



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 2 lutego 2017 r.¹

Sprawa C-102/16

Vaditrans BVBA
przeciwko
Belgische Staat

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport drogowy – Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 –
Okresy odpoczynku kierowcy – Artykuł 8 ust. 6 – Artykuł 8 ust. 8 – Artykuł 19 – Okoliczności,
w których okresy odpoczynku mogą być wykorzystane w pojeździe – Karta praw podstawowych Unii
Europejskiej – Artykuł 49

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, przedłożony Trybunałowi przez Raad van State (radę stanu, Belgia) zasadniczo dotyczy zagadnienia, czy art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego² zakazuje spędzania przez kierowców regularnych okresów odpoczynku przewidzianych w tym rozporządzeniu w pojeździe. Sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy określone przepisy rozporządzenia nr 561/2006 naruszają zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, przewidzianą w art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

2. Nie należy zakładać, iż niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie zagadnień technicznych polityki Unii w zakresie transportu drogowego. Wiąże się ona z rozważeniem złożonych zagadnień społecznych, mających ogromne znaczenie dla codziennego życia obywateli Unii i dla państw członkowskich, takich jak zapewnienie bezpieczeństwa na drogach europejskich i ochrona pracowników.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Artykuł 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi:

„6. W ciągu dwóch kolejnych tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej:

– dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku lub

¹ Język oryginału: angielski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. 2006, L 102, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 561/2006”).

- 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.

[...]

8. 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”.

4. Artykuł 19 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi:

„1. 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. [...]”.

B. Prawo krajowe

5. Mające znaczenie dla sprawy przepisy prawa krajowego zostały ustanowione w dekrecie królewskim z dnia 19 kwietnia 2014 r. zmieniającym 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 drogowym³ (zwanym dalej „zaskarżonym dekretem”)⁴.

6. Artykuł 2 zaskarżonego dekretu 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 art. 8 ust. 8.	1 800 EUR«”.
		– AETR, art. 8.	

II. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

7. Vaditrans BVBA (zwana dalej „stroną skarżącą” lub „skarżącą”) jest belgijskim przewoźnikiem drogowym.

³ *Belgisch Staatsblad* z dnia 11 czerwca 2014 r., s. 44159.

⁴ Jak wyjaśnia się w raporcie dla króla załączonym do tegoż dekretu, zaskarżony dekret włącza się w plan działania, który belgijska rada ministrów przyjęła w dniu 28 listopada 2013 r. przeciwko nieuczciwemu delegowaniu pracowników UE do Belgii, tak zwanemu dumpingowi socjalnemu.

8. W dniu 8 sierpnia 2014 r. skarżąca wniosła skargę do Raad van State (rady stanu), poprzez którą zmierza do stwierdzenia nieważności zaskarżonego dekretu. Artykuł 2 zaskarżonego dekretu przewiduje nałożenie grzywny w wysokości 1 800 EUR przy naruszeniu przez kierowców zakazu spędzania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe.

9. W uzasadnieniu skargi skarżąca kwestionuje dorozumianą wykładnię art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 zawartą w art. 2 zaskarżonego dekretu. Ów przepis zaskarżonego dekretu opiera się na założeniu, że zgodnie z rozporządzeniem nr 561/2006 regularny tygodniowy okres odpoczynku nie może być spędzany w pojeździe. Skarżąca podnosi, że wykładnia taka opiera się na zasadzie argumentacji a contrario naruszającej zasadę legalności w prawie karnym.

10. Belgische Staat (państwo belgijskie, strona pozwana) podnosi, że art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 zakazuje spędzania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku przewidzianego w tymże rozporządzeniu w pojeździe, w związku z czym art. 2 zaskarżonego dekretu nie narusza zasady legalności w prawie karnym.

11. W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła 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 spędzać w pojeździe?
- 2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 8 ust. 6 i 8 w związku z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 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 przeczącej na pytanie pierwsze: czy rozporządzenie nr 561/2006 zezwala w tym wypadku państwom 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?”.

12. Uwagi na piśmie przedstawiły Trybunałowi skarżąca, rządy austriacki, belgijski, estoński, francuski, niemiecki i hiszpański oraz Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska.

III. Ocena

13. Doszedłem do wniosku, iż art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku przewidzianych w tym rozporządzeniu kierowcom nie wolno spędzać w pojeździe. Doszedłem także do wniosku, że art. 8 ust. 6 i 8 w związku z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 nie narusza zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, zawartej w art. 49 karty. Mając na względzie powyższe wnioski, udzielenie przeze mnie odpowiedzi na pytanie trzecie będzie miało jedynie znaczenie, jeżeli Trybunał nie podzieli mojej odpowiedzi na pytanie pierwsze. Moje rozumowanie przedstawiam poniżej; w pierwszej kolejności odniosę się jednak do pewnych zagadnień wstępnych w przedmiocie dopuszczalności, podniesionych przez Radę i skarżącą.

A. *Dopuszczalność*

14. Rada zastanawia się nad dopuszczalnością pytania drugiego z uwagi na okoliczność, że sąd odsyłający nie wyjaśnił, zgodnie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, dlaczego powziął wątpliwości odnośnie do ważności określonych przepisów rozporządzenia nr 561/2006 ani też, w jaki sposób orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności tych przepisów przyczyniłoby się do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Ponadto skarżąca kwestionuje znaczenie pytania trzeciego dla sprawy.

15. W moim przekonaniu przedłożone pytania są dopuszczalne z następujących powodów:

16. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności zasady prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania⁵.

17. Co więcej, należy w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału, a także z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁶, z idei współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, wynika, że sąd krajowy przedstawia w swoim odesłaniu prejudycjalnym dokładne powody, dla których uważa, że odpowiedź na jego pytania dotyczące wykładni lub ważności niektórych przepisów prawa Unii jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu. Jest zatem istotne, by sąd krajowy wskazał w szczególności dokładne powody, które doprowadziły do powstania wątpliwości w przedmiocie ważności danych przepisów prawa Unii, i przedstawił podstawy nieważności, które w związku z tym mogą być jego zdaniem przyjęte⁷.

18. W niniejszej sprawie sąd odsyłający stwierdził, że niezbędna jest mu wykładnia właściwych przepisów rozporządzenia nr 561/2006 w celu rozstrzygnięcia jednego z zarzutów skarżącej.

19. Sąd odsyłający zwraca przy tym uwagę na art. 267 akapit trzeci TFUE, który zobowiązuje sąd lub trybunał krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego – taki jak Raad van State (rada stanu) – do odesłania pytań do Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie wykładni i ważności prawa Unii, jeśli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku.

20. Sąd odsyłający stwierdza, iż w zależności od orzeczenia Trybunału w przedmiocie wykładni właściwych przepisów rozporządzenia nr 561/2006 „powstaje pytanie”, czy wspomniane przepisy naruszają zasadę legalności w prawie karnym, zawartą w art. 49 karty, ponieważ nie przewidują wprost zakazu spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe.

⁵ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25).

⁶ Artykuł 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości stanowi, iż poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera między innymi „omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym”. Zobacz także *Zalecenia dla sądów krajowych, dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym* (Dz.U. 2016, C 439, s. 1), pkt 7, 15.

⁷ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 24, 25).

21. W związku z powyższym sąd odsyłający przedstawił w sposób wystarczająco dokładny powody, które doprowadziły do powstania wątpliwości w przedmiocie ważności właściwych przepisów rozporządzenia nr 561/2006⁸, i przedstawił podstawy nieważności, które mogą być jego zdaniem przyjęte, co umożliwia Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi.

22. Co więcej, rządy belgijski, francuski, niemiecki i hiszpański, a także Parlament Europejski, Rada i Komisja miały skuteczną możliwość przedstawienia swoich stanowisk w przedmiocie przedłożonego Trybunałowi zagadnienia ważności.

23. Wreszcie nic w postanowieniu odsyłającym nie wskazuje, że pytania nie pozostają w związku ze stanem faktycznym bądź że dotyczą one czysto hipotetycznego zagadnienia. W konsekwencji brak jest wystarczających podstaw do obalenia domniemania posiadania przez postanowienie odsyłające znaczenia dla sprawy.

24. W świetle powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że pytania przedłożone w niniejszej sprawie przez Raad van State (radę stanu) są dopuszczalne.

B. W przedmiocie pytania pierwszego

25. Trybunał nie miał jeszcze sposobności odniesienia się wprost do zagadnienia, czy art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularne tygodniowe okresy odpoczynku w rozumieniu art. 8 ust. 6 mogą być spędzane w pojeździe⁹.

26. Rządy austriacki, belgijski, francuski i niemiecki, a także Komisja twierdzą, iż art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku kierowcy nie wolno spędzać w pojeździe¹⁰, natomiast skarżąca oraz rządy estoński i hiszpański przyjęły stanowiska przeciwne.

27. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część¹¹. Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni¹².

28. Na tej podstawie dochodzę do wniosku, iż art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku nie wolno spędzać w pojeździe. Poniżej przedstawiam uzasadnienie swojej konkluzji.

⁸ Zobacz wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, pkt 12–20).

⁹ W postanowieniu z dnia 18 lutego 2016 r., Š. i in. (C-325/15, EU:C:2016:107, pkt 22–37), Trybunał orzekł, iż podobne pytanie było oczywiście niedopuszczalne z tej przyczyny, że nie zostało wystarczająco uzasadnione.

¹⁰ W szczególności rząd belgijski powołuje się na odpowiedź Komisji na zapytanie parlamentarne, w której stwierdziła: „W przypadku regularnych tygodniowych okresów odpoczynku kierowca nie może spędzać tego czasu w pojeździe” (zapytanie parlamentarne E-4333/2007 z dnia 3 października 2007 r., akapit drugi). Od tamtej pory Komisja udzieliła odpowiedzi na szereg zapytań na temat niniejszego zagadnienia, z których wiele zawiera podobne stwierdzenia (zob. np. zapytania parlamentarne: E-005884/2014 z dnia 9 września 2014 r., pkt 1 akapit drugi; E-006597/2014 i E-007161/14 z dnia 23 października 2014 r., akapit pierwszy; E-000351/2015 z dnia 3 marca 2015 r., akapit pierwszy), natomiast w jednej z ostatnich odpowiedzi Komisja wskazuje, że zagadnienie to nie jest oczywiste (zapytanie parlamentarne E-010601/2015 z dnia 17 września 2015 r., akapit drugi).

¹¹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan, (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 35); z dnia 13 października 2016 r., Mikołajczyk (C-294/15, EU:C:2016:772, pkt 26).

¹² Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 października 2016 r., Komisja/Niemcy (C-220/15, EU:C:2016:815, pkt 39).

1. Brzmienie

29. Jak można zauważyć w pkt 3 powyżej, art. 8 ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia nr 561/2006 określa zasadę, że 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, w którym to przypadku muszą zostać spełnione określone wymogi. Artykuł 8 ust. 6 akapit drugi rozporządzenia nr 561/2006 dalej stanowi: „Tygodniowy okres odpoczynku rozpoczyna się nie później niż po zakończeniu sześciu okresów 24-godzinnych, licząc od końca poprzedniego tygodniowego okresu odpoczynku”.

30. 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”.

31. Artykuł 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w świetle art. 4 tegoż rozporządzenia, w którym określono definicje wyrażen używanych w treści rozporządzenia.

32. Artykuł 4 lit. f) rozporządzenia nr 561/2006 definiuje „odpoczynek” jako „nieprzerwany okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem”.

33. 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.

34. Artykuł 4 lit. h) rozporządzenia nr 561/2006 definiuje „tygodniowy okres odpoczynku” jako „tygodniowy okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem”, oraz stanowi, że obejmuje on „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 godziny, który można, na warunkach ustalonych w art. 8 ust. 6, skrócić do nie mniej niż 24 kolejnych godzin”.

35. Tym sposobem art. 4 lit. g) i h) rozporządzenia nr 561/2006 czyni rozróżnienie pomiędzy regularnym a skróconym dziennym okresem odpoczynku oraz regularnym a skróconym tygodniowym okresem odpoczynku w tym rozporządzeniu.

36. Wynika to w sposób oczywisty z brzmienia art. 8 ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia nr 561/2006, w którym jest mowa zarówno o regularnym, jak i skróconym tygodniowym okresie odpoczynku. Natomiast w art. 8 ust. 6 akapit drugi rozporządzenia nr 561/2006 jest mowa o „tygodniowym okresie odpoczynku”, który tym samym obejmuje swym zakresem obydwa wyżej wymienione wyrażenia.

37. Wynika to również w sposób oczywisty z brzmienia art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006. W związku z odesłaniem do „dziennych okresów odpoczynku” w art. 8 ust. 8, które obejmują zarówno regularne, jak i skrócone dzienne okresy odpoczynku, w zestawieniu ze „skróconymi tygodniowymi okresami odpoczynku, brzmienie tego przepisu silnie przemawia za tym, że regularne tygodniowe okresy odpoczynku wyłączone są spod jego zakresu. Zdaje się, iż jeżeli prawodawca Unii zamierzałby objąć regularne tygodniowe okresy odpoczynku, jak i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku w art. 8 ust. 8, to posłużyłby się wyrażeniem „tygodniowe okresy odpoczynku” w celu ujęcia obydwu wyrażen.

38. Dokonanie wykładni art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w ten sposób, że obejmuje on swym zakresem regularny tygodniowy okres odpoczynku, spowodowałoby, że brzmienie art. 8 ust. 8 stałoby się nielogiczne i zbędne. Nielogiczne byłoby również interpretowanie art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w ten sposób, że zezwala on kierowcy na spędzanie regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe przy zachowaniu mniej surowych warunków niż warunków, które należy spełnić w przypadku dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku.

39. Wbrew argumentacji skarżącej wykładnia art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 w ten sposób, że kierowca nie może spędzać regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, bynajmniej nie jest sprzeczna z definicją wyrażenia „odpoczynek”, określoną w art. 4 lit. f) tego rozporządzenia poprzez ograniczenie sposobu, w jaki kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem. Słownictwo to znajduje się również w definicjach dziennych i tygodniowych okresów odpoczynków w art. 4 lit. g) i h), które zostało przeniesione do norm określonych w art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006.

40. W związku z powyższym można wnosić, iż skoro w tekście art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 przewidziano wyłącznieienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, art. 8 ust. 6 i 8 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że kierowcy nie wolno spędzać regularnych tygodniowych okresów odpoczynku, o których mowa w art. 8 ust. 6, w pojeździe.

41. Ujmując rzecz inaczej, skoro art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 przewiduje wyraźnieienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, to sugeruje to a contrario, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku kierowcy nie wolno spędzać w pojeździe.

42. Taka argumentacja a contrario nie jest bezprecedensowa w orzecznictwie Trybunału dotyczącym rozporządzenia nr 561/2006. Na przykład w wyroku Eurospeed¹³ Trybunał uznał, iż zważywszy, że art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze tego rozporządzenia przewiduje wyraźnie, iż możliwość nałożenia przez właściwe organy państwa członkowskiego kary na przedsiębiorstwo lub na kierowcę za naruszenie tego rozporządzenia istnieje, „nawet gdy naruszenie takie miało miejsce na terytorium innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego”, oznacza to a contrario, że państwo członkowskie jest w każdym razie uprawnione do nałożenia kary albo na przedsiębiorstwo, albo na kierowcę, albo na przedsiębiorstwo i kierowcę za naruszenie popełnione na jego terytorium.

2. *Geneza*

43. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału geneza aktu lub przepisu prawa Unii również może być użyteczna przy ustalaniu zamiaru prawodawcy Unii leżącego u podstaw tego aktu lub szczególnego przepisu, a tym samym potwierdzić dokonaną wykładnię¹⁴. Taka sytuacja zachodzi, zwłaszcza gdy została wprowadzona zmiana w rozpatrywanym przepisie prawa Unii w trakcie procesu decyzyjnego, z którego można wnosić o zamiarze prawodawcy Unii¹⁵.

44. W niniejszej sprawie geneza art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi mocny dowód na okoliczność, że prawodawca Unii zamierzał wyłączyć regularne tygodniowe okresy odpoczynku z zakresu tego przepisu.

¹³ Wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, pkt 33).

¹⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy, C-525/12 (EU:C:2014:2202, pkt 47); z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 26).

¹⁵ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239, pkt 33); opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:206, pkt 79–82).

45. Pierwotny wniosek Komisji, który doprowadził do przyjęcia rozporządzenia nr 561/2006¹⁶, stanowił: „Dzienne i tygodniowe okresy odpoczynku mogą być wykorzystywane w pojeździe, jeśli jest on wyposażony w odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i znajduje się na postoju”¹⁷.

46. Parlament Europejski w pierwszym czytaniu skreślił wyrazy odnoszące się do tygodniowych okresów odpoczynku w tym przepisie¹⁸. Uzasadnienie brzmiało: „W pojeździe na postoju mogą być spędzane dzienne okresy odpoczynku, lecz nie tygodniowe okresy odpoczynku. Pozwolenie na spędzanie tygodniowych okresów odpoczynku w taki sposób stanowiłoby pogorszenie w porównaniu z obecnie obowiązującym rozporządzeniem, przy czym byłoby nieodpowiednie dla zachowania przez kierowcę higieny i dobrego samopoczucia”¹⁹.

47. W zmienionym wniosku Komisja przyjęła „rozwiązanie kompromisowe”, przedkładając wniosek, iż tylko skrócony tygodniowy okres odpoczynku wykorzystywany poza bazą mógłby być spędzany w pojeździe²⁰.

48. We wspólnym stanowisku Rada przyjęła takie podejście, wskazując, że „jako kompromis Rada przyjęła przepis stwierdzający, że w pojeździe można wykorzystać jedynie *skrócone* tygodniowe okresy odpoczynku”²¹.

49. W drugim czytaniu Parlament Europejski ponownie zmienił przepis w ten sposób, że jest w nim mowa tylko o dziennych okresach odpoczynku, wskazując: „Skreśla się możliwość spędzania przez kierowcę skróconych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe”²².

50. W opinii na temat tych zmian Komisja nadal stała „na stanowisku, że skrócony tygodniowy odpoczynek może odbywać się w odpowiednio wyposażonym pojeździe, ponieważ w ciągu ostatnich dwudziestu lat w pojazdach wprowadzono znaczne ulepszenia”²³.

51. We wspólnym tekście zaaprobowanym przez Komitet Pojedynczy zostało przyjęte obecne brzmienie art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006²⁴.

52. Z odrzucenia pierwotnego wniosku Komisji oraz z uzgodnienia włączenia tylko dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku poza bazą można wnosić, że prawodawca Unii zamierzał wyłączyć regularne tygodniowe okresy odpoczynku z zakresu stosowania art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006.

16 Pierwotnie art. 11 ust. 5 rozporządzenia Rady (EWG) nr 543/69 z dnia 25 marca 1969 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. 1969, L 77, s. 49) stanowił: „Dzienny okres odpoczynku wykorzystywany jest poza pojazdem. Jeśli jednak pojazd jest wyposażony w miejsce do spania, to wówczas okres odpoczynku może być wykorzystany na tym miejscu do spania, a pojazd znajduje się na postoju”. Następnie art. 8 ust. 7 rozporządzenia 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 319), które uchyliło rozporządzenie nr 543/69, stanowił: „Dzienny okres odpoczynku może być wykorzystywany w pojeździe, jeśli jest on wyposażony w miejsce do spania i znajduje się na postoju”.

17 COM(2001) 573 wersja ostateczna z dnia 12 października 2001 r. W pkt 3.14 opinii nt. tego wniosku (Dz.U. 2002, C 221, s. 19), Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził, iż „byłoby wskazane, aby tygodniowy okres odpoczynku spędzany był poza pojazdem”.

18 Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2003 r. (Dz.U. 2004, C 38 E, s. 152).

19 Raport Parlamentu Europejskiego z dnia 12 listopada 2002 r., A5-0388/2002 wersja ostateczna, opinia Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych z dnia 29 maja 2002 r., poprawka 22.

20 Uzasadnienie, COM(2003) 490 wersja ostateczna z dnia 11 sierpnia 2003 r., pkt 26.

21 Wspólne stanowisko Rady, Doc 11337/2/04 REV 2 z dnia 9 grudnia 2004 r., s. 19, Doc 11337/2/04 REV 2 ADD 1 z dnia 9 grudnia 2004 r., s. 5.

22 Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2006, C 33 E, s. 424); raport Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2005 r., A6-0076/2005 wersja ostateczna, poprawka 31.

23 COM(2005) 301 wersja ostateczna z dnia 27 czerwca 2005 r., pkt 4.2.2, akapit pierwszy.

24 Wspólny tekst zaaprobowany przez Komitet Pojedynczy, Doc PE-CONS 3671/3/05 REV 3 z dnia 31 stycznia 2006 r.; rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2006 r.; Doc 7580/06 z dnia 21 marca 2006 r.

3. Ogólna systematyka oraz kontekst

53. Jak mówiłem to już w mojej opinii w sprawie Pinckernelle²⁵, ogólna systematyka i kontekst przepisu prawa Unii obejmuje między innymi analizę kontekstu danego przepisu w odniesieniu do pozostałych przepisów tego samego aktu prawa Unii, jak również innych aktów prawa Unii powiązanych lub pozostających w istotnym związku z rozpatrywanym aktem prawa Unii.

54. Po pierwsze, analiza pozostałych ustępów art. 8 rozporządzenia nr 561/2006²⁶ oraz niektórych motywów preambuły²⁷ tegoż rozporządzenia stanowią dowód na to, iż prawodawca Unii zamierzał dokonać rozróżnienia pomiędzy wyrażeniami „regularny tygodniowy okres odpoczynku” i „skrócony tygodniowy okres odpoczynku” a wyrażeniem o charakterze ogólnym „tygodniowy okres odpoczynku”.

55. Po drugie, co się tyczy aktów powiązanych, rząd estoński twierdzi, że wykladnia art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w taki sposób, iż kierowcy wolno spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku w pojeździe, znajduje potwierdzenie w dyrektywie 2006/22/WE²⁸ oraz w określonych aktach przyjętych przez Komisję na podstawie tej dyrektywy. Podnosi się, iż taki jest właśnie stan rzeczy, gdyż załączniki do tych aktów nie odwołują się do naruszenia art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w związku ze spędzaniem przez kierowcę regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe.

56. Rozporządzenie nr 561/2006 jest jednym z czterech wzajemnie powiązanych aktów prawnych, ustanawiających przepisy socjalne w transporcie drogowym i zasady ich egzekwowania²⁹. Dyrektywa 2002/15/WE³⁰ zawiera uzupełniające przepisy o organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego; rozporządzenie (UE) nr 165/2014³¹ dotyczy tachografów stosowanych w transporcie drogowym; natomiast dyrektywa 2006/22³² określa minimalne warunki wykonania wyżej wymienionych przepisów.

25 Opinia rzecznika generalnego E. Tanchewa w sprawie Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Zobacz w szczególności art. 8 ust. 3 i 6a rozporządzenia nr 561/2006.

27 Zobacz w szczególności motyw 34 rozporządzenia nr 561/2006.

28 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EEG (Dz.U. 2006, L 102, s. 35) (zwana dalej „dyrektywą 2006/22”).

29 Zobacz najnowsze sprawozdanie Komisji w sprawie wykonania rozporządzenia nr 561/2006, COM(2014) 709 final z dnia 21 listopada 2014 r., s. 2.

30 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. 2002, L 80, s. 35 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 224).

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

32 Zobacz przypis 28 niniejszej opinii.

57. Dyrektywa 2006/22 zawierała załącznik III z wykazem, „niemającym charakteru wyczerpującego”, stanowiącym wskazówkę, co powinno być uznawane za naruszenie obecnie obowiązujących przepisów rozporządzenia nr 561/2006 i rozporządzenia nr 165/2014. Rzeczony załącznik III został następnie zastąpiony nowym załącznikiem zawartym w dyrektywie Komisji 2009/5/WE³³, który określa wytyczne dotyczące ogólnego zakresu naruszeń przepisów obu wyżej wymienionych rozporządzeń, z podziałem na kategorie w zależności od ich wagi³⁴. Rozporządzenie (UE) 2016/403³⁵ wprowadza dalsze zmiany w załączniku III do dyrektywy 2006/22 poprzez zmianę poziomu wagi określonych naruszeń³⁶.

58. Z powyższego wynika, iż ani dyrektywa 2006/22, ani kolejne akty przyjęte dotychczas na podstawie tej dyrektywy nie zmierzają do określenia w sposób kompleksowy bądź wyczerpujący wszystkich możliwych naruszeń rozporządzenia nr 561/2006. Wobec powyższego, moim zdaniem, argumentacja oparta na braku odesłania do naruszenia art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w związku ze spędzaniem przez kierowcę regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe nie jest przekonująca.

4. Cel

59. Rozporządzenie nr 561/2006 zgodnie z 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 drogowego³⁷.

60. Jak wskazano w uwagach rządów belgijskiego, francuskiego i niemieckiego oraz Komisji, wykładnia art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006, która wyklucza możliwość spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku przez kierowcę w pojeździe, przyczynia się do realizacji celów tego rozporządzenia: poprawy warunków pracy kierowców i bezpieczeństwa drogowego. Wyrazem powyższego jest uzasadnienie skreślenia przez Parlament tygodniowych okresów odpoczynków w pierwotnym wniosku w celu zapobieżenia pogorszeniu warunków pracy³⁸.

61. Skarżąca i rząd estoński podnoszą, iż skutkiem takiej wykładni art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 może być właśnie znaczniejsze pogorszenie warunków pracy kierowcy, niż w przypadku gdyby miał możliwość spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, przy czym taki wymóg jest trudny do udowodnienia.

62. Rozporządzenie nr 561/2006 nie określa wprost zasad, w jaki sposób kierowca może spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku. Zagadnienia takie jak podnoszone powyżej mogą być rozstrzygane przez państwa członkowskie albo w ramach procesu podejmowania decyzji przez Unię, w zależności od przypadku. Nie dają one jednak powodów do nieprzestrzegania przepisów o okresach odpoczynku kierowców w rozporządzeniu nr 561/2006.

33 Dyrektywa Komisji 2009/5/WE z dnia 30 stycznia 2009 r. zmieniająca załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym (Dz.U. 2009, L 29, s. 45).

34 Zobacz sprawozdanie Komisji, COM(2009) 225 wersja ostateczna z dnia 15 maja 2009 r., s. 2.

35 Rozporządzenie Komisji z dnia 18 marca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniające załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2016, L 74, s. 8) (zwane dalej „rozporządzeniem Komisji 2016/403”).

36 Rozporządzenie Komisji 2016/403, motyw 11 i art. 2.

37 Zobacz w tym względzie 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); z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 21). Artykuł 1 rozporządzenia nr 561/2006 dalej stanowi: „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”.

38 Zobacz pkt 46 niniejszej opinii.

63. Faktycznie niniejsze zagadnienie będące przedmiotem postępowania przed Trybunałem pojawiło się w ramach konsultacji publicznych na temat ulepszenia przepisów prawa socjalnego Unii w transporcie drogowym, przeprowadzonych przez Komisję od dnia 5 września 2016 r. do dnia 11 grudnia 2016 r.³⁹.

64. W ocenie ex post przepisów prawa socjalnego Unii w transporcie drogowym i ich egzekwowania⁴⁰ zbadano stosowanie art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 przez państwa członkowskie⁴¹. Z załącznika wynika⁴², że badanie to wykazało, iż wśród 24 badanych państw członkowskich⁴³ w 19 państwach członkowskich nie zezwala się kierowcom na spędzanie regularnego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe⁴⁴, natomiast w 8 państwach członkowskich zezwala się na powyższe⁴⁵ (przy czym w 3 państwach członkowskich obie odpowiedzi mają zastosowanie)⁴⁶.

65. Wspomniane wyżej badanie porównawcze wskazuje, że taka wykładnia art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006, która wyklucza możliwość spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku przez kierowcę w pojeździe, odpowiada stanowisku przyjętemu w większości państw członkowskich.

66. W świetle powyższych rozważań dochodzę do wniosku, iż 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 nie wolno kierowcy spędzać w pojeździe.

C. W przedmiocie pytania drugiego

67. W razie udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie pierwsze w ten sposób, że art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, iż regularnych tygodniowych okresów odpoczynku nie wolno kierowcy spędzać w pojeździe, sąd odsyłający poprzez pytanie drugie w istocie zmierza do ustalenia, czy art. 8 ust. 6 i 8 w związku z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 są nieważne z uwagi na naruszenie zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, przewidzianej w art. 49 karty, skoro żaden z tych przepisów nie stanowi wprost, że kierowcy nie wolno spędzać regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe.

68. Skarżąca i rząd hiszpański podnoszą, iż na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W szczególności skarżąca uważa, iż w 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.

69. Rządy belgijski, francuski i niemiecki, Parlament Europejski, Rada oraz Komisja podnoszą, iż wyżej wymienione przepisy nie są nieważne, gdyż to do państw członkowskich należy ustanawianie właściwych kar z tytułu naruszenia rozporządzenia nr 561/2006. Jest to zatem zagadnienie prawa krajowego, a nie prawa Unii.

39 Dostępne na stronie internetowej https://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road_en. Wśród zainteresowanych podmiotów zostały przeprowadzone dwa kwestionariusze, które zawierały pytania nt. tego zagadnienia. Zobacz kwestionariusz ogólny, pytania 14 i 20, oraz kwestionariusz specjalistyczny, pytania 13 i 21.

40 Komisja Europejska, *Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement. Final report. Study contract no. MOVE/D3/2014-256, June 2016*, tekst dostępny na stronie <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf> (zwany dalej „Study...”).

41 Zobacz w szczególności *Study...*, s. 28, 63–65, 71, 134–135.

42 *Study...*, załącznik A, sekcja 9.1.1, s. 209–210.

43 Spośród łącznie 26 państw, w tym Norwegii i Szwajcarii. Irlandia, Włochy, Malta i Hiszpania nie zostały wymienione.

44 Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja oraz Zjednoczone Królestwo.

45 Bułgaria, Chorwacja, Niemcy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Polska oraz Słowacja.

46 Chorwacja, Polska oraz Słowacja.

70. Uważam, że należy odrzucić argumentację kwestionującą ważność art. 8 ust. 6 i 8 w związku z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 związaną z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, przewidzianą w art. 49 karty. Poniżej przedstawiam moje rozumowanie.

71. Artykuł 49 ust. 1 zdanie pierwsze karty stanowi: „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia”⁴⁷.

72. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), zagwarantowana w art. 49 karty, będąca szczególnym wyrazem ogólnej zasady pewności prawa, wymaga, aby przepisy Unii definiowały w jasny sposób naruszenia i grożące za nie kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu i, o ile zajdzie potrzeba, na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej⁴⁸.

73. 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 mając na uwadze wykładnię przyjmowaną ówczesnie w orzecznictwie dotyczącym danego przepisu prawnego⁴⁹. Uważam, iż dokonanie wykładni art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w ten sposób, że kierowcy nie wolno spędzać regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, spełnia powyższe parametry.

74. Niemniej w każdym razie uważam, iż konieczna jest jasność, co się tyczy zaskarżonego aktu i konsekwencji wynikających zeń w odniesieniu do zastosowania karty.

75. W niniejszej sprawie rozporządzenie nr 561/2006 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia sankcji karnych w przypadku jego naruszenia. Państwowi członkowskim przyznano raczej *możliwość* karania naruszeń rozporządzenia nr 561/2006 w drodze sankcji karnej⁵⁰.

47 Artykuł 49 ust. 1 (z wyjątkiem zdania ostatniego) i ust. 2 karty odpowiadają art. 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zobacz **Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych** (Dz.U. 2007, C 303, s. 17): wyjaśnienie odnoszące się do art. 49 i wyjaśnienie odnoszące się do art. 52, pkt 1 tiret dwunaste.

48 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in. (C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 70–71 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 29 marca 2011 r., ThyssenKrupp Nirosta/Komisja (C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 80); a także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Tarico i in. (C-105/14, EU:C:2015:293, pkt 113). Zobacz także w szczególności wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 21 października 2013 r. w sprawie Del Río Prada przeciwko Hiszpanii, CE:ECHR:2013JUD004275009, §§ 77–80 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 października 2015 r. w sprawie Vasiliaszkas przeciwko Litwie, CE:ECHR:2015JUD003534305, § 154 i przytoczone tam orzecznictwo.

49 Zobacz np. wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja (C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 października 2015 r. w sprawie Vasiliaszkas przeciwko Litwie, CE:ECHR:2015JUD003534305, § 155 i przytoczone tam orzecznictwo.

50 Zgodnie z motywem 26, art. 18 oraz art. 19 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 561/2006 państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia przepisów dotyczących nakładania kar w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia oraz do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia ich stosowania; kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające i niedyskryminujące, przy czym mogą one obejmować kary pieniężne. Ponadto zgodnie z motywem 27 rozporządzenia nr 561/2006 odpowiedzialność przedsiębiorstw transportowych i kierowców z tytułu naruszenia przepisów rozporządzenia nr 561/2006 „może mieć w państwach członkowskich charakter karny, cywilny lub administracyjny, zależnie od okoliczności”. W świetle tych przepisów Trybunał orzekł, iż celem, do którego realizacji zmierza rozporządzenie nr 561/2006, nie jest harmonizacja kar, lecz że rozporządzenie to pozostawia państwowi członkowskim swobodę co do podejmowanych środków oraz kar niezbędnych do jego stosowania. Z brzmienia motywu 27 tego rozporządzenia także wynika jednoznacznie, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w odniesieniu do charakteru stosowanych kar. Wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 25, 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

76. W tej sytuacji, mając na uwadze okoliczności faktyczne sprawy, nie można powoływać się na art. 49 karty w celu zaskarżenia ważności art. 8 ust. 6 i 8 w związku z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006⁵¹. Jeżeli jednak państwo członkowskie postanowiło wykonać rozporządzenie nr 561/2006 z zastosowaniem sankcji karnych, to wówczas art. 51 ust. 1 karty zobowiązuje zainteresowane państwa członkowskie do uszanowania wszystkich przepisów karty, w tym art. 49 i wyrażonej w nim zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar.

77. Sąd odsyłający nie podniósł kwestii zgodności art. 2 zaskarżonego dekretu z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, zawartą w art. 49 karty. W związku z powyższym moim zdaniem zagadnienie to wykracza poza ramy postanowienia odsyłającego w niniejszej sprawie. Zagadnienie, czy właściwe przepisy prawa krajowego są zgodne z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, należy do sądu odsyłającego. Sąd ten jest oczywiście uprawniony do przedłożenia kolejnego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

D. W przedmiocie pytania trzeciego

78. W razie udzielenia odpowiedzi przez Trybunał na pytanie pierwsze, że art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, iż kierowcy wolno spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku w pojeździe, sąd odsyłający poprzez pytanie trzecie zasadniczo zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 561/2006 zezwala na wprowadzanie przepisów prawa krajowego, takich jak art. 2 zaskarżonego dekretu, zabraniających spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe.

79. W sekcji III.B mojej opinii doszedłem do wniosku, iż art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularnych tygodniowych okresów odpoczynku nie wolno spędzać w pojeździe. W razie udzielenia przez Trybunał takiej odpowiedzi na pytanie pierwsze nie zachodzi potrzeba udzielania odpowiedzi na to pytanie.

80. Niemniej pomocniczo przedstawię swoją opinię w przedmiocie pytania trzeciego.

81. Skarżąca, rządy estoński i hiszpański oraz Komisja podnoszą, iż na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Rząd hiszpański uważa, iż to do prawodawcy Unii należy określenie takiego zakazu, w związku z czym państwa członkowskie nie mogą tego uczynić samodzielnie. Rząd estoński i Komisja podkreślają w szczególności, iż taki zakaz nie wchodzi w zakres ograniczonych możliwości przyznanych państwom członkowskim w przepisach rozporządzenia nr 561/2006, w związku z czym pozwolenie państwom członkowskim na przyjmowanie w tym zakresie szczegółowych przepisów stałoby w sprzeczności z celem rozporządzenia, to jest harmonizacją warunków konkurencji w sektorze transportu drogowego.

82. Rządy belgijski i niemiecki twierdzą, iż na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Rząd belgijski podkreśla w szczególności, że jest właściwy do ustanowienia takiego zakazu, co znajduje uzasadnienie w tym, iż służy on ważnemu interesowi ochrony pracowników, na przykład jako środek przeciwko dumpingowi socjalnemu, oraz zapewnieniu bezpieczeństwa drogowego. Rząd niemiecki wskazuje, że państwa członkowskie są właściwe do przyjmowania przepisów mających na celu

⁵¹ Innymi słowy, niniejsza sprawa nie przypomina sporu, który zmierza do przeprowadzenia w trybie postępowania prejudycjalnego kontroli sądowej ważności aktu prawa Unii w związku z naruszeniem praw podstawowych przewidzianych w karcie, lecz spór związany z wykładnią prawa Unii przez państwo członkowskie. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 kwietnia 2014 r., *Digital Rights Ireland i in.* (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238); z dnia 4 maja 2016 r., *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 152–165).

uniemożliwienie powstania niebezpiecznych sytuacji lub nadużyć, takich jak związanych z miejscem odpoczynku lub parkingami dla kierowców, w związku z czym taki zakaz stanowi użyteczne uzupełnienie związane z realizacją celów rozporządzenia, jakimi są ochrona kierowców i poprawa bezpieczeństwa drogowego.

83. Wyrażam pogląd, iż w przypadku dokonania wykładni art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 w ten sposób, że jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, może on spędzać tygodniowe (jak również dzienne) okresy odpoczynku w pojeździe, to wówczas państwowym członkowskim nie wolno ustanawiać w prawie krajowym zakazu spędzania przez kierowców regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe. W tych okolicznościach zakaz taki stanowiłby bezpośrednie naruszenie tego przepisu zinterpretowanego w ten sposób przez Trybunał, to znaczy poprzez zakazanie kierowcy czegoś, co jest dozwolone na podstawie przepisów art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006⁵².

84. W związku z powyższym dochodzę do wniosku, iż w razie stwierdzenia przez Trybunał, że art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, iż kierowcy wolno spędzać regularne tygodniowe okresy odpoczynku w pojeździe, to wówczas rozporządzenie nr 561/2006 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym kierowcy spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, takim jak art. 2 zaskarżonego dekrety.

IV. Wnioski

85. Uwzględniając powyższe rozważania, proponuję, by Trybunał udzielił na pytania skierowane przez Raad van State (radę stanu, Belgia) następujących odpowiedzi:

- 1) Artykuł 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) Analiza pytania drugiego nie ujawniła żadnych czynników wpływających na ważność art. 8 ust. 6 i 8 w związku z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 w świetle zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, wyrażonej w art. 49 karty.
- 3) Nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.

Pomocniczo, jeśli przyjąć, iż art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia nr 561/2006 należy interpretować w ten sposób, że regularne tygodniowe okresy odpoczynku wolno kierowcy spędzać w pojeździe, rozporządzenie nr 561/2006 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym kierowcy spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, takim jak art. 2 zaskarżonego dekrety.

⁵² Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 15 lipca 1964 r., Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 585, w szczególności s. 593–594); z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).