



Kancelaria Prawna Viggen sp.j.
Mariusz Miąsko, Małgorzata Miąsko
ul. Częstochowska 6, 32-085 Modlnica
tel.12 637-24-57 ; fax 12 637-24-57
tel. kom. +48 504-086-084
biuro@viggen.pl

OP/254/2014/BG

Komentarz do wytycznej nr 1 KE określającej szczegółowe zasady powołania się na treść art. 12 rozporządzenia 561/2006 WE

PRAWO SOCJALNE W TRANSPORCIE DROGOWYM

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006, dyrektywa 2006/22/WE, rozporządzenie (EWG) nr 3821/85

GN 1– przyjęte w październiku 2007, opublikowane na stronie EUROPA (we wszystkich językach roboczych) w grudniu 2007;

WYTYCZNA NR 1

Kwestia: Wyjątkowe odstępstwo od przepisów w zakresie minimalnego okresu odpoczynku i maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu w celu znalezienia odpowiedniego miejsca postojowego.

Artykuł: 12 rozporządzenia (WE) nr 561/2006

Podejście, jakie należy zastosować: Artykuł 12 zawiera przepisy pozwalające kierowcy na odstępstwo od wymogów w zakresie minimalnego okresu odpoczynku i maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu, określonych w art. 6 - 9, w celu znalezienia odpowiedniego miejsca postoju.

Artykuł ten nie upoważnia kierowcy do odstępstw od rozporządzenia z powodów, które były znane przed rozpoczęciem podróży. Został on wprowadzony, aby umożliwić kierowcom prawidłową reakcję w sytuacjach niespodziewanego braku możliwości spełnienia wymogów rozporządzenia w trakcie podróży, tj. w sytuacjach nadzwyczajnych trudności, niezależnych od woli kierowcy oraz ewidentnie nieuniknionych i niedających się przewidzieć, nawet przy zachowaniu najwyższej staranności.

Odstępstwo ma również na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób, pojazdu i ładunku

oraz uwzględnienie w każdej sytuacji wymogu bezpieczeństwa drogowego.

Takie sytuacje powodują powstanie wymienionych niżej obowiązków dla trzech kategorii podmiotów:

1) Przedsiębiorstwo transportowe musi uważnie planować przejazd kierowcy, tak, aby był on bezpieczny i uwzględniał, na przykład, regularnie występujące na drogach korki, warunki atmosferyczne i dostęp od odpowiednich parkingów, innymi słowy, musi tak organizować pracę, aby kierowcy mogli przestrzegać rozporządzenia i aby spełnić wymagania załadowców oraz firm ubezpieczeniowych w zakresie bezpieczeństwa w czasie postojów.

2) Kierowca musi bezwzględnie przestrzegać przepisów i nie przekraczać dopuszczalnego czasu prowadzenia pojazdu, za wyjątkiem wystąpienia nieprzewidzianych i wyjątkowych okoliczności, gdy nie jest w stanie przestrzegać rozporządzenia bez powodowania zagrożenia dla bezpieczeństwa drogowego, bezpieczeństwa osób, pojazdu i ładunku.

Jeśli kierowca zdecyduje, że konieczne jest odstępstwo od rozporządzenia i że nie będzie ono zagrażało bezpieczeństwu drogowemu, musi on/ona wskazać odrębnie charakter odstępstwa i jego przyczyny (w jakimkolwiek języku wspólnotowym, na wykresówce urządzenia rejestrującego lub na wydruku z urządzenia rejestrującego albo w planie pracy), natychmiast po zatrzymaniu się.

3) Organ egzekwujący prawo powinien kierować się zawodową rozważą kontrolując i oceniając kierowcę pod kątem zasadności naruszenia ograniczeń w zakresie czasu prowadzenia pojazdu. Oceniając zasadność odstępstwa od przepisów na podstawie art. 12 organ egzekwujący prawo musi poddać dokładnej analizie wszystkie okoliczności, w tym:

a) historię zapisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu przez kierowcę w celu sprawdzenia jego/jej zwyczajowych zachowań oraz tego, czy zazwyczaj przestrzega on/ona przepisów w zakresie czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku i czy odstępstwo ma charakter wyjątkowy;

b) odstępstwo od ograniczeń w zakresie czasu prowadzenia pojazdu nie może występować regularnie i musi być spowodowane wyjątkowymi okolicznościami, takimi jak:

- poważny wypadek drogowy,
- ekstremalne warunki pogodowe,
- objazdy,
- brak miejsca na parkingu,
- itp. (Powyższy wykaz wyjątkowych okoliczności ma charakter orientacyjny. Zasada przy ocenie jest taka, że przyczyna ewentualnego odstępstwa od przepisowego czasu prowadzenia pojazdu nie może być wcześniej znana i nie można jej było przewidzieć);

c) dzienne i tygodniowe ograniczenia czasu prowadzenia pojazdu powinny być przestrzegane, czyli kierowca nie powinien mieć żadnych „oszczędności czasowych” z powodu przekroczenia ograniczenia czasu prowadzenia pojazdu w poszukiwaniu

miejsca parkingowego;

d) odstępstwo od przepisów w zakresie czasu prowadzenia pojazdu nie może prowadzić do ograniczenia wymaganych przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku.

Komentarz: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, sprawa C-235/94

PRAWO SOCJALNE W TRANSPORCIE DROGOWYM

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006, dyrektywa 2006/22/WE, rozporządzenie (EWG) nr 3821/85

Wytyczna nr 1 (GN 1) przyjęta została w październiku 2007, a opublikowana na stronie EUROPA (we wszystkich językach roboczych UE) w grudniu 2007.

Z tytułu wynika, iż jej zakres odnosi się do wybranych treści rozporządzenia 561/2006 WE (określającego zasady okresów prowadzenia, przerw i odpoczynków, a także stanowiące wspólnotowe źródło prawa pracy) oraz do rozporządzenia 3821/85 EWG, określającego zasady dokumentowania aktywności lub braku aktywności kierowców, a w pewnym zakresie także środków transportowych. Wytyczna odwołuje się także do treści dyrektywy 2006/22/WE, ponieważ jest do źródłowy akt prawny kształtujący zasady realizacji kontroli transportu drogowego w Unii Europejskiej. Ma to bezpośredni związek z „kwestią” poruszoną w wytycznej nr 1 jaką jest „*wyjątkowe odstępstwo od przepisów w zakresie minimalnego okresu odpoczynku i maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu w celu znalezienia odpowiedniego miejsca postojowego*” w ramach treści artykułu 12 rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

Komisja Europejska określiła zbiór zasad precyzujących podejście, jakie należy zastosować podczas powołania się, a także oceny zasadności i prawidłowości powołania się na artykuł 12/561/2006 WE.

Wytyczna nr 1 KE określa, że zawiera przepisy pozwalające kierowcy na „*odstępstwo od wymogów w zakresie minimalnego okresu odpoczynku i maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu, określonych w art. 6 - 9, w celu znalezienia odpowiedniego miejsca postoju*”.

Komisja Europejska określiła jednak, iż ten niezwykle przydatny przepis, stanowiący klasyczną „anomalie systemową”,

„nie upoważnia kierowcy do odstępstw od rozporządzenia z powodów, które były znane przed rozpoczęciem podróży. Został on wprowadzony, aby umożliwić kierowcom prawidłową reakcję w sytuacjach niespodziewanego braku możliwości spełnienia wymogów rozporządzenia w trakcie podróży, tj. w sytuacjach nadzwyczajnych trudności, niezależnych od woli kierowcy oraz ewidentnie nieuniknionych i niedających się przewidzieć, nawet przy zachowaniu najwyższej staranności.”

Ponadto odstępstwo „*ma również na celu zapewnienie **bezpieczeństwa osób, pojazdu i ładunku** oraz uwzględnienie w każdej sytuacji wymogu bezpieczeństwa drogowego*”.

Oznacza to, że równolegle muszą zaistnieć zdaniem KE następujące okoliczności:

- powody przekroczenia danych norm temporalnych rozporządzenia 561/2006 WE nie mogą być wcześniej znane kierowcy przed rozpoczęciem podróży i muszą mieć charakter „niespodziewany”,
- powody przekroczenia norm muszą wynikać z nadzwyczajnych trudności

niezależnych od woli kierowcy - kluczowa jest więc w tym miejscu wola kierowcy,

- powody przekroczenia norm mogą uzasadniać jedynie okoliczności zapewnienia bezpieczeństwa osób (także samego kierowcy), pojazdu i ładunku.

Z powyższego można dostrzec dwie okoliczności. Po pierwsze, wszystkie powyższe przesłanki muszą wystąpić łącznie (kumulatywnie) i brak którejkolwiek z nich wyłącza możliwość skutecznego powołania się na omawiany przepis.

Po drugie, KE używa określeń nieostrych typu: „niespodziewany”, „bezpieczeństwa ładunku” itp. Brak definicji tych określeń, więc ich zakres może być odmiennie interpretowany przez przedstawicieli organów kontrolnych, a odmiennie przez samych kierowców.

Wydaje się że KE dostrzegła tę niezręczność, która *de facto* powoduje, iż trudno w ogóle w tym przypadku mówić o zdaniu w sensie logicznym. Prawdopodobnie z tego powodu KE w dalszej części wytycznej nr 1 określiła katalog otwarty przykładowych przypadków uzasadniających powołanie się na art. 12/561/2006 WE.

KE określiła, iż „*odstępstwo od ograniczeń w zakresie czasu prowadzenia pojazdu **nie może występować regularnie** i musi być spowodowane **wyjątkowymi okolicznościami**, takimi jak:*

- **poważny wypadek drogowy,**
- **ekstremalne warunki pogodowe,**
- **objazdy,**
- **brak miejsca na parkingu,**
- **itp.”**

Dalej KE określiła, że „*powyższy wykaz **wyjątkowych okoliczności** ma charakter **orientacyjny**”.* Dopuszcza się więc oczywiście także inne okoliczności niż cztery podstawowe wymienione w omawianym katalogu.

Bardzo ważnym spostrzeżeniem może się w praktyce okazać, że ani legislator wspólnotowy w treści art. 12/561/2006 WE, ani też KE w omawianej wytycznej nie określili, iż na treść omawianego przepisu można powołać się wyjątkowo, a jedynie iż może to nastąpić w wyniku „wyjątkowych okoliczności”, o których kierowca nie mógł wcześniej wiedzieć. To bardzo ważne praktyczne spostrzeżenie.

Komisja Europejska w wytycznej nr 1 odwołuje się do trzech kategorii podmiotów (przedsiębiorców transportowych, kierowców oraz organów kontrolnych), wyznaczając każdemu z nich cele oraz zakres postępowania.

W odniesieniu do przedsiębiorców transportowych, KE określiła, że muszą one „***uwzględnić planować przejazd** kierowcy tak, aby był on bezpieczny i uwzględnił, na przykład, **regularnie występujące na drogach korki, warunki atmosferyczne i dostęp od odpowiednich parkingów**, innymi słowy, musi tak organizować pracę, aby kierowcy mogli przestrzegać rozporządzenia i aby spełnić wymagania załadowców*

oraz firm ubezpieczeniowych w zakresie bezpieczeństwa w czasie postojów”.

A *contrario* można z tego wywnioskować, że na skuteczne powołanie się na treść omawianego przepisu nie można liczyć, jeśli z analizy awizowanych terminów załadunków/rozładunków (np.: na listach przewozowych) w kontekście miejsca wyjazdu kierowcy, z góry było oczywiste, iż nie jest możliwe zrealizowanie dojazdu do zaplanowanego miejsca w dopuszczalnym czasie, zgodnie z obowiązującymi normami.

W odniesieniu do kierowców, KE powtórzyła ponownie, iż kierowca „*musi bezwzględnie przestrzegać przepisów i nie przekraczać dopuszczalnego czasu prowadzenia pojazdu, za wyjątkiem wystąpienia **nieprzewidzianych i wyjątkowych** okoliczności (...)*”.

W odniesieniu do organów kontrolnych KE zaznaczyła, że analizując zasadność i skuteczność powołania się na art. 12/561/2006 WE, kontrolujący „*musi poddać dokładnej analizie wszystkie okoliczności, w tym:*

a) *historię zapisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu przez kierowcę w celu sprawdzenia jego/jej zwyczajowych zachowań oraz tego, czy zazwyczaj przestrzega on/ona przepisów w zakresie czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku i czy odstępstwo ma charakter wyjątkowy;*

b) *odstępstwo od ograniczeń w zakresie czasu prowadzenia pojazdu **nie może występować regularnie** i musi być spowodowane **wyjątkowymi okolicznościami**(...)*”.

Niesłuchanie ważną praktyczną kwestią jest jednoznaczne określenie przez KE, że całkowicie niezależnie od np.: wydłużenia okresu prowadzenia pojazdu (np.: po danym 4,5 godzinny odcinku), „***dzienne i tygodniowe ograniczenia czasu prowadzenia pojazdu powinny być przestrzegane**, czyli kierowca nie powinien mieć **żadnych „oszczędności czasowych”** z powodu przekroczenia ograniczenia czasu prowadzenia pojazdu w poszukiwaniu miejsca parkingowego*”;

To bardzo ważne doprecyzowanie (nie wynikające *expressis verbis* z treści art. 12/561/2006 WE), oznacza, że przykładowo wydłużenie 4,5 godzinnego okresu prowadzenia pojazdu w trynie art. 12/561/2006 WE, nie może skutkować wydłużenia 9/10 godzinnego czasu prowadzenia pojazdu ani też wydłużenia tygodniowego lub dwutygodniowego czasu prowadzenia pojazdu.

Sprawa wydaje się oczywista, ale wbrew pozorom wcale taka nie jest. Warto bowiem zauważyć, że mamy do czynienia z mało precyzyjnym zapisem KE. Otóż, z treści art. 12/561/2006 WE, wynika jednoznacznie, że ma on zastosowanie do norm określonych w art. od 6-9 rozporządzenia 561/2006 WE. Oznacza to w praktyce, że na omawiany przepis można powołać się przy przekroczeniu wszystkich prawie (norm temporalnych). Więcej na ten temat napisałem w odrębnym opracowaniu.

Zastanawiać więc może wyraźnie odmienne stanowisko KE. Można je jednak wyjaśnić w dość prosty sposób. Otóż bardzo ważne jest, aby precyzyjnie powoływać się na wydłużanie określonych norm.

Przykładowo, jeśli dojdzie do przedłużenia 4,5 godzinnego okresu prowadzenia pojazdu, to faktycznie nie będzie to mogło mieć wpływu na „oszczędność czasową” (a tak naprawdę „zysk” czasowy) w zakresie dziennego, tygodniowego i

dwutygodniowego czasu prowadzenia pojazdu.

Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby kierowca powołał się odrębnie także na wydłużenie np.: dziennego czasu prowadzenia pojazdu. Takie powołanie się spełniające wymagane kryteria będzie skuteczne, ale nie może ono wpływać na wydłużenie tygodniowego i dwutygodniowego czasu prowadzenia pojazdu.

Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby powołać się na przekroczenie tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu. Ale takie skuteczne powołanie się nie może wpływać na wydłużenie dwutygodniowego czasu prowadzenia pojazdu. Jednak podobnie jak w poprzednich przypadkach, nic nie stoi na przeszkodzie, aby powołać się na wydłużenie dwutygodniowego czasu prowadzenia pojazdu.

Oczywiście dostrzegalna jest pracochłonność oraz precyzja takiego działania. Istnieje jednak system informatyczny, samodzielnie wskazujący kierowcy, na którą dokładnie normę powinien się powołać w danej chwili. System to „VTS Nuntius” (uznany przez IBM za najbardziej innowacyjny system służący do organizacji pracy floty i kierowcy w świetle obowiązujących przepisów: <http://lextrans24.pl/ibm-smart-cump-vts-wykorzystujacy-silnik-prawny-lextrans24-super-innowacyjny/>).

Komisja Europejska doprecyzowała jeszcze jedną bardzo istotną kwestię nie wynikającą wprost z treści art. 12 rozporządzenia 561/2006 WE. Wytyczna określiła bowiem, że odstępstwo od przepisów w zakresie czasu prowadzenia pojazdu **nie może prowadzić do ograniczenia wymaganych przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku.**

Ma to także bardzo wymierny praktyczny skutek w tej postaci, że wydłużenie np.: dziennego czasu prowadzenia nie może się przełożyć jednocześnie na skrócenie odpoczynku. Analogicznie sytuacja się ma do „przerwy” w przypadku przekroczenia 4,5 godzinnego okresu prowadzenia pojazdu.

Komisja Europejska stara się także wyjaśnić kolejne nieuregulowanie w treści art. 12/561/2006 WE kwestie odnoszące się do tego kiedy oraz w jaki sposób powołać się skutecznie na treść omawianej normy.

KE określiła, że „Jeśli kierowca zdecyduje, że konieczne jest odstępstwo od rozporządzenia i że nie będzie ono zagrażało bezpieczeństwu drogowemu, musi on/ona wskazać odrębnie charakter odstępstwa i jego przyczyny (w jakimkolwiek języku wspólnotowym, na wykresówce urządzenia rejestrującego lub na wydruku z urządzenia rejestrującego albo w planie pracy), natychmiast po zatrzymaniu się.

Wynika z powyższego szereg niezależnych od siebie okoliczności:

- a) na omawiany przepis można powołać się tylko jeśli kierowca tak zadecyduje,**
- b) pod warunkiem, że nie będzie to zagrażało bezpieczeństwu drogowemu,**
- c) powołać można się jedynie odrębnie,**
- d) powołać można się w dowolnym języku UE (są 24 urzędowe języki UE),**
- e) powołać należy się natychmiast po zatrzymaniu się,**
- f) kierowca musi podać powód przekroczenia normy.**

Poważne wątpliwości można mieć w odniesieniu do treści pkt. e) oraz f).

Po pierwsze warto zauważyć, że KE wyjaśniła bardzo ważną praktyczną kwestię, iż kierowca nie musi powoływać się na treść art. 12/561/2006 WE w chwili powstania naruszenia ale dopiero po zatrzymaniu się. Tak więc zgodnie z treścią wytycznej, to nie wydłużenie normy warunkuje konieczność zatrzymania się ale odwrotnie, to zatrzymanie się warunkuje konieczność powołania się na treść art. 12/561/2006 WE. Powołania się poprzez dokonanie opisu można więc dopełnić także po zatrzymaniu kierowcy do kontroli byle tylko miło to miejsce przed oddaniem wydruków lub wykresówek przedstawicielowi organów kontrolnych.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że KE użyła określenia, iż na omawiany przepis można powołać się „natychmiast po zatrzymaniu”, w odróżnieniu od samego przepisu, który określa iż należy tego dokonać „najpóźniej po zatrzymaniu”. Pomimo intuicyjnej zbieżności przedmiotowych zapisów nie oznaczają one wbrew pozorom tego samego odcinka czasu. Więcej na ten temat napisałem w odrębnym opracowaniu. Można jednak przyjąć, że z uwagi na wyraźne wątpliwości wynikające z zakresu określenia „najpóźniej po”, KE dokonała doprecyzowania przedmiotowego zagadnienia.

Po drugie KE powtórzyła za legislatorem, że kierowca musi podać przyczyny naruszenia normy. Sprawa nie jest jednak prosta, ponieważ warto pamiętać, iż legislator dostrzegł, iż powołanie się na treść art. 12/561/2006 WE może mieć jedynie na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób, pojazdu i ładunku.

I w tym właśnie rzecz, że niezmiernie trudno będzie w praktyce wykazać, iż do naruszenia normy przerwy i odpoczynku doszło dla zabezpieczenia osób, pojazdu i ładunku. Praktycznie jest to niewykonalne.

Można jednak zauważyć, że KE dostrzegła przedmiotową okoliczność i wyemitowała odrębną wytyczną nr 3, umożliwiającą skracanie przerw i odpoczynków, niezależnie od treści art. 12/561/2006 WE. Więcej na temat wytycznej nr 3 KE napisałem w odrębnym opracowaniu.

Na koniec warto zauważyć, że stanowisko KE jest zbieżne (w dużej mierze wynika) z orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sprawa C-235/94).

Autor opracowania prawnego:
Mariusz Miąsko
Kancelaria Prawna Viggen Sp.j.
www.kancelariaprawnaviggen.pl