



Rzeczpospolita Polska
**GŁÓWNY INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO**
Tomasz Poleć

GGI.012.39.2015.0005

Warszawa, 30 października 2015r.

**Wojewódzki Inspektor
Transportu Drogowego**
(wszyscy)

Szanowni Państwo Dyrektorzy!

Mając na względzie skierowane przez Komisję Europejską wezwanie do usunięcia uchybienia, w związku z naruszeniem nr 2015/4040 dotyczącym niewłaściwego wdrożenia dyrektywy Rady 96/53/WE ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium maksymalnie dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, jak również analizę źródeł prawa pierwotnego Unii Europejskiej, w szczególności zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej zawartych w traktacie akcesyjnym, polecam modyfikację dotychczasowych zasad sankcjonowania naruszeń w zakresie przekroczeń dopuszczalnej masy i nacisków na oś pojazdu w transporcie międzynarodowym.

Należy zwrócić uwagę, że *Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką* dotyczący przystąpienia *Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej*, zwany *Traktatem Ateńskim z 2003 r. (TA)*, należy do pierwotnych źródeł prawa europejskiego i tym samym jest aktem prawa nadrzędnym wobec należących do wtórnych źródeł prawa europejskiego przepisów dyrektyw i rozporządzeń. Tym samym zgodnie z zasadą *Lex superior derogat legi inferiori*

w razie kolizji norm prawnych prawa wtórnego i pierwotnego, pierwszeństwo ma prawo pierwotne. Prawo pierwotne powinno być także wskazówką przy interpretacji norm prawa wtórnego.

Do ustalenia wiążących norm prawa europejskiego odnoszących się do kwestii ograniczeń dostępu do infrastruktury drogowej ze względu na ciężar pojazdu (masa i naciski) najważniejsze znaczenie mają przepisy Traktatu Ateńskiego, a w szczególności przepisy pkt 3 w rozdziale 8 załącznika XII do ww. traktatu, który wyróżnia następujące kategorie dróg w Polsce zróżnicowane pod względem zasad dostępu pojazdów spełniających wymagania dyrektywy 96/53/WE :

- 1) Sieć TEN,
- 2) Zmodernizowana część polskiej sieci drogowej,
- 3) Niezmodernizowana część polskiej sieci drogowej.

Sieć TEN - ta część polskiej infrastruktury drogowej powinna być udostępniona dla pojazdów spełniających wymagania dyrektywy 96/53/WE (w tym nacisk osi 11,5 t) już od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej :

„Począwszy od dnia przystąpienia, nie mogą być wprowadzane żadne ograniczenia poruszania się pojazdów spełniających wymogi dyrektywy 96/53/WE na głównych drogach tranzytowych wymienionych w załączniku I do decyzji 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej”.

Zmodernizowana część polskiej sieci drogowej - wraz z postępującą modernizacją dróg, w szczególności tych, które zostały zmodernizowane ze środków pochodzących z budżetu wspólnoty, zmodernizowane odcinki dróg powinny być udostępnione dla pojazdów spełniających wymagania dyrektywy 96/53/WE (w tym nacisk osi 11,5 t) z chwilą oddania ich do eksploatacji:

„Równoległe z zakończeniem procesu unowocześniania, następować będzie stopniowe otwieranie polskiej sieci dróg, włączając w to sieć objętą załącznikiem I do decyzji 1692/96/WE, dla pojazdów w międzynarodowym ruchu drogowym, spełniających wymogi określone w powyżej wskazanej dyrektywie.”

„Wszelkie inwestycje w infrastrukturę z użyciem środków pochodzących z budżetu Wspólnoty, zapewniają, iż drogi są budowane lub unowocześniane z uwzględnieniem zdolności przenoszenia dopuszczalnego nacisku 11,5 tony na oś.”

Niezmodernizowana część polskiej sieci drogowej – po upływie okresu przejściowego, tj. od 1 stycznia 2011r. - niezmodernizowana część polskiej sieci drogowej powinna być udostępniona dla pojazdów, o których mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE, spełniających wymagania tej dyrektywy, nawet jeśli nie spełniają wymagań polskich krajowych przepisów odnoszących się do nacisków osi:

„Od 1 stycznia 2011 r. niezmodernizowana część polskiej sieci drogowej powinna być udostępniona dla pojazdów, o których mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE (pojazdy zarejestrowane w innym Państwie Członkowskim wykonujące międzynarodowe przewozy

drogowe lub przewozy kabotażowe), spełniających wymagania tej dyrektywy, nawet jeśli nie spełniają wymagań polskich krajowych przepisów odnoszących się do nacisków osi."

Co najistotniejsze z punktu widzenia kontroli, okres przejściowy nie dotyczył pojazdów poruszających się po niezmodernizowanych odcinkach polskiej sieci drogowej **dla celów rozładunku i załadunku**. Traktat wprost zezwala na dojazd do miejsca załadunku lub rozładunku pojazdów spełniających wymagania Dyrektywy 96/53/WE:

„Dla celów załadunku i rozładunku, tam gdzie jest to technicznie możliwe, w ciągu całego okresu przejściowego dozwolone będzie użytkowanie nieunowocześnionych części drugorzędnej sieci dróg."

Kwestia nacisków osi na poziomie źródeł prawa wtórno uregulowana jest w *Dyrektywie 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym*.

Cele i wytyczne dla interpretacji poszczególnych jednostek Dyrektywy 96/53/WE zawarte są w tzw. motywach będących częścią składową preambuły tego aktu prawnego. W zakresie nacisków osi wskazują one na następujące zasady:

- 1) Poprawa wykorzystania pojazdów drogowych w ruchu między Państwami Członkowskimi UE:

(1) Preambuły: *„Dyrektywą Rady 85/3/EWG z dnia 19 grudnia 1984 r. w sprawie ciężarów, wymiarów i niektórych innych parametrów technicznych niektórych pojazdów drogowych w ramach wspólnej polityki transportowej ustalone zostały wspólne normy umożliwiające poprawę wykorzystania pojazdów drogowych w ruchu między Państwami Członkowskimi."*

- 2) Likwidacja barier w ruchu między Państwami Członkowskimi UE
- 3) Likwidacja różnic mających negatywny wpływ na warunki konkurencji

(3) Preambuły: *„Różnice między normami Państw Członkowskich w odniesieniu do ciężarów i wymiarów pojazdów użytkowych mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji i stanowić przeszkodę w ruchu między Państwami Członkowskimi."*

(4) Preambuły: *„Na podstawie zasady pomocniczości należy na poziomie wspólnotowym podejmować działania w celu usunięcia tej przeszkody."*

- 4) Zakaz stanowienia dodatkowych wymagań technicznych stanowiących przeszkodę w ruchu pojazdów użytkowych między Państwami Członkowskimi UE.

(7) Preambuły: *„W odniesieniu do pojazdów użytkowych zarejestrowanych lub znajdujących się już w ruchu zastosowanie mogą mieć dodatkowe wymagania techniczne określające ich ciężary i wymiary; wymagania te nie mogą stanowić przeszkody w ruchu pojazdów użytkowych między Państwami Członkowskimi."*

- 5) Ograniczenia w zakresie ciężaru (masa i naciski) mogą dotyczyć jedynie pojazdów poruszających się w ruchu krajowym.

(12) Preambuły: „W odniesieniu do innych parametrów pojazdów Państwa Członkowskie mogą dopuścić do przyjęcia na swoim terytorium innych wartości niż określone w niniejszej dyrektywie jedynie wobec pojazdów poruszających się w ruchu krajowym.”

W części normatywnej Dyrektywy 96/53/WE, art. 3 ust. 1 zawiera dyspozycję zakazującą Państwom Członkowskim UE wprowadzania przepisów zabraniających używania pojazdów na ich terytorium w ruchu międzynarodowym z przyczyn odnoszących się do masy lub wymiarów, o ile spełniają wymagania określone w załączniku nr I do rozporządzenia (w tym w zakresie nacisków osi – 11,5t).

Przepis ten w swoim dosłownym brzmieniu odnosi się wprawdzie do pojazdów zarejestrowanych w jakimkolwiek innym państwie członkowskim, niemniej zważywszy ma zawarte w preambule cele dyrektywy oraz nadrzędną zasadę wynikającą bezpośrednio z prawa pierwotnego - zasadę swobody wymiany towarowej, a także kolejną zasadę przyjętą w preambule, iż ograniczenia w zakresie ciężaru i wymiarów mogą dotyczyć jedynie pojazdów poruszających się w ruchu krajowym, należy przyjąć, iż **dotyczy on także pojazdów zarejestrowanych w tymże Państwie Członkowskim, o ile wykonują przewozy międzynarodowe.**

Jednocześnie, w kontekście podnoszonych wyżej zasad, należy wskazać, że przepisy ograniczające ciężar i/lub wymiary pojazdów na niektórych drogach lub obiektach inżynieryjnych, mogą być stosowane jedynie jako wyjątek od reguły określonej w art. 3 ust. 1. Zgodnie z przepisem art. 7 ograniczenia te mogą mieć w szczególności charakter lokalny, ze względu na nieprzystosowanie infrastruktury do ruchu długich i ciężkich pojazdów lub na określonych obszarach albo na określonych drogach, takich jak centra miast, małe wioski lub miejsca o szczególnym znaczeniu przyrodniczym.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż w zdecydowanej większości przypadków dojazdy do obiektów handlowych, przemysłowych, logistycznych, a także specjalnych stref ekonomicznych odbywają się po drogach gminnych lub powiatowych niespełniających wymagań w zakresie 11,5t dopuszczalnego nacisku na osi. Niemniej jednak uniemożliwienie dojazdu do miejsc załadunku lub rozładunku znajdujących się przy takowych drogach przeczy nie tylko logice, lecz również polskiemu interesowi gospodarczemu.

Komisja Europejska w wezwaniu do usunięcia uchybienia stwierdza, iż niewłaściwe jest powołanie się przez Polskę na art. 7 Dyrektywy 96/53/WE jako przesłankę uzasadniającą wprowadzenie ograniczeń ruchu pojazdów zgodnych w wartościami określonymi w pkt. 3.4 załącznika I, gdyż ograniczenia dotyczą 97% sieci drogowej i mają zastosowanie ogólne, a nie są ograniczone miejscowo ani do określonych obszarów lub dróg. Zdaniem Komisji warunki geograficzne Polski w żaden sposób nie uzasadniają stosowania przedmiotowych ograniczeń do 97% sieci drogowej, zaś wprowadzone specjalne zezwolenia stanowią nieuzasadnione ograniczenie swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług będących jednymi z kluczowych filarów Unii Europejskiej, jak również mogą być interpretowane jako ukryty podatek nakładany na transport towarów. Tym samym Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE w związku z pkt. 3.4. załącznika I do tej dyrektywy, jak również na mocy art. 28 i 56 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Konkludując, mając na względzie powyższą analizę prawną, jak również prowadzone przez Komisję Europejską postępowanie w sprawie naruszenia przez Polskę porządku prawnego Unii Europejskiej, **polecam odstępowanie od nakładania kar pieniężnych za przekroczenie nacisków na osie, w przypadku gdy spełnione są następujące przesłanki:**

- pojazd nie przekracza dopuszczalnej masy całkowitej;
- stwierdzony podczas pomiaru nacisk przekracza wartości dopuszczalne dla danej drogi, ale nie przekracza 11,5t;
- trasa przejazdu po drodze o niższych parametrach związana jest z rozładunkiem lub załadunkiem towaru podlegającego przewozowi międzynarodowemu;
- nie istniała alternatywna droga o nacisku osi pojedynczej do 11,5t prowadząca do miejsca rozładunku lub załadunku;
- trasa przejazdu spowodowała do minimum wykorzystanie niezmodernizowanego odcinka drugorzędnej sieci drogowej;
- podmiot wykonujący przewóz posiada licencję wspólnotową lub inne uprawnienie do wykonywania międzynarodowego przewozu drogowego.


GŁÓWNY INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO
Tomasz Połec