



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 20 grudnia 2017 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Transport drogowy – Okres odpoczynku kierowcy – Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 – Artykuł 8 ust. 6 i 8 – Możliwość wykorzystania dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku poza bazą w pojeździe – Wyłączenie regularnych tygodniowych okresów odpoczynku

W sprawie C-102/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 4 lutego 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 lutego 2016 r., w postępowaniu:

Vaditrans BVBA

przeciwko

Belgische Staat

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: E. Levits, prezes izby, M. Berger (sprawozdawca) i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Vaditrans BVBA przez F. Vandena Bogaerde’a, advocaat,
- w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck oraz J. Van Holm, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz A. Lippstreu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez K. Kraavi-Käerdi, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez V. Ester Casas, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu francuskiego przez R. Coesme’a oraz D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez L.G. Knudsen, M. Menegattiego oraz R. van de Westelakena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez R. Wiemann oraz K. Michoel, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Hottiaux oraz F. Wilmana, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 lutego 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 8 ust. 8 rozporządzenia (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 zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. 2006, L 102, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Vaditrans BVBA a Belgische Staat (państwem belgijskim) w przedmiocie stwierdzenia nieważności Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzage het vervoer over de weg (dekretu królewskiego zmieniającego dekret królewski z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie zapłaty i zdeponowania kwoty pieniężnej przy stwierdzeniu określonych naruszeń w transporcie osób i towarów w ruchu drogowym) z dnia 19 kwietnia 2014 r. (*Moniteur belge* z dnia 11 czerwca 2014 r., s. 44159) (zwanego dalej „dekretem królewskim z dnia 19 kwietnia 2014 r.”), który przewidywał między innymi nałożenie kary w wysokości 1800 EUR na kierowców samochodów ciężarowych, którzy spędzają obowiązkowy tygodniowy okres odpoczynku w pojeździe, a nie poza nim.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z brzmieniem motywów 1, 17, 26 i 27 rozporządzenia nr 561/2006:
„1) W dziedzinie transportu drogowego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego [Dz.U. 1985, L 370, s. 1] miało na celu harmonizację warunków konkurencji pomiędzy różnymi rodzajami transportu lądowego, w szczególności w odniesieniu do sektora transportu drogowego, oraz poprawę warunków pracy i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy zapewnić i umacniać postęp w tych obszarach.

[...]

17) Niniejsze rozporządzenie ma na celu poprawę warunków socjalnych pracowników objętych jego zakresem, a także ogólną poprawę bezpieczeństwa drogowego. Służą temu głównie przepisy określające maksymalny dzienny, tygodniowy i przypadający w okresie każdych dwóch kolejnych tygodni czas prowadzenia pojazdu, przepis zobowiązujący kierowcę do korzystania z regularnego tygodniowego okresu odpoczynku co najmniej raz na dwa tygodnie oraz przepisy przewidujące, że w żadnym przypadku dzienny okres odpoczynku nie powinien być krótszy niż nieprzerwany okres dziewięciu godzin [...].

[...]

26) Państwa członkowskie powinny ustanowić przepisy dotyczące kar stosowanych w przypadku naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz zapewnić ich wykonanie. Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstraszające i niedyskryminujące. Wspólny zakres środków dostępnych państwom członkowskim powinien zawierać także możliwość unieruchomienia pojazdu w razie wykrycia poważnych naruszeń. Zawarte w niniejszym rozporządzeniu przepisy dotyczące kar lub postępowania nie powinny naruszać przepisów krajowych dotyczących ciężaru dowodu.

27) W interesie przejrzystego i skutecznego egzekwowania przepisów pożądanym jest ujednolicenie przepisów dotyczących odpowiedzialności przedsiębiorstw transportowych i kierowców z tytułu naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia. Odpowiedzialność taka może mieć w państwach członkowskich charakter karny, cywilny lub administracyjny, zależnie od okoliczności”.

4 Artykuł 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców wykonujących przewóz drogowy rzeczy i osób w celu ujednolicenia warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu drogowego, oraz w celu poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego. Niniejsze rozporządzenie ma na celu także przyczynienie się do polepszenia metod monitorowania i egzekwowania przepisów przez państwa członkowskie oraz poprawy warunków pracy w transporcie drogowym”.

5 Artykuł 4 lit. g) i h) rozporządzenia nr 561/2006 definiuje dzienny i tygodniowy okres odpoczynku:

„g) »dzienny okres odpoczynku« oznacza dzienny okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem, i obejmuje »regularny dzienny okres odpoczynku« lub »skrócony dzienny okres odpoczynku«:

- »regularny dzienny okres odpoczynku«: oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 11 godzin. Alternatywnie regularny dzienny okres odpoczynku można wykorzystać w dwóch częściach, z których pierwsza musi nieprzerwanie trwać co najmniej 3 godziny, a druga co najmniej 9 godzin,
- »skrócony dzienny okres odpoczynku«: oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 9 godzin, ale krócej niż 11 godzin;

h) »tygodniowy okres odpoczynku«: oznacza tygodniowy okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem, i obejmuje »regularny tygodniowy okres odpoczynku« lub »skrócony tygodniowy okres odpoczynku«:

- »regularny tygodniowy okres odpoczynku«: oznacza odpoczynek trwający co najmniej 45 godzin,

- »skrócony tygodniowy okres odpoczynku«: oznacza odpoczynek trwający krócej niż 45 godzin, który można, na warunkach ustalonych w art. 8 ust. 6, skrócić do nie mniej niż 24 kolejnych godzin [pełnych 24 godzin]”.

6 Artykuł 8 ust. 6 tego rozporządzenia stanowi:

„W ciągu dwóch kolejnych tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej:

- dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku lub
- jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny. Skrócenie to należy jednak skompensować równoważnym odpoczynkiem wykorzystanym jednorazowo przed końcem trzeciego tygodnia następującego po danym tygodniu.

Tygodniowy okres odpoczynku rozpoczyna się nie później niż po zakończeniu sześciu okresów 24-godzinnych, licząc od końca poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku”.

7 Artykuł 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi:

„Jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju”.

8 Artykuł 18 tego rozporządzenia stanowi:

„Państwa członkowskie podejmą środki niezbędne do wdrożenia niniejszego rozporządzenia”.

9 Artykuł 19 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące nakładania kar w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 oraz podejmą wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstraszające oraz niedyskryminujące. Jakikolwiek naruszenie niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 nie może powodować nałożenia więcej niż jednej kary lub prowadzenia więcej niż jednego postępowania [...]”.

Ustawodawstwo belgijskie

- 10 Jak wyjaśnia się w raporcie dla króla, poprzedzającym wydanie dekretu królewskiego z dnia 19 kwietnia 2014 r., dekret ten wpisuje się w plan działania, który Rada Ministrów przyjęła w dniu 28 listopada 2013 r., aby przeciwdziałać nieuczciwemu delegowaniu do Belgii pracowników, będących obywatelami innych państw członkowskich Unii, tak zwanemu dumpingowi socjalnemu.
- 11 Dekret królewski z dnia 19 kwietnia 2014 r. przewiduje z jednej strony wzrost wymiaru grzywny za naruszenie obowiązku posiadania w pojeździe listu przewozowego wystawionego dla przesyłki, a z drugiej strony wzrost wymiaru grzywny za naruszenie zakazu spędzania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe.

- 12 Artykuł 2 dekretu królewskiego z dnia 19 kwietnia 2014 r. stanowi:

„W dodatku 1 załącznika 1 [do dekretu królewskiego z dnia 19 lipca 2000 r.] do lit. c) »Okresy prowadzenia i odpoczynku«, dodaje się następujący pkt 8:

8	Regularny tygodniowy okres odpoczynku, którego należy bezwzględnie dotrzymać, spędzany jest w chwili kontroli w pojeździe.	– rozporządzenie (WE) nr 561/2006, art. 8 ust. 6 i 8, – AETR, art. 8.	1800 EUR
---	--	--	----------

”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 13 Vaditrans, przedsiębiorstwo transportowe z siedzibą w Belgii, wniosło w dniu 8 sierpnia 2014 r. do Raad van State (rada stanu, Belgia) skargę o stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego z dnia 19 kwietnia 2014 r., który może być podstawą wymierzenia kary grzywy w wysokości 1800 EUR wobec kierowcy samochodu ciężarowego, który spędza regularny tygodniowy odpoczynek w pojeździe.
- 14 W uzasadnieniu skargi Vaditrans podnosi, że art. 2 dekretu królewskiego z dnia 19 kwietnia 2014 r. jest sprzeczny z zasadą legalności kar, ponieważ przepis ten kara za spędzanie regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe, podczas gdy rozporządzenie nr 561/2006 nie formułuje takiego zakazu.
- 15 Natomiast państwo belgijskie, reprezentowane przez ministre de la Mobilité (ministra transportu), ocenia, że z rozporządzenia nr 561/2006 jasno wynika, że kierowca nie może spędzić regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe.
- 16 Sąd odsyłający stwierdza w tym zakresie, że dekret królewski z dnia 19 kwietnia 2014 r. opiera się na zasadzie, wyrażonej między innymi w art. 8 ust. 6 i 8 tego rozporządzenia, zgodnie z którą jest niedozwolone, by kierowca spędzał regularny tygodniowy okres odpoczynku w pojeździe. Nie pochyłając się w dalszym zakresie nad istotą zagadnienia, sąd odsyłający uważa, iż zasadność wspomnianej tezy jest wątpliwa oraz że rozpatrywane zagadnienia wymaga dokonania wykładni prawa Unii, co należy do właściwości Trybunału.
- 17 Sąd odsyłający jest również zdania, że dwie pozostałe kwestie, których także nie poddaje analizie, będą konsekwencją odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał na wyżej wymienione pytanie. W przypadku gdyby Trybunał miał udzielić na przedłożone pytanie odpowiedzi twierdzącej, zachodziłaby w jego mniemaniu potrzeba ustalenia, czy rozporządzenie nr 561/2006 jest zgodne z zasadą legalności kar przewidzianą w art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Na wypadek gdyby Trybunał miał udzielić odpowiedzi przeczącej, sąd odsyłający zastanawia się, czy państwo członkowskie może wprowadzić do swego wewnętrznego porządku prawnego zakaz taki jak zakaz sporny w postępowaniu głównym.
- 18 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w rozumieniu art. 8 ust. 6 tego rozporządzenia nie wolno kierowcy spędzać w pojeździe?

- 2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w związku z art. 19 tego rozporządzenia narusza w tym wypadku zawartą w art. 49 karty [...] zasadę legalności w prawie karnym przez to, że wspomniane przepisy rozporządzenia nie przewidują wyraźnego zakazu spędzania w pojeździe regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w rozumieniu art. 8 ust. 6 tego rozporządzenia?
- 3) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy rozporządzenie nr 561/2006 zezwala w tym wypadku państwowemu członkowskim na to, by w prawie krajowym ustaliły, iż zakazuje się spędzania w pojeździe regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w rozumieniu art. 8 ust. 6 tego rozporządzenia?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 19 Ustosunkowujący się to pytania pierwszego rządy belgijski, niemiecki, francuski i austriacki, jak i Komisja Europejska, są zdania, że art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 nie dopuszcza, by kierowca spędzał w pojeździe regularne tygodniowe okresy odpoczynku. Vaditrans, podobnie jak rządy hiszpański i estoński, stawiają tezę przeciwną.
- 20 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, ale również kontekst oraz cele uregulowań, których część on stanowi (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 lipca 2017 r., Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo), a gdy wymagają tego okoliczności, również ich genezę (wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 30).
- 21 Odnosząc się w pierwszej kolejności do brzmienia art. 8 ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia nr 561/2006, należy zwrócić uwagę, że przepis ten przewiduje, iż w ciągu dwóch kolejnych tygodni kierowca winien wykorzystać co najmniej dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku lub jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku, w którym to przypadku muszą zostać spełnione określone wymogi.
- 22 Artykuł 8 ust. 6 akapit drugi tego rozporządzenia stanowi dalej, że tygodniowy okres odpoczynku rozpoczyna się nie później niż po zakończeniu sześciu okresów 24-godzinnych, licząc od końca poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku.
- 23 Wreszcie art. 8 ust. 8 tego rozporządzenia przewiduje, że jeżeli kierowca dokona takiego wyboru,ienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy, a pojazd znajduje się na postoju.
- 24 Artykuł 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w świetle art. 4 tegoż rozporządzenia, w którym określono definicje wyrażeń użytych w tym rozporządzeniu.
- 25 Artykuł 4 lit. f) rozporządzenia nr 561/2006 definiuje „odpoczynek” jako „nieprzerwany okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem”.
- 26 Artykuł 4 lit. g) rozporządzenia nr 561/2006 definiuje wyrażenie „dzienny okres odpoczynku” jako „dzienny okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem”, oraz stanowi, że obejmuje on „regularny dzienny okres odpoczynku” i „skrócony dzienny okres odpoczynku”, które to wyrażenia zostały w sposób szczegółowy zdefiniowane w rozporządzeniu.

- 27 Zgodnie z brzmieniem art. 4 lit. h) tego rozporządzenia „tygodniowy okres odpoczynku” jest to „tygodniowy okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem” a pojęcie to obejmuje „regularny tygodniowy okres odpoczynku” i „skrócony tygodniowy okres odpoczynku”. W szczególności „regularny tygodniowy okres odpoczynku” oznacza „odpoczynek trwający co najmniej 45 godzin”, natomiast „skrócony tygodniowy okres odpoczynku” oznacza „odpoczynek trwający krócej niż 45 godzin, który można, na warunkach ustalonych w art. 8 ust. 6 [rozporządzenia nr 561/2006] skrócić do nie mniej niż 24 kolejnych godzin [pełnych 24 godzin]”.
- 28 Tym samym art. 4 lit. g) i h) rozporządzenia nr 561/2006 dokonuje rozróżnienia pomiędzy odpowiednim posługiwaniem się pojęciami dziennego okresu odpoczynku i tygodniowego okresu odpoczynku w zakresie, jakim okresy te mogą być regularne lub skrócone.
- 29 Wynika to w sposób oczywisty z brzmienia art. 8 ust. 6 akapit pierwszy tego rozporządzenia, w którym jest mowa zarówno o regularnym, jak i skróconym tygodniowym okresie odpoczynku. Natomiast w art. 8 ust. 6 akapit drugi ogranicza się do odwołania się do „tygodniowego okresu odpoczynku”, który tym samym obejmuje swym zakresem obydwa wyżej wymienione wyrażenia.
- 30 Artykuł 8 ust. 8 tego rozporządzenia powtarza rozróżnienie wprowadzone art. 4 lit. g) i h), odwołując się do „dziennego okresu odpoczynku”, który obejmuje swym zakresem zarówno regularne, jak i skrócone okresy dziennego odpoczynku, oraz do „skróconych tygodniowych okresów odpoczynku”.
- 31 Skoro art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 przewiduje wyraźnieienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, to sugeruje to, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku kierowcy nie wolno spędzać w pojeździe.
- 32 W istocie gdyby prawodawca Unii zamierzał objąć zakresem art. 8 ust. 8 tego rozporządzenia jednocześnie regularne tygodniowe okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, mógł równie dobrze poprzestać na użyciu wyrażenia „tygodniowe okresy odpoczynku”, aby objąć jego zakresem oba jego rodzaje.
- 33 Poza tym gdyby kierowca mógł spędzać w pojeździe wszystkie okresy odpoczynku, rozróżnienie przeprowadzone w art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 byłoby pozbawione sensu, a przepis ten traciłby w ten sposób swą skuteczność.
- 34 Taka wykładnia art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 znajduje potwierdzenie w genezie tego przepisu, w zakresie, w jakim pozwala ona prześledzić na podstawie zmian wprowadzonych do tego przepisu wolę prawodawcy Unii.
- 35 Ze względów szerzej przedstawionych przez rzecznika generalnego w pkt 45–51 opinii proces stanowienia art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 uprawnia wniosek, że prawodawca Unii miał oczywistą wolę wyłączenia regularnych tygodniowych okresów odpoczynku z zakresu zastosowania tego przepisu.
- 36 Pozostaje tym samym stwierdzić, że pierwotna propozycja Komisji dotycząca art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 [początkowo art. 8 ust. 6; zob. propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych dotyczących transportu drogowego, COM(2001) 573 wersja ostateczna z dnia 12 października 2001 r. (Dz.U. 2002, C 51 E, s. 234)] dotyczyła wszystkich okresów odpoczynku – tak dziennych, jak i tygodniowych, pod warunkiem że, po pierwsze, pojazd był wyposażony w odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy, a po drugie, znajdował się na postoju.
- 37 Jednakże, ponieważ Parlament Europejski w rezolucji ustawodawczej z dnia 14 stycznia 2003 r. dotyczącej projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. 2004, C 38 E,

s. 152) usunął z tekstu tego przepisu odniesienie do tygodniowych okresów odpoczynku ze względu na fakt, iż bez tej zmiany nowy system powodowałby w szczególności niewłaściwą sytuację sanitarną i niewystarczający komfort kierowców, Komisja zaproponowała kompromis, zgodnie z którym wyłącznie skrócony tygodniowy okres odpoczynku poza bazą można spędzić w pojeździe (zob. art. 8 ust. 6 oraz pkt 26 uzasadnienia, COM(2003) 490 wersja ostateczna).

- 38 To właśnie podejście zostało przyjęte we wspólnym stanowisku przez Radę Unii Europejskiej, i mimo że Parlament zamierzał ponownie dokonać zmiany [rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2005 r., dotycząca wspólnego stanowiska Rady mającego na celu przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 2135/98 (Dz.U. 2006, C 33 E, s. 424)], zostało ostatecznie przyjęte we wspólnym projekcie zatwierdzonym przez Komitet pojednawczy (Doc PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31 stycznia 2006 r.; rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego, z dnia 2 lutego 2006 r.; Doc 7580/06, z dnia 21 marca 2006 r.), w tym brzmienie przysłego art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006.
- 39 Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o kontekst, w jaki wpisuje się art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, należy wskazać, że potwierdza on powyższą wykładnię.
- 40 W istocie jak wynika z pkt 21–33 niniejszego wyroku, niektóre przepisy rozporządzenia nr 561/2006, w niniejszym przypadku art. 4 lit. f) i g), tak jak art. 8 ust. 6 tego rozporządzenia, który definiuje pojęcia użyte w art. 8 ust. 8 tego samego rozporządzenia, nie mogą być poddawane innej wykładni, jako że stwarza to ryzyko podważenia struktury, która wiąże ze sobą poszczególne przepisy.
- 41 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o cel art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, należy stwierdzić, że potwierdza on również wykładnię przyjętą w pkt 31–33 niniejszego wyroku.
- 42 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem rozporządzenie nr 561/2006, zgodnie ze swym motywem 17 i art. 1, ma na celu poprawę warunków pracy pracowników sektora transportu drogowego, ogólną poprawę bezpieczeństwa drogowego oraz ujednolicenie warunków konkurencji w odniesieniu do sektora transportu drogowego. (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 25; z dnia 9 czerwca 2016 r., Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 21).
- 43 Wykładnia, zgodnie z którą art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 zakazuje kierowcy spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, w sposób oczywisty zmierza do osiągnięcia celów rozporządzenia polegających na poprawie warunków pracy kierowców i bezpieczeństwa drogowego. Uzasadnienie przedstawione przez Parlament Europejski w rezolucji legislacyjnej z dnia 14 stycznia 2003 r. potwierdza tę tezę
- 44 W tym względzie należy również zauważyć, że chociaż, jak wskazała Komisja w swojej opinii z dnia 27 grudnia 2005 r., [COM(2005) 0301 wersja ostateczna] projektowanie pojazdów znacznie się rozwinęło w ciągu 20 lat poprzedzających wydanie opinii oraz że projektowanie kabin z pewnością rozwinęło się jeszcze bardziej w przeciągu ostatnich lat, pozostaje jednak faktem, że kabina ciężarówki nie wydaje się być miejscem odpoczynku dostosowanym do okresów odpoczynku dłuższych niż dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku. Kierowcy powinni mieć możliwość spędzenia regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w miejscu, które zapewnia dostosowane do tego i odpowiednie warunki zakwaterowania.
- 45 W tym kontekście należy również podkreślić, że dokonanie wykładni art. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w ten sposób, że kierowca może spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku w pojeździe, oznaczałoby, że kierowca może spędzać całość przysługujących mu okresów odpoczynku w kabinie swego pojazdu. Przy takim założeniu okresy odpoczynku tego kierowcy odbywałyby się w miejscu,

które nie zapewnia odpowiednich warunków zakwaterowania. Taka wykładnia art. 8 rozporządzenia nr 561/2006 nie przyczyniałaby się do osiągnięcia celu poprawy warunków pracy kierowców realizowanego tym rozporządzeniem.

- 46 Vaditrans oraz rząd estoński podnoszą, że wykładnia taka może skutkować ewentualnym pogorszeniem warunków, w jakich kierowcy mogą spędzać tygodniowe okresy wypoczynku. Ponadto może być trudno wykazać fakt przestrzegania tego wymogu, ponieważ obowiązki administracyjne kierowców pojazdów znacznie się zwiększyły.
- 47 Należy stwierdzić w tym względzie, że wprowadzie rozporządzenie nr 561/2006 nie zawiera żadnego przepisu, który wyraźnie regulowałby sposób, w jaki kierowca pojazdu powinien spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku, niemniej jednak uwagi przedstawione przez Vaditrans i rząd estoński nie mogą, jak zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 62 opinii, uzasadniać nieprzestrzegania bezwzględnie obowiązujących przepisów tego rozporządzenia dotyczących czasu odpoczynku kierowców.
- 48 Mając na względzie powyższe rozważania, należy na pierwsze przedstawione Trybunałowi pytanie udzielić odpowiedzi, że wykładni art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy dokonywać w taki sposób, że kierowca nie może spędzać w pojeździe regularnych tygodniowych okresów odpoczynku, do których odnosi się art. 8 ust. 6.

W przedmiocie pytania drugiego

- 49 Odnosząc się do pytania drugiego, Vaditrans oraz rząd hiszpański, proponują udzielenie odpowiedzi twierdzącej, podnosząc, że wobec braku wyraźnych przepisów w tym zakresie wykładnia rozporządzenia nr 561/2006, która wyklucza spędzanie przez kierowcę regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, jest równoznaczna z zabronioną przez zasadę legalności wykładnią a contrario lub per analogiam.
- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (nullum crimen, nulla poena sine lege), przewidziana między innymi w art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze karty, która jest szczególnym wyrazem ogólnej zasady pewności prawnej, stanowi, że nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia.
- 51 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada ta wymaga, aby przepisy Unii definiowały w jasny sposób naruszenia i grożące za nie kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli podmiot prawa na podstawie brzmienia danego przepisu, a w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy, jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (zob. w szczególności wyroki z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 71; a także z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar nie można zatem interpretować w ten sposób, że zakazuje ona stopniowego uszczegóławiania zasad odpowiedzialności karnej w drodze wykładni sądowej w poszczególnych sprawach, o ile rezultat tej wykładni był w rozsądny sposób przewidywalny w chwili, gdy dokonano naruszenia, w szczególności z uwagi na wykładnię przyjmowaną ówczesnie w orzecznictwie dotyczącym danego przepisu (wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 53 Należy zatem stwierdzić, że jak wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 formułuje zakaz spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, nie przewidując jednak jakiegokolwiek kary w tym zakresie. Artykuł 19 tego rozporządzenia również nie określa kar, natomiast nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia kar za naruszenie tego rozporządzenia oraz podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia ich stosowania.
- 54 Kary te, jak wynika również z motywu 26 rozporządzenia nr 561/2006, muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające i niedyskryminujące. Chociaż art. 19 tego rozporządzenia nakłada na państwa członkowskie obowiązek spełnienia dodatkowych warunków w zakresie stanowienia przepisów przewidujących kary za naruszenie tego rozporządzenia, to jednak obowiązki te nie mają żadnego wpływu na charakter kar, co potwierdza motyw 27 tego rozporządzenia, zgodnie z którym kary stosowane przez państwa członkowskie za naruszenie tego rozporządzenia mogą mieć charakter karny, cywilny lub administracyjny, zależnie od okoliczności.
- 55 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jeżeli rozporządzenie Unii nie zawiera żadnego szczególnego przepisu przewidującego karę za naruszenie lub odesłanie w tym zakresie do krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, art. 4 ust. 3 traktatu UE zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia stosowania i skuteczności prawa Unii. Zgodnie z tym orzecznictwem mimo iż państwa członkowskie zachowują swobodę wyboru kar, winny one w szczególności czuwać nad tym, by naruszenia prawa Unii były karane w sposób analogiczny i przy zastosowaniu procedur analogicznych do tych, które mają zastosowanie do naruszeń prawa krajowego o podobnym charakterze i ciężarze, przy czym kara musi być w każdym wypadku skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 1990 r., Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, pkt 17; z dnia 27 marca 2014 r., LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 W tym kontekście należy wskazać, że Trybunał wielokrotnie dokonywał wykładni aktów prawa wtórnego, które nakładają na państwa członkowskie obowiązek stanowienia kar w celu zapewnienia skutecznego wykonania tych aktów w świetle zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Zgodnie z tym orzecznictwem dyrektywa nie może samoistnie skutkować, niezależnie od wewnętrznej ustawy państwa członkowskiego wydanej w celu jej wykonania, powstaniem lub zaostreniem odpowiedzialności karnej osób, które naruszyły jej postanowienia (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., X, C-60/02, EU:C:2004:10, pkt 61).
- 57 Z orzecznictwa tego wynika również, że wnioskiwane zastosowane przez Trybunał do dyrektyw może być stosowane do rozporządzeń – norm, które ze względu na swój charakter nie wymagają krajowych środków transpozycji – jeżeli rozporządzenia te dają państwom członkowskim prawo do stanowienia kar za naruszenia przewidzianych w nich zakazów (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., X, C-60/02, EU:C:2004:10, pkt 62).
- 58 Tym samym, jako że zgodnie z rozporządzeniem nr 561/2006 na państwach członkowskich spoczywa obowiązek stanowienia kar za naruszanie tego rozporządzenia, państwa te dysponują pewną swobodą uznania co do charakteru stosowanych kar (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, pkt 34).
- 59 Wynika stąd, że analiza pytania drugiego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność rozporządzenia nr 561/2006 w świetle zasady legalności w prawie karnym, przewidzianej w art. 49 ust. 1 karty.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 60 W świetle odpowiedzi na pierwsze pytanie i ze względu na przedstawione powyżej uwagi nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

W przedmiocie kosztów

- 61 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Wykładni art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia (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 zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, należy dokonywać w taki sposób, że kierowca nie może spędzać w pojeździe regularnych tygodniowych okresów odpoczynku, do których odnosi się art. 8 ust. 6.
- 2) Analiza pytania drugiego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w świetle zasady legalności w prawie karnym, przewidzianej w art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Podpisy