Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 19 września 2018 r.[1]

Sprawa C-127/17

Komisja Europejska
przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 96/53/WE – Artykuły 3 i 7 – Transport – Międzynarodowy ruch drogowy – Pojazdy – Maksymalny dopuszczalny nacisk osi – Ograniczenia na niektórych drogach lub niektórych obiektach inżynieryjnych – System specjalnych zezwoleń

1. W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń, by móc poruszać się na niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym[2], zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r.[3], w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53.

2. Skarga ta ma szczególne znaczenie ze względu, po pierwsze, na jej nowatorski charakter, podczas gdy dyrektywa 96/53 obowiązuje od ponad dwudziestu lat, i po drugie, na interesy gospodarcze, jakie wchodzą w grę w związku z obowiązkiem przestrzegania norm zharmonizowanych w Unii Europejskiej od 1985 r., zmierzającym do ułatwienia ruchu drogowego między państwami członkowskimi w kontekście szybkiego rozwoju transportu drogowego towarów w Europie[4]. Zasadnicze znaczenie dla rozwoju handlu międzynarodowego i krajowego ma bowiem to, aby towary mogły być przewożone szybko, bezpiecznie i po kontrolowanych kosztach, szczególnie ze względu na niektóre praktyki gospodarcze, w tym offshoring. Tak więc wskazana jest szczególna czujność co do podstawy ograniczeń, jakim podlegają przewoźnicy, ponieważ nie powinny one utrudniać osiągnięcia europejskich celów, w szczególności w zakresie ochrony środowiska i konkurencji.

3. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że ta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zasadna.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 1996, L 235, s. 59 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 2, s. 478.

3 Dz.U. 2015, L 115, s. 1, zwana dalej „dyrektywą 96/53".

4 W 2016 r. wzrósł on o 5,1% w porównaniu z 2015 r. według danych statystycznych dostarczonych przez Eurostat.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 96/53

4. Motywy 1, 2, 3, 5, 7 i 12 dyrektywy 96/53 mają następujące brzmienie:

„(1) Dyrektywą Rady 85/3/EWG z dnia 19 grudnia 1984 r. w sprawie ciężarów, wymiarów i niektórych innych parametrów technicznych niektórych pojazdów drogowych w ramach wspólnej polityki transportowej[5] ustalone zostały wspólne normy umożliwiające poprawę wykorzystania pojazdów drogowych w ruchu między państwami członkowskimi.

(2) Dyrektywa 85/3 […] była znacząco zmieniana z wielu powodów; [przy sposobności] jej kolejnej zmiany [należy], dla jasności i ze względów praktycznych, [dokonać jej przekształcenia i jednoczesnego połączenia] w jednolity tekst z dyrektywą Rady 86/364/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. odnoszącą się do dowodu zgodności pojazdów z dyrektywą 85/3[6].

(3) Różnice między normami państw członkowskich w odniesieniu do ciężarów i wymiarów pojazdów użytkowych mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji i stanowić przeszkodę w ruchu między państwami członkowskimi.

[…]

(5) Powyższe normy odzwierciedlają równowagę między racjonalnym i gospodarczym wykorzystywaniem pojazdów użytkowych a wymaganiami dotyczącymi utrzymywania infrastruktury, bezpieczeństwa drogowego oraz ochrony środowiska naturalnego i jakości życia.

[…]

(7) W odniesieniu do pojazdów użytkowych zarejestrowanych lub znajdujących się już w ruchu zastosowanie mogą mieć dodatkowe wymagania techniczne określające ich ciężary i wymiary; wymagania te nie mogą stanowić przeszkody w ruchu pojazdów użytkowych między państwami członkowskimi.

[…]

(12) W odniesieniu do innych parametrów pojazdów państwa członkowskie mogą dopuścić do przyjęcia na swoim terytorium innych wartości niż określone w niniejszej dyrektywie jedynie wobec pojazdów poruszających się w ruchu krajowym”.

5. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do:

a) wymiarów pojazdów silnikowych kategorii M2 i M3 oraz przyczep samochodowych kategorii 0 oraz pojazdów silnikowych kategorii N2 i N3 oraz ich przyczep kategorii 03 i 04, zdefiniowanych w załączniku II do dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 5 września

5 Dz.U. 1985, L 2, s. 14.

6 Dz.U. 1986, L 221, s. 48.

2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywy ramowej)[7];

b) ciężarów i niektórych innych parametrów pojazdów określonych w lit. a) oraz w załączniku I pkt 2[8] do niniejszej dyrektywy".

6. Artykuł 2 omawianej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

– […]

– »zespół pojazdów« oznacza albo

  – [zestaw] drogowy składający się z pojazdu silnikowego i przyczepy, albo

  – pojazd przegubowy składający się z pojazdu silnikowego i naczepy,

– […]

– »maksymalna dopuszczalna masa« oznacza masę maksymalną dla załadowanego pojazdu w ruchu międzynarodowym,

– »maksymalny dopuszczalny nacisk na oś« oznacza maksymalną masę na jedną obciążoną oś lub zestaw osi do używania w ruchu międzynarodowym,

– »ładunek niepodzielny« oznacza ładunek, który do celów przewozu drogą bez niewspółmiernie wysokich kosztów lub ryzyka powstania szkody nie może być podzielony na dwa lub więcej mniejszych ładunków i z powodu [jego] wymiarów lub ciężaru nie może zostać przewieziony przez jeden pojazd silnikowy, przyczepę, [zestaw] drogowy lub pojazd przegubowy, który pod każdym względem odpowiada wymaganiom niniejszej dyrektywy,

[…]".

7. Artykuł 3 ust. 1 tej samej dyrektywy przewiduje:

„Państwo członkowskie nie może na swoim terytorium odmówić lub zabronić używania:

– w ruchu międzynarodowym pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w jednym z pozostałych państw członkowskich, z przyczyn odnoszących się do masy lub wymiarów,

– w ruchu krajowym pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w jednym z pozostałych państw członkowskich z przyczyn odnoszących się do ich wymiarów,

pod warunkiem że pojazdy te odpowiadają wartościom maksymalnym określonym w załączniku I.

7 Dz.U. 2007, L 263, s. 1. Kategoria M, zgodnie z pkt 1.1 części A załącznika II do dyrektywy 2007/46, oznacza „[p]ojazdy silnikowe mające co najmniej cztery koła, zaprojektowane i wykonane do przewozu osób". Kategoria N2, zgodnie z ppkt 1.2.2 części A do załącznika II do tej dyrektywy, obejmuje „[p]ojazdy zaprojektowane i wykonane do przewozu ładunków, których maksymalna masa przekracza 3,5 tony, ale nie przekracza 12 ton". Kategoria N3, zgodnie z ppkt 1.2.3 części A załącznika II do omawianej dyrektywy, obejmuje „[p]ojazdy zaprojektowane i wykonane do przewozu ładunków, których maksymalna masa przekracza 12 ton".

8 Zobacz przypis 9 niniejszej opinii.

Niniejszy przepis stosuje się bez względu na fakt, że:

a) wymienione pojazdy nie są zgodne z wymaganiami stawianymi przez to państwo członkowskie w odniesieniu do niektórych, nieobjętych w załączniku I parametrów ciężaru i wymiarów;

b) właściwy organ państwa członkowskiego, w którym pojazdy są zarejestrowane lub dopuszczone do ruchu, określił limity, nieokreślone w art. 4 ust. 1, przekraczające wartości ustanowione w załączniku I".

8. Artykuł 7 dyrektywy 96/53 ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla stosowania obowiązujących przepisów drogowych w każdym państwie członkowskim i ograniczających ciężar i/lub wymiary pojazdów na niektórych drogach lub obiektach inżynieryjnych – niezależnie od państwa rejestracji lub dopuszczenia do ruchu takich pojazdów.

Obejmuje to również możliwość nakładania lokalnych ograniczeń na maksymalne dopuszczalne wymiary i/lub ciężary pojazdów, które mogą być używane, w przypadku gdy infrastruktura nie jest przystosowana do długich i ciężkich pojazdów, w określonych obszarach lub na określonych drogach, takich jak centra miast, małe wioski lub miejsca o szczególnym znaczeniu przyrodniczym".

9. Załącznik I do tej dyrektywy nosi tytuł „Maksymalne ciężary i wymiary oraz podobne parametry pojazdów" [9].

10. Punkt 3 tego załącznika nosi tytuł „Maksymalny dopuszczalny ciężar na oś pojazdów, określonych w art. 1 ust. 1 lit. b) (w tonach)". W pkt 3.1 i 3.4 wskazano:

„3.1.	Jednoosiowe Pojedyncze osie nienapędowe	10 ton

[…]

3.4.	Oś napędowa[[10]]	
3.4.1.	Oś napędowa pojazdów, określon[ych] w ppkt 2.2.1[[11]] i 2.2.2[[12]]	11,5 tony
3.4.2.	Oś napędowa pojazdów, określonych w ppkt 2.2.3[[13]], 2.2.4[[14]], 2.3[[15]] i 2.4[[16]]	11,5 tony

[…]".

9 Punkt 1 nosi tytuł „Maksymalne dopuszczalne wymiary pojazdów, określone w art. 1 ust. 1 lit. a)". Punkt 2 odnosi się do „maksymalnej dopuszczalnej masy pojazdu (w tonach)".

10 Maksymalna dopuszczalna masa tych pojazdów waha się w przedziale 18–44 tony.

11 „Pociągi drogowe z pięcioma lub sześcioma osiami".

12 „Pojazdy przegubowe pięcio- lub sześcioosiowe".

13 „Czteroosiowe pociągi drogowe składające się z pojazdu silnikowego i przyczepy dwuosiowej".

14 „Pojazdy przegubowe czteroosiowe składające się z dwuosiowego pojazdu silnikowego i jednej dwuosiowej przyczepy, [z rozróżnieniem w zależności od] odległoś[ci] między osiami naczepy […]".

15 „Pojazdy silnikowe".

16 „Trójosiowe autobusy przegubowe".

2. Decyzja nr 1692/96

11. Decyzja 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej [17], która została zastąpiona decyzją nr 661/2010/UE [18], przy czym ta ostatnia została zastąpiona rozporządzeniem (UE) nr 1315/2013 [19], przewidywała w art. 2, zatytułowanym „Założenia":

„1. Transeuropejska sieć transportowa jest tworzona etapami do 2010 r.[[20]], poprzez integrację infrastruktury sieci transportu lądowego, morskiego i lotniczego we Wspólnocie zgodnie z zarysem planów przedstawionych na mapie w załączniku I i wymogami technicznymi w załączniku II.

2. Sieć powinna:

a) zapewnić odpowiednią zdolność przemieszczania się osób i rzeczy na terenie bez granic wewnętrznych i w najlepszych z możliwych warunkach socjalnych i bezpieczeństwa, pomagając jednocześnie w osiągnięciu założeń Wspólnoty, szczególnie w zakresie ochrony środowiska i konkurencji oraz przyczyniać się do wzmocnienia spójności społecznej i gospodarczej;

[…]".

3. Akt przystąpienia z 2003 r.

12. Artykuł 24 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej [21] stanowi:

„Środki wymienione w załącznikach V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII oraz XIV do niniejszego Aktu mają zastosowanie do nowych państw członkowskich na warunkach określonych w tych załącznikach".

13. Załącznik XII do aktu przystąpienia z 2003 r. nosi tytuł „Wykaz, o którym mowa w artykule 24 aktu przystąpienia: Polska". Punkt 8 owego załącznika, zatytułowany „Polityka transportowa", zawiera ust. 3, który wskazuje dyrektywę 96/53 jako mającą zastosowanie w następujący sposób:

„31996 L 0053: Dyrektywa Rady 96/53 […], ostatnio zmieniona przez:

– 32002 L 0007: Dyrektywa 2002/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia18 lutego 2002 r. [22]].

17 Dz.U. 1996, L 228, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 2, s. 364.

18 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. 2010, L 204, s. 1).

19 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010 (Dz.U. 2013, L 348, s. 1).

20 W art. 1 ust. 1 decyzji 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającej decyzję 1692/96/WE w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. 2004, L 167, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 254) data ta została zastąpiona przez „2020 r.". Zobacz również motywy 1, 4 i 5 tej decyzji.

21 Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia z 2003 r.".

22 Dz.U. 2002, L 67, s. 47 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 6, s. 85.

W drodze odstępstwa od artykułu 3 ustęp 1 dyrektywy 96/53 […], pojazdy, które spełniają normy wyznaczone dla kategorii 3.4 wymienionej w załączniku [wyznaczone w pkt 3.4 załącznika] I do dyrektywy, mogą korzystać z niezmodernizowanych części polskiej sieci dróg do 31 grudnia 2010 r. roku jedynie pod warunkiem, iż spełniają polskie normy nacisku na oś. Począwszy od dnia przystąpienia, nie mogą być wprowadzane żadne ograniczenia poruszania się pojazdów spełniających wymogi dyrektywy 96/53 na głównych drogach tranzytowych wymienionych w załączniku I do decyzji [nr] 1692/96 […].

Polska przestrzega własnego harmonogramu unowocześniania swojej głównej sieci dróg, określonego w załączniku I do decyzji [nr] 1692/96 […] zgodnie z tabelami przedstawionymi poniżej. Wszelkie inwestycje w infrastrukturę z użyciem środków pochodzących z budżetu [Unii], zapewniają, iż drogi są budowane lub unowocześniane z uwzględnieniem zdolności przenoszenia dopuszczalnego nacisku 11,5 tony na oś.

Równolegle z zakończeniem procesu unowocześniania następować będzie stopniowe otwieranie polskiej sieci dróg, włączając w to sieć objętą załącznikiem I do decyzji [nr] 1692/96 […], dla pojazdów w międzynarodowym ruchu drogowym, spełniających wymogi określone w powyżej wskazanej dyrektywie. Dla celów załadunku i rozładunku, tam gdzie jest to technicznie możliwe, w ciągu całego okresu przejściowego dozwolone będzie użytkowanie nieunowocześnionych części drugorzędnej sieci dróg.

[…]”.

14. Harmonogram unowocześniania polskiej głównej sieci dróg, o którym mowa w pkt 8 ust. 3 akapit trzeci załącznika XII do aktu przystąpienia z 2003 r., został określony w ośmiu tabelach obejmujących okres od 1 stycznia 2004 r. do 1 stycznia 2011 r.

B. Prawo polskie

15. Artykuł 41 ustawy o drogach publicznych [23] z dnia 21 marca 1985 r., w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy [24], stanowi:

„1. Po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Minister właściwy do spraw transportu ustala, w drodze rozporządzenia, wykaz:

1) dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t,

2) dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t

– mając na uwadze potrzebę ochrony dróg oraz zapewnienia ruchu tranzytowego.

3. Drogi wojewódzkie inne niż drogi określone na podstawie ust. 2 pkt 1, drogi powiatowe oraz drogi gminne stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t”.

23 Dz.U. nr 14, poz. 60.

24 A więc w dniu 26 kwietnia 2016 r., jak zostało potwierdzone na rozprawie.

16. Na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych Minister Infrastruktury i Rozwoju przyjął w dniu 13 maja 2015 r. rozporządzenie w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t[25].

17. Artykuł 2 pkt 35a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[26], w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych[27], definiuje pojazd nienormatywny jako pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach o drogach publicznych, lub którego wymiary lub rzeczywista masa całkowita wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach tej ustawy.

18. Artykuł 2 pkt 35b Prawa o ruchu drogowym definiuje ładunek niepodzielny jako ładunek, który bez niewspółmiernie wysokich kosztów lub ryzyka powstania szkody nie może być podzielony na dwa lub więcej mniejszych ładunków.

19. Artykuł 64 ust. 1–3 tej ustawy stanowi:

„1. Ruch pojazdu nienormatywnego jest dozwolony pod warunkiem:

1) uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego odpowiedniej kategorii, wydawanego w drodze decyzji administracyjnej […];

2) przestrzegania warunków przejazdu określonych w zezwoleniu, o którym mowa w pkt 1;

3) pilotowania przejazdu pojazdu nienormatywnego przez pilota[28], w przypadku gdy pojazd przekracza co najmniej jedną z następujących wielkości:

   a) długość – 23 m;

   b) szerokość – 3,2 m;

   c) wysokość – 4,5 m;

   d) rzeczywista masa całkowita – 60 t;

4) zachowania szczególnej ostrożności przez kierującego pojazdem nienormatywnym.

2. Zabrania się przewozu pojazdem nienormatywnym ładunków innych niż ładunek niepodzielny, z wyłączeniem pojazdów nienormatywnych uprawnionych do poruszania się na podstawie zezwoleń kategorii I lub kategorii II.

3. Wymiary, masa, naciski osi pojazdów nienormatywnych uprawnionych do poruszania się na podstawie zezwoleń kategorii I–VII oraz drogi, po których pojazdy te mogą się poruszać, są określone w tabeli[29] stanowiącej załącznik nr 1 do ustawy”.

25 Dz.U. z 2015 r., poz. 802.

26 Dz.U. nr 98, poz. 602.

27 A więc w dniu 26 kwietnia 2016 r., jak zostało potwierdzone na rozprawie.

28 W art. 2 pkt 35c ustawy – Prawo o ruchu drogowym, przytoczonym przez Rzeczpospolitą Polską, zdefiniowano „pilota” jako osobę odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz minimalizację utrudnień w ruchu drogowym w czasie przejazdu danego pojazdu.

29 Tabela ta wskazuje wymiary (długość, szerokość i wysokość) i naciski osi dla każdej z tych kategorii.

20. Artykuły od 64a do 64d omawianej ustawy definiują dla każdej z siedmiu kategorii pojazdów nienormatywnych procedurę dotyczącą złożenia wniosku o zezwolenie oraz procedurę wydania zezwolenia. W przypadku pojazdów o dopuszczalnym nacisku na pojedynczą oś napędową do 11,5 tony chodzi o zezwolenie kategorii I lub kategorii IV, w zależności od kategorii dróg publicznych, po których przewóz takim pojazdem będzie się odbywał.

21. W art. 64a ust. 3 Prawa o ruchu drogowym wyjaśniono, że zezwolenie kategorii I [30] wydaje zarządca dróg właściwy dla drogi, po której ruch ma być wykonywany. Zezwolenie wydaje się w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.

22. W art. 64c ust. 3 pkt 2 tej ustawy wskazano, że zezwolenie w szczególności kategorii IV [31] wydaje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie z art. 64c ust. 4 przy wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie to wydaje także naczelnik urzędu celno-skarbowego. Zgodnie z art. 64c ust. 7 zezwolenie kategorii IV wydaje się w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.

23. Zgodnie z art. 64d ust. 2 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, przytoczonym przez Rzeczpospolitą Polską, zezwolenie wydaje się między innymi, jeśli istnieją możliwości wyznaczenia trasy przejazdu zapewniającej bezpieczeństwo oraz efektywność ruchu drogowego, a w szczególności jeśli:

„a) natężenie ruchu umożliwia bezpieczny przejazd pojazdu nienormatywnego,

b) stan technicznej sprawności budowli usytuowanych w ciągu rozpatrywanej trasy przejazdu, określony na podstawie przepisów Prawa budowlanego, umożliwia przejazd,

c) przejazd nie stwarza zagrożenia stanu technicznego obiektów budowlanych położonych w pobliżu trasy przejazdu”.

24. W art. 64f tej ustawy określono dla każdej kategorii maksymalną wysokość stawek opłat za wydanie zezwolenia, która waha się od 240 złotych polskich (PLN) (około 55 EUR [32]) dla kategorii I do 5800 PLN (około 1326 EUR) dla kategorii VI. Dla kategorii IV maksymalna stawka została ustalona w wysokości 3600 PLN (około 823 EUR).

25. W rozdziale 4 tej samej ustawy, w art. 140aa i nast., przewidziano kary pieniężne za przejazd pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu.

26. Rzeczpospolita Polska wyjaśniła, że dokładna wysokość stawek opłat za wydanie zezwolenia jest określona w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego [33] i wynosi:

„1) w kategorii I:

– 50 PLN [około 11,50 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres miesiąca,

– 100 PLN [około 23 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres 6 miesięcy,

– 200 PLN [około 46 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres 12 miesięcy;

30 Mianowicie zezwolenie na korzystanie z dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

31 Mianowicie zezwolenie na poruszanie się po drogach krajowych.

32 Zgodnie z kursem wymiany z dnia 26 kwietnia 2016 r. Służy on za punkt odniesienia dla kwot przytaczanych dalej.

33 Dz.U. z 2012 r., poz. 366.

[…]

4) w kategorii IV:

– 500 PLN [około 115 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres miesiąca,

– 1000 PLN [około 230 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres 6 miesięcy,

– 2000 PLN [około 460 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres 12 miesięcy,

– 3000 PLN [około 686 EUR] dla zezwolenia wydanego na okres 24 miesięcy".

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

27. W wyniku skarg otrzymanych od przedsiębiorstw transportowych wykonujących działalność na terytorium Polski i po otrzymaniu informacji od Rzeczypospolitej Polskiej w ramach postępowania EU Pilot [34] Komisja, w dniu 30 kwietnia 2015 r., skierowała do tego państwa członkowskiego pismo wzywające do usunięcia uchybienia.

28. W piśmie tym Komisja zwróciła uwagę Rzeczypospolitej Polskiej na fakt, iż niektóre przepisy ustawodawstwa krajowego są niezgodne ze zobowiązaniami, które na niej ciążą, po pierwsze, na mocy art. 3 dyrektywy 96/53 ze względu na to, że prawie 97% sieci drogowej w Polsce jest zamknięte dla ruchu pojazdów zgodnych z limitami ciężaru określonymi w pkt 3.1 lub 3.4 załącznika I do tej dyrektywy oraz, po drugie, na mocy art. 7 wskazanej dyrektywy, ponieważ to państwo członkowskie powołało się na przewidziane w tym przepisie odstępstwa bez wskazania powodów, dla których 97% sieci drogowej w Polsce mogło z nich skorzystać.

29. Ponadto w piśmie wzywającym do usunięcia uchybienia Komisja podała w wątpliwość szczególny system zezwoleń umożliwiających pojazdom zgodnym z limitami wagowymi określonymi w pkt 3.1 lub 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 korzystanie z infrastruktury zazwyczaj zamkniętej dla tych pojazdów.

30. Uznając odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2015 r. za niewystarczającą, Komisja, pismem z dnia 26 lutego 2016 r., wydała uzasadnioną opinię. Twierdziła ona, że Rzeczpospolita Polska naruszyła zobowiązania, które na niej ciążą na mocy art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 łącznie, poprzez ograniczenie ruchu pojazdów silnikowych, których maksymalny nacisk na oś napędową wynosi 11,5 tony, na drogach stanowiących część transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych drogach krajowych, a także poprzez poddanie ruchu tych pojazdów na innych drogach publicznych szczególnemu systemowi zezwoleń, którego niezbędność również zakwestionowała.

31. W dniu 26 kwietnia 2016 r. Rzeczpospolita Polska przedstawiła Komisji wniosek o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię, który został odrzucony przez Komisję, ponieważ nie zawierał konkretnych informacji na temat zmian ustawodawczych planowanych w celu położenia kresu naruszeniu.

34 Sprawa w systemie EU Pilot nr 5913/13/MOVE. Rzeczpospolita Polska wyjaśniła w swojej duplice, że Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Drogowego złożył skargę do Komisji.

32. W odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 30 sierpnia 2016 r. Rzeczpospolita Polska poinformowała Komisję o swoich wysiłkach mających na celu przede wszystkim rozszerzenie sieci dróg publicznych, na których dopuszczony byłby ruch pojazdów o maksymalnym nacisku pojedynczej osi wynoszącym 11,5 tony, jak również zmianę obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych zmierzających do zmniejszenia liczby odcinków dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, poddanych ograniczeniom dotyczącym masy pojazdów. Rzeczpospolita Polska wyjaśniła, że zmiany te miały wejść w życie w maju 2017 r. i w lutym 2018 r.

33. Komisja, nieprzekonana o zgodności z prawem Unii zapowiedzianych zmian, nie zaakceptowała terminu, w którym miały nastąpić zmiany treści aktów prawnych, i postanowiła wnieść do Trybunału niniejszą skargę na podstawie art. 258 akapit drugi TFUE.

34. W jedynym zarzucie Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 łącznie, w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy, poddając w szczególności ruch pojazdów o maksymalnym nacisku osi wynoszącym 11,5 tony na ogromnej liczbie dróg publicznych szczególnemu systemowi zezwoleń.

III. Argumentacja stron

A. Komisja

35. Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi, że ograniczenie dostępu do dróg publicznych pojazdów i ich przyczep, o których mowa w dyrektywie 96/53 [35], zgodnych z maksymalnym dopuszczalnym naciskiem osi 10 ton na oś nienapędową i 11,5 tony na oś napędową, wynika z połączenia dwóch czynników, a mianowicie, po pierwsze, otwarcia dla ruchu pojazdów o dopuszczalnym maksymalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 tony jedynie dróg będących częścią transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych dróg krajowych, wynikającego z art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, a po drugie, obowiązku posiadania specjalnego zezwolenia umożliwiającego poruszanie się po innych drogach, zgodnie z art. 64 i nast. ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

36. Aby zilustrować wpływ gospodarczy tego obowiązku na działalność fabryk o znaczeniu europejskim i międzynarodowym, Komisja w szczególności przytoczyła przykład dróg dojazdowych do miasta Kętrzyn (Polska), gdzie znajdują się zakłady Plastivaloire i Philips, a system ruchu zobowiązuje przewoźników do długich objazdów w celu przewiezienia produktów wytwarzanych w tych fabrykach na rynki Europy Zachodniej.

1. W przedmiocie ograniczenia ruchu międzynarodowego jedynie do dróg transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych dróg krajowych

37. Komisja podtrzymuje argument pierwszy, zgodnie z którym ograniczenie przewidziane przez ustawodawstwo polskie jest sprzeczne z art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53, który określa zasady swobodnego ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony.

38. W tym względzie podnosi ona w pierwszej kolejności, że jakkolwiek art. 41 ust. 1 ustawy o drogach publicznych ustanawia zasadę ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi wynoszącym 11,5 tony na wszystkich drogach publicznych, to jednak w ust. 2 i 3 tego artykułu wprowadzono odstępstwa, które pozbawiają treści ust. 1, ponieważ prowadzą do wykluczenia ruchu tych pojazdów na prawie 97% sieci drogowej.

35 Zobacz pkt 5, 10 niniejszej opinii.

39. W drugiej kolejności Komisja podkreśla, że – jak wynika z informacji przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 29 czerwca 2015 r. – mniej niż 40% sieci autostrad i dróg krajowych jest otwarte bez ograniczeń dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi wynoszącym 11,5 tony, co stanowi mniej niż 4% sieci dróg składającej się z najważniejszych na terenie Polski autostrad, dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich.

40. W trzeciej kolejności Komisja kwestionuje argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wyłącznie trasy, na których koncentruje się ruch międzynarodowy, to jest ruch transgraniczny na transeuropejskiej sieci transportu drogowego, podlegają wymogom dyrektywy 96/53. Podnosi ona z jednej strony, przedstawiając szereg przykładów, iż odcinki dróg dojazdowych do dużych miast, objętych transportem międzynarodowym, a zwłaszcza załadunkiem i wyładunkiem [36], nie są swobodnie dostępne.

41. Z drugiej strony podnosi ona, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, w dyrektywie 96/53 nie jest zawarte żadne ograniczenie, zgodnie z zamierzonymi w niej celami, począwszy od jej wejścia w życie, oraz że jej zakres zastosowania nie został zmieniony po utworzeniu transeuropejskiej sieci transportowej w decyzji nr 1692/96, chociaż decyzja ta zmierza do tego samego celu ułatwienia przepływu towarów. Wyjaśnia ona, że chociaż art. 2 tej dyrektywy nie zawiera definicji ruchu międzynarodowego, to motywy 3 i 7 wspomnianej dyrektywy, które odnoszą się do ruchu między państwami członkowskimi, interpretowane w świetle jej motywu 12, wskazują, iż pojęcie to należy interpretować jako dotyczące całego ruchu transgranicznego bez względu na rodzaj drogi. Każda odmienna wykładnia pozbawiałaby sensu art. 7 dyrektywy 96/53.

42. W czwartej kolejności, co się tyczy argumentów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących stanu infrastruktury drogowej, Komisja podkreśla, że chociaż dyrektywa 96/53 nie wymaga budowania wszystkich dróg publicznych w taki sposób, aby kryteria zawarte w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I mogły być przestrzegane, to jednak państwa członkowskie muszą ich przestrzegać. Ponadto drogi, które mogą wytrzymać nacisk 10 ton, mogłyby wytrzymać ograniczony ruch pojazdów, których nacisk na oś napędową wynosi 11,5 tony.

43. Komisja dodaje, że Rzeczpospolita Polska nie może zwolnić się z obowiązku przestrzegania norm przyjętych w ramach dyrektywy 96/53, dotyczących maksymalnego dopuszczalnego nacisku osi, powołując się na dążenie do równowagi, o której mowa w motywie 5, ponieważ normy te wynikają z tego dążenia.

44. Jeśli chodzi o kategorię i lokalizację dróg publicznych w znacznej mierze nieasfaltowych, przywołane przez Rzeczpospolitą Polską, Komisja jest zdania, że nie jest to skuteczny argument, ponieważ przedmiotem dyskusji nie są drogi, na których nie ma istotnych punktów załadunku i rozładunku, a których stan mógłby uzasadnić objęcie ich odstępstwem zawartym w art. 7 dyrektywy 96/53, lecz większość dróg asfaltowych, które mogą być używane.

45. W piątej kolejności Komisja kwestionuje argument Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu przystąpienia z 2003 r. ze względu na to, że akapit pierwszy tego przepisu wyraźnie wymaga dostosowania do ruchu międzynarodowego innych dróg niż drogi wchodzące w skład transeuropejskiej sieci transportowej po dniu 31 grudnia 2010 r., bez dalszego oczekiwania na postęp w modernizacji sieci dróg krajowych, co było dopuszczone w okresie przejściowym.

46. Dodatkowo wskazuje ona, że począwszy od 2004 r. kilka tysięcy kilometrów dróg innych niż drogi krajowe lub drogi wchodzące w skład transeuropejskiej sieci transportowej zostało zmodernizowanych w ramach krajowego programu odbudowy dróg lokalnych, finansowanego z funduszy europejskich. Zgodnie z polskimi przepisami te drogi gminne i powiatowe są objęte co do zasady limitem nacisku

36 Komisja wyjaśnia, że miejsce to jest również nazywane „pierwszą i ostatnią milą”.

pojedynczej osi wynoszącym 8 ton, bez rozróżnienia ze względu na stopień ich modernizacji. Jest tak nadal po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t[37], do którego odnosi się Rzeczpospolita Polska, które weszło w życie po wniesieniu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i na mocy którego pojazdy o maksymalnym nacisku osi zgodnym z wymogami dyrektywy 96/53 nadal nie mogą poruszać się bez zezwolenia na blisko 45% dróg krajowych. Uważa ona również, że skoro ruch jest jednak możliwy po uzyskaniu odpłatnego zezwolenia, podniesiony w obronie zarzut oparty na trwającej modernizacji sieci dróg jest bezzasadny.

47. Komisja podnosi drugi argument, zgodnie z którym ograniczenia przewidziane w art. 41 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych opierają się na błędnej interpretacji art. 7 dyrektywy 96/53, który ustanawia wyjątek od zasady swobodnego ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 tony. Komisja przypomina na wstępie, że Rzeczpospolita Polska nie może twierdzić, iż ograniczenie dotyczy dróg, na których nie ma ruchu międzynarodowego, głównie ze względu na to, że żaden unijny akt nie przewiduje takiego rozróżnienia.

48. Następnie Komisja wyjaśnia, że jedyne możliwe odstępstwo od zasady swobodnego ruchu na wszystkich drogach powinno być oparte na nieprzystosowaniu tych dróg do ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 tony. Kryteriami, które należy uwzględnić, powinny być bezpieczeństwo ruchu, nośność obiektów inżynieryjnych i natężenie ruchu drogowego. Podkreśla ona w tym względzie, że art. 7 dyrektywy 96/53, który przewiduje możliwość odstępstwa od zasady swobodnego ruchu „na niektórych drogach lub obiektach inżynieryjnych", należy interpretować w sposób zawężający. W tych okolicznościach odstępstwa na 97% sieci drogowej w Polsce, a w szczególności na wszystkich drogach lokalnych, są bezpodstawne.

49. Komisja zwraca wreszcie uwagę, że ograniczenia dostępu do niektórych polskich dróg publicznych nie opierają się na względach związanych z ich stanem lub stanem ich odcinków, jak wynika z systemu wydawania nieograniczonych zezwoleń na poruszanie się po tych drogach.

2. W przedmiocie wymogu posiadania specjalnego zezwolenia na korzystanie z innych dróg

50. Komisja podnosi, że system ustanawiający zakaz ruchu, który może zostać uchylony tylko pod warunkiem uzyskania zezwolenia, jest sprzeczny z dyrektywą 96/53, ponieważ ogranicza on swobodny ruch pojazdów i stanowi dla niego przeszkodę.

51. Instytucja ta zwraca uwagę, że zgodnie z restrykcyjnym systemem, jakiemu są poddane drogi wojewódzkie, powiatowe lub gminne, o uzyskanie zezwolenia w odniesieniu do każdej z nich należy wnosić do kilku organów dla jednego przejazdu. Uważa ona, że wobec braku kompleksowej obsługi i ze względu na terminy uzyskania zezwoleń oraz ustalone taryfy, wprowadzony system jest kosztowny, czasochłonny i prowadzi do dyskryminacji pośredniej na niekorzyść przewoźników nierezydentów pochodzących z państw członkowskich. Wskazuje ona, że zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym zezwolenia kategorii IV, które umożliwią pojazdom o nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 tony poruszanie się po drogach krajowych, nie mogą być stosowane w przypadku transportu ładunków podzielnych, pomimo że stanowią one największą część ładunków przewożonych drogami. W ten sposób działalność przedsiębiorstw transportowych staje się bardziej skomplikowana ze względu na obowiązek wykorzystywania większej liczby ciężarówek. Podkreśla ona, że wszystkie te utrudnienia spowodowały składanie skarg leżących u podstaw jej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Podnosi ona również, że dochodzi w ten sposób do poważnego ograniczenia swobody świadczenia usług drogowych.

37 Dz.U. z 2017 r., poz. 878.

52. Komisja twierdzi, że argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym ten system zezwoleń nie jest sprzeczny z dyrektywą 96/53, ponieważ jest on stosowany bez ograniczeń lub dyskryminacji i w dobrej wierze, jest nie tylko nieskuteczny ze względu na zasadę swobodnego przepływu zapisaną w tej dyrektywie, ale również wskazuje na to, że ochrona infrastruktury drogowej i kontrola liczby pojazdów, które się po niej poruszają, nie mogą uzasadnić systemu ustanowionego przez polskiego ustawodawcę.

53. Komisja dodaje, że Rzeczpospolita Polska nie może utrzymywać, iż obowiązek uzyskania zezwolenia ma na celu zachęcenie przewoźników do poruszania się po drogach równoległych, lepiej przystosowanych do ruchu pojazdów ciężarowych, ponieważ uzasadnienie to jest sprzeczne z art. 3 omawianej dyrektywy.

54. Co więcej zauważa ona z jednej strony, na przykład, że w przypadku drogi krajowej DK 92 między Berlinem (Niemcy) a Warszawą (Polska) cel ten został osiągnięty w inny sposób, mianowicie poprzez pobór opłaty od samochodów ciężarowych, co jest rozsądnym sposobem zarządzania ruchem w przeciwieństwie do systemu zezwoleń. Z drugiej strony przypomina ona, że w przypadku niektórych dróg dojazdowych do miejsc załadunku i rozładunku towarów nie ma innego wyboru niż uzyskać zezwolenie.

B. Rzeczpospolita Polska

55. Rzeczpospolita Polska uważa, że skarga Komisji oparta jest na błędnej wykładni art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 i wnosi do Trybunału o oddalenie skargi.

1. W przedmiocie naruszenia art. 3 dyrektywy 96/53

a) W przedmiocie dróg objętych obowiązkiem dopuszczenia do ruchu ciężkich pojazdów wykorzystywanych w „ruchu międzynarodowym”

56. W tej kwestii Rzeczpospolita Polska utrzymuje przede wszystkim, że Komisja niesłusznie ocenia, iż pojęcie „ruchu międzynarodowego” odnosi się do całej sieci drogowej w państwach członkowskich, ponieważ dotyczy ono tylko ruchu transgranicznego oraz ruchu na drogach, na których koncentruje się ruch międzynarodowy. Państwo to podnosi, że dokonana przez Komisję rozszerzająca wykładnia ruchu międzynarodowego, która prowadzi do otwarcia każdej drogi państw członkowskich, nawet lokalnej, dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi wynoszącym 11,5 tony, nie wynika z żadnego przepisu ani motywu dyrektywy 96/53, ani też z dyskusji zmierzającej do jej zmiany. Zdaniem tego państwa członkowskiego taka wykładnia pozbawiałaby sensu art. 3 ust. 1 tiret drugie tej dyrektywy, który ogranicza ruch krajowy ze względu na wymiary pojazdów.

57. Rzeczpospolita Polska podnosi również obowiązek interpretowania dyrektywy 96/53 w zgodzie z decyzją nr 1692/96 w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej, której cele są zbieżne, ponieważ te dwa instrumenty stały się wiążące w tym samym momencie, z chwilą jej przystąpienia do Unii.

58. Rzeczpospolita Polska wywodzi na tej podstawie, że nie narusza ona art. 3 dyrektywy 96/53, wprowadzając odstępstwo od ogólnej zasady swobodnego ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku pojedynczej osi wynoszącym 11,5 tony w odniesieniu do korzystania z niektórych dróg krajowych i lokalnych, takich jak drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Dokonane przez nią wybory zmierzają do realizacji celu określonego w motywie 5 omawianej dyrektywy. Poszukiwała ona w ten sposób równowagi między racjonalnym i gospodarczym wykorzystywaniem pojazdów użytkowych a wymaganiami dotyczącymi utrzymywania infrastruktury, bezpieczeństwa drogowego oraz ochrony środowiska naturalnego i jakości życia.

59. Posiłkowo Rzeczpospolita Polska powołuje się na przepisy przejściowe zawarte w załączniku XII do aktu przystąpienia z 2003 r., które regulują w pkt 8 ust. 3 kwestie związane z wdrożeniem dyrektywy 96/53 i decyzji 1692/96, a w szczególności na akapity drugi i trzeci tego ustępu, z których jej zdaniem wynika, że nie został na nią nałożony żaden termin na dostosowanie innych dróg, niż drogi składające się na transeuropejską sieć transportową, do maksymalnego poziomu nośności.

60. Państwo to podkreśla, po pierwsze, że zgodnie z pkt 8 ust. 3 akapit trzeci tego załącznika stopniowe otwieranie sieci drogowej dla pojazdów w międzynarodowym ruchu drogowym miało nastąpić równolegle z zakończeniem procesu modernizacji tych dróg. Nie zgadza się ono z poglądem Komisji, że taka interpretacja byłaby sprzeczna z postanowieniami zawartymi w zdaniu drugim tego akapitu trzeciego, przewidującymi zezwolenie na użytkowanie niezmodernizowanych części sieci dróg drugorzędnych dla celów załadunku i rozładunku przez cały okres przejściowy, ponieważ chodzi o wyjątek od zasady.

61. Po drugie, Rzeczpospolita Polska kwestionuje argument Komisji, zgodnie z którym jego wykładnia przepisów przejściowych prowadziłaby do zaakceptowania tego, że otwarcie polskiej sieci dróg, zgodnie z dyrektywą 96/53, nie nastąpi przed upływem kilkudziesięciu lat. Podnosi ono, że działania modernizacyjne powinny dotyczyć dróg asfaltowych oraz że po działaniach już podjętych, 54,2% wszystkich dróg krajowych jest otwarte dla ruchu odnośnych pojazdów.

62. W tym względzie państwo to przypomina na wstępie, że ok. 91% dróg publicznych zostało wybudowanych w Polsce przed jej przystąpieniem do Unii z limitem dla dróg krajowych wynoszącym 10 ton maksymalnego nacisku pojedynczej osi i 8 ton dla innych dróg, a ustawodawstwo polskie zostało zmienione w celu spełnienia obowiązku wynikającego z prawa Unii.

63. Następnie Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że drogi krajowe, które stanowią 5% wszystkich dróg publicznych, obsługują do 60% ruchu. Pozostałe 95% dróg publicznych stanowią drogi lokalne, z czego 88% to drogi powiatowe i gminne. Wykorzystuje się je do lokalnych potrzeb a jedna trzecia dróg publicznych nie jest asfaltowa, jak wynika z oficjalnych statystyk Eurostatu cytowanych przez Komisję. Rzeczpospolita Polska uważa w konsekwencji, że Komisja nie może twierdzić, iż 97% sieci drogowej w Polsce jest zamknięte dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 tony, nie biorąc pod uwagę cech tej sieci.

64. Państwo to informuje wreszcie o stałych wysiłkach, od chwili jego przystąpienia do Unii, czynionych w celu otwarcia nowych dróg krajowych z uwzględnieniem potrzeb ruchu międzynarodowego i środowiska oraz zwraca uwagę na znaczne obciążenie finansowe w perspektywie długoterminowej, jakim byłoby stanowiące wyjątek w państwie członkowskim Unii dostosowanie całej jego sieci dróg do ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 tony.

b) W przedmiocie wymogu posiadania zezwolenia umożliwiającego poruszanie się po innych drogach

65. Wychodząc z założenia, że ograniczenie korzystania z sieci drogowej nie jest sprzeczne z art. 3 dyrektywy 96/53, Rzeczpospolita Polska dodaje, że to właśnie poprzez przewidziany w art. 64 i nast. ustawy – Prawo o ruchu drogowym wkład finansowy w utrzymanie dróg zniszczonych przez poruszające się po nich pojazdy ciężarowe zapewnia się długoterminowy swobodny ruch pojazdów o nacisku osi niedostosowanym do możliwości technicznych dróg.

66. W tym względzie Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja przedstawiła system zezwoleń w sposób częściowo niedokładny, oraz wyjaśnia, że zezwolenia są udzielane przez zarządcę dróg w przypadku zezwoleń kategorii I [38] lub przez Dyrektora Generalnego ds. Dróg Krajowych i Autostrad w przypadku zezwoleń kategorii IV przeznaczonych dla rozpatrywanych dróg krajowych. Zezwolenia

38 Mianowicie w przypadku odcinków dróg należących do jego kompetencji, a więc dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

kategorii I są wydawane przewoźnikowi zgodnie z wnioskiem na okres 1 miesiąca, 6 miesięcy lub 12 miesięcy, bez wskazania konkretnych pojazdów. Zezwolenie wydaje się w terminie maksymalnie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o jego wydanie. Te same zasady obowiązują w przypadku zezwoleń kategorii IV, z tym że zezwolenia te mogą zostać wydane również na okres 24 miesięcy i to w maksymalnym terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku.

67. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, aby zagwarantować zainteresowanym stronom pewność prawa, maksymalna kwota opłaty w przypadku zezwoleń kategorii I została ustalona na poziomie 240 PLN (ok. 55 EUR), natomiast w przypadku zezwoleń kategorii IV wynosi ona 3600 PLN (około 850 EUR). Jednakże faktyczna kwota opłaty określonej w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłaty za dopuszczenie do ruchu pojazdów niespełniających norm różni się w zależności od okresu ważności każdego zezwolenia. W konsekwencji zgodnie z tabelą niezmienioną od 2012 r. najdroższe zezwolenie kategorii I, ważne dwanaście miesięcy, kosztuje 200 PLN (około 50 EUR), natomiast zezwolenie kategorii IV, ważne dwanaście miesięcy, kosztuje 2000 PLN (około 470 EUR), a zezwolenie ważne przez 24 miesiące – 3000 PLN (około 710 EUR) [39].

68. Rzeczpospolita Polska konkluduje w tej kwestii, w swojej odpowiedzi na skargę, wskazując, że nie zgadza się z analizą Komisji, według której system ten jest kosztowny i czasochłonny, ponieważ jest on przejrzysty i ułatwia ruch przewoźników w całej sieci. Odrzuca ona ponadto twierdzenie Komisji, zgodnie z którym brak zezwolenia skutkuje zakazem ruchu, gdyż istnieje możliwość wyboru innej drogi, na której odbywa się transport międzynarodowy.

69. W duplice Rzeczpospolita Polska podnosi zarzut niedopuszczalności przedstawionych przez Komisję w replice zarzutów dotyczących dyskryminacji pośredniej przewoźników z innych państw członkowskich i ograniczenia swobody świadczenia usług drogowych, z uwagi na to, że nie zostały one podniesione wcześniej [40]. Państwo to dodaje, że zarzuty te są w każdym razie bezzasadne, ponieważ wnioski o zezwolenie można uzyskać bez trudu za pośrednictwem strony internetowej, są one wydawane na określony czas, niezależnie od liczby operacji transportu, zaś ich koszt jest stosunkowo niewielki w stosunku do potrzeb przedsiębiorstw. Podnosi ono, że ten przejrzysty i praktyczny system jest zgodny z ich oczekiwaniami i nie był przedmiotem krytyki przed wniesieniem skargi do Komisji.

2. W przedmiocie naruszenia art. 7 dyrektywy 96/53

70. Rzeczpospolita Polska przedstawia swoje argumenty, również posiłkowo, ponieważ uważa, że jej uregulowanie jest zgodne z art. 3 dyrektywy 96/53.

71. Twierdzi ona, że zarzut naruszenia art. 7 dyrektywy 96/53 jest wynikiem zbyt wąskiej interpretacji tego przepisu, która jest sprzeczna z jego brzmieniem, ponieważ, po pierwsze, zakres stosowania akapitu pierwszego tego przepisu nie sprowadza się wyłącznie do ograniczeń wynikających z niedostosowania dróg do wskazanych pojazdów ani do „określonych odcinków dróg”, oraz, po drugie, przypadki, o których mowa w akapicie drugim, stanowią jedynie przykłady.

72. Państwo to wywodzi stąd, że może ograniczyć ruch nie tylko na drogach niedostosowanych do ruchu ciężkich pojazdów, lecz również na częściach sieci drogowej, na których, ze względu na ich organizację, przejazd takich pojazdów byłby niebezpieczny lub ze względu na istnienie wielu mostów, których niska nośność w granicach 20 i 30 ton została zignorowana przez Komisję.

39 Według kursu walutowego z dnia 26 kwietnia 2016 r. (zob. przypis 32 niniejszej opinii) kwoty te wynosiły ok. 55 EUR, 823 EUR, 46 EUR, 460 EUR i 686 EUR.

40 Zobacz pkt 51, 52 niniejszej opinii.

73. Ponadto Rzeczpospolita Polska uważa, że w przypadku niewielkiej części dróg lokalnych, które zostały już przystosowane do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony, możliwość wprowadzenia ograniczeń wynika z art. 7 akapit pierwszy dyrektywy 96/53, ponieważ nie istnieje w praktyce żaden interes w dopuszczeniu ich do ruchu na tych drogach z tego względu, że chodzi co do zasady o odcinki, które nie są związane z resztą systemu drogowego i nie mogą zapewnić płynności ruchu.

74. Dodaje ona, w odniesieniu do przedstawionych przez Komisję przykładów ograniczeń ruchu ciężkich pojazdów na terytorium Polski, że ich ruch jest obecnie dozwolony w większości tych sytuacji, zaś dla przypadków, w których tak nie było w dniu złożenia uwag [41], przewidywane są odpowiednie zmiany.

75. Ponadto państwo to zwraca uwagę, że ruch międzynarodowy w rozumieniu art. 3 dyrektywy 96/53 nie koncentruje się na tych odcinkach, i przypomina, iż przepisy przejściowe zawarte w akcie przystąpienia z 2003 r. wymagają jedynie stopniowego otwierania dróg nieobjętych transeuropejską siecią transportową dla ruchu ciężkich pojazdów.

IV. Analiza

76. Wniesiona przez Komisję skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy zasadniczo warunków wdrożenia, na dzień 26 kwietnia 2016 r., przez Rzeczpospolitą Polską zasady swobodnego ruchu ciężkich pojazdów, o której mowa w dyrektywie 96/53 [42] i która została wyrażona w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy w odniesieniu do ruchu międzynarodowego w granicach określonych w załączniku I do tej dyrektywy.

77. Dyskusja między stronami obejmuje przede wszystkim zakres tego przepisu, ponieważ polskie uregulowanie uzależnia od specjalnego zezwolenia dostęp ciężkich pojazdów do wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem tych będących częścią transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych dróg krajowych.

78. Moim zdaniem z brzmienia art. 3 dyrektywy 96/53 i zamierzonych celów, przedstawionych w motywach 3, 7 i 12 tej dyrektywy, jasno wynika, że termin „ruch międzynarodowy" odnosi się do ruchu pomiędzy państwami członkowskimi, a nie poruszania się po określonych drogach krajowych lub drogach sieci transeuropejskiej. Jedyne ograniczenia tego ruchu dotyczą masy i wymiarów, których wartości są podane w załączniku I do tej dyrektywy, i wynikają z dążenia do równowagi, o której mowa w motywie 5 tej dyrektywy.

79. Ten brak rozróżnienia dróg ze względu na ich rodzaj skłonił więc prawodawcę Unii do umożliwienia wprowadzenia wyjątku od zasady swobodnego ruchu w celu uwzględnienia niedostosowania niektórych dróg lub obiektów inżynieryjnych. Artykuł 7 dyrektywy 96/53 zmierza do osiągnięcia tego celu. Zgodnie z klasyczną zasadą, jako że chodzi o odstępstwo, winno ono być interpretowane w sposób zawężający.

80. Ze względu na przedmiot tego przepisu jego zastosowanie wymaga również szczegółowego uzasadnienia w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku i powinno prowadzić do wyboru środków służących ochronie infrastruktury, jeżeli nie jest przystosowana do ruchu pojazdów, których wymiary lub masa osiągają najwyższe dopuszczalne wartości. W konsekwencji, jakkolwiek należy

41 Mianowicie w dniu 25 maja 2017 r.

42 Dla przypomnienia kategorii zob. pkt 5, 10 niniejszej opinii.

uznać – jak podnosi Rzeczpospolita Polska – że w art. 7 akapit drugi przedstawiono jedynie przykład możliwych środków, to jednak wskazany przepis potwierdza to, co wynika z art. 7 akapit pierwszy, a więc to, że środki te powinny obejmować jedynie ograniczenie mas lub wymiarów pojazdów ze względu na nieprzystosowanie niektórych miejsc do ich ruchu.

81. Z tego względu to w świetle tych elementów należy zbadać zasadność sformułowanego przez Komisję zarzutu.

82. W pierwszej kolejności, co się tyczy argumentu dotyczącego ograniczeń w ruchu międzynarodowym na niektórych drogach, należy stwierdzić, że chociaż art. 41 ust. 1 ustawy o drogach publicznych ustanawia zasadę swobodnego ruchu na drogach publicznych pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony, zgodnie z wymogami dyrektywy 96/53, jest on opatrzony zastrzeżeniami, które ograniczają w znacznym stopniu jego zakres.

83. Z art. 41 ust. 2 i 3 wskazanej ustawy wynika bowiem, że:

– na niektórych drogach krajowych może poruszać się każdy pojazd o „nacisku pojedynczej osi" wynoszącym 10 ton lub tylko 8 ton;

– na niektórych drogach wojewódzkich może poruszać się każdy pojazd o „nacisku pojedynczej osi" wynoszącym 10 ton;

– na pozostałych drogach wojewódzkich, na drogach powiatowych i gminnych może poruszać się każdy pojazd o „nacisku pojedynczej osi" wynoszącym 8 ton.

84. Zatem, jak Rzeczpospolita Polska potwierdziła w trakcie rozprawy, w braku rozróżnienia w treści art. 41 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych między osią napędową a nienapędową, zakaz poruszania się dotyczy każdej osi o nacisku większym niż 8 ton lub 10 ton.

85. Z jednej strony, w załączniku I do dyrektywy 96/53, który określa graniczne wartości dopuszczalnego nacisku osi pojazdów, zostało dokonane rozróżnienie między naciskiem „osi napędowej" i naciskiem „pojedynczej osi nienapędowej" lub „pojedynczych osi". Z drugiej strony, maksymalny dopuszczalny nacisk osi napędowej został ustalony w wysokości 11,5 tony, zaś w przypadku pojedynczej osi nienapędowej wartość ta wynosi 10 ton. Limit nie może zatem zostać ustalony dla osi napędowych w wysokości 10 ton, a dla pojedynczych osi nienapędowych w wysokości 8 ton. Innymi słowy, powtarzając terminologię polskich przepisów, pojazdy o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony nie mogą być uważane za nienormatywne [43], ponieważ ten nacisk jest zgodny z naciskiem określonym w załączniku I do dyrektywy 96/53. To samo dotyczy pojazdów, których maksymalny nacisk pojedynczej osi nienapędowej wynosi 10 ton, na niektórych drogach poddanych ograniczeniu wynoszącemu 8 ton.

86. Ponadto, jak zostało również potwierdzone na rozprawie, w przypadku ładunku podzielnego zakaz ruchu dotyczący transportu z wykorzystaniem pojazdów „nienormatywnych" w rozumieniu polskiego ustawodawstwa jest bezwzględny w przypadku niektórych dróg krajowych [44] na mocy art. 64 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, który organizuje system zezwoleń na poruszanie się po drogach podlegających ograniczeniom dostępu na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

43 Zobacz pkt 17, 19 niniejszej opinii.

44 W takim przypadku wymagane jest zezwolenie kategorii IV. Tymczasem jedyny wyjątek przewidziany w przypadku ładunku podzielnego dotyczy pojazdów dopuszczonych do ruchu na podstawie zezwoleń kategorii I lub II.

87. Co więcej, bezsporne jest, że na mocy polskiego ustawodawstwa 97% dróg publicznych jest zamknięte dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony, z zastrzeżeniem uzyskania specjalnego zezwolenia [45]. W celu dokonania oceny zasadności niniejszej skargi nie jest konieczne rozstrzyganie kwestii, którą podniosła Rzeczpospolita Polska, czy przyjęcie takiej proporcji jest korzystne ze względu na stan sieci drogowej. Wystarczy wskazać na konsekwencje polskich przepisów ustawowych w dziedzinie ruchu na sieci dróg, które mogą być często użytkowane.

88. Według przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską danych statystycznych pochodzących z końca 2015 r. mniej niż 40% sieci autostrad i dróg krajowych było otwarte bez ograniczeń dla ruchu pojazdów, o których tu mowa, co stanowi mniej niż 4% [46] sieci drogowej składającej się z autostrad, dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich najważniejszych na terenie Polski. Dla zilustrowania tej sytuacji nadmienię, że z odpowiedzi na skargę Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że swobodny dojazd do wskazanych przez Komisję w skardze miast Łomża, Nowy Sącz, Piła, Koszalin, Poznań drogami krajowymi umożliwiającymi swobodny ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 tony jest możliwy dopiero od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 21 kwietnia 2017 r., przytoczonego w pkt 46 niniejszej opinii. Co więcej bezsporne jest, że w okolicach Wrocławia i Krakowa nie ma swobodnego dostępu do miejsc załadunku i rozładunku, pomimo że mają one podstawowe znaczenie w dziedzinie międzynarodowego transportu drogowego towarów. Podobnie nie jest przedmiotem dyskusji twierdzenie Komisji, zgodnie z którym po roku 2017 na trasie z Kętrzyna do Europy Zachodniej został utrzymany obowiązek wnioskowania do dwóch różnych organów o dwa lub trzy zezwolenia, za które jest pobierana opłata wynosząca 100–150 PLN (ok. 23–35 EUR) w celu jednokrotnego przejechania około 25 km.

89. Ponadto należy stwierdzić, że chociaż drogi inne niż drogi krajowe lub drogi należące do transeuropejskiej sieci transportu zostały zmodernizowane w ramach krajowego programu odbudowy dróg lokalnych, finansowanego ze środków europejskich, są one zasadniczo zamknięte dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony w przypadku dróg gminnych i powiatowych.

90. Co więcej, należy zauważyć, że rozszerzenie sieci w wyniku jej modernizacji ma w dalszym ciągu ograniczone skutki, ponieważ według wyjaśnień Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących reformy przeprowadzonej w 2017 r. tylko 54,2% dróg krajowych, które stanowią 5% wszystkich dróg publicznych, jest otwarte dla swobodnego ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 tony.

91. Z całości powyższych rozważań wynika, że dostęp do całej sieci dróg w Polsce jest ograniczony w warunkach sprzecznych z zasadą ustanowioną w art. 3 dyrektywy 96/53.

92. W drugiej kolejności, co się tyczy argumentów, podniesionych posiłkowo przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którymi wprowadzone przez nią ograniczenia w dostępie do jej sieci dróg dla ruchu międzynarodowego i ich system mogłyby być oparte na wykładni postanowień aktu przystąpienia z 2003 r. lub art. 7 dyrektywy 96/53, można zauważyć na wstępie, że konkretnie z uwagi na skalę tych ograniczeń i ich ogólny charakter, prowadzą one do sytuacji, którą można zrównać z sytuacją okresu przejściowego przewidzianego w akcie przystąpienia z 2003 r. Tymczasem, po pierwsze, nie można wywieść z treści pkt 8 ust. 3 załącznika XII do tego aktu, że przewidziany w nim system przejściowy

45 Z wyjątkiem przypadku ładunków podzielnych pojazdów poruszających się po niektórych drogach krajowych.

46 Zgodnie z pisemną odpowiedzią udzieloną na pytanie czwarte skierowane przez Trybunał do Rzeczypospolitej Polskiej, udział ten wynosił 6% na podstawie danych z końca 2016 r.

miał trwać nadal. Przeciwnie, przepis ten miał na celu uregulowanie okresu od daty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii do dnia 31 grudnia 2010 r., aby zasada ustanowiona przez dyrektywę 96/53 mogła być przestrzegana po tej dacie[47]. Cel ten uzasadniał zresztą przeznaczenie unijnych funduszy na jego realizację.

93. Po drugie, wydaje się, że z tych samych powodów odnoszących się do nadmiernego charakteru skutków tych odstępstw, nie mogą one również być oparte na art. 7 omawianej dyrektywy, nawet jeśli byłyby one uzasadnione przestarzałą infrastrukturą drogową, na co powołuje się Rzeczpospolita Polska.

94. Tego rodzaju ogólne uzasadnienie nie jest bowiem przewidziane w dyrektywie 96/53 a niedostosowanie sieci drogowej zostało wymienione w art. 7 tej dyrektywy wyłącznie w odniesieniu do szczególnych sytuacji.

95. W konsekwencji żadne ograniczenie zależne od rodzaju dróg nie może być oparte na tym przepisie. A fortiori, system ogólnych zezwoleń zmierzający do ustanawiania takich ograniczeń nie może być dopuszczalny. Co więcej, można mieć wątpliwości co do konkretnego uzasadnienia ograniczeń ruchu na drogach wyznaczonych przez ministra transportu, zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, jeżeli można je znieść poprzez uzyskanie ogólnego zezwolenia, odpłatnego, zastrzeżonego dla ładunków niepodzielnych na drogach najbardziej uczęszczanych i ograniczonego wyłącznie pod względem okresu obowiązywania, a zatem bez związku ze stopniem uszkodzenia dróg[48] ani z potrzebami finansowymi, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska w celu uzasadnienia właściwości systemu. Innymi słowy, albo dana droga może przyjąć przejazdy, których liczba nie jest kontrolowana, przez okres mogący wynosić od jednego do 24 miesięcy, albo droga ta nie jest dostosowana do ruchu, a w takim przypadku opłata za zezwolenie, której kwota jest niewielka, nie jest w stanie temu zaradzić.

96. Z powyższego wynika, że ograniczając ruch pojazdów silnikowych, których nacisk osi napędowej wynosi 11,5 tony, do dróg stanowiących część transeuropejskiej sieci transportowej i do niektórych innych dróg krajowych oraz poddając ruch tych pojazdów na innych drogach publicznych systemowi specjalnych zezwoleń, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 łącznie.

97. Należy zatem stwierdzić, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 łącznie, w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53.

V. W przedmiocie kosztów

98. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Rzeczypospolitej Polskiej, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

47 Zobacz podobnie V. Kronenberger, Transport Policy, w: F. Merli, S. Huster (Hrsg.), *Die Verträge zur EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläunterungen*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2008, s. 297–322, w szczególności pkt 33–36, 54 (artykuł w języku angielskim).

48 Należy w tym względzie przypomnieć, że niektóre modernizowane drogi są objęte systemem ruchu obwarowanym warunkiem uzyskania zezwolenia (zob. pkt 89 niniejszej opinii).

VI. Wnioski

99. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej łącznie na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.