

Bruksela, dnia 21.11.2014 r.  
COM(2014) 709 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie wykonania w 2011-2012 r. rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz dyrektywy 2002/15/WE w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego**

**(27. sprawozdanie Komisji w sprawie wdrażania przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego)**  
{SWD(2014) 342 final}

## **I. Wprowadzenie**

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd realizacji przez państwa członkowskie czterech wzajemnie powiązanych aktów prawnych, ustanawiających przepisy socjalne w transporcie drogowym i zasady ich egzekwowania. Właściwe akty ustawodawcze są następujące: rozporządzenie (WE) nr 561/2006<sup>1</sup>, ustanawiające przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw oraz okresów odpoczynku dla kierowców zawodowych; dyrektywa 2006/22/WE<sup>2</sup>, określająca minimalne wymogi w zakresie egzekwowania tych przepisów; rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85<sup>3</sup> w sprawie urządzeń rejestrujących, tj. głównych narzędzi kontroli przestrzegania przez kierowców przepisów socjalnych, oraz dyrektywa 2002/15/WE<sup>4</sup>, określająca przepisy uzupełniające w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (zwana dalej „dyrektywą dotyczącą czasu pracy w transporcie drogowym”).

W art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 zobowiązuje się państwa członkowskie do przekazywania co dwa lata informacji niezbędnych Komisji do sporządzenia sprawozdania dotyczącego stosowania tego rozporządzenia i postępów w tej dziedzinie. Art. 13 dyrektywy 2002/15/WE przewiduje, że państwa członkowskie powinny przedstawić Komisji sprawozdania w sprawie wykonania tej dyrektywy, wskazując poglądy obu stron branży. Sprawozdania w sprawie dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 mogą być prezentowane w ramach jednego dokumentu, ponieważ oba te akty ustawodawcze obejmują ten sam dwuletni okres sprawozdawczy i ustanawiają przepisy uzupełniające dla kierowców zawodowych.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje lata 2011-2012. Opiera się ono głównie na krajowych sprawozdaniach, których termin składania upłynął w dniu 30 września 2013 r. Celem sprawozdania jest przedstawienie przeglądu tego, w jaki sposób państwa członkowskie

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

<sup>2</sup> Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 36).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. L 370 z 31.12.1985, s. 8) uchylone rozporządzeniem (UE) nr 165/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s.1).

<sup>4</sup> Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 35).

wdrożyły wyżej wymienione akty ustawodawcze oraz zwrócenie uwagi na kluczowe wyzwania w zakresie egzekwowania i stosowania obowiązujących przepisów. Sprawozdanie zawiera zarówno dane ilościowe, jak i jakościowe, obejmujące kontrole drogowe i kontrole na terenie przedsiębiorstw, stwierdzone wykroczenia, jak również informacje na temat wdrożenia dyrektywy dotyczącej czasu pracy w transporcie drogowym. Sprawozdaniu Komisji towarzyszy dokument roboczy służb Komisji, który zawiera dodatkowe informacje dotyczące kar, współpracy między państwami członkowskimi, uwagi przedstawione przez organy kontrolne i szczegółowe dane statystyczne.

Sprawozdanie składa się z czterech sekcji, które obejmują różne aspekty wdrażania przepisów socjalnych. Sekcja I zawiera podsumowanie informacji na temat jakości i terminowości przekazywanych danych krajowych. W sekcji II dokonano pełnej analizy dostarczonych przez państwa członkowskie krajowych danych ilościowych dotyczących kontroli i wykroczeń, a w sekcji III opisano proces wdrażania przez nie dyrektywy 2002/15/WE. W sekcji IV przedstawiono najważniejsze wnioski.

Cele i kluczowe przepisy socjalne w zakresie transportu drogowego, jak również inne kwestie oraz szczegółowe dane statystyczne dotyczące wyników przeprowadzonych kontroli, są opisane w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania.

### **Przekazywanie danych**

Krajowe sprawozdania z wykonania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 powinny być przekazywane na standardowym formularzu określonym w decyzji Komisji 2009/810/WE<sup>5</sup>. Formularz ten zawiera wymagania w zakresie sprawozdawczości w odniesieniu do obu tych aktów prawnych, a poprzez interaktywny format sprawozdawczy gromadzi dane ilościowe i jakościowe, które stanowią kluczowy wkład do niniejszego sprawozdania.

Komisja zauważa, że w porównaniu z poprzednimi latami państwa członkowskie zasadniczo przedstawiły sprawozdania krajowe lepszej jakości i przekazały je terminowo, i chciałaby je zachęcić do dalszych działań w tym kierunku. Dotyczy to w szczególności danych na temat wykonania rozporządzenia (WE) nr 561/2005. Bardziej szczegółowy opis przekazywania danych znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania (zwanym dalej „dokumentem towarzyszącym”).

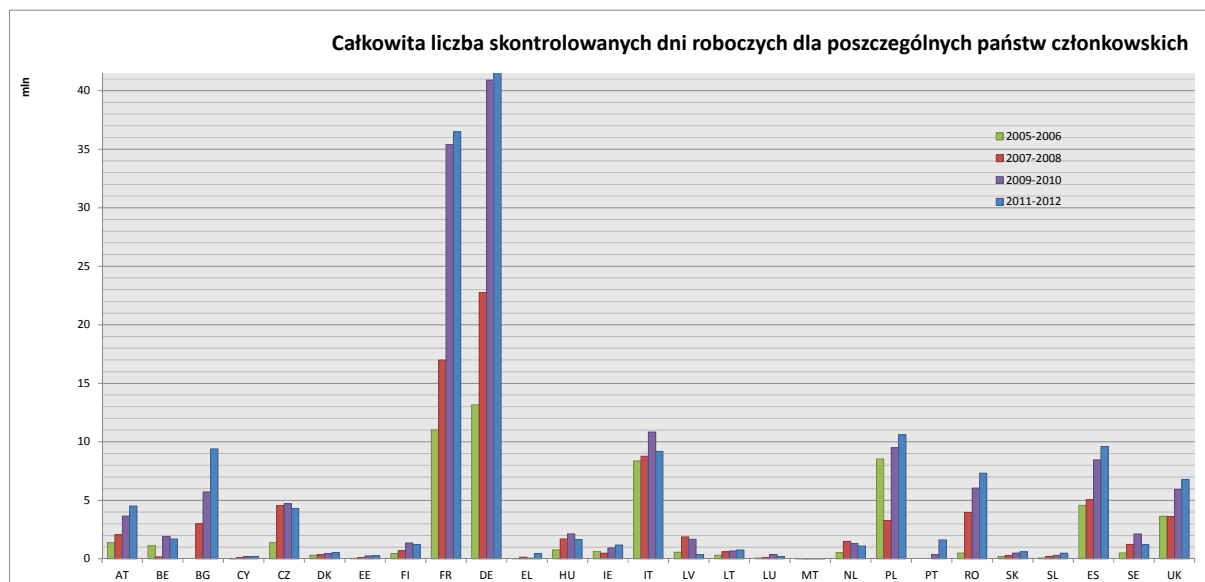
---

<sup>5</sup> Decyzja Komisji 2009/810/WE z dnia 22 września 2008 r. ustalająca znormalizowany formularz sprawozdawczy przewidziany w art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 289 z 5.11.2009, s. 9).

## II. Analiza danych dotyczących wykonania rozporządzenia (WE) nr 561/2006

### 1. Kontrole

Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/22/WE minimalna liczba kontroli w latach 2011-2012 powinna obejmować co najmniej 3 % dni przepracowanych przez kierowców pojazdów objętych zakresem stosowania rozporządzeń (EWG) nr 561/2006 i (EWG) nr 3821/85<sup>6</sup>.



**Wykres 1 – Całkowita liczba skontrolowanych dni roboczych dla poszczególnych państw członkowskich**

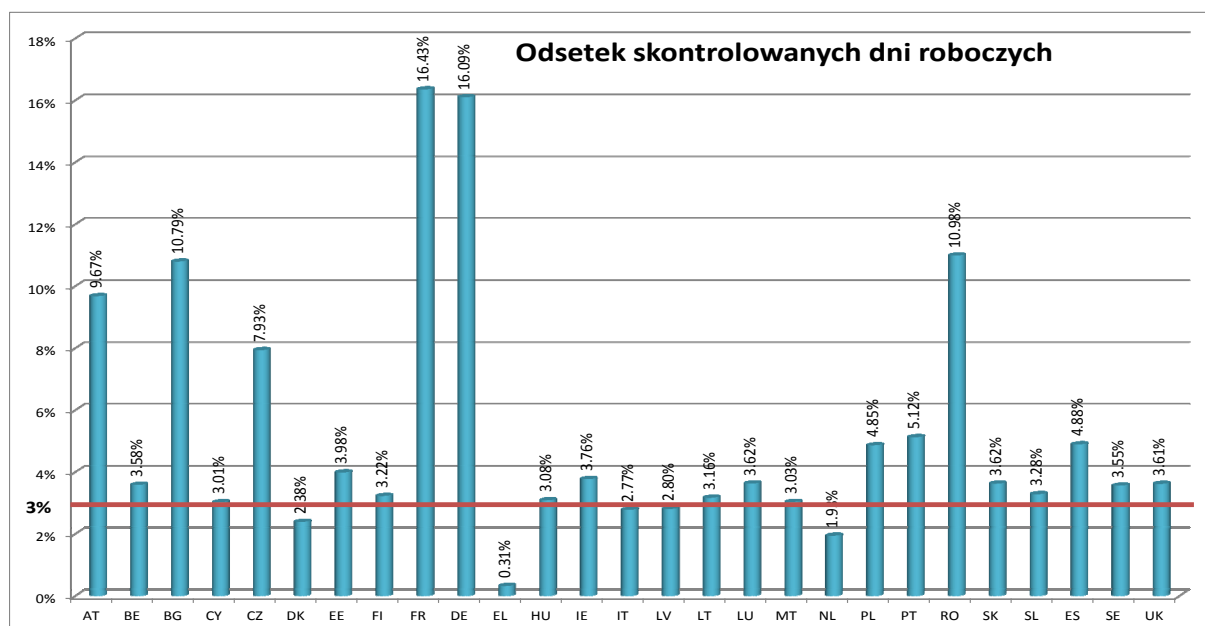
Wykres 1 przedstawia liczbę skontrolowanych dni roboczych w każdym państwie członkowskim w bieżącym okresie sprawozdawczym oraz w poprzednich okresach sprawozdawczych. **Odnotowano wzrost średniej całkowitej liczby skontrolowanych dni roboczych w UE o 8,7% z poziomu prawie 146 mln do około 158,6 mln skontrolowanych dni roboczych.** Wzrost ten potwierdza ogólne zaangażowanie państw członkowskich w zwiększenie kontroli nad przestrzeganiem przepisów socjalnych w transporcie drogowym. Należy przy tym zauważyć, że we wszystkich państwach członkowskich wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez znacznie niższą liczbę funkcjonariuszy służb kontrolnych.

Jeżeli chodzi o liczbę dni roboczych, w których faktycznie dokonano kontroli, w porównaniu z minimalną liczbą dni roboczych, w których należy dokonać kontroli (wykres 2), można zauważyć, że większość państw członkowskich przeprowadziło więcej kontroli niż wymaga tego dyrektywa 2006/22/WE. Państwa członkowskie, takie jak Grecja, Holandia, Dania,

<sup>6</sup> Minimalny odsetek kontroli jest obliczany oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego, na podstawie całkowitej liczby dni przepracowanych na kierowcę w ciągu dwóch lat i całkowitej liczby pojazdów objętych tymi rozporządzeniami. Te dwa elementy są mnożone przez siebie nawzajem dając całkowitą liczbę dni przepracowanych przez kierowców pojazdów objętych zakresem tych rozporządzeń. Ustalono, że 3 % tej liczby stanowi minimalną liczbę kontroli, które należy przeprowadzić w każdym z państw członkowskich.

Włochy i Łotwa, które nie spełniły kryterium progu, wzywa się do podjęcia stosownych środków naprawczych w celu zaradzenia tej sytuacji. Komisja zbada konieczność podjęcia działań w celu zapewnienia prawidłowego stosowania dyrektywy 2006/22/WE.

Szczegółowy opis zgodności z progiem został przedstawiony w dokumencie towarzyszącym.



**Wykres 2: Odsetek skontrolowanych dni roboczych dla poszczególnych państw członkowskich**

Jeśli chodzi o rodzaj kontroli, art. 2 dyrektywy 2006/22/WE określa stosunek liczby kontroli drogowych (wyrażonej w liczbie dni roboczych, w których należy dokonać kontroli) do liczby kontroli na terenie przedsiębiorstw; liczby te powinny wynieść co najmniej, odpowiednio, 30 % i 50 %. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/22/WE stosunek ten jest obliczany na podstawie liczby kontroli faktycznie przeprowadzonych przez każde państwo członkowskie, nie zaś na podstawie minimalnej liczby dni roboczych podlegających kontroli. Niemniej jednak w bieżącym okresie sprawozdawczym większość przeprowadzonych kontroli to kontrole drogowe. **Średnio 80 % wszystkich kontroli to kontrole drogowe, co wskazuje na niewielką poprawę w porównaniu z 82 % w poprzednim okresie sprawozdawczym.** Tylko Irlandia osiągnęła wynik poniżej progu określonego dla kontroli drogowych.

### 1.1 Kontrole drogowe

W latach 2011 i 2012 podczas kontroli drogowych skontrolowano łącznie ponad 8,6<sup>7</sup> mln pojazdów i ok. 8,7 mln kierowców. Wartości te spadły odpowiednio o 11,3 % i 19,4 % w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego, co jest spowodowane odpowiednim wzrostem ilości kontroli na terenie przedsiębiorstw. Liczba kierowców jest większa niż liczba

<sup>7</sup> Dania nie przedstawiła liczby pojazdów poddanych kontroli drogowej.

pojazdów z dwóch powodów: występują załogi dwuosobowe, a także brak jest w tym zakresie danych z Danii dotyczących liczby pojazdów poddanych kontroli drogowej.

Kontrole w państwach członkowskich w większości dotyczyły pojazdów i kierowców z danego kraju – odpowiednio 69 % i 68 % wszystkich pojazdów lub kierowców skontrolowanych na drogach. Tylko w ośmiu państwach członkowskich, mianowicie w Austrii, we Francji, na Węgrzech, w Belgii, na Litwie, w Luksemburgu, na Malcie i na Słowenii, schemat ten jest odwrotny, tj. skontrolowano więcej kierowców lub pojazdów zagranicznych niż krajowych. W niektórych przypadkach można to przypisać wielkości lub położeniu geograficznemu tych państw członkowskich. Szczegółowe dane zawarte są w dokumencie towarzyszącym. Ponieważ niedyskryminacja jest jedną z podstawowych zasad traktatów UE, Komisja może rozważyć podjęcie odpowiednich środków, aby zapewnić równe traktowanie kierowców i przewoźników w państwach członkowskich, w których kontroli dokonuje się częściej w odniesieniu do kierowców i przewoźników będących nierezydentami.

## 1.2 Kontrole na terenie przedsiębiorstw

Liczba przedsiębiorstw skontrolowanych przez państwa członkowskie wyraźnie wzrosła osiągając poziom ponad dwukrotnie wyższy niż w okresie sprawozdawczym 2007-2008. W latach 2011-2012 skontrolowano ich 146 000<sup>8</sup>, co oznacza wzrost o 42 % w porównaniu ze 103 000 w poprzednim okresie sprawozdawczym. Na terenie przedsiębiorstw dokonano kontroli ponad 31,7 mln dni roboczych, co oznacza, że stopa wzrostu zmalała, ponieważ wzrost odnotowany między okresem sprawozdawczym 2007-2008 a 2009-2010 wyniósł 79 %, podczas gdy wzrost między obecnym a ostatnim okresem wyniósł 20 %. Dynamika tych zmian jest powiązana ze wzrostem minimalnych progów, który miał miejsce w poprzednich okresach sprawozdawczych<sup>9</sup>. W związku z tym zarówno ogólny wzrost liczby dni roboczych, w których dokonano kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw o 8,7 %, jak i spadek liczby kontroli drogowych pojazdów i kierowców przyczyniły się do bardziej intensywnej działalności na terenie przedsiębiorstw.

## **2. Wykroczenia**

Wszystkie państwa członkowskie dostarczyły danych dotyczących stwierdzonych wykroczeń, choć na różnym poziomie szczegółowości. **Po utrzymującej się wyraźnej tendencji wzrostowej w odniesieniu do liczby zarejestrowanych wykroczeń na poziomie Europy w ciągu ostatnich 6 lat, co jest związane ze wzrostem minimalnej liczby dni, w których należy dokonać kontroli, w obecnym okresie sprawozdawczym tendencja jest odwrotna – odnotowano 14 % spadek liczby stwierdzonych wykroczeń w porównaniu z poprzednim okresem.** Wynik ten należy rozpatrywać w kontekście wzrostu liczby

---

<sup>8</sup> Finlandia nie przedstawiła danych dotyczących liczby kontroli na terenie przedsiębiorstw w okresie sprawozdawczym 2011-2012. W latach 2009-2010 Finlandia, Luksemburg, Hiszpania i Szwecja nie przekazały danych na temat liczby przedsiębiorstw poddanych kontroli.

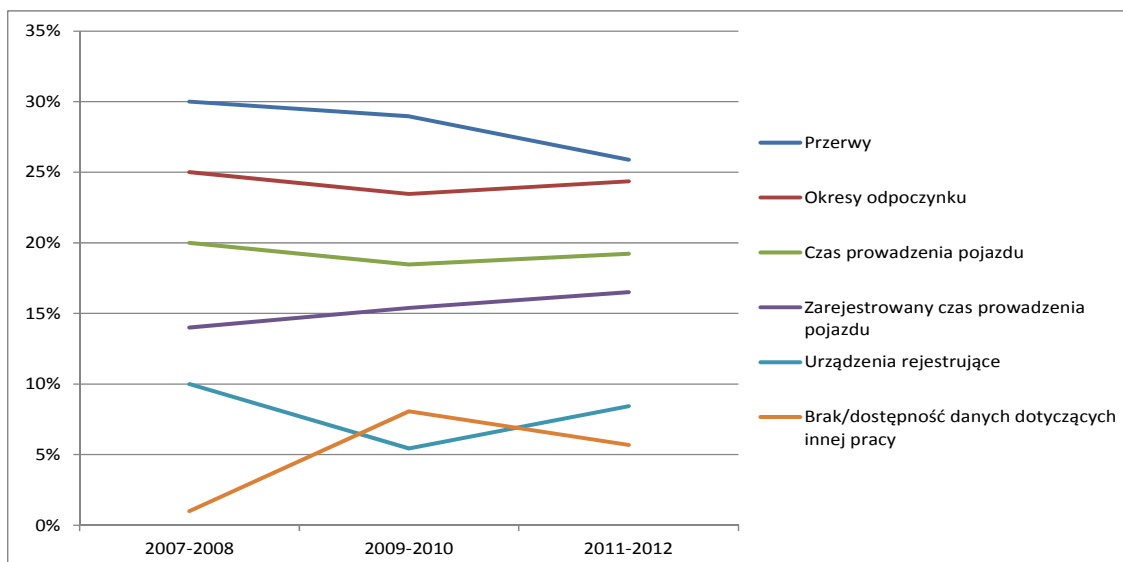
<sup>9</sup> W 2008 r. próg wzrósł z 1 % do 2 %, a w 2010 r. – do 3 %. W obecnym okresie sprawozdawczym próg nie uległ zmianie.

skontrolowanych dni roboczych o 8,7 %. Wartości rzeczywiste pokazują wyraźny spadek z poziomu 4,5 mln wykroczeń zarejestrowanych w latach 2009-2010 do poziomu około 3,9 mln w bieżącym okresie sprawozdawczym. Zmianę tę można interpretować jako poprawę w zakresie przestrzegania przepisów socjalnych dzięki ugruntowanym praktykom kontrolnym i zwiększeniu świadomości kierowców w zakresie przepisów socjalnych. Zakłada się, że praktyki manipulacji przy tachografach nie zakłóciły w znaczący sposób wyników kontroli.

W poniższej tabeli pokazano, że proporcje między rodzajami naruszeń utrzymują się na poziomie podobnym do odnotowanych w poprzednich okresach sprawozdawczych. Nieznaczny spadek zauważalny w przypadku wykroczeń związanych z przerwami w czasie prowadzenia pojazdu i brak danych dotyczących innej pracy są równoważone przez wzrost poziomu zarejestrowanego czasu prowadzenia pojazdu i liczby wykroczeń związanych z urządzeniami rejestrującymi.

<b>Okres</b>	<b>Przerwy</b>	<b>Okresy odpoczynku</b>	<b>Czas prowadzenia pojazdu</b>	<b>Zarejestrowany czas prowadzenia pojazdu</b>	<b>Urządzenia rejestrujące</b>	<b>Brak/dostępność danych dotyczących innej pracy</b>
2011-2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009-2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007-2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

**Tabela 1 – Rodzaje naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw**

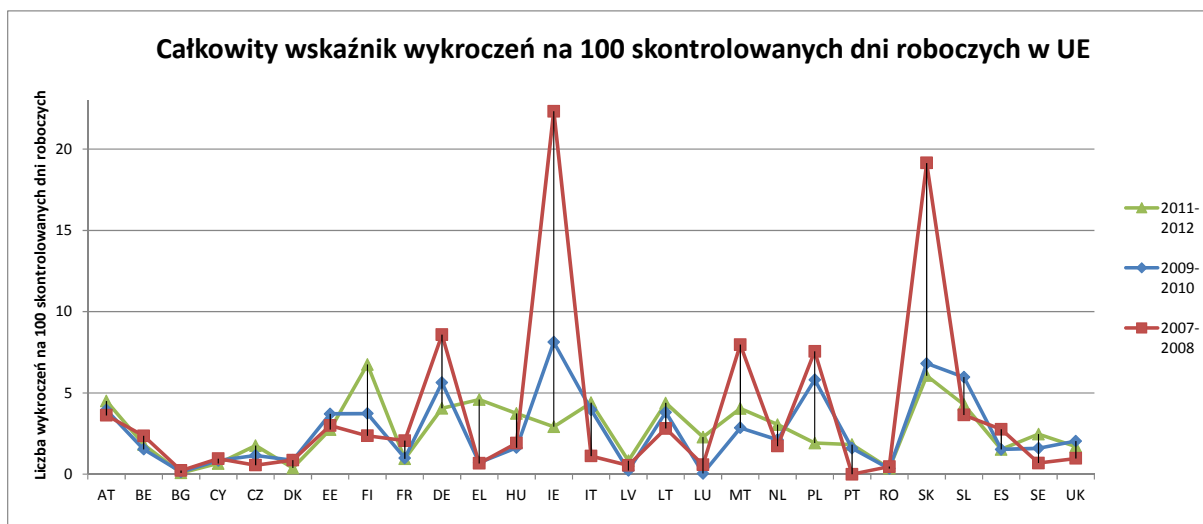


**Wykres 3 – Rodzaje naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw**

Rodzaje naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw są opisane oddzielnie w dokumencie towarzyszącym.

W porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, w latach 2011-2012 średni wskaźnik stwierdzonych wykroczeń spadł znacznie – o 22 % – i wyniósł 2,43 wykroczenia na 100 skontrolowanych dni roboczych. Okazuje się, że **kontrole na terenie przedsiębiorstw są bardziej skuteczne niż doraźne kontrole drogowe**, jako że wskaźnik wykrywalności wykroczeń jest 3 razy wyższy niż podczas kontroli drogowych. Należy jednak zauważyć, że w poprzednim okresie sprawozdawczym wskaźnik wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw był 5 razy wyższy niż podczas kontroli drogowych. Zmiana ta jest spowodowana głównie znacznym spadkiem poziomu wskaźników wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw – z poziomu 8,65 w latach 2009-2010 do poziomu 5,29 w obecnym okresie sprawozdawczym. Istnieją ogromne różnice między poziomami wskaźników wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw na 100 skontrolowanych dni w różnych państwach członkowskich wahające się od poziomu 0,01 w Bułgarii do 22,38 w Niemczech. Wydaje się, że na zmianę średniego wskaźnika wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw w UE wpływ ma znaczny spadek (o 27 %) liczby wykroczeń zarejestrowanych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw w Niemczech, które w tym okresie sprawozdawczym w dalszym ciągu odnotowały największy w Europie odsetek wszystkich wykroczeń stwierdzonych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw (53,9 %).





**Wykres 4 – Liczba wykroczeń stwierdzonych na 100 skontrolowanych dni roboczych w latach 2007-2008, 2009-2010 i 2011-2012**

Pomimo rozbieżności wahań w poszczególnych państwach członkowskich w zakresie liczby stwierdzonych wykroczeń w poszczególnych okresach sprawozdawczych<sup>10</sup> średnio odnotowano widoczny spadek liczby zarejestrowanych wykroczeń, co jest szczególnie wyraźne, kiedy weźmie się pod uwagę wzrost liczby skontrolowanych dni roboczych. Szczegółowy opis wskaźników wykrywalności wykroczeń został przedstawiony w dokumencie towarzyszącym. **Rozbieżności te pokazują, że Unia Europejska jest daleka od ustanowienia zharmonizowanego obszaru kontroli ze względu na zróżnicowanie środków egzekwowania przepisów i praktyk w zakresie kontroli przestrzegania przepisów transportu drogowego, jak również różnice w systemach kar.**

### 2.1 Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli drogowych

W okresie 2011-2012 na poziomie europejskim stwierdzono 2,2 mln wykroczeń drogowych, co stanowiło 58 % wszystkich wykroczeń stwierdzonych zarówno podczas kontroli drogowych, jak i kontroli na terytorium przedsiębiorstw. Wskazuje to na spadek w ujęciu ilościowym o prawie 50 tys., czyli o 2 % w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym. Na każde 100 skontrolowanych dni roboczych stwierdzono 1,74 wykroczenia, w porównaniu z 1,9 w poprzednim okresie sprawozdawczym.

Średnio 64 % wykroczeń zostało stwierdzonych w pojazdach krajowych<sup>11</sup>, co jest zbliżone z odsetkiem pojazdów krajowych poddanych kontroli w Europie wynoszącym 69 %. Jednak liczba wykroczeń stwierdzonych u cudzoziemców przeważa w niektórych państwach członkowskich, a mianowicie w Luksemburgu (75 %), Belgii (72 %), na Litwie (59 %), w

<sup>10</sup> Szczegółowe informacje na temat zmian w poszczególnych państwach członkowskich zostały przedstawione w dokumencie towarzyszącym.

<sup>11</sup> W Danii odsetek wykroczeń stwierdzonych u obcokrajowców wyniósł 90 %, jednak wynik ten nie jest reprezentatywny ze względu na brak znacznej ilości danych, na których opiera się to obliczenie. Dlatego odsetek ten nie jest wliczany do średniej europejskiej.

Szwecji (57 %), Bułgarii (56 %), Słowenii (55 %), Austrii (55 %), Francji (54 %) i w Zjednoczonym Królestwie (53 %). Tendencję tę można przypisać temu, że we wszystkich wyżej wymienionych państwach członkowskich, oprócz Bułgarii, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa, częściej kontroluje się pojazdy zagraniczne. W przypadku tych trzech państw członkowskich nieproporcjonalnie częściej stwierdza się wykroczenia u nierezydentów. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Bułgarii, gdzie wśród 25 % skontrolowanych pojazdów zagranicznych stwierdzono 56 % wykroczeń, i Szwecji, gdzie dokonano kontroli 34 % pojazdów zagranicznych, wśród których stwierdzono 57 % wykroczeń. Wzrost poziomu wykroczeń popełnianych przez nierezydentów w Szwecji jest niepokojący, jako że odsetek ten wzrósł w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym z 31 % do 57 %. Należy dodać, że tendencja ta utrzymuje się od poprzedniego okresu sprawozdawczego w państwach członkowskich takich jak Belgia, Bułgaria, Francja, Luksemburg, Słowenia i Zjednoczone Królestwo.

## 2.2 Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw

W obecnym okresie sprawozdawczym państwa członkowskie zgłosiły łącznie ponad 1,6 mln wykroczeń stwierdzonych na terenie przedsiębiorstw, co stanowi 42 % całkowitej liczby wykroczeń. Oznacza to spadek o 26 % w stosunku do poprzedniego okresu dwóch lat. Wartości te należy rozpatrywać w kontekście liczby skontrolowanych przedsiębiorstw, która wzrosła o 42 %<sup>12</sup>. Biorąc pod uwagę oba te aspekty, można zauważyć rzeczywistą poprawę przestrzegania przepisów socjalnych.

Jeśli chodzi o częstotliwość wykroczeń zarejestrowanych na 100 skontrolowanych dni roboczych, odnotowano pozytywną tendencję średniej europejskiej, która spadła z 8,65 do 5,29. Kiedy rozpatruje się to równoległe z nieznacznym zmniejszeniem częstotliwości naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych, można stwierdzić, że wszystkie działania mające na celu lepsze przestrzeganie przepisów socjalnych w transporcie drogowym zaczynają przynosić rezultaty.

## **III. Analiza danych dotyczących wdrożenia dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym (dyrektywa 2002/15/WE)**

### **1. Wprowadzenie**

Niniejsza sekcja dotyczy wdrażania przez państwa członkowskie w latach 2011-2012 dyrektywy 2002/15/WE, zwanej również „dyrektywą w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym”. Zgodnie z art. 13 przedmiotowej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do dostarczenia Komisji co dwa lata sprawozdania z jej wykonania, wskazując poglądy pracowników i pracodawców na szczeblu krajowym. W dokumencie towarzyszącym przedstawiono opisy dotyczące transpozycji tej dyrektywy w państwach członkowskich, opinie zainteresowanych stron na temat jej wdrożenia i monitorowania, mechanizmy kontroli w państwach członkowskich oraz kwestie dotyczące egzekwowania prawa.

---

<sup>12</sup> Zob. przypis 12.

## 2. Dyrektywa 2002/15/WE

Dyrektywa ta określa zasady dotyczące m.in. odpowiednich przerw w pracy, maksymalnego średniego tygodniowego czasu pracy i pracy w porze nocnej. Przepisy tej dyrektywy stanowią uzupełnienie przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku ustanowionych w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006.

Ponieważ dyrektywa ta ustanawia przepisy dotyczące czasu pracy, które są specyficzne dla sektora transportu drogowego, uznaje się ją za *lex specialis* w odniesieniu do ogólnej dyrektywy 2003/88/WE<sup>13</sup> w sprawie czasu pracy, która określa podstawowe wymogi dotyczące organizacji czasu pracy dla wszystkich pracowników. Niemniej jednak przepisy dotyczące czasu pracy i warunków pracy zawarte w art. 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej muszą być przestrzegane przy wdrażaniu prawa UE. Wiele podstawowych przepisów ochronnych zawartych w ogólnej dyrektywie w sprawie czasu pracy, w tym przepisy dotyczące urlopu corocznego i bezpłatnego badania lekarskiego pracowników pracujących w porze nocnej, stosuje się również w odniesieniu do pracowników wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego.

## 3. Składanie i jakość sprawozdań krajowych

Komisja ustanowiła wspólny format sprawozdań w celu ułatwienia zgłaszania działań państw członkowskich, ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz uniknięcia nadmiernego opóźnienia w składaniu sprawozdań przez państwa członkowskie. Jednak jakość składanych wniosków jest znacznie zróżnicowana. Niderlandy nie dostarczyły żadnych informacji zaznaczając, że w porównaniu z poprzednim okresem nie wystąpiły żadne zmiany. Sprawozdania kilku państw członkowskich<sup>14</sup> były niekompletne. Większość krajowych sprawozdań zawierała informacje na temat wdrażania dyrektywy 2002/15/WE, jak również oceny jej skuteczności. Niemniej jednak wyniki tego badania nie mogą zostać uznane za reprezentatywne dla całej Unii Europejskiej ze względu na niekompletne zgłoszenia.

## 4. Aspekty realizacyjne w państwach członkowskich

Wykaz aktów normatywnych transponujących dyrektywę 2002/15/WE na szczeblu krajowym zawarto w dokumencie towarzyszącym. W tym okresie sprawozdawczym **wiele państw członkowskich informowało o dokonaniu zmian ram prawnych w celu włączenia w ich zakres kierowców samozatrudnionych**; te państwa to Bułgaria, Dania, Irlandia, Luksemburg, Malta (w trakcie), Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

Jeśli chodzi o układy zbiorowe, w Unii Europejskiej obserwuje się rozbieżne systemy: od ich braku (na przykład na Malcie) do ugruntowanych układów zbiorowych, które mogą określać

---

<sup>13</sup> Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. L 299 z 18.11.2003, s. 9).

<sup>14</sup> Belgii, Cypru, Łotwy, Niderlandów, Rumunii, Szwecji i Węgier.

odstępstwa od limitu czasu pracy (na przykład we Włoszech). W Hiszpanii ramowy układ zbiorowy w transporcie drogowym negocjowano na szczeblu rządowym i zawarto 26 układów zbiorowych w ramach wspólnot autonomicznych lub regionów. W Luksemburgu układy zbiorowe zostały podpisane przez kierowców autobusów i innych pracowników prywatnych przedsiębiorstw autokarowych, jak również przez pracowników sektora transportu i logistyki.

Portugalia poruszyła kwestię pozytywnych aspektów transpozycji przepisów, dzięki którym wyjaśniły się kwestie okresów dostępności i organizacji czasu pracy pracowników wykonujących czynności w trasie. Litwa i Estonia zapewniły, że nie napotkały żadnych trudności podczas wdrażania dyrektywy 2002/15/WE, ponieważ Litwa zapewniła szkolenia i doradztwo dla pracodawców i ich upoważnionych przedstawicieli.

Dyrektywa 2002/15/WE była postrzegana jako dobry zbiór ustaleń, które pomogły państwom członkowskim poradzić sobie z definicją czasu pracy i jego ograniczeniami. Jednakże Grecja podkreśliła, że niektóre przepisy przedmiotowej dyrektywy pokrywają się z przepisami rozporządzenia (WE) nr 561/2006, co jest źródłem problemów dla przedsiębiorstw i pracowników. Hiszpania określiła problemy przy wdrażaniu przepisów dotyczących obliczania okresów dostępności kierowców. Tę samą kwestię poruszyła Republika Czeska. Istnieje niejasność co do stosowania przepisów o czasie pracy, w szczególności podczas okresów oczekiwania pomiędzy dwoma kursami, kiedy kierowcy wiedzą o tym z wyprzedzeniem<sup>15</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, w celu ułatwienia praktycznego wdrażania dyrektywy 2002/15/WE Irlandia i Szwecja opracowały i rozpowszechniły materiały zawierające wytyczne dla przewoźników na temat sposobu zapewnienia zgodności z przepisami niniejszej dyrektywy.

#### 4.1 Naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy

Tylko kilka państw członkowskich<sup>16</sup> przekazało dane statystyczne dotyczące stwierdzonych naruszeń, które to dane nie są wystarczające, aby wyciągnąć ogólne wnioski. Dane dotyczące naruszeń dostarczyło tyle samo państw członkowskich, ile w poprzednim okresie sprawozdawczym. Zachęca się wszystkie państwa członkowskie do uwzględnienia tych informacji w kolejnych sprawozdaniach.

---

<sup>15</sup> W art. 3 lit. a dyrektywy 2002/15/WE zdefiniowano „czas pracy” jako „czas od rozpoczęcia do zakończenia pracy, w którym pracownik wykonujący czynności związane z przewozem znajduje na swoim stanowisku pracy, jest w dyspozycji pracodawcy i wykonuje swoje funkcje lub czynności, to znaczy: czas poświęcony wszelkim czynnościom związanym z przewozem w transporcie drogowym (...) [oraz] okresy, w których nie może on swobodnie dysponować swoim czasem i zobowiązany jest pozostawać na swoim stanowisku pracy, w gotowości do podjęcia normalnej pracy, wraz z niektórymi zadaniami związanymi z dyżurowaniem, w szczególności podczas okresów oczekiwania na załadunek lub rozładunek, w przypadku gdy przypuszczalny czas ich trwania nie jest z góry znany”.

<sup>16</sup> Austria, Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Grecja, Polska, Hiszpania.

## **5. Opinie zainteresowanych stron w sprawie wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE**

Szesnaście państw członkowskich<sup>17</sup> potwierdziło, że przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami, zgodnie z wymogami dyrektywy 2002/15/WE, co oznacza poprawę w porównaniu z okresem sprawozdawczym 2007-2008, kiedy tylko dziewięć państw członkowskich poinformowało o spełnieniu tego obowiązku.

Ogólnie rzecz biorąc, pracodawcy i pracownicy zgadzają się co do tego, że dyrektywa 2002/15/WE przyczynia się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa kierowców. W Irlandii pracodawcy wyrazili opinię, że ograniczenia dotyczące czasu pracy poprawiły atrakcyjność zawodu kierowcy. Niektórzy krajowi partnerzy społeczni wyrazili swoje obawy co do braku spójności pomiędzy egzekwowaniem a stosowaniem obowiązujących przepisów i wyrazili potrzebę wyjaśnienia pewnych szczególnych aspektów, takich jak wyrównanie za pracę w porze nocnej. Bardziej szczegółowe dane na temat opinii stron, z którymi się konsultowano, zawarte są w dokumencie towarzyszącym.

## **IV. Wnioski**

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano postęp w zakresie wdrażania i egzekwowania przestrzegania unijnych przepisów socjalnych w okresie 2011-2012 we wszystkich państwach członkowskich.

Zakres niniejszego dokumentu został określony w dyrektywie 2006/22/WE i decyzji Komisji 2009/810/WE, które określają standardowe dane jakie należy przedłożyć w związku z rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 i dyrektywą 2002/15/WE, przede wszystkim liczbę i rodzaj przeprowadzanych kontroli oraz liczbę i rodzaje stwierdzonych wykroczeń. W omawianym okresie sprawozdawczym poprawiła się jakość i terminowość składanych sprawozdań, co pozwoliło Komisji na wyciągnięcie bardziej wiarygodnych wniosków w sprawie stosowania przepisów socjalnych na szczeblu europejskim.

Ze sprawozdania wynika, że zaobserwowano pewną poprawę w zakresie egzekwowania i wdrażania prawodawstwa w zakresie przepisów socjalnych. Całkowita liczba skontrolowanych dni roboczych w UE wzrosła średnio o 8,7 %, z poziomu prawie 146 mln do około 158,6 mln skontrolowanych dni roboczych, podczas gdy minimalny próg kontroli wynoszący 3 % pozostał bez zmian. Należy przy tym zauważyć, że we wszystkich państwach członkowskich wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez znacznie niższą liczbę funkcjonariuszy służb kontrolnych. Wzrost ten potwierdza ogólne zaangażowanie państw członkowskich w zwiększenie kontroli nad przestrzeganiem przepisów socjalnych w transporcie drogowym. Niemniej jednak, podobnie jak w ostatnich dwóch sprawozdaniach, większości państw członkowskich nie udało się osiągnąć progu liczby kontroli na terenie przedsiębiorstw wynoszącego co najmniej 50 % całkowitej liczby skontrolowanych dni roboczych i zdecydowana większość kontroli to kontrole drogowe. Komisja będzie

---

<sup>17</sup> Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Francja, Irlandia, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Zjednoczone Królestwo.

monitorować postępy w tym zakresie. W przypadku braku poprawy w odpowiednich państwach członkowskich w następnym okresie sprawozdawczym 2013-2014 Komisja rozpocznie oficjalne postępowanie wyjaśniające w tych państwach członkowskich, które nie stosują się do wymogu przeprowadzania kontroli na terenie przedsiębiorstw.

Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/22/WE próg minimalnego stosunku liczby kontroli do liczby dni przepracowanych przez kierowców pojazdów zostanie podniesiony do 4 %, gdy 90 % wszystkich skontrolowanych pojazdów będzie wyposażonych w tachografy cyfrowe. W tym okresie sprawozdawczym 56 % pojazdów poddanych kontroli drogowej było wyposażonych w tachograf cyfrowy. W związku z tym nie ma podstaw do podnoszenia minimalnego progu kontroli do 4 % dni przepracowanych przez kierowców.

Ważne jest, aby organy krajowe zagwarantowały przeprowadzanie kontroli bez dyskryminacji ze względu na narodowość kierowcy/państwo członkowskie, gdzie zarejestrowany jest pojazd. Państwa członkowskie powinny dokładnie przeanalizować swoje dane i poinstruować odpowiednio organy kontrolne w celu uniknięcia nierównego traktowania obywateli innych państw.

Po utrzymującej się wyraźnej tendencji wzrostowej w odniesieniu do liczby zarejestrowanych wykroczeń na poziomie Europy w ciągu ostatnich 6 lat, co jest związane ze wzrostem minimalnej liczby dni, w których należy dokonać kontroli, w obecnym okresie sprawozdawczym tendencja jest odwrotna – odnotowano spadek liczby stwierdzonych wykroczeń w porównaniu z poprzednim okresem. Patrząc na tę zmianę przez pryzmat zwiększenia liczby skontrolowanych dni roboczych, można ją interpretować jako poprawę w zakresie przestrzegania przepisów socjalnych dzięki ugruntowanym praktykom kontrolnym i zwiększeniu świadomości kierowców w zakresie przepisów socjalnych. Tak więc wysiłki państw członkowskich i Komisji, takie jak wytyczne, szkolenia dla organów kontrolnych itp. zaczynają przynosić rezultaty.

Analiza wskaźników wykrywalności wykroczeń podczas kontroli drogowych i na terenie przedsiębiorstw wykazuje, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są bardziej skuteczne niż doraźne kontrole drogowe. Rozbieżności między wskaźnikami wykrywalności wykroczeń w poszczególnych państwach członkowskich pokazują, że Unia Europejska jest daleka od ustanowienia zharmonizowanego obszaru kontroli ze względu na różnicowanie środków egzekwowania przepisów i praktyk w zakresie kontroli przestrzegania przepisów transportu drogowego.

Prawie wszystkie państwa członkowskie udzieliły informacji na temat wspólnych kontroli, co stanowi poprawę w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym nie tylko pod względem jakości sprawozdań, lecz także ilości podjętych inicjatyw współpracy. Współpraca odbywa się głównie między sąsiadującymi państwami członkowskimi i jest wspomagana działaniami prowadzonymi w ramach Euro Contrôle Route (ECR), która ustanawia współpracę na większą skalę.

Krajowe sprawozdania dotyczące wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE ze względu na ich niekompletność nie pozwalają na dogłębną analizę wpływu tego aktu prawnego na bezpieczeństwo i zdrowie kierowców lub na bezpieczeństwo na drodze. Wiele państw członkowskich włączyło kierowców samozatrudnionych w zakres swoich ram legislacyjnych, mimo tego że może to czasem powodować problemy z egzekwowaniem przepisów.

Większość państw członkowskich potwierdziła, że przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami. Partnerzy społeczni ogólnie byli zdania, że odpowiednie egzekwowanie dyrektywy 2002/15/WE jest warunkiem wstępnym zapewnienia odpowiednich warunków pracy oraz niezakłóconej konkurencji.

Aby ocenić inne istotne aspekty wdrażania przepisów socjalnych w transporcie drogowym, w tym zastosowanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, wdrożenie wyjątków i kar w świetle Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Komisja przeprowadzi kompleksową analizę funkcjonowania przepisów socjalnych w transporcie drogowym.