Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 21 marca 2019 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Transport – Dyrektywa 96/53/WE – Ruch międzynarodowy – Pojazdy odpowiadające określonym w tej dyrektywie maksymalnym wartościom obciążenia i wymiarów – Używanie takich pojazdów, zarejestrowanych lub znajdujących się już w ruchu w danym państwie członkowskim, na terytorium innego państwa członkowskiego – System specjalnych zezwoleń – Artykuły 3 i 7 – Akt o przystąpieniu z 2003 r. – Postanowienia przejściowe – Punkt 8 ust. 3 załącznika XII

w sprawie C-127/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 10 marca 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Hottiaux oraz W. Möllsa, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez B. Majczynę, M. Kamejszę-Kozłowską oraz J. Sawicką, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Waszkiewicza, eksperta,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes siódmej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász i C. Vajda (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 czerwca 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 września 2018 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: polski.

Wyrok

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 (Dz.U. 1996, L 235, s. 59), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 115, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 96/53”), w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53.

Ramy prawne

Prawo Unii

Akt o przystąpieniu

2 Artykuł 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem o przystąpieniu z 2003 r.”) stanowi:

„Od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w niniejszym Akcie”.

3 Artykuł 10 aktu o przystąpieniu z 2003 r. ma następujące brzmienie:

„Stosowanie traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje jest, w ramach środków przejściowych, przedmiotem odstępstw przewidzianych w niniejszym Akcie”.

4 Zgodnie z art. 24 tego aktu:

„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”.

5 Załącznik XII do aktu o przystąpieniu 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 [96/53], ostatnio zmieniona przez:

– 32002 L 0007: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/7/UE [z dnia 18 lutego 2002 r.] [Dz.U. 2002, L 67, s. 47].

W drodze odstępstwa od artykułu 3 ustęp 1 dyrektywy 96/53 pojazdy, które spełniają normy wyznaczone dla kategorii 3.4 wymienionej w załączniku I [wyznaczone w pkt 3.4 załącznika I] do dyrektywy, mogą korzystać z niezmodernizowanych części polskiej sieci dróg do 31 grudnia 2010 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/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej [(Dz.U. 1996, L 288, s. 1)].

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 [posłużą temu, by] drogi są [były] budowane lub unowocześniane z uwzględnieniem zdolności przenoszenia dopuszczalnego nacisku 11,5 [t] 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.

[…]”.

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

Dyrektywa 96/53

7 Dyrektywa 96/53 ustanawia wspólne normy dotyczące obciążeń i wymiarów użytkowych pojazdów drogowych wykorzystywanych w ruchu międzynarodowym oraz wspólne normy dotyczące wymiarów tych pojazdów wykorzystywanych w ruchu krajowym.

8 Motywy 3–5, 7, 11 i 12 tej dyrektywy mają następujące brzmienie:

„(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.

(4) Na podstawie zasady pomocniczości należy na poziomie wspólnotowym podejmować działania w celu usunięcia tej przeszkody.

(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.

[…]

(11) W ramach wprowadzania w życie rynku wewnętrznego zakres zastosowania niniejszej dyrektywy należy rozszerzyć na transport krajowy, w zakresie, w jakim dotyczy to parametrów znacząco określających warunki konkurencji w sektorze transportowym, w szczególności maksymalnie dopuszczalnej długości i szerokości pojazdów oraz zespołów pojazdów, które przeznaczone są do przewozu rzeczy.

(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".

9 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 96/53 stanowi:

„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 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2007, L 263, s. 1)];

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

10 Artykuł 2 dyrektywy 96/53 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

– »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 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,

[…]".

11 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„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.

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, nie[u]jętych w załączniku I parametrów ciężaru i wymiarów;

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

12 Artykuł 7 tej dyrektywy 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".

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

14 Punkt 3 tego załącznika nosi tytuł „Maksymalny dopuszczalny ciężar na oś [nacisk osi] 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*	
3.4.1	Oś napędowa pojazdów określon[ych] w ppkt 2.2.1 i 2.2.2	11,5 tony
3.4.2	Oś napędowa pojazdów określonych w ppkt 2.2.3, 2.2.4, 2.3 i 2.4	11,5 tony

[…]".

Decyzja nr 1692/96

15 Decyzja nr 1692/96 została zastąpiona decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. 2010, L 204, s. 1), ta zaś z kolei została zastąpiona rozporządzeniem Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającym decyzję nr 661/2010 (Dz.U. 2013, L 348, s. 1).

16 Decyzja nr 1692/96 w swym art. 2, zatytułowanym „Założenia", stanowiła:

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

[…]".

Prawo polskie

17 Artykuł 41 polskiej ustawy o drogach publicznych (Dz.U. nr 14 poz. 60) z dnia 21 marca 1985 r. w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszym postępowaniu 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".

18 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 (Dz.U. 2015 poz. 802, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 13 maja 2015 r.").

19 Artykuł 2 pkt 35a ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602) (zwanej dalej „prawem o ruchu drogowym") w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszym postępowaniu 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.

20 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.

21 Artykuł 64 ust. 1–3 prawa o ruchu drogowym stanowi:

„1. Ruch pojazdu nienormatywnego jest dozwolony pod warunkiem:

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

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

3) pilotowania przejazdu pojazdu nienormatywnego przez pilota, 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 stanowiącej załącznik nr 1 do ustawy”.

22 Artykuły 64a–64d prawa o ruchu drogowym definiują dla każdej z siedmiu kategorii pojazdów nienormatywnych procedurę dotyczącą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia oraz procedurę jego wydawania. W art. 64f ust. 1 tej samej ustawy określono dla każdej kategorii maksymalną wysokość stawek opłat za wydanie zezwolenia.

23 W rozdziale 4 prawa o ruchu drogowym, w art. 140aa i nast., przewidziano kary pieniężne za przejazd pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w wydanym zezwoleniu.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

24 W wyniku skarg otrzymanych od przedsiębiorstw transportowych prowadzących działalność na terytorium Polski i po otrzymaniu informacji od Rzeczypospolitej Polskiej w ramach postępowania „EU Pilot” Komisja w dniu 30 kwietnia 2015 r. skierowała do tego państwa członkowskiego pismo wzywające do usunięcia uchybienia.

25 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% polskiej sieci drogowej 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 owo państwo członkowskie powołało się na przewidziane w tym przepisie odstępstwa bez wskazania powodów, dla których 97% sieci drogowej w Polsce mogło z nich korzystać.

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

27 Rzeczpospolita Polska w piśmie z dnia 29 czerwca 2015 r. odpowiedziała na to pismo wzywające do usunięcia uchybienia, ustosunkowując się do podniesionych przez Komisję zarzutów.

28 Komisja, uznając odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2015 r. za niewystarczającą, przedstawiła w dniu 26 lutego 2016 r. uzasadnioną opinię, w której twierdziła, że Rzeczpospolita Polska naruszyła zobowiązania, które na niej ciążą na mocy art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 czytanych łącznie, poprzez ograniczenie ruchu pojazdów silnikowych, których maksymalny nacisk na oś napędową wynosi 11,5 t, do dróg stanowiących część transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych dróg krajowych, a także poprzez objęcie ruchu tych pojazdów na innych drogach publicznych systemem specjalnych zezwoleń.

29 W dniu 26 kwietnia 2016 r. Rzeczpospolita Polska przedstawiła Komisji wniosek o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na tę uzasadnioną opinię, który został przez tę instytucję odrzucony, ponieważ nie zawierał konkretnych informacji na temat planowanych zmian ustawodawczych mających na celu położenie kresu zarzucanemu naruszeniu.

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

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

W przedmiocie skargi

32 W sformułowanym na poparcie skargi jedynym zarzucie Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy, w szczególności obejmując ruch pojazdów o maksymalnym nacisku na oś napędową wynoszącym 11,5 t systemowi specjalnych zezwoleń na nadmiernej liczbie dróg publicznych.

33 Instytucja ta twierdzi, że to ograniczenie dostępu do dróg publicznych pojazdów i ich przyczep, o których mowa w dyrektywie 96/53, nieprzekraczających maksymalnego dopuszczalnego nacisku osi wynoszącego 10 t w przypadku osi nienapędowej i 11,5 t w przypadku osi napędowej, wynika z połączenia dwóch czynników. Czynniki te są związane, po pierwsze, z wynikającym z art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych otwarciem dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej do 11,5 t jedynie dróg będących częścią transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych dróg krajowych, oraz po drugie, z obowiązkiem posiadania specjalnego zezwolenia umożliwiającego poruszanie się po innych drogach, zgodnie z art. 64 i nast. prawa o ruchu drogowym.

34 Należy kolejno zbadać te dwa czynniki.

W przedmiocie ograniczenia ruchu międzynarodowego do dróg należących do transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych dróg krajowych

35 Zdaniem Komisji wynikające z polskiego prawa ograniczenie w ruchu międzynarodowym dostępu do dróg publicznych pojazdów i ich przyczep, o których mowa w dyrektywie 96/53, odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy wartościom maksymalnego nacisku osi, jest sprzeczne z czytanymi łącznie przepisami art. 3 i 7 tej dyrektywy w związku z tymi pkt 3.1 i 3.4. Instytucja ta nie zgadza się ponadto ze stanowiskiem Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym takie ograniczenie może być oparte na zawartych w pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. postanowieniach przejściowych.

36 Tę pierwszą część zarzutu Komisji należy ocenić w świetle ww. przepisów dyrektywy 96/53 i załącznika XII aktu o przystąpieniu z 2003 r.

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

– Argumentacja stron

37 Zdaniem Komisji przewidziane w polskiej ustawie ograniczenie w ruchu międzynarodowym dostępu pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 wartościom maksymalnego nacisku pojedynczej osi nienapędowej lub osi napędowej tylko do dróg należących do transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych innych dróg krajowych jest sprzeczne z art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53, który określa zasady swobodnego ruchu tych pojazdów.

38 W tym względzie podnosi ona w pierwszej kolejności, że choć w art. 41 ust. 1 ustawy o drogach publicznych dopuszczony został ruch pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 t na wszystkich drogach publicznych, to jednak w art. 41 ust. 2 i 3 tej ustawy wprowadzono odstępstwa, które pozbawiają ten art. 41 ust. 1 treści.

39 Na mocy odstępstw zawartych w tym art. 41 ust. 2 i 3 ruch na drogach krajowych i wojewódzkich znajdujących się na wykazie sporządzanym przez ministra właściwego ds. transportu jest bowiem ograniczony do pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t lub 8 t, zaś ruch na innych drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych jest ograniczony do pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t. Komisja podkreśla, że wykazy, o których mowa w art. 41 ust. 2 wspomnianej ustawy, zostały sporządzone i zawarte w rozporządzeniu z dnia 13 maja 2015 r.

40 Odstępstwa te zaś sprowadzają się do zamknięcia prawie 97% sieci drogowej Polski dla ruchu pojazdów odpowiadających maksymalnym wartościom nacisku osi, które zostały określone w dyrektywie 96/53, i wynoszą 10 t w przypadku osi nienapędowej oraz 11,5 t w przypadku osi napędowej.

41 W drugiej kolejności Komisja kwestionuje argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wymogom dyrektywy 96/53 podlegają wyłącznie drogi, na których koncentruje się ruch międzynarodowy, to jest ruch transgraniczny na transeuropejskiej sieci transportu drogowego.

42 Instytucja ta podnosi z jednej strony, iż odcinki dróg dojazdowych do dużych miast, na których odbywa się transport międzynarodowy, a zwłaszcza – załadunek i wyładunek, mogą znajdować się poza drogami krajowymi oraz transeuropejską siecią transportową i nie są swobodnie dostępne.

43 Z drugiej strony Komisja podnosi, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, w dyrektywie 96/53 w żaden sposób nie ograniczono określonych w jej art. 3 wymogów, zgodnie z jej celami realizowanymi począwszy od jej wejścia w życie, oraz że jej zakres zastosowania nie został zmieniony po utworzeniu na mocy decyzji nr 1692/96 transeuropejskiej sieci transportowej, chociaż decyzja ta zmierza do tego samego celu, polegającego na ułatwieniu 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. Przyjęcie jakiejkolwiek odmiennej wykładni pozbawiałoby art. 7 dyrektywy 96/53 sensu.

44 W trzeciej kolejności, co się tyczy argumentów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących stanu infrastruktury drogowej, Komisja podkreśla, że chociaż dyrektywa 96/53 nie wymaga przebudowy wszystkich dróg publicznych, niemniej jednak państwa członkowskie winny przestrzegać kryteriów zawartych w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy.

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

46 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej pierwsza część zarzutu Komisji została oparta na błędnej wykładni art. 3 dyrektywy 96/53.

47 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 pojęcia „ruchu międzynarodowego”, która prowadzi do otwarcia każdej drogi państw członkowskich, nawet lokalnej, dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 t, nie wynika z żadnego przepisu ani motywu dyrektywy 96/53, ani też z dyskusji zmierzającej do zmiany tego aktu. Zdaniem tego państwa członkowskiego przyjęcie takiej wykładni pozbawiałoby sensu art. 3 ust. 1 tiret drugie tej dyrektywy, który ogranicza ruch krajowy ze względu na wymiary pojazdów i prowadziłoby do dyskryminacji odwrotnej pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w danym państwie członkowskim.

48 Rzeczpospolita Polska powołuje się również na obowiązek interpretowania dyrektywy 96/53 w sposób spójny z decyzją nr 1692/96, której cele są podobne, ponieważ te dwa instrumenty stały się wiążące w tym samym momencie, z chwilą jej przystąpienia do Unii.

49 Rzeczpospolita Polska wywodzi na tej podstawie, że nie narusza art. 3 dyrektywy 96/53 poprzez odstępstwo od ogólnej zasady swobodnego ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej 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.

– Ocena Trybunału

50 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53 państwo członkowskie nie może odmówić lub zabronić używania na swoim terytorium, w ruchu międzynarodowym, pojazdów zarejestrowanych lub wprowadzonych do ruchu w innym państwie członkowskim z przyczyn odnoszących się do masy lub wymiarów, jeżeli pojazdy te odpowiadają wartościom maksymalnym określonym w załączniku I do dyrektywy 96/53. Zgodnie z pkt 3.1 tego załącznika maksymalny dopuszczalny nacisk pojedynczej osi tych pojazdów wynosi 10 t, również w przypadku osi nienapędowej, a zgodnie z pkt 3.4 tego załącznika maksymalny dopuszczalny nacisk na oś napędową wynosi 11,5 t.

51 Jeśli chodzi w szczególności o pojęcie „ruchu międzynarodowego", o którym mowa w art. 3 ust. 1 pierwsze tiret dyrektywy 96/53, co do wykładni którego strony nie są zgodne, to w braku w tej dyrektywie jakiejkolwiek definicji tego pojęcia należy dokonywać jego wykładni w świetle jego zwykłego znaczenia w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym jest ono używane, a także celów uregulowania, którego jest ono częścią (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 września 2018 r., Carrefour Hypermarchés i in., C-510/16, EU:C:2018:751, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W swym zwykłym znaczeniu pojęcie „ruchu międzynarodowego" oznacza przemieszczanie się pojazdów na terytorium co najmniej dwóch różnych państw. W braku dalszych wyjaśnień jest ono pozbawione konotacji w odniesieniu do konkretnej infrastruktury drogowej, na której koncentruje się ten ruch.

53 Za przyjęciem takiej wykładni przemawia kontekst, w jakim pojęcie to jest używane, i cel realizowany za pomocą art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53. Również bowiem art. 3 ust. 1 tiret drugie, który dotyczy „ruchu krajowego", nie zawiera żadnych wyjaśnień dotyczących ewentualnej infrastruktury drogowej, na której powinno się ograniczać taki ruch krajowy.

54 Co się tyczy celu dyrektywy 96/53 należy przypomnieć, że jej art. 3 ust. 1 tiret pierwsze zmierza – jak wynika z motywów 3 i 4 tej dyrektywy – do wyeliminowania różnic między obowiązującymi w państwach członkowskich normami odnoszącymi się do ciężarów i wymiarów pojazdów użytkowych, które mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji i stanowić przeszkodę w ruchu między państwami członkowskimi. Ponadto z motywu 7 tej dyrektywy wynika, że w odniesieniu do pojazdów użytkowych zarejestrowanych lub znajdujących się już w ruchu zastosowanie mogą mieć dodatkowe wymagania techniczne, jeśli nie stanowią one przeszkody w ruchu pojazdów użytkowych między państwami członkowskimi. Należy zauważyć, że w preambule dyrektywy 96/53 nie wprowadzono w odniesieniu do tego celu żadnego rozróżnienia w zależności od rodzaju dróg, po których przemieszczają się pojazdy między państwami członkowskimi.

55 Gdyby ustanowione w dyrektywie 96/53 wspólne normy dotyczące maksymalnego dopuszczalnego nacisku na oś pojazdów użytkowych miały zastosowanie tylko do niektórych dróg publicznych państw członkowskich, nawet jeśli miałyby to być te drogi, które mogą generować ruch międzynarodowy, istniałoby prawdopodobieństwo uchybienia celowi tej dyrektywy, który polega na usunięciu przeszkód w ruchu między państwami członkowskimi.

56 Przyjęcie sugerowanej przez Rzeczpospolitą Polską wykładni skutkowałoby tym, że w sytuacji gdy pojazd użytkowy przemieszczający się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich opuszczałby transeuropejską sieć transportową lub główne drogi krajowe państwa członkowskiego, to ruch ten, do tej pory międzynarodowy, traciłby ten charakter. Wskutek tego ustanowione w dyrektywie 96/53 wspólne normy dotyczące maksymalnego dopuszczalnego nacisku na oś pojazdów użytkowych traciłyby zastosowanie w odniesieniu do tego pojazdu. Przyjęcie takiej wykładni, zamiast promować cel polegający na usunięciu przeszkód w ruchu między państwami członkowskimi, prowadziłoby do utrzymania przeszkód dla tego ruchu.

57 Na poparcie proponowanej wykładni zawartego w art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53 pojęcia „ruchu międzynarodowego" Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na motyw 5 tej dyrektywy, który stanowi, że ustanowione w tej dyrektywie wspólne normy mają stanowić odzwierciedlenie równowagi między racjonalnym i gospodarczym wykorzystywaniem pojazdów użytkowych a wymaganiami dotyczącymi utrzymywania infrastruktury, bezpieczeństwa drogowego oraz ochrony środowiska naturalnego i jakości życia. Jak bowiem wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 78 swej opinii, dyrektywa 96/53 zmierza do osiągnięcia tej równowagi, w szczególności poprzez ustalenie dopuszczalnej masy i wymiarów pojazdów użytkowych, które zostały określone w załączniku I do dyrektywy 96/53.

58 Takiej wykładni zawartego w art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53 pojęcia „ruchu międzynarodowego", zgodnie z którym pojęcie to ma zastosowanie bez rozróżnienia bez względu na rodzaje danych dróg, nie można podważyć za pomocą trzech argumentów, które Rzeczpospolita Polska wywodzi z kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się ten przepis.

59 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska podnosi, że dyrektywę tę należy interpretować w sposób spójny z decyzją nr 1692/96. Po drugie, podnosi ona, że wykładnia, o której mowa w poprzednim punkcie, pozbawiałaby treści art. 3 ust. 1 tiret drugie dyrektywy 96/53. Po trzecie, twierdzi ona, że przyjęcie takiej wykładni pociągałoby za sobą dyskryminację odwrotną pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w danym państwie członkowskim.

60 Jeśli chodzi o pierwszy z tych argumentów, to choć prawdą jest, że zarówno dyrektywa 96/53, jak i decyzja nr 1692/96 przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, to decyzja ta, mająca na celu rozwój transeuropejskiej sieci transportowej, nie ma na celu ograniczenia zakresu stosowania tej dyrektywy, która ze swej strony zmierza do ułatwienia ruchu pojazdów drogowych w Unii poprzez ustanowienie wspólnych norm dotyczących dopuszczalnych wymiarów i obciążeń tych pojazdów. W tych okolicznościach i wobec braku w dyrektywie 96/53 jakiegokolwiek odesłania do decyzji nr 1692/96 lub pojęcia „transeuropejskiej sieci transportowej" zawarte w art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53 pojęcie „ruchu międzynarodowego" nie może być interpretowane jako ograniczone do przemieszczania się pojazdów między państwami członkowskimi koncentrującego się na transeuropejskiej sieci transportowej.

61 Jeśli chodzi o drugi z podnoszonych przez Rzeczpospolitą Polską argumentów, nie można zaprzeczyć, że w art. 3 ust. 1 tiret drugie dyrektywy 96/53, w odróżnieniu od art. 3 ust. 1 tiret pierwsze tej dyrektywy, nie ustanowiono wymogu, aby państwa członkowskie stosowały w ruchu krajowym określone w tej dyrektywie wspólne normy dotyczące maksymalnego dopuszczalnego nacisku osi w odniesieniu do ruchu pojazdów zarejestrowanych lub wprowadzonych do ruchu w każdym innym państwie członkowskim. Niemniej jednak wykładnia pojęcia „ruchu międzynarodowego", zgodnie z którą stosuje się je bez rozróżnienia bez względu na rodzaj dróg, na których odbywa się ten ruch, nie prowadzi do pozbawienia treści art. 3 ust. 1 tiret drugie dyrektywy 96/53, skoro przepis ten ma zastosowanie wówczas, gdy zarówno punkt początkowy, jak i końcowy tego ruchu będzie znajdował się w tym samym państwie członkowskim, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rodzaj wykorzystywanych do tego dróg, umożliwiając w ten sposób w tym przypadku państwu członkowskiemu ograniczenie ruchu krajowego ze względów związanych z obciążeniem pojazdów.

62 Co się tyczy trzeciego z podnoszonych przez Rzeczpospolitą Polską argumentów, opartego na dyskryminacji odwrotnej, należy zauważyć, że o ile państwa członkowskie są na mocy art. 3 ust. 1 tiret pierwsze i drugie dyrektywy 96/53 w związku z jej motywem 12 uprawnione do stosowania w odniesieniu do pojazdów używanych w ruchu krajowym na ich terytorium innych wartości dopuszczalnego nacisku na oś niż te, które dyrektywa ta przewiduje w przypadku ruchu międzynarodowego, to artykuł ten nie wprowadza obowiązku takiego odmiennego traktowania. Ponadto z motywu 11 wspomnianej dyrektywy wynika, że rozróżnienie dokonane w zależności od tego, czy chodzi o „ruch międzynarodowy", czy „ruch krajowy", jest uzasadnione różnicami w zakresie

skutków, jakie każda z właściwości, o których mowa w art. 3 ust. 1 tiret pierwsze i drugie, może wywrzeć, w ramach urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, w odniesieniu do warunków konkurencji w sektorze transportowym.

63 To właśnie mając na względzie powyższe rozważania, należy ocenić, w świetle elementów służących wykładni art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53, jakie wynikają z pkt 50–56 niniejszego wyroku, zasadność pierwszej części zarzutu Komisji.

64 Należy zauważyć, że choć niewątpliwie art. 41 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zezwala na ruch pojazdów o maksymalnym nacisku osi nieprzekraczającym 11,5 t, to jednak ta norma została poddana szeregowi ograniczeń, które zostały zawarte w art. 41 ust. 2 i 3 tej ustawy.

65 Po pierwsze bowiem, z art. 41 ust. 2 tej ustawy wynika, że minister właściwy ds. transportu sporządza, zgodnie z pkt 1 tego przepisu, wykaz dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o maksymalnym nacisku pojedynczej osi nieprzekraczającym 10 t, oraz, zgodnie z pkt 2 tego przepisu, wykaz dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi nieprzekraczającym 8 t.

66 W tym kontekście należy wyjaśnić, że ograniczenia, o których mowa w art. 41 ust. 2, dotyczą – jak potwierdziła Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytanie – zarówno osi napędowej silnika, jak i osi nienapędowej. Należy również zauważyć, że wykazy, o których mowa w tym art. 41 ust. 2, zostały przyjęte i zawarte w rozporządzeniu z dnia 13 maja 2015 r.

67 Po drugie, z art. 41 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że po drogach wojewódzkich innych niż te określone na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 1, drogach powiatowych oraz drogach gminnych mogą poruszać się tylko pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t.

68 Z art. 41 ustawy o drogach publicznych wynika więc, że pojazdy o maksymalnym nacisku osi napędowej nieprzekraczającym określonej w pkt 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 wartości 11,5 t objęte są zakresem zastosowania całokształtu ograniczeń wynikającego z art. 41 ust. 2 i 3 tej ustawy, a pojazdy nieprzekraczające wartości maksymalnego nacisku pojedynczej osi wynoszącej 10 t objęte są zakresem zastosowania ograniczeń wynikających z art. 41 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 tej ustawy.

69 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wynikające z prawa polskiego ograniczenia w dostępie do polskiej sieci dróg pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 dopuszczalnym wartościom nacisku osi, są sprzeczne z art. 3 ust. 1 tiret pierwsze tej dyrektywy w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy.

W przedmiocie podnoszonego naruszenia art. 7 dyrektywy 96/53

– *Argumentacja stron*

70 Komisja twierdzi, że ograniczenia przewidziane w art. 41 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych opierają się na błędnej wykładni art. 7 dyrektywy 96/53, który ustanawia wyjątek od zasady swobodnego ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 t. Instytucja przypomina przede wszystkim, że Rzeczpospolita Polska nie może twierdzić, iż ograniczenie to dotyczy dróg, na których nie ma ruchu międzynarodowego, głównie ze względu na to, że żaden unijny akt nie przewiduje takiego rozróżnienia.

71 Następnie instytucja ta 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 osi napędowej wynoszącym 11,5 t. 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 odnoszące się do 97% sieci drogowej w Polsce, a w szczególności do wszystkich dróg lokalnych, są bezpodstawne.

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

73 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, ustosunkowującej się do tej części zarzutu Komisji tytułem ewentualnym, zarzut naruszenia art. 7 dyrektywy 96/53 jest wynikiem przyjęcia zbyt zawężającej wykładni tego przepisu, która jest sprzeczna z jego brzmieniem, ponieważ, po pierwsze, zakres zastosowania akapitu pierwszego tego art. 7 nie sprowadza się wyłącznie do ograniczeń wynikających z niedostosowania dróg do wskazanych pojazdów czy też „pewnych odcinków dróg", oraz po drugie, przypadki, o których mowa w art. 7 akapit drugi, stanowią jedynie przykłady.

74 Owo państwo członkowskie 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 lub 30 t została pominięta przez Komisję.

75 Ponadto Rzeczpospolita Polska uważa, że w przypadku niewielkiej części dróg lokalnych, które zostały już przystosowane do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej wynoszącym 11,5 t, 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.

76 Ponadto Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja nie może twierdzić, iż 97% sieci drogowej w Polsce jest zamknięte dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 t, nie biorąc pod uwagę cech charakteryzujących tę sieć. Państwo to 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 na potrzeby lokalne, a jedna trzecia dróg publicznych, jak wynika z oficjalnych statystyk Eurostatu cytowanych przez Komisję, nie jest asfaltowa.

– Ocena Trybunału

77 Komisja uważa, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, w której aby uzasadnić ustanowione w prawie krajowym ograniczenia dostępu pojazdów odpowiadających określonym, na podstawie art. 7 dyrektywy 96/53, w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy dopuszczalnym wartościom, powołuje się ona w istocie na to, rozpatrywana infrastruktura drogowa jest przestarzała i niedostosowana, została oparta na błędnej wykładni tego art. 7.

78 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 akapit pierwszy 96/53 dyrektywa ta nie stanowi przeszkody dla stosowania obowiązujących w każdym państwie członkowskim przepisów drogowych umożliwiających ograniczenie ciężaru czy też wymiarów pojazdów na niektórych drogach lub obiektach inżynieryjnych, niezależnie od państwa rejestracji lub dopuszczenia do ruchu takich pojazdów.

79 W art. 7 akapit drugi tej dyrektywy wymienione zostały przykłady sytuacji, w których mogą być stosowane określone w jej art. 7 akapit pierwszy ograniczenia. Obejmuje to zatem między innymi możliwość wprowadzania lokalnych ograniczeń odnoszących się do maksymalnych dopuszczalnych wymiarów czy też ciężarów 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.

80 Ze względu na to, że art. 7 dyrektywy 96/53 ustanawia wyjątek od przewidzianej w jej art. 3 ust. 1 zasady swobodnego ruchu pojazdów, należy go interpretować, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 79 opinii, w sposób zawężający.

81 Ponadto należy zauważyć, tak jak to uczynił rzecznik generalny w pkt 93 i 94 opinii, że uzasadnienie dotyczące niedostosowania infrastruktury drogowej zostało przewidziane w art. 7 dyrektywy 96/53 w odniesieniu do sytuacji szczególnych, zilustrowanych poprzez różnego rodzaju przykłady wymienione w akapicie drugim tego artykułu.

82 Jak zaś wynika z art. 41 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, pojazdy odpowiadające określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy wartościom nacisku osi mogą swobodnie przemieszczać się po polskich drogach krajowych jedynie w drodze wyjątku i pod warunkiem, że dana droga znajduje się na jednym z wykazów, o których mowa w tym przepisie ustawy. Podobnie pojazdy odpowiadające określonym w pkt 3.4 załącznika I do tej dyrektywy wartościom nacisku osi mogą swobodnie przemieszczać się po polskich drogach krajowych jedynie w drodze wyjątku i pod warunkiem, że dana droga znajduje się na jednym z wykazów, a to ze względu na to, że ich ruch po tych innych drogach jest nie został dopuszczony.

83 Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 3 tej ustawy pojazdy odpowiadające określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy wartościom nacisku osi podlegają tym ograniczeniom ruchu na wszystkich innych drogach wojewódzkich, jak również drogach powiatowych i gminnych.

84 Wreszcie, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 95 swej opinii, opierające się na art. 41 tej samej ustawy ograniczenia dostępu do dróg publicznych mogą zostać zniesione poprzez uzyskanie specjalnego odpłatnego zezwolenia, którego ograniczenia związane są wyłącznie z niepodzielnością ładunków oraz okresem obowiązywania, czyli pozostają bez związku ze stopniem uszkodzenia dróg.

85 Należy dodać, że zgodnie z zawartymi w aktach sprawy informacjami, opierające się na tym art. 41 ograniczenia dostępu do dróg publicznych wydają się mieć znaczny zakres i, co za tym idzie, nie ograniczają się one do „niektórych” dróg czy też obiektów inżynieryjnych, zgodnie z określonym w art. 7 dyrektywy 96/53 wymogiem. Zgodnie z dotyczącymi 2015 r. statystykami dostarczonymi przez Rzeczpospolitą Polską w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi albo przedstawionymi przez Komisję w jej skardze, ale nie zakwestionowanymi przez to państwo, należy uznać, że mniej niż 40% sieci polskich autostrad i dróg krajowych oraz mniej niż 4% sieci drogowej składającej się z autostrad, dróg krajowych oraz najważniejszych dróg wojewódzkich było w tym roku otwarte bez ograniczeń dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej nieprzekraczającym 11,5 t. Reasumując: zgodnie z przedstawionymi przez Rzeczpospolitą Polską informacjami dotyczącymi sytuacji zaistniałej po przyjęciu przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa rozporządzenia 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, które weszło w życie po wszczęciu niniejszego postępowania sądowego, tylko 54,2% polskich dróg krajowych było bez ograniczeń dostępne dla pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej nieprzekraczającym 11,5 t.

86 Takie ograniczenia stosowania ustanowionej w art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53 zasady, które, ze względu na ich zakres i powszechnie obowiązujący charakter, mają tak daleko idące skutki dla realizacji zasady swobodnego ruchu pojazdów, nie mogą zaś być uzasadnione na podstawie art. 7 tej dyrektywy, gdyż w przeciwnym razie wyjątek wynikający z tego art. 7 przeważałby nad zasadą ustanowioną w art. 3 tej dyrektywy.

87 Z uwagi na powyższe rozważania Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na ten art. 7, aby, powołując się na wzgląd o charakterze ogólnym, oparty w istocie na tym, że rozpatrywana infrastruktura drogowa jest przestarzała i niedostosowana, uzasadnić wynikające z prawa polskiego ograniczenia mające zastosowanie w zależności od rodzajów dróg.

88 Wynikające z prawa polskiego ograniczenia w dostępie do polskiej sieci dróg pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 dopuszczalnym wartościom nacisku osi nie mogą zatem być uzasadnione na podstawie art. 7 dyrektywy 96/53. Tak więc, uwzględniając również rozważania zawarte w pkt 69 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że ograniczenia te są sprzeczne z przepisami art. 3 i 7 tej dyrektywy w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy.

W przedmiocie możliwości powołania się na postanowienia przejściowe zawarte w załączniku XII pkt 8 ust. 3 aktu o przystąpieniu z 2003 r.

– *Argumentacja stron*

89 Komisja kwestionuje argument Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. ze względu na to, że akapit drugi tego przepisu wyraźnie ustanawia wymóg dostosowania do dnia 31 grudnia 2010 r. do ruchu międzynarodowego dróg innych niż wchodzące w skład transeuropejskiej sieci transportowej, już bez konieczności oczekiwania na unowocześnienie krajowej sieci dróg, co było dopuszczone w okresie przejściowym.

90 Dodatkowo instytucja ta wskazuje, że, począwszy od 2004 r., kilka tysięcy kilometrów dróg innych niż krajowe lub wchodzące w skład transeuropejskiej sieci transportowej zostało unowocześnionych w ramach krajowego programu odbudowy dróg lokalnych, a znaczna ich część została sfinansowana z funduszy europejskich. Żadna zaś z tych lokalnych dróg nie została otwarta dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej nieprzekraczającym 11,5 t bez wprowadzania jakiegokolwiek rozróżnienia w zależności od stopnia modernizacji tych dróg. Uważa ona również, że skoro ruch jest jednak możliwy z zastrzeżeniem uzyskania odpłatnego zezwolenia, podniesiony w obronie zarzut oparty na trwającego unowocześniania sieci dróg jest bezzasadny.

91 Tytułem ewentualnym Rzeczpospolita Polska powołuje się na postanowienia przejściowe zawarte w pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., w których uregulowane zostały kwestie związane ze stosowaniem dyrektywy 96/53 i decyzji nr 1692/96. W szczególności z akapitów trzeciego i czwartego tego pkt 8 ust. 3 wynika, że nie został jej wyznaczony żaden termin na dostosowanie dróg innych niż te należące transeuropejskiej sieci transportowej do maksymalnego poziomu nośności.

92 Owo państwo członkowskie podkreśla, po pierwsze, że zgodnie z pkt 8 ust. 3 akapit czwarty tego załącznika stopniowe otwieranie sieci drogowej dla pojazdów w międzynarodowym ruchu drogowym miało nastąpić równolegle z zakończeniem procesu unowocześniania tych dróg. Nie zgadza się ono z poglądem Komisji, że taka interpretacja byłaby sprzeczna z postanowieniami zawartymi w zdaniu drugim pkt 8 ust. 3 akapit czwarty, przewidującymi zezwolenie na użytkowanie nieunowocześnionych części sieci dróg drugorzędnych dla celów załadunku i rozładunku przez cały okres przejściowy, ponieważ jej zdaniem chodzi tu o wyjątek od zasady.

93 Po drugie, Rzeczpospolita Polska kwestionuje argument Komisji, zgodnie z którym proponowana przez to państwo członkowskie wykładnia postanowień przejściowych prowadziłaby do zaakceptowania tego, że otwarcie polskiej sieci dróg, zgodnie z dyrektywą 96/53, nie nastąpi wcześniej niż przed upływem kilkudziesięciu lat. Podnosi ona, że działania modernizacyjne powinny dotyczyć dróg asfaltowych oraz że, już po podjęciu działań, 54,2% dróg krajowych jest otwarte dla ruchu rozpatrywanych pojazdów.

94 W tym względzie państwo to przypomina na wstępie, że ok. 91% dróg publicznych zostało wybudowanych przed jego przystąpieniem do Unii, z ograniczeniem ruchu do pojazdów z naciskiem pojedynczej osi nieprzekraczającym 10 t na drogach krajowych i 8 t dla innych dróg, a ustawodawstwo polskie zostało następnie zmienione w celu spełnienia obowiązku wynikającego z prawa Unii.

95 Następnie Rzeczpospolita Polska przypomina o cechach charakterystycznych jej sieci drogowej, przedstawionych pokrótce w pkt 76 niniejszego wyroku.

96 Państwo to informuje wreszcie o stałych wysiłkach czynionych przez nie od chwili jego przystąpienia do Unii 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 t.

– *Ocena Trybunału*

97 Aby uzasadnić ustanowione w prawie krajowym ograniczenia dostępu pojazdów odpowiadających dopuszczalnym wartościom określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53, w podnoszonej w tym względzie argumentacji Rzeczpospolita Polska powołuje się na przewidziane w pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. postanowienia przejściowe, które jej zdaniem umożliwiają otwieranie dróg innych niż należące do transeuropejskiej sieci transportowej w miarę kończenia procesu unowocześniania tych dróg, nie wyznaczając jednak jakiegokolwiek terminu w tym względzie.

98 Należy przypomnieć, że rozdział 8 pkt 3 akapit drugi załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. przewiduje, w drodze odstępstwa od art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53, że pojazdy, które spełniają normy wyznaczone w pkt 3.4 załącznika I do dyrektywy, mogą korzystać z nieunowocześnionych części polskiej sieci dróg, wyłącznie jeśli spełniają polskie normy nacisku osi, oraz wyznacza jako nieprzekraczalny termin dla tego odstępstwa na dzień 31 grudnia 2010 r., czyli na ponad cztery lata przed upływem wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu.

99 Jeśli chodzi o unowocześnianie polskiej głównej sieci dróg Rzeczpospolita Polska winna, jak wynika z pkt 8 ust. 3 akapit trzeci załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., przestrzegać harmonogramu, który został określony w ośmiu tabelach obejmujących okres od 1 stycznia 2004 r. do 1 stycznia 2011 r.

100 Nie ustalając tego rodzaju harmonogramu dla dróg, które nie należą do tej głównej sieci dróg, pkt 8 ust. 3 akapit czwarty załącznika XII do tego aktu w zdaniu pierwszym przewiduje, że równolegle z kończeniem tego 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 dyrektywie 96/53. Drugie zdanie pkt 8 ust. 3 akapit czwarty załącznika XII przewiduje, dla celów załadunku i rozładunku, tam, gdzie jest to technicznie możliwe, użytkowanie w ciągu całego okresu przejściowego nieunowocześnionych części drugorzędnej sieci dróg.

101 Z akapitów drugiego i czwartego pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., czytanych łącznie, wynika, że unowocześnianie polskiej sieci drogowej mogło być powoływane przez Rzeczpospolitą Polską jako uzasadnienie opartego na ustalonych w prawie krajowym wartości nacisku osi ograniczenia dostępu do polskiej sieci drogowej pojazdom odpowiadającym dopuszczalnym wartościom określonym w pkt 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 wyłącznie w okresie przejściowym, a i to w pewnych granicach.

102 Użytego w załączniku XII pkt 8 ust. 3 akapit czwarty aktu o przystąpieniu z 2003 r. sformułowania „[r]ównolegle z zakończeniem procesu unowocześniania" nie można bowiem rozpatrywać w abstrakcji, lecz należy je rozumieć jako określające okoliczności, w których określone w pkt 8 ust. 3 akapit drugi załącznika XII do tego aktu o przystąpieniu odstępstwo od przepisu art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53 przestaje mieć zastosowanie. W związku z tym nie można przyjąć takiej wykładni pkt 8 ust. 3 akapit czwarty załącznika XII do tego aktu, zgodnie z którą ma on zastosowanie po upływie terminu obowiązywania odstępstwa określonego w pkt 8 ust. 3 akapit drugi załącznika XII do tego aktu, czyli po dniu 31 grudnia 2010 r.

103 Przemawia za tym również kontekst, w który ten przepis się wpisuje. Z art. 2 i 10 aktu o przystąpieniu wynika bowiem, że jest on oparty na zasadzie natychmiastowego i pełnego stosowania przepisów prawa Unii do nowych państw członkowskich, a odstępstwa są czasowo dopuszczalne jedynie wtedy, gdy zostały wyraźnie przewidziane w postanowieniach przejściowych (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Komisja/Polska, C-385/08, niepublikowany, EU:C:2010:801, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym nie można przyjąć, że stanowiący odstępstwo system przewidziany w pkt 8 ust. 3 załącznika XII do wspomnianego aktu o przystąpieniu został, w braku wyraźnego przepisu w tym względzie, ustanowiony na stałe.

104 Takie rozumienie znajduje również potwierdzenie w celu pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., który – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 92 opinii – zmierzał do uregulowania okresu od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej do dnia 31 grudnia 2010 r. tak, aby zasada ustanowiona w dyrektywie 96/53 mogła być przestrzegana po tym dniu; cel ten uzasadniał zresztą przeznaczenie na jego realizację unijnych funduszy.

105 Uwzględniając powyższe rozważania, należy oddalić podniesioną przez Rzeczpospolitą Polską argumentację opartą na postanowieniach przejściowych zawartych w pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r.

106 Mając na względzie powyższe, a w szczególności w pkt 69 i 88 niniejszego wyroku, należy uwzględnić pierwszą część zarzutu Komisji, dotyczącą ograniczenia ruchu międzynarodowego wyłącznie do dróg transeuropejskiej sieci transportowej i niektórych dróg krajowych.

W przedmiocie wymogu posiadania zezwolenia umożliwiającego poruszanie się po innych drogach

Argumentacja stron

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

108 Instytucja ta zauważa, że zgodnie z restrykcyjnym systemem, który obejmuje drogi wojewódzkie, powiatowe lub gminne, zgodnie z art. 64 ust. 1 i 3 prawa o ruchu drogowym 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 wymaganych zezwoleń oraz ustalone taryfy wprowadzony system jest kosztowny, czasochłonny i prowadzi do dyskryminacji

pośredniej na niekorzyść przewoźników nierezydentów pochodzących z innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich. Instytucja ta wskazuje, że zgodnie z art. 64 ust. 2 prawa o ruchu drogowym zezwolenia należące do kategorii IV, które umożliwią pojazdom o nacisku napędowej osi wynoszącym 11,5 t 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. Podnosi ona również, że dochodzi w ten sposób do poważnego ograniczenia swobody świadczenia usług drogowych.

109 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.

110 Ponadto zdaniem Komisji podniesiona przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność polegająca na tym, że rozpatrywane zezwolenia są wydawane w sposób nie dyskryminujący żadnego z przewoźników, nie ma wpływu na restrykcyjny charakter tych zezwoleń i na naruszenie przepisów dyrektywy 96/53.

111 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.

112 Co więcej, instytucja ta zauważa z jednej strony przykładowo, 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, w odróżnieniu od systemu zezwoleń, jest rozsądnym sposobem zarządzania ruchem. Z drugiej strony przypomina ona, że w przypadku niektórych dróg dojazdowych do miejsc załadunku i rozładunku towarów nie ma innego wyboru niż uzyskanie zezwolenia.

113 Rzeczpospolita Polska ustosunkowała się do argumentów opartych przez Komisję na wymogu dotyczącym posiadania specjalnego zezwolenia umożliwiającego poruszanie się po drogach innych niż należące do transeuropejskiej sieci transportowej i niektóre inne drogi krajowe.

114 Wychodząc z założenia, że ograniczenie korzystania z sieci drogowej nie jest sprzeczne z art. 3 dyrektywy 96/53, państwo to wskazuje, że to właśnie poprzez przewidziany w art. 64 i nast. prawa 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, których to dotyczy.

115 W tym względzie Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja przedstawiła rozpatrywany system zezwoleń nie do końca precyzyjnie, oraz wyjaśnia, że zezwolenia są udzielane przez zarządcę sieci dróg w przypadku zezwoleń kategorii I lub przez Dyrektora Generalnego ds. Dróg Krajowych i Autostrad w przypadku zezwoleń kategorii IV przeznaczonych dla rozpatrywanych dróg krajowych. Zezwolenia kategorii I są wydawane przewoźnikowi zgodnie ze złożonym wnioskiem na okres jednego miesiąca, sześciu miesięcy lub dwunastu miesięcy, bez wskazania konkretnych pojazdów. Każde zezwolenie jest wydawane w terminie maksymalnie siedmiu 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 dwudziestu czterech miesięcy i to w maksymalnym terminie trzech dni roboczych od dnia złożenia wniosku.

116 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej aby zagwarantować zainteresowanym pewność prawa, przewidziana w art. 64f ust. 1 prawa o ruchu drogowym maksymalna kwota opłaty w przypadku zezwoleń kategorii I została ustalona na 240 złotych polskich (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., najtańsze zezwolenie kategorii I, ważne dwanaście miesięcy, kosztuje 200 PLN (około 47 EUR), natomiast zezwolenie kategorii IV ważne dwanaście miesięcy kosztuje 2000 PLN (około 470 EUR), a zezwolenie ważne przez dwadzieścia cztery miesiące – 3000 PLN (około 705 EUR).

117 Konkludując, Rzeczpospolita Polska w swojej odpowiedzi na skargę wskazuje, że nie zgadza się z analizą Komisji, według której system ten jest kosztowny i czasochłonny, ponieważ jest on przejrzysty i ułatwia ruch przewoźników po sieci drogowej w jej całokształcie. Odrzuca ona ponadto stanowisko Komisji, zgodnie z którym brak zezwolenia skutkuje zakazem ruchu, gdyż istnieje możliwość wyboru innej drogi, na której odbywa się transport międzynarodowy.

118 W duplice państwo to 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. Państwo to dodaje, że zarzuty te są w każdym wypadku 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 transportowych. Podnosi ono, że ten przejrzysty i praktyczny system jest zgodny z ich oczekiwaniami i przed wniesieniem skarg do Komisji nie był on przedmiotem krytyki.

Ocena Trybunału

119 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE winien być określony w uzasadnionej opinii Komisji, w związku z czym skarga winna opierać się na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia (wyrok z dnia 10 listopada 2011 r., Komisja/Portugalia, C-212/09, EU:C:2011:717, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo), i że zgodnie z art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

120 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że dopiero na etapie repliki Komisja po raz pierwszy przedstawiła argument oparty na pośredniej dyskryminacji przewoźników pochodzących z innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich oraz na ograniczeniu swobody dokonywania usług transportu drogowego. W tych okolicznościach należy uznać te twierdzenia za niedopuszczalne.

121 Należy podnieść, że pojazdy odpowiadające dopuszczalnym wartościom nacisku osi określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 są uważane za „nienormatywne” w rozumieniu art. 2 pkt 35a prawa o ruchu drogowym, jeśli naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych przewidzianych dla danej drogi w polskich przepisach o drogach publicznych. Ruch pojazdu nienormatywnego po takich drogach jest zgodnie z art. 64 ust. 1 prawo o ruchu drogowym uzależniony od uzyskania specjalnego odpłatnego zezwolenia, które jest wydawane przez właściwy organ. Wobec tego art. 64 ust. 2 prawa o ruchu drogowym skutkuje tym, że przewóz pojazdem „nienormatywnym” ładunku podzielnego jest co do zasady zabroniony.

122 Wynika z tego, że na drogach publicznych, na których ma zastosowanie wynikające z polskich przepisów ograniczenie nacisku osi, ruch pojazdów odpowiadających dopuszczalnym wartościom nacisku osi określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 jest uzależniony od uzyskania specjalnego zezwolenia.

123 Ze względu na to, że dostęp tych pojazdów do dróg publicznych, na których mają zastosowanie wynikające z polskich przepisów ograniczenia nacisku osi, jest uzależniony od uzyskania takiego zezwolenia, a ograniczenia te są, jak wynika z pkt 69 i 88 niniejszego wyroku, sprzeczne z art. 3 i 7 dyrektywy 96/53 w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy, system udzielania zezwoleń należy uznać za sprzeczny również z przepisami tej dyrektywy, bez potrzeby orzekania w przedmiocie podnoszonych przez strony argumentów dotyczących szczegółowych zasad uzyskiwania takich zezwoleń.

124 W tych okolicznościach 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 w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy 96/53.

W przedmiocie kosztów

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

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) 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 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 tej dyrektywy 96/53.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

von Danwitz Jürimäe Lycourgos

Juhász Vajda

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 marca 2019 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts