francja, Włochy, Grecja, Portugalia, Szwecja i Słowenia.

ustanowienia zharmonizowanego podejścia do zrozumienia i egzekwowania obowiązujących przepisów UE. W związku z tym Komisja zachęca państwa członkowskie do dalszego wzmacniania starań na rzecz poprawy współpracy poprzez wspólne inspekcje i skoordynowane kontrole, a także do korzystania z pomocy oferowanej przez Europejski Urząd ds. Pracy. Komisja zwróci szczególną uwagę na wspólne działania w zakresie egzekwowania prawa w kolejnym okresie.

Udziały procentowe poszczególnych rodzajów naruszeń są podobne jak w ostatnim okresie sprawozdawczym. W przypadku kontroli na terenie przedsiębiorstw wykroczenia związane z nierejestrowaniem czasu prowadzenia pojazdu stanowią niemal jedną trzecią wszystkich wykrytych wykroczeń, co wskazuje na trudności z prawidłowym przechowywaniem odpowiednich danych przez przedsiębiorstwa. Z kolei wykroczenia związane z przerwami w pracy, okresami odpoczynku i czasem prowadzenia pojazdu stanowią prawie połowę wszystkich wykroczeń wykrytych w trakcie kontroli drogowych.

Jeśli chodzi o wdrażanie dyrektywy 2002/15/WE, brak porównywalnych danych ilościowych oraz informacji jakościowych w wielu sprawozdaniach krajowych utrudnia dogłębną ocenę. Komisja pragnie podkreślić znaczenie tego procesu sprawozdawczego i przypomina, że przeciwko państwom członkowskim można podjąć działania prawne w związku z nieprzestrzeganiem wymogu przekazywania informacji określonego w art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

Komisja stwierdza, że ogólny poziom egzekwowania i przestrzegania przepisów po wejściu w życie pierwszego pakietu na rzecz mobilności uległ poprawie w bieżącym okresie sprawozdawczym. Przyjęty przez Komisję akt wykonawczy w sprawie zharmonizowanej formuły oceny ryzyka[37] umożliwia organom kontrolnym szybkie rozpoznanie profilu przedsiębiorstwa, które zamierzają poddać kontroli, oraz sprawdzenie, czy dane przedsiębiorstwo charakteryzuje się niskim (ze względu na niski poziom naruszeń prawa) czy wysokim poziomem ryzyka (ze względu na wysoki poziom naruszeń prawa). Ponadto wczesne zdalne wykrywanie ewentualnych manipulacji i niewłaściwego użycia cyfrowego tachografu zapewnia organom kontrolnym możliwość wyboru pojazdów, które mają być poddane kontroli. Komisja będzie w dalszym ciągu badać, w jaki sposób technologie związane z cyfryzacją i automatyzacją mogłyby pomóc w sprawieniu, by kontrole zgodności były bardziej „inteligentne” (tj. skuteczniejsze, wydajniejsze, niewymagające papierowej formy dokumentów oraz oparte na dostępie do danych cyfrowych i ich wymianie).

Komisja podkreśla znaczenie przekazywania przez państwa członkowskie pełnych zbiorów danych dotyczących wdrażania przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego zgodnie z wymogami art. 13 dyrektywy 2002/15/WE, art. 10g dyrektywy Rady 96/53/WE i art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Komisja wzmocni monitorowanie wypełniania obowiązków sprawozdawczych przez państwa członkowskie. Jednocześnie

[37] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/695 z dnia 2 maja 2022 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wspólnego wzoru służącego obliczeniu stopnia ryzyka przedsiębiorstw transportowych (Dz.U. L 129 z 3.5.2022, s. 33).

Komisja zbada techniczne możliwości ułatwienia i uproszczenia procesu sprawozdawczości dla państw członkowskich.

Ponadto Komisja będzie kontynuować prace mające na celu usprawnienie monitorowania wdrażania i egzekwowania przepisów socjalnych w transporcie drogowym z pomocą państw członkowskich. Komisja wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia poglądów obu stron branży na temat wdrażania przepisów dotyczących czasu pracy zgodnie z wymogami dyrektywy 2002/15/WE.