KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.9.2021 r.
COM(2021) 610 final

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**na temat wykonania w latach 2017-2018 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**

**(30. sprawozdanie Komisji z wdrażania przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego)**

{SWD(2021) 278 final}

## Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono przegląd wdrażania unijnych przepisów socjalnych w transporcie drogowym w państwach członkowskich w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. W sprawozdaniu podkreślono kluczowe wyzwania, jeżeli chodzi o egzekwowanie i stosowanie odpowiednich przepisów prawnych, które określono 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 w zakresie rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu.

W niniejszym sprawozdaniu, którego podstawę stanowią art. 17 rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu oraz art. 13 dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym[5],

---

[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 Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do 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).

zawarto ilościowe i jakościowe dane na temat przeprowadzonych przez organy kontrolne państw członkowskich kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw, jak również na temat wykrytych wykroczeń.

Niniejsze sprawozdanie podzielono na trzy sekcje. W sekcji I przedstawiono analizę danych krajowych dotyczących kontroli i wykroczeń w związku z wykonaniem 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 inne bardziej szczegółowe dane statystyczne.

**Przekazywanie danych**

Krajowe sprawozdania z wykonania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 muszą być przekazywane do dnia 30 września roku następującego po zakończeniu danego dwuletniego okresu sprawozdawczego na zmienionym znormalizowanym formularzu sprawozdawczym ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji z dnia 30 marca 2017 r.[6] Termin składania sprawozdań za lata 2017–2018 upłynął w dniu 30 września 2019 r.

Wszystkie państwa członkowskie przekazały dane krajowe, jednak wiele z nich nie zrobiło tego w terminie. Jakość danych wciąż się poprawia, jeżeli chodzi o rozporządzenie (WE) nr 561/2006. Wszystkie państwa członkowskie przekazały szczegółowe dane statystyczne dotyczące kontroli zgodności przeprowadzanych na drogach i na terenie przedsiębiorstw według wymaganego podziału. Niektóre z nich nie dostarczyły jednak danych uporządkowanych według wymaganych kategorii, np. danych segregowanych według rodzaju tachografu[7] i rodzaju wykroczenia[8].

Jeżeli chodzi o informacje dotyczące wdrażania dyrektywy 2002/15/WE, nie wszystkie państwa członkowskie przekazały wymagane informacje[9] i jedynie niektóre państwa członkowskie

---

[5] 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 powinny przedstawić Komisji sprawozdania w sprawie wykonania tej dyrektywy, wskazując poglądy obu stron branży. Sprawozdania w sprawie 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.

[6] C(2017) 1927 final.

[7] Danych według tego podziału nie przedstawiły Hiszpania i Polska, które utworzyły dodatkowe kategorie na potrzeby rejestrowania pojazdów według rodzaju tachografu.

[8] Łotwa nie przedstawiła takiej kategoryzacji w odniesieniu do wykroczeń na terenie przedsiębiorstw.

[9] Nie otrzymano żadnych sprawozdań z Belgii, Republiki Czeskiej i Chorwacji.

przekazały dane statystyczne dotyczące kontroli i ich wyników[10]. Brak danych ilościowych z państw członkowskich utrudnia ocenę. W związku z tym Komisja nalega, aby w celu spełnienia wymogów określonych w art. 13 dyrektywy 2002/15/WE i art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w następnym okresie sprawozdawczym przekazano obszerne jakościowe i ilościowe dane dotyczące wdrażania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i ich egzekwowania.

## 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. Każdego roku kontrole te powinny obejmować szeroką i reprezentatywną próbę pracowników mobilnych, kierowców, przedsiębiorstw transportowych i pojazdów. Artykuł ten stanowi również, że minimalna liczba kontroli powinna obejmować co najmniej 3 % dni przepracowanych przez kierowców[11] pojazdów objętych zakresem rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

Z danych krajowych wynika, że całkowita liczba skontrolowanych dni roboczych[12] w UE zmniejszyła się o około 5 %, co oznacza spadek ze 131,7 mln (w latach 2015–2016) do 125,7 mln skontrolowanych dni roboczych w bieżącym okresie sprawozdawczym. Spadek ten jest jednak mniejszy w porównaniu ze spadkiem o 13 %, który miał miejsce między poprzednimi okresami sprawozdawczymi w latach 2013–2014 i 2015–2016. Biorąc jednak pod uwagę dane krajowe, wydaje się, że spadek liczby skontrolowanych dni roboczych wynika głównie z mniejszej liczby skontrolowanych dni roboczych zgłoszonych przez Francję[13]. Mimo spadku tej liczby Francja nie tylko spełnia ten wymóg, ale należy do państw członkowskich kontrolujących większość dni roboczych.

Jak pokazano na wykresie 1 poniżej, **unijna średnia skontrolowanych dni roboczych wynosi 5,4 %** (w latach 2015–2016 wynosiła ona **6,3 %**) i jest to wartość znacznie wyższa niż wymagana na podstawie dyrektywy[14].

---

[10] Dane ilościowe przekazały Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Cypr, Luksemburg, Austria, Polska, Rumunia i Finlandia.

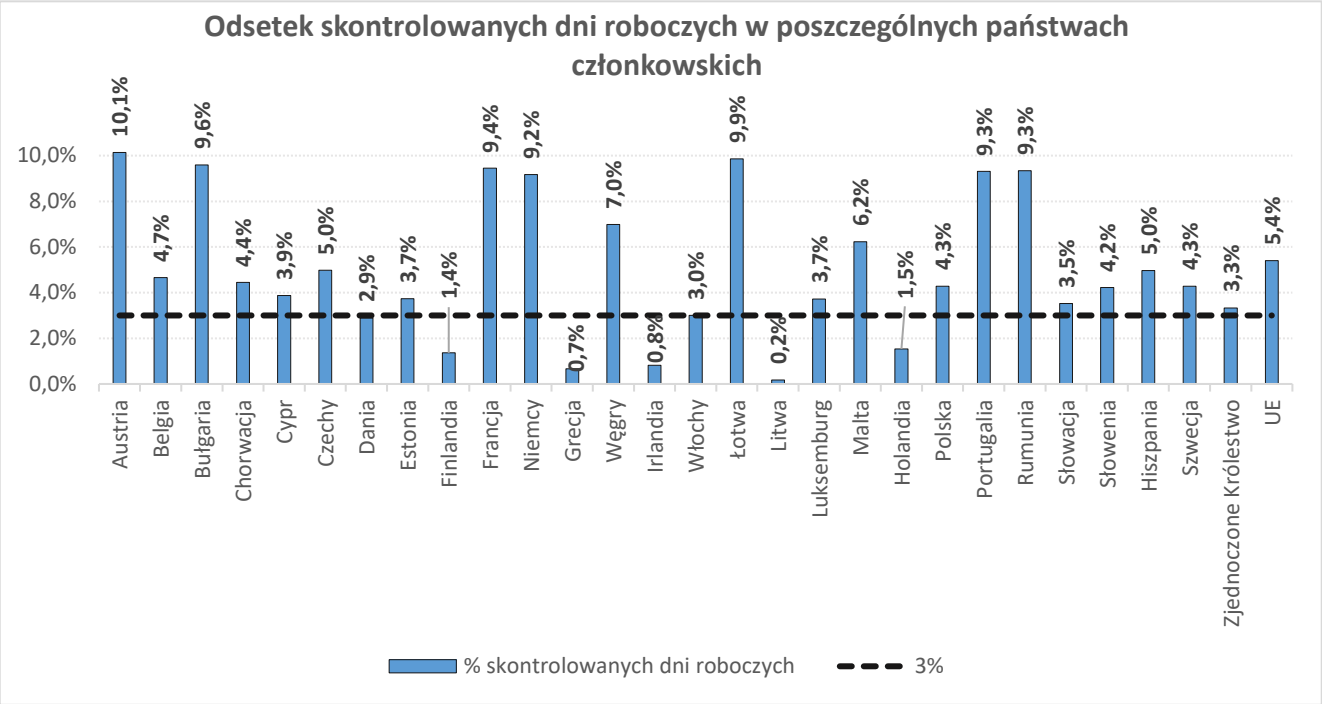
[11] Liczbę tę ustalono na podstawie liczby dni roboczych w ciągu dwóch lat oraz liczby zarejestrowanych pojazdów objętych zakresem rozporządzenia w tym okresie w każdym państwie członkowskim.

[12] 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.

[13] Francja zgłosiła o około 4 mln skontrolowanych dni roboczych mniej niż w poprzednim sprawozdaniu ze względu na zmniejszenie liczby kontroli przeprowadzanych przez siły bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz mniejszą liczbę kontroli ze względu na wpływ ruchów społecznych (ruch żółtych kamizelek), jakie miały miejsce w ostatnim kwartale 2018 r.

[14] Szczególnie w Bułgarii, Niemczech, we Francji, na Łotwie, w Austrii, Portugalii i Rumunii, z których zgłoszenia stanowiły 1/3 wszystkich skontrolowanych dni roboczych.

**Wykres 1: Odsetek skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich**



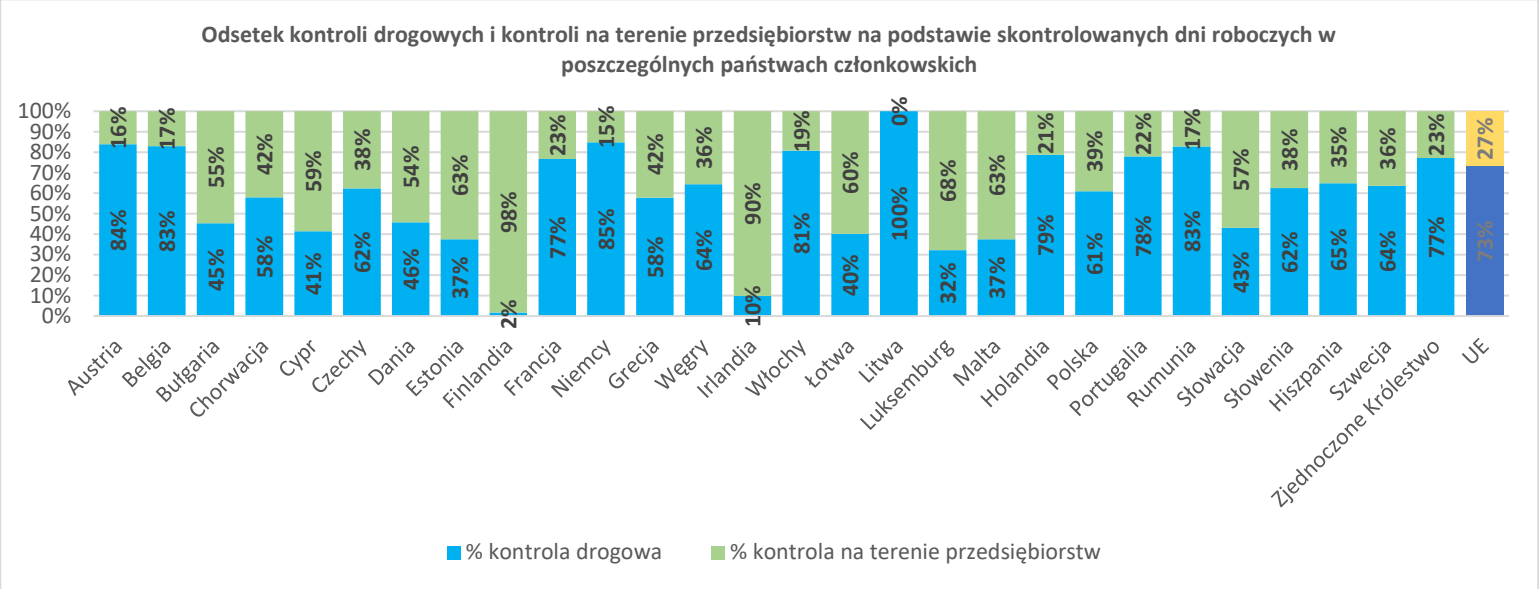

W większości państw członkowskich skontrolowano więcej dni roboczych niż minimum wymagane w dyrektywie. Progu wynoszącego 3 % nie osiągnęło jednak sześć państw członkowskich, a mianowicie Dania, Irlandia, Grecja, Litwa, Niderlandy i Finlandia. Jest to wzrost w porównaniu z trzema państwami członkowskimi w latach 2015–2016. Dania była bliska osiągnięcia wartości progowej (2,9 %), z kolei Grecja mimo wzmożenia starań na rzecz egzekwowania przepisów (poprawa z poziomu 0,1 % w latach 2015–2016 do 0,7 % w bieżącym okresie) pozostaje znacznie poniżej tego progu. Niderlandy stosują system „monitorowania opartego na zaufaniu", który pośrednio obejmuje więcej dni roboczych i umożliwia Niderlandom osiągnięcie minimalnego progu skontrolowanych dni roboczych. Litwa i Finlandia zgłosiły niekompletne zestawy danych.

W art. 2 dyrektywy 2006/22/WE określono również wskaźnik dni roboczych podlegających kontroli drogowej i kontroli na terenie przedsiębiorstw – odpowiednio na poziomie 30 % i 50 %. Wskaźnik ten obliczono na podstawie liczby kontroli faktycznie przeprowadzonych przez organy kontrolne, nie zaś na podstawie minimalnej liczby dni roboczych podlegających kontroli. Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, które osiągnęły próg, można zauważyć, że jedynie w ośmiu z nich występuje wymagany zrównoważony udział kontroli na terenie przedsiębiorstw i kontroli drogowych.

**Średnio 73 % dni roboczych skontrolowano na drogach, a 27 % kontroli przeprowadzono w drodze inspekcji na terenie przedsiębiorstw.** Wynik ten jest stabilny, przy czym

w porównaniu z poprzednim sprawozdaniem odnotowano wzrost o 1 % w przypadku kontroli na terenie przedsiębiorstw. W większości państw członkowskich duży odsetek kontroli przeprowadzono na drogach. Irlandia i Finlandia zgłosiły niewielką liczbę kontroli na drogach. Finlandia nie przekazała danych dotyczących kontroli drogowych przeprowadzanych przez krajową policję, co może wyjaśniać niewielką liczbę kontroli drogowych i wysoki odsetek kontroli na terenie przedsiębiorstw. Szczegółowe informacje na temat krajowego udziału kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw 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 4 982 439 pojazdów i 5 395 009 kierowców. Różnicę między tymi dwiema liczbami można wytłumaczyć jazdą z załogą kilkuosobową, tj. sytuacją, gdy w pojeździe znajduje się co najmniej dwóch kierowców w celu prowadzenia pojazdu. Różnice między liczbą kierowców a liczbą pojazdów występują głównie w sprawozdaniach Belgii, Niemiec, Hiszpanii, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Szwecji.

**W porównaniu ze sprawozdaniem dotyczącym lat 2015–2016 zgłoszona liczba skontrolowanych pojazdów zmalała o 39 %**, tj. spadła o 3 180 264 pojazdy. Wynika to głównie ze znacznego spadku liczby pojazdów zgłoszonych przez Niemcy (-54 % lub 1 580 987) i Finlandię[15] (-99 % lub 1 081 158). Sytuacja ta jest podobna do wzrostu odnotowanego przez te same dwa państwa członkowskie w latach 2015–2016.

[15] Finlandia nie przekazała danych z krajowej policji.

W porównaniu z okresem 2015–2016 liczba skontrolowanych kierowców zmniejszyła się o 8 %, a więc spadek ten jest mniej wyraźny niż wzrost o 22 % odnotowany w ostatnim okresie sprawozdawczym. Wynika to głównie ze spadków odnotowanych w Bułgarii (-48 % lub 142 147), we Francji (-19 % lub 157 780) i w Polsce (-13 % lub 77 666) oraz skumulowanych skutków mniejszych spadków w kilku innych państwach członkowskich[16].

Biorąc pod uwagę kraj rejestracji pojazdu, 58 % pojazdów skontrolowanych to pojazdy krajowe, 33 % pochodziło z innych państw członkowskich UE, a 9 % stanowiły pojazdy zarejestrowane w państwach niebędących członkami UE[17]. Ogółem większość pojazdów skontrolowanych na drogach (90 % całości) to przewoźnicy towarów, natomiast jedynie 10 % przewoziło pasażerów.

**W latach 2017–2018 75 % pojazdów skontrolowanych na drogach było wyposażonych w tachograf cyfrowy**. Nie ma zatem podstaw, by podwyższać próg kontroli z 3 % na 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 2017–2018 skontrolowano 104 104 przedsiębiorstwa transportowe, co stanowi spadek o 29 % w porównaniu z okresem 2015–2016, w którym kontroli poddano 146 967 przedsiębiorstw. Podczas tych kontroli na terenie przedsiębiorstw skontrolowano około 33,7 mln dni roboczych, co stanowi nieznaczny spadek o 3 % w porównaniu z poprzednim sprawozdaniem, w którym liczba ta wyniosła 34,8 mln. Ogólnie rzecz biorąc, organy kontrolne państw członkowskich skontrolowały na terenie przedsiębiorstw zarejestrowane dane dotyczące 641 033 kierowców, czyli o 3 % mniej w porównaniu z okresem 2015–2016, w którym liczba ta wynosiła 5 846 011.

## 2. Wykroczenia

Wszystkie państwa członkowskie przekazały dane dotyczące stwierdzonych wykroczeń, ale nie wszystkie[18] przekazały szczegółowe informacje na temat rodzajów naruszeń. **Całkowita liczba zgłoszonych wykroczeń to około 3,41 mln, a więc utrzymuje się ona na stabilnym poziomie w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem (3,46 mln).**

Liczba wykroczeń wykrytych na terenie przedsiębiorstw utrzymała się na stabilnym poziomie – wzrost o 1 % – natomiast liczba wykroczeń wykrytych podczas kontroli drogowych spadła o 3 %. Odsetek wykroczeń drogowych utrzymał się na stabilnym poziomie 57 % całkowitej liczby stwierdzonych wykroczeń (w ostatnim sprawozdaniu wynosił on 58 %).

[16] Dania, Irlandia, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

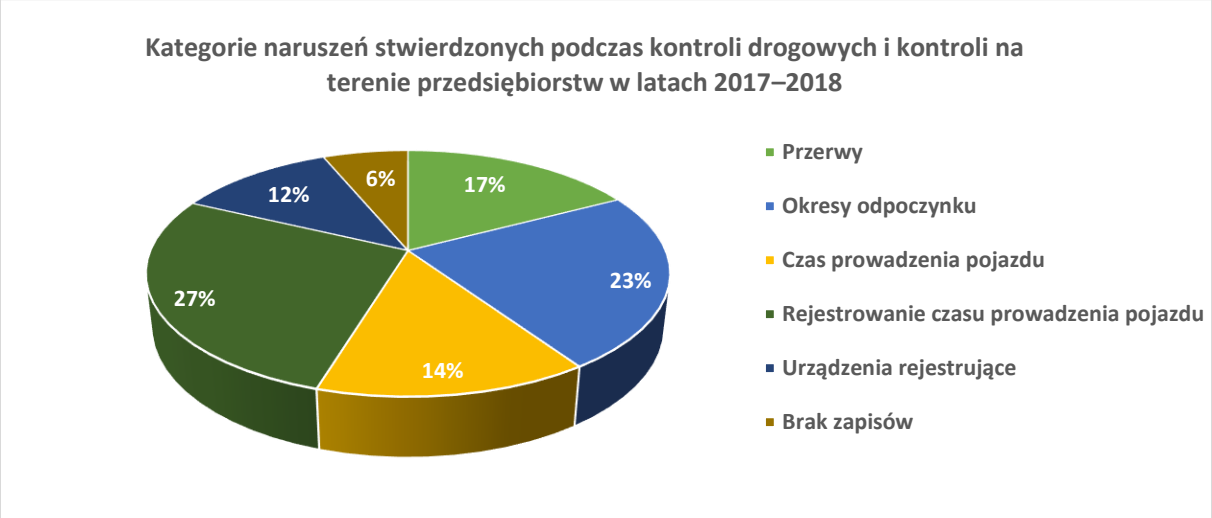
[17] Danych przekazanych przez Finlandię nie ujęto w obliczeniach, ponieważ przekazała ona niepełne dane.

[18] Łotwa nie przedstawiła podziału na rodzaj wykroczeń wykrytych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw.

Odsetek rodzajów naruszeń w ogólnej liczbie wykrytych naruszeń utrzymał się na podobnym poziomie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, z niewielkimi zmianami. Na wykresie 3 poniżej przedstawiono średni odsetek naruszeń stwierdzonych w UE w latach 2017–2018 zarówno podczas kontroli drogowych, jak i na terenie przedsiębiorstw według rodzaju przepisu, który naruszono. Również w tym przypadku liczba wykroczeń dotyczących przerw nieznacznie spadła z 21 % do 17 %, natomiast liczba wykroczeń związanych z zarejestrowanym czasem prowadzenia pojazdu wzrosła z 24 % do 27 %. **Wśród wszystkich stwierdzonych wykroczeń wykroczenia dotyczące okresów odpoczynku stanowią 23 %** (24 % w ostatnim sprawozdaniu), **wykroczenia dotyczące urządzeń rejestrujących[19] 12 %** (11 % w ostatnim sprawozdaniu), **a wykroczenia związane z brakiem/dostępnością zarejestrowanych danych dotyczących innej pracy stanowią 6 %** (7 % w ostatnim sprawozdaniu). Zmiany te przedstawiono na wykresie 4 poniżej.

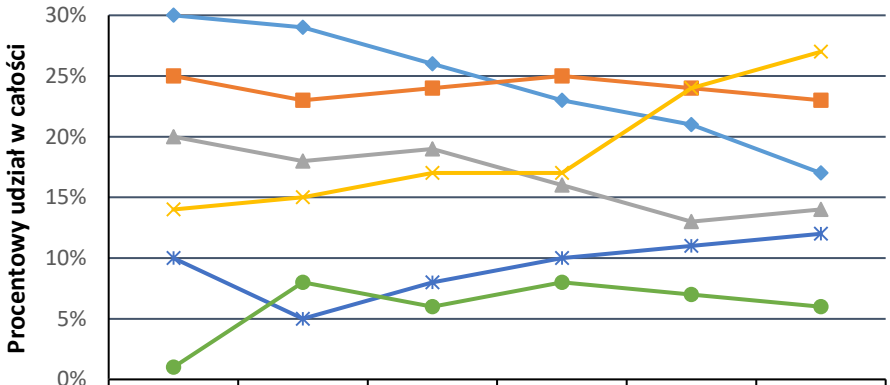
Średni wskaźnik wykroczeń, który oblicza się na podstawie 100 dni roboczych skontrolowanych na terenie przedsiębiorstw i podczas kontroli drogowych, nieznacznie wzrósł z 2,6 w latach 2015–2016 do 2,7 w bieżącym okresie sprawozdawczym. **Wskaźnik wykrywalności podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wciąż jest dwa razy wyższy niż wskaźnik wykrywalności podczas kontroli drogowych, co pokazuje, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są dużo bardziej skuteczne niż kontrole drogowe *ad hoc*.**

**Wykres 3: Kategorie naruszeń stwierdzonych podczas kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw w latach 2017–2018**




[19] Wykroczenia dotyczące urządzeń rejestrujących związane są z nieprawidłowym funkcjonowaniem i niewłaściwym użyciem urządzenia rejestrującego lub manipulowaniem urządzeniem.

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




| | 2007-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 2013-2014 | 2015-2016 | 2017-2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Przerwy | 30% | 29% | 26% | 23% | 21% | 17% |
| Okresy odpoczynku | 25% | 23% | 24% | 25% | 24% | 23% |
| Czas prowadzenia pojazdu | 20% | 18% | 19% | 16% | 13% | 14% |
| Rejestrowanie czasu prowadzenia pojazdu | 14% | 15% | 17% | 17% | 24% | 27% |
| Urządzenia rejestrujące | 10% | 5% | 8% | 10% | 11% | 12% |
| Brak/dostępność zarejestrowanych danych dotyczących innej pracy | 1% | 8% | 6% | 8% | 7% | 6% |

## 2.1. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli drogowych

**W latach 2017–2018 na drogach wykryto około 1,94 mln wykroczeń, co stanowi spadek o 3 % w porównaniu z około 2 mln wykroczeń w latach 2015–2016.** Unijny średni wskaźnik wykrywalności wykroczeń podczas kontroli drogowych nieznacznie zmalał z 2,17 do 2,11 na 100 skontrolowanych dni roboczych. Stwierdzono, że średnio 55 % wykroczeń popełniają kierowcy krajowi, co odpowiada 58 % udziału pojazdów krajowych we wszystkich pojazdach zatrzymanych do kontroli.

## 2.2. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw

**Na terenie przedsiębiorstw stwierdzono około 1,46 mln wykroczeń, co oznacza spadek o 1 % w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym**. Średni wskaźnik wykrywalności wykroczeń na 100 skontrolowanych dni roboczych wzrósł z 4,19 do 4,35, co stanowi wzrost o 4 % w porównaniu z okresem 2015–2016. Wzrost wskaźnika wykroczeń (pomimo spadku liczby wykrywanych wykroczeń) wynika z mniejszej liczby skontrolowanych dni roboczych.

Średni wskaźnik wykroczeń wykrytych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw zmniejszył się z 37 w latach 2015–2016 do 14 wykroczeń na przedsiębiorstwo, po tym jak w ostatnim

sprawozdaniu wskaźnik ten znacznie wzrósł[20]. Wynika to głównie ze znacznego spadku wskaźnika wykrywalności wykroczeń na Łotwie (z 552,96 do 340,75 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 61 558 funkcjonariuszy służb kontrolnych, co potwierdza stabilną sytuację pod względem liczby funkcjonariuszy.

Przeszkolono 21 786 funkcjonariuszy służb kontrolnych w zakresie analizy danych tachografu cyfrowego (spadek o 9 % w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym). Odnotowano również spadek o 5,5 % liczby jednostek sprzętu dostarczanych funkcjonariuszom służb kontrolnych do analizy danych z tachografu. Państwa członkowskie nie wskazały żadnych powodów tego spadku.

## 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 C-231/18 NK i w sprawach połączonych C-203/18 i C-374/18. Sprawy te dotyczyły interpretacji wyjątków przewidzianych w art. 13 ust. 1 w odniesieniu do terminów „miejscowe targowiska” i „usługi powszechne”.

W sprawie C-231/18 NK Trybunał orzekł, że wyrażenie „miejscowe targowiska” znajdujące się w art. 13 ust. 1 lit. p) rozporządzenia (WE) nr 561/2006 należy tak interpretować, iż nie może ono oznaczać ani transakcji dokonywanej między hurtowym sprzedawcą bydła i prowadzącym gospodarstwo rolne, ani samego hurtowego sprzedawcy bydła, wobec czego zakres stosowania odstępstwa przewidzianego w tym przepisie nie może być rozszerzony na pojazdy transportujące żywe zwierzęta bezpośrednio z gospodarstw do miejscowych rzeźni.

W sprawach połączonych C-203/18 i C-374/18 Trybunał orzekł, że art. 13 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim odstępstwo dotyczy tylko pojazdów lub zespołów pojazdów używanych wyłącznie w trakcie określonej operacji transportowej do dostarczania przesyłek w ramach powszechnej usługi pocztowej.

## 4. Współpraca między państwami członkowskimi

Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2006/22/WE państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia nie mniej niż sześć razy w ciągu roku skoordynowanych kontroli drogowych z co najmniej jednym

[20] Niemal trzykrotnie: z 12,77 w latach 2015–2016 do 36,57 w latach 2017–2018.

innym państwem członkowskim. Osiem państw członkowskich[21] nie dostarczyło informacji na temat dokładnej liczby skoordynowanych kontroli, a trzy w ogóle nie poinformowały, czy podjęły skoordynowane kontrole[22]. Spośród 17 państw członkowskich, które dostarczyły odpowiednie informacje na temat kontroli, 12 państw członkowskich[23] spełniło wymóg liczby skoordynowanych kontroli rocznie. Wynika z tego, że zarówno liczba państw członkowskich, które przekazały dane liczbowe, jak i państw członkowskich, które przeprowadziły wymaganą liczbę kontroli skoordynowanych, zmniejszyła się w porównaniu z okresem 2015–2016, w którym 24 państwa członkowskie przekazały informacje, z czego 15 państw członkowskich osiągnęło wskazany próg.

Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi dotyczy głównie sąsiadujących państw członkowskich. Ponadto, podobnie jak w przypadku ostatniego okresu sprawozdawczego, większość państw członkowskich wskazała, że współpraca odbywa się w ramach Euro Contrôle Route (ECR).

**Współpraca między państwami członkowskimi, oparta na skoordynowanych kontrolach, wspólnych inicjatywach szkoleniowych lub wymianie doświadczeń i informacji, odgrywa kluczową rolę w osiąganiu celów przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego, tj. poprawy warunków pracy, uczciwej konkurencji i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.** Pierwszy pakiet na rzecz mobilności[24], który przyjęto w lipcu 2020 r. i który wszedł w życie w czasie sporządzania niniejszego sprawozdania, służy promowaniu i wzmacnianiu współpracy i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi oraz zapewnieniu bardziej skutecznego i spójnego egzekwowania obowiązujących przepisów. Ponadto w 2019 r. utworzono Europejski Urząd ds. Pracy[25], którego nadrzędnym celem jest zapewnienie uczciwej mobilności pracowników na rynku wewnętrznym. 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.

## II. Przegląd wdrażania dyrektywy 2002/15/WE

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

---

[21] Dania, Francja, Włochy, Niderlandy, Portugalia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

[22] Grecja, Chorwacja i Cypr.

[23] Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Rumunia i Zjednoczone Królestwo.

[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR

[25] 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).

## 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[26] w sprawie czasu pracy, która określa podstawowe wymogi dotyczące organizacji czasu pracy dla pracowników wszystkich sektorów.

## 2. Aspekty wdrożeniowe w państwach członkowskich

Jedynie Litwa[27] wskazała, że przepisy krajowe wdrażające dyrektywę 2002/15/WE zostały zmienione w latach 2017–2018. Zmieniły one przepisy regulujące czas pracy i odpoczynku, w tym stosowane terminy, np. maksymalny czas pracy pracowników mobilnych, okresy odpoczynku, pracę w porze nocnej, rejestrowanie czasu pracy i informacje o pracownikach[28].

Kilka państw członkowskich i partnerów społecznych zgłosiło pewne problemy związane z wdrażaniem. Organy słowackie i Konfederacja Związków Zawodowych Republiki Słowacji zgłosiły brak wiedzy na temat przepisów dotyczących czasu pracy kierowców i operatorów. Opinię tę podzielały organy szwedzkie, które poinformowały, że poziom wiedzy jest niewystarczający szczególnie wśród pracodawców i osób samozatrudnionych.

Szereg organów zgłosiło również potrzebę dalszego doprecyzowania niektórych definicji zawartych w dyrektywie 2002/15/WE. We Włoszech partnerzy społeczni wezwali do dalszego doprecyzowania definicji „czasu pracy” i „czasu poświęconego wszelkim czynnościom związanym z przewozem w transporcie drogowym” w dyrektywie. Organy portugalskie wyraziły podobne obawy i wezwały w szczególności do doprecyzowania wyrażenia „okresy gotowości”. Organy niemieckie zgłosiły trudności w ocenie tego, co uznaje się za „czas pracy”, w szczególności przy kontroli danych cyfrowych.

Słoweńskie związki zawodowe oraz partnerzy społeczni w Niemczech zgłosili również brak zasobów ludzkich. Organy luksemburskie oraz niektóre niemieckie kraje związkowe poinformowały również, że ich działalność została osłabiona przez niewystarczający personel odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów. Ponadto niektóre organy krajowe zgłosiły

[26] 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).

[27] Zmiana przepisów uchwały rządu nr 496 z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie wdrożenia litewskiego kodeksu pracy regulujących terminy stosowane w ramach uzgodnień dotyczących czasu pracy i odpoczynku.

[28] Zmiana przepisów uchwały rządu nr 496 z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie wdrożenia litewskiego kodeksu pracy w drodze uchwały nr 587 z dnia 14 maja 2003 r.

trudności w kontrolowaniu czasu pracy kierowców zaangażowanych w różne rodzaje przewozów[29] lub w prowadzenie operacji transportu na rzecz kilku pracodawców[30].

W informacjach zwrotnych przekazanych przez Francję i Szwecję podkreślono, jak ważne dla utrzymania standardów unijnego prawa pracy jest zwiększenie częstotliwości kontroli dotyczących monitorowania wdrażania dyrektywy 2002/15/WE.

W ciągu ostatnich trzech lat Francja przeorganizowała swój system inspekcji pracy, tworząc jednostki inspekcji transportu sektorowego zatrudniające funkcjonariuszy przeszkolonych pod kątem znajomości szczególnego charakteru działalności w sektorze transportu drogowego. Te zmiany organizacyjne doprowadziły do poprawy kontroli zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym.

Z perspektywy organów szwedzkich zauważono, że wzrost liczby inspekcji doprowadził do większej świadomości przepisów. W ramach ogólnych starań na rzecz zwiększenia znajomości przepisów dotyczących czasu pracy wśród pracodawców i osób samozatrudnionych Szwecja dąży do poprawy komunikacji z przedstawicielami tej branży i zwiększenia świadomości na temat negatywnych skutków pracy w porze nocnej.

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

## 3. Wykładnia dyrektywy 2002/15/WE

Kilka państw członkowskich przekazało wykładnię sądową niektórych przepisów dyrektywy 2002/15/WE dokonaną przez sądy krajowe w latach 2017–2018. Szwecja wskazała, że oczekuje na orzeczenie w sprawie dotyczącej możliwości zawarcia układu zbiorowego stanowiącego odstępstwo od części krajowego aktu prawnego transponującego dyrektywę 2002/15/WE. Estonia poinformowała, że spory prawne dotyczące wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE zostały rozstrzygnięte przez sądy pierwszej instancji. W Słowenii zinterpretowano wątpliwości dotyczące hierarchii aktów prawnych w kwestii tego, czy przerwy obiadowe należy liczyć jako czas pracy. Sąd w Grecji uznał, że przepisy dyrektywy 2002/15/WE, które stanowią, że przerwy i okresy odpoczynku nie są uważane za czas pracy, nie uniemożliwiają przyjęcia przepisów krajowych w celu lepszego uregulowania tych okresów. W Hiszpanii prowadzono szereg spraw sądowych związanych z układami zbiorowymi, wynagrodzeniem za urlop, czasem podróży i przewozem osób, w tym jedną szczególną sprawę dotyczącą zmiany dnia roboczego i wpływu na strukturę wynagrodzenia kierowcy w przewozie osób.

[29] Cypr.
[30] Słowenia.

## 4. Naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy

Szereg państw członkowskich[31] wskazało, że w określonym terminie możliwe było skorygowanie zachowań w celu uniknięcia nałożenia kary. Organy kontrolne będą kontynuować stosowanie odpowiednich sankcji wyłącznie w przypadkach, w których uchybienia nie zostaną usunięte. W związku z tym przemysł szwedzki poinformował, że doceniono brak sankcji bezpośrednich, ponieważ daje on pracodawcom i osobom samozatrudnionym szansę na wdrożenie nowych sposobów pracy, wykorzystanie nowych technologii lub zmieniających się procedur w celu poprawy zgodności z prawem.

Tylko dziewięć państw członkowskich[32] dostarczyło dane ilościowe dotyczące wykrytych wykroczeń. Liczba ta jest podobna do poprzedniego okresu sprawozdawczego, w którym informacje te przekazało osiem państw członkowskich[33]. Kilka z tych państw członkowskich pokrywa się w niniejszym sprawozdaniu. Niewystarczająca liczba przekazanych danych nie pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących całej UE.

### Poglądy zainteresowanych stron na temat wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE

Zgodnie z wymogami art. 13 dyrektywy 2002/15/WE dwanaście państw członkowskich[34] wyraźnie wskazało, że do celów niniejszego sprawozdania przeprowadzono konsultacje z partnerami społecznymi. Liczba ta jest nieco wyższa w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem (10 państw członkowskich), ale nadal pokazuje, że ponad połowa państw członkowskich nie angażuje partnerów społecznych w proces opracowywania sprawozdań z wdrażania przepisów dotyczących czasu pracy. Niektóre państwa członkowskie wskazały, że nie przeprowadzono konsultacji z partnerami społecznymi, ponieważ od czasu ostatniego sprawozdania nie nastąpiły żadne zmiany.

W pięciu z dwunastu państw członkowskich[35] poglądy partnerów społecznych nie zostały odzwierciedlone w oddzielnej sekcji lub oddzielnym punkcie, a w trzech z nich wskazano, że partnerzy społeczni nie przedstawili żadnych odrębnych informacji zwrotnych[36]. Zamiast tego informacje zwrotne zostały uwzględnione w całym dokumencie, w sposób nieodróżniony od opinii organów krajowych, lub pojawiła się jedynie wzmianka o tym, że partnerzy społeczni nie mieli żadnych uwag. W siedmiu państwach członkowskich informacje zwrotne od partnerów społecznych zostały jednak wyróżnione i podkreślone w oddzielnej sekcji sprawozdań[37].

[31] Estonia, Austria, Słowacja, Finlandia i Szwecja.
[32] Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Cypr, Austria, Polska, Rumunia i Finlandia.
[33] Republika Czeska, Irlandia, Francja, Cypr, Luksemburg, Austria, Polska i Finlandia.
[34] Niemcy, Estonia, Grecja, Włochy, Cypr, Litwa, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.
[35] Estonia, Cypr, Litwa, Polska i Portugalia.
[36] Cypr, Litwa i Polska.
[37] Niemcy, Grecja, Włochy, Słowenia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

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 ogólny poziom egzekwowania i przestrzegania przepisów w latach 2017–2018 pozostaje stabilny w porównaniu z okresem 2015–2016.

Podczas gdy liczba skontrolowanych dni roboczych stale spada, liczba wykrytych wykroczeń utrzymała się na stałym poziomie, przy spadku o 1 %. Może to świadczyć o większej skuteczności w wykrywaniu naruszeń, ale można to również wytłumaczyć niewielkim wzrostem wskaźnika kontroli przeprowadzanych na terenie przedsiębiorstw w porównaniu z kontrolami drogowymi. Wskaźnik wykrywalności podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wciąż jest bowiem dwukrotnie wyższy niż wskaźnik wykrywalności podczas kontroli drogowych, co pokazuje, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są bardziej skuteczne niż kontrole drogowe.

Wskaźniki wykrywania naruszeń znacznie się różnią w całej UE, przy czym większość stwierdzonych wykroczeń zgłosiła niewielka grupa siedmiu państw członkowskich. Warto podkreślić, że niektóre państwa członkowskie, w których wskaźnik wykrywalności wykroczeń jest bardzo niski, należą do państw o najwyższym odsetku skontrolowanych dni roboczych. Fakt ten, w połączeniu z tendencją spadkową liczby skontrolowanych dni roboczych oraz ograniczonymi możliwościami egzekwowania przepisów (zasoby ludzkie i finansowe, umiejętności i sprzęt kontrolny) we wszystkich państwach członkowskich, wskazuje, że konieczne jest lepsze ukierunkowanie kontroli.

Dostęp do danych, np. dotyczących oceny ryzyka, podczas kontroli drogowych ma duże znaczenie przede wszystkim dla umożliwienia 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 będzie obowiązkowy.

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

Odsetek poszczególnych rodzajów naruszeń pozostał podobny jak w ostatnim okresie sprawozdawczym. Na terenie przedsiębiorstw wykroczenia związane z rejestrowaniem czasu prowadzenia pojazdu stanowią prawie połowę wszystkich wykrytych wykroczeń, co wskazuje na

trudności w prawidłowym przechowywaniu odpowiednich danych przez przedsiębiorstwa. Po wejściu w życie w dniu 1 stycznia 2017 r. rozporządzenia Komisji (UE) 2016/403 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych niektóre państwa członkowskie wprowadziły wyższe kary grzywny, a inne dostosowały swoje poziomy kar. Może to zahamować rosnącą tendencję w zakresie wykroczeń związanych z rejestrowaniem czasu prowadzenia pojazdu, ponieważ brakujące dane dotyczące czasu prowadzenia pojazdu są klasyfikowane jako bardzo poważne naruszenie.

Jeśli chodzi o wdrażanie dyrektywy 2002/15/WE, brak szczegółowych danych ilościowych i 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 jest przekonana, że pierwszy pakiet na rzecz mobilności, który został przyjęty w czasie sporządzania niniejszego sprawozdania, pozwoli na zwiększenie skuteczności kontroli i zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi. Akt wykonawczy w sprawie zharmonizowanej formuły oceny ryzyka, który ma zostać przyjęty przez Komisję, umożliwi organom kontrolnym szybkie rozpoznanie profilu przedsiębiorstwa, które zamierzają poddać kontroli. Będą one w szczególności wiedzieć, 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 to narzędzie umożliwiające organom kontrolnym wybór pojazdów, które mają być poddane kontroli. Wszystko to zmniejszy liczbę zbędnych kontroli i pozwoli zaoszczędzić zasoby zarówno po stronie organów kontrolnych, jak i kierowców.

Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie przepisów socjalnych w transporcie drogowym z pomocą państw członkowskich i będzie przypominać państwom członkowskim, że w świetle art. 13 ust. 1 dyrektywy 2002/15/WE mają one obowiązek uwzględnić w tym procesie sprawozdawczym poglądy obu stron sektora. Zachęca się państwa członkowskie, aby rozważyły przeprowadzenie dodatkowych kontroli obowiązujących przepisów oraz powiadamiały Komisję o przypadkach rozbieżnej wykładni przepisów UE.