



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 24 marca 2021 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Urządzenia rejestrujące stosowane w transporcie drogowym – Rozporządzenie (EWG) nr 3821/85 – Artykuł 15 ust. 7 – Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 – Postępowanie kontrolne – Kara administracyjna – Nieprzedstawienie wykresówek tachografu dotyczących bieżącego dnia i 28 poprzednich dni – Naruszenie jednolite lub wielokrotne

W sprawach połączonych C-870/19 i C-871/19

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowieniami z dnia 19 września 2019 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 26 listopada 2019 r., w postępowaniu:

**Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze**

przeciwko

**MI** (C-870/19),

**TB** (C-871/19),

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca) i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu MI oraz TB – G. Beghin, avvocato,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspiera G. Greco, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego – I. Kotsoni, S. Chala i E. Skandalou oraz K. Georgiadis, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Malferrari oraz C. Vrignon, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: włoski.

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 15 ust. 7 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. 1985, L 370, s. 8), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 102, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 3821/85”).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów pomiędzy Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (prefekturą – biurem regionalnym rządu we Florencji, Włochy) a, odpowiednio, MI (sprawa C-870/19) i TB (sprawa C-871/19), dwoma kierowcami pojazdów drogowych, w przedmiocie szeregu kar administracyjnych nałożonych na tych ostatnich w związku z naruszeniem przepisów dotyczących przestrzegania czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

##### *Rozporządzenie nr 3821/85*

- 3 Rozporządzenie nr 3821/85 uchyliło i zastąpiło rozporządzenie Rady (EWG) nr 1463/70 z dnia 20 lipca 1970 r. w sprawie wprowadzenia urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. 1970, L 164, s. 1). Samo rozporządzenie nr 3821/85 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającym rozporządzenie nr 3821/85 oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.U. 2014, L 60, s. 1). Jednakże z uwagi na datę wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym należy wziąć pod uwagę rozporządzenie nr 3821/85.
- 4 Motywy trzeci, siódmy i jedenasty rozporządzenia nr 3821/85 miały następujące brzmienie:

„stosowanie urządzeń rejestrujących mogących wskazywać okresy aktywności określone w rozporządzeniu (EWG) nr 3820/85 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego [(Dz.U. 1985, L 370, p. 1)] ma na celu zapewnienie skutecznej kontroli stosowania tego prawodawstwa;

[...]

automatyczny zapis innych parametrów jazdy, takich jak prędkość i długość przebytej drogi, przyczyni się do znacznej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zachęci do rozważnego prowadzenia pojazdów; właściwe wydaje się takie wyposażenie urządzeń, aby umożliwić zapis także tych parametrów;

[...]

do osiągnięcia wyżej wymienionych celów sprawowania kontroli nad okresami pracy i odpoczynku konieczne jest, by pracodawcy i kierowcy byli odpowiedzialni za prawidłowe funkcjonowanie urządzeń rejestrujących oraz by z należytą dbałością wykonywali czynności wynikające z przepisów”.

5 Artykuł 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił:

„Urządzenie rejestrujące jest zainstalowane i używane w tych pojazdach, które są zarejestrowane w państwach członkowskich i są wykorzystywane do przewozu drogowego osób lub rzeczy, z wyłączeniem pojazdów, o których mowa w art. 3 rozporządzenia [...] nr 561/2006 [...]”.

6 Artykuł 13 tego rozporządzenia przewidywał:

„Pracodawca oraz kierowcy zapewnią poprawne działanie i odpowiednie stosowanie z jednej strony urządzeń rejestrujących, a z drugiej strony karty kierowcy, w przypadku gdy kierowca zobowiązany jest prowadzić pojazd wyposażony w urządzenie rejestrujące, zgodnie z załącznikiem I B”.

7 Artykuł 14 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia brzmiał następująco:

„1. Pracodawca wyda wystarczającą ilość wykresówek kierowcom pojazdów wyposażonych w urządzenia rejestrujące zgodnie z załącznikiem I, mając na uwadze długość okresu pracy, osobisty charakter wykresówki i możliwość zaistnienia konieczności ich wymiany, w przypadku gdy są zniszczone lub zatrzymane przez upoważnionego funkcjonariusza służb kontrolnych. Pracodawca wydaje wyłącznie wykresówki, których wzór został zatwierdzony i które są odpowiednie dla urządzenia rejestrującego zainstalowanego w pojeździe.

W przypadku gdy pojazd wyposażony jest w urządzenie rejestrujące zgodnie z załącznikiem IB, pracodawca i kierowca zapewniają, biorąc pod uwagę długość okresu pracy, że [by] drukowanie na żądanie określone w załączniku IB będzie [było] poprawnie wykonane w przypadku przeprowadzenia inspekcji.

2. Przedsiębiorstwo przechowuje wykresówki i wydruki w każdym przypadku sporządzenia wydruków zgodnie z art. 15 ust. 1, w porządku chronologicznym oraz czytelnej formie, przez co najmniej rok po ich użyciu oraz wydaje ich kopie zainteresowanym kierowcom, na ich wniosek [...]”.

8 Artykuł 15 rozporządzenia nr 3821/85 stanowił:

„[...]”

2. Kierowcy stosują wykresówki lub karty kierowcy w każdym dniu, w którym prowadzą pojazd, począwszy od momentu, w którym go przejmują. Nie wyjątku się wykresówki lub karty kierowcy z urządzenia przed zakończeniem dziennego okresu pracy, chyba że jej wyjęcie jest dopuszczalne z innych powodów. Wykresówka lub karta kierowcy nie może być używana przez okres dłuższy niż ten, na który jest przeznaczona.

[...]”

7. a) Jeśli kierowca prowadzi pojazd wyposażony w urządzenie rejestrujące zgodnie z załącznikiem I, kierowca ten musi być w stanie okazać, na każde żądanie funkcjonariusza służb kontrolnych:

- i) wykresówki z bieżącego tygodnia oraz wykresówki używane przez kierowcę w ciągu poprzednich 15 dni;
- ii) kartę kierowcy, jeśli ją posiada; oraz
- iii) wszelkie zapisy odręczne i wydruki sporządzone w ciągu bieżącego tygodnia oraz poprzednich 15 dni, zgodnie z wymaganiami niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

Jednakże po dniu 1 stycznia 2008 r. okresy, o których mowa w ppkt (i) oraz (iii), obejmują bieżący dzień i poprzednie 28 dni.;

- b) Jeśli kierowca prowadzi pojazd wyposażony w urządzenie rejestrujące zgodnie z załącznikiem IB, kierowca musi być w stanie okazać, na każde żądanie funkcjonariusza służb kontrolnych:
- i) kartę kierowcy, której jest posiadaczem;
  - ii) wszelkie zapisy odręczne i wydruki sporządzone w ciągu bieżącego tygodnia oraz poprzednich 15 dni, zgodnie z wymaganiami niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (WE) nr 561/2006; oraz
  - iii) wykresówki odpowiadające okresowi, o którym mowa w poprzednim akapicie, w trakcie którego prowadził on pojazd wyposażony w urządzenie rejestrujące zgodnie z załącznikiem I.

Jednakże po dniu 1 stycznia 2008 r. okresy, o których mowa w ppkt (ii), obejmują bieżący dzień i poprzednie 28 dni.;

- c) Upoważniony funkcjonariusz służb kontrolnych może sprawdzić przestrzeganie przepisów rozporządzenia (WE) nr 561/2006, analizując wykresówki, wyświetlone lub wydrukowane dane zapisane przez urządzenie rejestrujące lub przez kartę kierowcy, lub, jeśli ich brak, analizując wszelkie inne dokumenty pomocnicze usprawiedliwiające nieprzestrzeganie przepisów, takie jak określone w art. 16 ust. 2 i 3.

[...]”.

- 9 Artykuł 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 przewidywał:

„Państwa członkowskie, we właściwym czasie i po konsultacji z Komisją, zobowiązane są przyjąć takie przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, jakie mogą być konieczne do wdrożenia niniejszego rozporządzenia.

Przepisy te obejmują między innymi organizację, procedurę i środki kontroli oraz kary stosowane w przypadku naruszeń”.

- 10 Załącznik I do tego rozporządzenia zawierał pkt I, zatytułowany „Definicje”, który brzmiał następująco:

„W załączniku należy rozumieć przez:

- a) »urządzenie rejestrujące«:

urządzenie przeznaczone do instalowania w pojazdach drogowych w celu wskazywania i automatycznego lub półautomatycznego rejestrowania szczegółowych danych dotyczących ruchu tych pojazdów oraz określonych okresów pracy ich kierowców;

- b) »wykresówkę«:

wkładaną do urządzenia rejestrującego kartę przeznaczoną do zapisywania i przechowywania zarejestrowanych danych, na której urządzenia znakujące zapisują w sposób ciągły informacje podlegające rejestracji;

[...]”.

- 11 Załącznik I B do tego rozporządzenia zawierał pkt I, zatytułowany „Definicje”, który brzmiał następująco:

„Ilekroć użyte w niniejszym załączniku:

[...]

- t) »karta kierowcy« oznacza: kartę do tachografów wydaną konkretnemu kierowcy przez organy państwa członkowskiego;

karta kierowcy identyfikuje kierowcę i umożliwia gromadzenie danych dotyczących czynności kierowcy;

[...]

- ee) »urządzenie rejestrujące« oznacza: całość urządzeń zamierzonych do instalowania w pojazdach drogowych w celu automatycznego lub półautomatycznego pokazywania, rejestrowania i zapamiętywania szczegółowych danych o ruchu takich pojazdów i o pewnych okresach pracy osób kierujących tymi pojazdami;

[...]”.

*Rozporządzenie nr 561/2006*

- 12 Motywy 17, 26 i 27 rozporządzenia nr 561/2006 stanowią:

„(17) Niniejsze rozporządzenie ma na celu poprawę warunków socjalnych pracowników objętych jego zakresem, a także ogólną poprawę bezpieczeństwa drogowego [...].

[...]

- (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 [...].

- (27) W interesie przejrzystego i skutecznego egzekwowania przepisów pożądanym jest ujednoczenie 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”.

- 13 Artykuł 1 omawianego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców wykonujących przewóz drogowy rzeczy i osób w celu ujednoczenia 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”.

14 Artykuł 6 tego rozporządzenia określa maksymalny dzienny, tygodniowy i czas prowadzenia pojazdu w ciągu dwóch kolejnych tygodni, podczas gdy jego art. 7 i 8 odnoszą się do przerw i okresów odpoczynku.

15 Artykuł 19 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące nakładania kar w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia 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 nr 3821/85 nie może powodować nałożenia więcej niż jednej kary lub prowadzenia więcej niż jednego postępowania. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o przyjętych środkach oraz przepisach dotyczących kar w terminie określonym w art. 29 akapit drugi. Komisja informuje o nich państwa członkowskie.

[...]

4. Państwa członkowskie zapewniają funkcjonowanie systemu proporcjonalnych kar, któr[ym] mo[że] obejmować kary pieniężne, nakładane za naruszenia niniejszego rozporządzenia lub rozporządzenia nr 3821/85 na [dokonane przez] przedsiębiorstwa lub związanych z nimi spedytorów, nadawców ładunku, organizatorów wycieczek, głównych wykonawców, podwykonawców oraz agencje zatrudnienia kierowców”.

*Dyrektywa 2006/22*

16 Artykuł 9 dyrektywy 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 nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającej dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. 2006, L 102, s. 35), zmienionej dyrektywą Komisji 2009/5/WE z dnia 30 stycznia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 29, s. 45) (zwanej dalej „dyrektywą 2006/22”), zatytułowany „System oceny ryzyka”, stanowi, co następuje:

„1. Państwa członkowskie wprowadzą system oceny ryzyka w przedsiębiorstwach, oparty na względnej liczbie i wadze naruszeń przepisów rozporządzenia [...] nr 3820/85 lub nr 3821/85, popełnionych przez określone przedsiębiorstwo. Komisja wspiera dialog pomiędzy państwami członkowskimi w celu popierania spójności między tymi systemami oceny ryzyka.

2. Przedsiębiorstwa o wysokim stopniu ryzyka są kontrolowane dokładniej i częściej. Kryteria i szczegółowe przepisy dotyczące wdrożenia takiego systemu analizowane są w ramach prac komitetu, o którym mowa w art. 12, w celu ustanowienia systemu wymiany informacji na temat najlepszych praktyk.

3. Wstępny wykaz naruszeń rozporządzenia [...] nr 3820/85 i nr 3821/85 jest zamieszczony w załączniku III.

W celu udzielenia wytycznych dotyczących wagi naruszeń przepisów rozporządzeń [...] nr 3820/85 i nr 3821/85 Komisja może, w razie potrzeby, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 12 ust. 2, dostosować załącznik III w celu ustalenia wytycznych dotyczących ogólnego zakresu naruszeń, z podziałem na kategorie w zależności od ich wagi.

[...]”.

- 17 Załącznik III do dyrektywy 2006/22, zatytułowany „Naruszenia”, obejmuje tabelę, która „zawiera wytyczne dotyczące ogólnego zakresu naruszeń przepisów rozporządzenia [...] nr 561/2006 oraz rozporządzenia [...] nr 3821/85, z podziałem na kategorie w zależności od ich wagi”. Punkt 2 tej tabeli, zatytułowany „Grupy naruszeń rozporządzenia [...] nr 3821/85”, zawiera pkt I, w którym wymieniono siedem rodzajów naruszeń art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 związanych z brakiem przedstawienia dokumentów, wszystkie zakwalifikowane jako „bardzo poważne naruszenia (BPN)”. Naruszenia te mają, odpowiednio, w pozycjach I1–I7 wspomnianej tabeli, następujące brzmienie:

„I1	Artykuł 15 ust. 7	Odmowa poddania się kontroli
I2	Artykuł 15 ust. 7	Niemożność okazania zapisów z bieżącego dnia
I3		Niemożność okazania zapisów z poprzednich 28 dni
I4		Niemożność okazania zapisów z karty kierowcy, jeżeli kierowca posiada taką kartę
I5		Niemożność okazania zapisów odręcznych i wydruków sporządzonych w ciągu bieżącego dnia oraz poprzednich 28 dni
I6		Niemożność okazania karty kierowcy
I7		Niemożność okazania wydruków sporządzonych w ciągu bieżącego dnia oraz poprzednich 28 dni”

### ***Prawo włoskie***

- 18 Zgodnie z art. 19 legge n. 727 – Attuazione del regolamento [...] n. 1463/70 [...], e successive modificazioni e integrazioni, relativo alla istituzione di uno speciale apparecchio di misura destinato al controllo degli impieghi temporali nel settore dei trasporti su strada (ustawy nr 727 wprowadzająca w życie rozporządzenie nr 1463/70, w brzmieniu zmienionym i uzupełnionym, dotycząca wprowadzenia specjalnego urządzenia do pomiaru przeznaczonego do kontroli przestrzegania godzin pracy w sektorze transportu drogowego) z dnia 13 listopada 1978 r. (GURI nr 328 z dnia 23 listopada 1978 r., zwanej dalej „ustawą nr 727/1978”) każdy, kto narusza przepisy rozporządzenia nr 1463/70, w brzmieniu zmienionym i uzupełnionym, jak również przepisy niniejszej ustawy oraz jej aktów wykonawczych, które nie przewidują jakichkolwiek sankcji szczególnych, podlega karze administracyjnej.
- 19 Z akt sprawy wynika, że maksymalna kwota tej kary administracyjnej, jaka może zostać zastosowana w postępowaniu głównym, odpowiada dwukrotności minimalnej kwoty rzeczowej sankcji i nie przekracza 100 EUR.

### **Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem**

- 20 Podczas dwóch kontroli drogowych, przeprowadzonych we Włoszech w dniach 26 lipca i 8 sierpnia 2013 r., właściwe organy krajowe stwierdziły, że, odpowiednio, MI (sprawa C-870/19) i TB (sprawa C-871/19), jako prowadzący pojazdy transportu drogowego, nie byli w stanie przedstawić wykresówek tachografu zainstalowanego w ich pojeździe dotyczących bieżącego dnia i kilku z 28 poprzednich dni.

- 21 Organy te nałożyły zatem na MI i TB szereg kar administracyjnych z tytułu pewnej liczby naruszeń ustawy nr 727/1978.
- 22 W każdej z tych spraw właściwy sąd pierwszej instancji oddalił skargi MI i TB na te decyzje.
- 23 W następstwie wniesienia przez MI i TB apelacji do Tribunale di Firenze (sądu we Florencji, Włochy) wyrokami z dnia 26 lipca 2016 r. sąd ten uznał, że MI i TB dopuścili się tylko jednego naruszenia ustawy nr 727/1978, a mianowicie nie byli w stanie przedstawić wymaganych dokumentów dotyczących omawianego okresu. Sąd ten w związku z tym sprowadził ich skazanie do jednej kary.
- 24 Prefektura – biuro regionalne rządu we Florencji wystąpiła do sądu odsyłającego, Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy) ze skargą kasacyjną na każdy z tych dwóch wyroków Tribunale di Firenze (sądu we Florencji). Na poparcie obu skarg kasacyjnych podnosi ona, że w wypadku gdy kierowca nie jest w stanie przedstawić pewnej liczby wykresówek z tachografu zainstalowanego w pojeździe w odniesieniu do bieżącego dnia i 28 poprzednich dni, na kierowcę tego należy nałożyć nie jednolitą sankcję za naruszenie główne, lecz kilka kar dotyczących każdego z krótszych okresów mieszczących się w tym ogólnym okresie obejmującym dany dzień i 28 poprzedzających go dni, w związku z którymi ów kierowca nie jest w stanie przedstawić tych dokumentów.
- 25 Sąd odsyłający wyjaśnia, że we Włoszech trwa tysiące sporów identycznych ze sprawami w postępowaniu głównym oraz że z uwagi na rozbieżne orzecznictwo krajowe w tej dziedzinie spory przed sądem krajowym powinny zostać rozstrzygnięte wyrokiem ustanawiającym zasadę.
- 26 Sąd ten wskazuje, że MI i TB naruszyli art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 oraz że rozstrzygnięcie sporów w postępowaniach głównych zależy od wykładni tego przepisu.
- 27 Gdyby bowiem wykładni tego przepisu należało dokonywać w ten sposób, że nakłada on na kierowcę tylko jeden obowiązek, polegający na tym, by w przypadku kontroli był on w stanie przedstawić wszystkie wykresówki dotyczące całego istotnego okresu, naruszenie tego przepisu stanowiłoby naruszenie jednolite i mogłoby prowadzić jedynie do nałożenia jednej kary.
- 28 Z kolei przeciwnie, gdyby wykładni art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 należało dokonywać w ten sposób, że przewiduje on liczne obowiązki, naruszenie tych obowiązków mogłoby prowadzić do stwierdzenia tylu naruszeń, ile w okresie obejmującym dzień, w którym przeprowadzono kontrolę, i 28 poprzedzających go dni było dni lub cykli dni, w odniesieniu do których nie przedstawiono wykresówek.
- 29 W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym, sformułowanym identycznie w dwóch postępowaniach głównych:
- „Czy art. 15 [ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85] może być interpretowany w konkretnym przypadku kierowcy pojazdu jako przepis, który mówi o jednym łącznym zachowaniu, którego konsekwencją jest popełnienie jednego naruszenia i nałożenie jednej kary, czy też może skutkować przy zastosowaniu kumulacji kar taką liczbą naruszeń i kar, ile było dni, dla których nie okazano wykresówek tachografu w przewidzianym czasie (»bieżący dzień i poprzednie 28 dni«)?”.
- 30 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 grudnia 2019 r. sprawy C-870/19 i C-871/19 zostały połączone do celów pisemnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

## W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 31 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 należy dokonywać w ten sposób, że w przypadku nieprzedstawienia przez kierowcę pojazdu drogowego poddanego kontroli wykresówki z urządzenia rejestrującego obejmującego kilka dni w okresie obejmującym dzień kontroli i 28 poprzedzających go dni, właściwe organy państwa członkowskiego miejsca kontroli powinny nałożyć na tego kierowcę jednolitą karę w związku z jednolitym naruszeniem, czy też kilka oddzielnych kar w związku z kilkoma naruszeniami, których liczba odpowiadałaby liczbie brakujących wykresówek.
- 32 Celem rozporządzeń nr 3821/85 i nr 561/2006 jest z jednej strony poprawa warunków pracy kierowców, do których mają zastosowanie wskazane rozporządzenia, oraz bezpieczeństwa na drogach w ogólności, a z drugiej strony ustanowienie jednolitych przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, okresów odpoczynku kierowców oraz ich kontroli (zob. wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 25).
- 33 W tym celu wskazane rozporządzenia przewidują zespół środków, w szczególności jednolitych przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, okresów odpoczynku kierowców oraz ich kontroli, których przestrzeganie powinno zostać zagwarantowane przez państwa członkowskie poprzez zastosowanie systemu kar za każde ich naruszenie.
- 34 W myśl motywu 11 rozporządzenia nr 3821/85 do osiągnięcia celów polegających na sprawowaniu kontroli nad okresami pracy i odpoczynku konieczne jest, by pracodawcy i kierowcy byli odpowiedzialni za prawidłowe funkcjonowanie urządzeń rejestrujących oraz by z należytą dbałością wykonywali czynności wynikające z przepisów.
- 35 Jak wynika z załącznika I i załącznika IB do tego rozporządzenia, urządzenie rejestrujące zainstalowane na pokładach pojazdów transportu drogowego, których działanie może być analogowe lub cyfrowe, powinno umożliwić wskazanie i rejestrowanie określonych danych dotyczących ruchu tych pojazdów oraz okresów prowadzenia pojazdów przez kierowców.
- 36 W wypadku gdy pojazd transportu drogowego jest wyposażony w urządzenie rejestrujące analogowe, dane te są rejestrowane na wykresówce zamieszczonej w urządzeniu. W wypadku gdy pojazd jest wyposażony w cyfrowe urządzenie rejestrujące, dane te są przechowywane na karcie kierowcy.
- 37 Artykuł 15 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że kierowcy stosują wykresówki lub karty kierowcy w każdym dniu, w którym prowadzą pojazd, począwszy od momentu, w którym go przejmują, a wykresówka lub karta kierowcy nie zostają wyjęte przed końcem dziennego okresu pracy, chyba że ich wyjęcie jest dopuszczalne z innych powodów.
- 38 To w związku z tym obowiązkiem art. 15 ust. 7 lit. a) rozporządzenia nr 3821/85 przewiduje, że na wniosek organów kontrolnych kierowca pojazdu wyposażonego w analogowe urządzenie rejestrujące jest zobowiązany w szczególności przedstawić po dniu 1 stycznia 2008 r. wykresówki z danego dnia oraz 28 poprzedzających go dni.
- 39 Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 7 lit. a) rozporządzenia nr 3821/85 ustanawia on w odniesieniu do wykresówek obowiązek, na podstawie którego kierowca musi być w stanie okazania wykresówki z bieżącego dnia i poprzednich 28 dni. Przepis ten ustanawia jeden obowiązek obejmujący cały ten okres, a nie szereg odrębnych obowiązków w odniesieniu do każdego z dni, o których mowa, lub do każdej z odpowiadających im wykresówek.

- 40 Tym samym naruszenie obowiązku ustanowionego w art. 15 ust. 7 lit. a) rozporządzenia nr 3821/85 stanowi jednolite i jednorazowe naruszenie polegające na niemożności przedstawienia przez danego kierowcę w czasie kontroli całości lub części tych 29 wykresówek. Naruszenie to może prowadzić tylko do jednej kary.
- 41 Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 żadne naruszenie rozporządzenia nr 3821/85 nie może powodować nałożenia więcej niż jednej kary.
- 42 Wykładni tej nie podważają przepisy załącznika III do dyrektywy 2006/22. Załącznik ten, w wersji mającej zastosowanie do sporów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, nie miał bowiem na celu ustanowienia dokładnego i wyczerpującego wykazu naruszeń rozporządzeń nr 3821/85 i nr 561/2006, lecz ograniczał się do skierowanych do państw członkowskich wytycznych w sprawie wspólnej skali naruszeń tych rozporządzeń. W konsekwencji wytyczne te nie mogą stanowić odstępstwa od wykładni art. 15 ust. 7 lit. a) rozporządzenia nr 3821/85 takiej jaka wynika z pkt 39 i 40 niniejszego wyroku.
- 43 Cele realizowane przez rozporządzenia nr 3821/85 i nr 561/2006, przypomniane w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku, również nie podważają wykładni wynikającej z brzmienia art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85.
- 44 Z powyższych rozważań wynika, że jeżeli w trakcie kontroli kierowca pojazdu drogowego nie jest w stanie przedstawić wykresówek tachografu dotyczących bieżącego dnia i 28 poprzednich dni, to zachowanie to stanowi jednolite naruszenie, które powinno skutkować pojedynczą karą.
- 45 W świetle okoliczności sporu w postępowaniu głównym, przywołanych w pkt 19 niniejszego wyroku, należy jeszcze przypomnieć, że zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 kary za naruszenia rozporządzeń nr 3821/85 i nr 561/2006 muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające oraz niedyskryminujące. W tym względzie należy podkreślić, że naruszenia art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszenia mniejszej wagi (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 33, 34). W konsekwencji ze względu na wagę tego naruszenia kara za nie przewidziana powinna być wystarczająco wysoka, tak aby mogła ona wyrzucić rzeczywisty skutek odstrasżający.
- 46 Ponadto naruszenie art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 jest tym poważniejsze, im wyższa jest liczba wykresówek, które nie mogą być przedstawione przez kierowcę. Uchybienie takie uniemożliwia bowiem skuteczną kontrolę warunków pracy kierowców i przestrzeganie bezpieczeństwa drogowego przez wiele dni.
- 47 Tak więc aby spełniać wymóg proporcjonalności kar wymagany przez art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006, kara musi być dostatecznie elastyczna względem wagi naruszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 33, 41).
- 48 W wypadku, w którym kwota grzywny podlegającej zastosowaniu do takiego naruszenia na podstawie prawa państwa członkowskiego byłaby niewystarczająca, by mieć efekt odstrasżający, sąd krajowy, w myśl zasady wykładni zgodnej prawa wewnętrznego, jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnie z prawem Unii. Zastosowanie tej zasady przez sąd krajowy pozwala mu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nim sporów (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2020 r., Association française des usagers de banques, C-778/18, EU:C:2020:831, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Sąd ten powinien jednak czuwać również nad przestrzeganiem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ustanowionej w art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z orzecznictwem zasada ta wymaga, aby prawo jasno określało naruszenia i związane z nimi kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu

i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Commission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 40).

- 50 Wynika z tego, że nawet jeśli maksymalna kwota grzywny, jaka może zostać nałożona w postępowaniach głównych, wydawała się sądowi krajowemu niewystarczająco wysoka, aby wywołać skutki zniechęcające, sąd ten nie mógłby nałożyć kilku kar, z których każda dotyczyłaby jednego lub kilku dni w okresie obejmującym dzień kontroli i 28 poprzedzających go dni.
- 51 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż wykładni art. 15 ust. 7 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 należy dokonywać w ten sposób, że w wypadku nieprzedstawienia przez kierowcę pojazdu drogowego poddanego kontroli wykresówek urzędnika rejestrującego dotyczących kilku dni pracy w okresie obejmującym dzień kontroli i 28 poprzedzających go dni właściwe organy państwa członkowskiego miejsca kontroli są zobowiązane do stwierdzenia jedynie jednolitego naruszenia obciążającego tego kierowcę i do nałożenia na niego tylko jednej kary.

### **W przedmiocie kosztów**

- 52 Dla stron w postępowaniach głównych 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 postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

**Wykładni art. 15 ust. 7 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., oraz art. 19 rozporządzenia nr 561/2006 należy dokonywać w ten sposób, że w wypadku nieprzedstawienia przez kierowcę pojazdu drogowego poddanego kontroli wykresówek urządzenia rejestrującego dotyczących kilku dni pracy w okresie obejmującym dzień kontroli i 28 poprzedzających go dni właściwe organy państwa członkowskiego miejsca kontroli są zobowiązane do stwierdzenia jedynie jednolitego naruszenia obciążającego tego kierowcę i do nałożenia na niego tylko jednej kary.**

Podpisy