

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 20 marca 2014 r. (\*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Rejestracja pojazdów silnikowych – Artykuły 34 TFUE i 36 TFUE – Dyrektywa 70/311/EWG – Dyrektywa 2007/46/WE – Ruch prawostronny w państwie członkowskim – Ustanowiony dla celów rejestracji obowiązek przeniesienia na lewą stronę układu kierowniczego samochodów osobowych umieszczonego po prawej stronie

W sprawie C-639/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 13 grudnia 2011 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez G. Wilmsa, G. Zavvosa oraz K. Herrmann, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Rzeczypospolitej Polskiej**, reprezentowanej przez B. Majczynę oraz M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Republikę Litewską**, reprezentowaną przez D. Kriaučiūnasa oraz R. Krasuckaitę, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca), A. Rosas, D. Šváby i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2013 r.,

wydaje następujący

## **Wyrok**

1 W skardze Komisja Europejska wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że uzależniając rejestrację na swym terytorium nowych oraz wcześniej zarejestrowanych w innych państwach członkowskich samochodów osobowych z układem kierowniczym umieszczonym po prawej stronie od przełożenia koła kierownicy na lewą stronę, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2a dyrektywy Rady 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. L 133, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 1, s. 90), art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 263, s. 1) oraz art. 34 TFUE.

## **Ramy prawne**

### *Prawo Unii*

2 Motywy 2, 3 i 14 dyrektywy 2007/46 mają następujące brzmienie:

„(2) W celu ustanowienia i zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego Wspólnoty właściwe jest zastąpienie systemów homologacji państw członkowskich wspólnotową procedurą homologacji opartą na zasadzie całkowitej harmonizacji.

(3) Wymagania techniczne mające zastosowanie do układów, części, oddzielnych zespołów technicznych i pojazdów silnikowych powinny być zharmonizowane i określone w aktach prawnych. Takie akty prawne powinny przede wszystkim zapewniać wysoki poziom

bezpieczeństwa drogowego, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, efektywności energetycznej i ochrony przed niedozwolonym użyciem.

[...]

(14) Głównym celem przepisów w zakresie homologacji pojazdów jest zagwarantowanie, aby nowe pojazdy, części i oddzielne zespoły techniczne wprowadzone do obrotu zapewniały wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Osiągnięcie tego celu nie powinno być utrudniane przez montaż pewnych części lub wyposażenia po wprowadzeniu pojazdów na rynek lub po ich dopuszczeniu do ruchu. Należy zatem przyjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia, że części lub wyposażenie, które mogą być zamontowane w pojazdach i które mogą znacznie zakłócić funkcjonowanie układów istotnych ze względu na bezpieczeństwo lub ochronę środowiska, podlegają kontroli przez organ udzielający homologacji, zanim zostaną wprowadzone do sprzedaży. Środki te powinny obejmować przepisy techniczne dotyczące wymagań, które te części lub wyposażenie muszą spełniać”.

3 Artykuł 1 dyrektywy 2007/46, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy zawierające przepisy administracyjne i ogólne wymagania techniczne homologacji wszystkich nowych pojazdów objętych jej zakresem zastosowania oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, mając na uwadze uproszczenie ich rejestracji, sprzedaży i dopuszczenia do ruchu na obszarze Wspólnoty.

Niniejsza dyrektywa ustanawia również przepisy dotyczące sprzedaży i dopuszczania do stosowania części i wyposażenia przeznaczonego do pojazdów, w odniesieniu do których udzielono homologacji zgodnie z niniejszą dyrektywą.

Szczególne wymagania techniczne dotyczące budowy i działania pojazdów określa się, stosując niniejszą dyrektywę, w aktach prawnych, których wyczerpujący wykaz znajduje się w załączniku IV”.

4 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki państw członkowskich”, przewiduje w ust. 3:

„Państwa członkowskie rejestrują lub zezwalają na sprzedaż lub dopuszczenie do ruchu tylko takich pojazdów, części i oddzielnych zespołów technicznych, które spełniają wymagania niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”.

5 Artykuł 9 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Szczególne przepisy dotyczące pojazdów”, stanowi w ust. 1 lit. a):

„Państwa członkowskie udzielają homologacji typu WE w odniesieniu do:

a) typu pojazdu, który odpowiada szczegółowym danym zawartym w folderze informacyjnym i który spełnia wymagania techniczne określone w odpowiednich aktach prawnych, wymienionych w załączniku IV”.

6 Owa część I załącznika IV do wskazanej dyrektywy zawiera wykaz dyrektyw, zwanych „dyrektywami szczegółowymi” ustanawiających wymagania techniczne mające zastosowanie do celów homologacji WE.

7 Artykuł 18 dyrektywy 2007/46, zatytułowany „Świadectwo zgodności”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy, co następuje:

„Producent, w ramach swych uprawnień jako posiadacz homologacji typu WE pojazdu, przedstawia świadectwo zgodności, które towarzyszy każdemu pojazdowi, kompletnemu, skompletowanemu lub niekompletnemu, wyprodukowanemu zgodnie z homologowanym typem pojazdu”.

8 Artykuł 26 owej dyrektywy, zatytułowany „Rejestracja, sprzedaż i dopuszczenie do ruchu pojazdów”, przewiduje w ust. 1 akapit pierwszy, co następuje:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 29 i 30 państwa członkowskie dokonują rejestracji i zezwalają na sprzedaż lub dopuszczenie do ruchu pojazdów wyłącznie, gdy pojazdy te mają ważne świadectwo zgodności wydane zgodnie z art. 18”.

9 Załącznik I do owej dyrektywy jest zatytułowany „Kompletny wykaz informacji do celów homologacji typu WE pojazdów”. Punkt 1 owego załącznika, zatytułowany „Ogólne cechy konstrukcyjne pojazdu”, przewiduje:

„[...]”

1.8. Kierunek ruchu drogowego: lewostronny/prawostronny (1).

1.8.1. Pojazd przystosowany do uczestniczenia w ruchu lewostronnym/prawostronnym (1).

[...]”.

Zgodnie z brzmieniem przypisów do owego załącznika I:

„(1) Niepotrzebne skreślić (istnieją przypadki, w których nie trzeba nic określać, jeśli zastosowanie ma więcej niż jedna możliwość)”.

10 Załącznik III do wskazanej dyrektywy jest zatytułowany „Dokument informacyjny do celów homologacji typu WE pojazdów”. Punkt 1 owego załącznika, zatytułowany „Ogólne cechy konstrukcyjne pojazdu” stanowi, co następuje:

„[...]”

1.8. Kierunek ruchu drogowego: lewostronny/prawostronny (1).

1.8.1. Pojazd jest przystosowany do jazdy w ruchu lewostronnym/prawostronnym (1).

[...]”.

Tekst wyjaśnienia dotyczącego przypisu 1 do pkt 1 owego załącznika III jest identyczny z tekstem wyjaśnienia dotyczącego pkt 1 załącznika I, jak wskazano w pkt 9 niniejszego wyroku.

11 Załącznik IX do dyrektywy 2007/46, zastąpiony rozporządzeniem Komisji (WE) nr 385/2009 z dnia 7 maja 2009 r. (Dz.U. L 118, s. 13) celem dostosowania do rozwoju wiedzy naukowej i technicznej, jest zatytułowany „Świadectwo zgodności WE”. Punkt 0 owego załącznika, zatytułowany „Cele”, ma następujące brzmienie:

„Świadectwo zgodności jest oświadczeniem, które producent pojazdu składa jego nabywcy w celu zapewnienia go, że nabyty przez niego pojazd jest zgodny z prawodawstwem obowiązującym w Unii Europejskiej w momencie wyprodukowania pojazdu.

Świadectwo zgodności ma również na celu umożliwienie właściwym organom państw członkowskich rejestrowania pojazdów bez konieczności żądania od wnioskodawcy dostarczenia dodatkowej dokumentacji technicznej.

[...]”.

12 Strona pierwsza owego świadectwa zawiera następujące wskazówki:

„Niżej podpisany [...] niniejszym zaświadcza, że pojazd:

[...]

odpowiada pod każdym względem typowi opisanemu w świadectwie homologacji [...] i

może być zarejestrowany na stałe w państwach członkowskich o ruchu prawostronnym/lewostronnym [...]”.

13 Odnośniki dotyczące załącznika IX do dyrektywy 2007/46 przewidują w lit. b) i d), co następuje:

„b) wskazać, czy pojazd jest przystosowany do ruchu prawostronnego, lewostronnego czy zarówno do prawostronnego, jak i lewostronnego.

[...]

d) Niniejsze oświadczenie nie ogranicza prawa państw członkowskich do żądania przeprowadzenia dostosowań technicznych celem dopuszczenia do rejestracji pojazdu w państwie członkowskim innym niż państwo, do którego pojazd był przeznaczony, w przypadku gdy ruch prowadzony jest na przeciwnej stronie drogi”.

14 Dyrektywa 70/311 stanowi jedną z dyrektyw szczegółowych wskazanych w załączniku IV do dyrektywy 2007/46. Artykuł 2a dyrektywy 70/311, dodany do niej przez Akt dotyczący przystąpienia do Wspólnot Europejskich Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. 1972, L 73, s. 14), stanowi co następuje:

„Państwa członkowskie nie mogą odmówić lub zabronić sprzedaży, rejestracji, wprowadzania do ruchu bądź użytkowania pojazdów z powodów dotyczących układu kierowniczego, jeżeli odpowiadają one przepisom figurującym w załączniku”.

15 Załącznik do owej dyrektywy jest zatytułowany „Zakres, definicje, wniosek o homologację typu WE, udzielenie homologacji typu WE, przepisy dotyczące konstrukcji i badań, modyfikacje typu oraz poprawki do homologacji, zgodność produkcji”.

16 Punkt 1.3 owego załącznika ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

»układ kierowniczy« oznacza wszystkie urządzenia, których celem jest ustalenie kierunku ruchu pojazdu.

Układ kierowniczy składa się z:

- mechanizmu kierowniczego,
- układu przeniesienia sterowania,
- kół kierowanych,

– zasilania, o ile istnieje”.

17 Punkt 4.1.1 tego załącznika stanowi:

„Układ kierowniczy zapewnia łatwą i bezpieczną obsługę pojazdu aż do jego maksymalnej zaprojektowanej prędkości [...]”.

18 Dodatek 1 do załącznika I do dyrektywy 70/311 jest zatytułowany „Dokument informacyjny [...] stosownie do załącznika I do dyrektywy Rady 70/156/EWG dotyczącej homologacji typu WE pojazdu w zakresie układu kierowniczego [...]”. Punkt 1 owego dodatku, zatytułowany „Ogólna charakterystyka budowy pojazdu” ma następujące brzmienie:

„[...]”

1.8. Rodzaj ruchu: lewostronny/prawostronny [...]

[...]”.

### *Prawo polskie*

19 Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 908, z późn. zm.), producent lub importer nowego pojazdu samochodowego jest zobowiązany uzyskać dla każdego nowego typu tych pojazdów świadectwo homologacji wydane przez ministra właściwego do spraw transportu, chyba że producent lub importer uzyskał świadectwo homologacji wydane zgodnie ze wspólnotową procedurą homologacji przez właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

20 Badanie techniczne dla celów rejestracji i dopuszczenia do ruchu pojazdu polega na dokonaniu kontroli, czy pojazd spełnia warunki techniczne zdefiniowane we wskazanej ustawie oraz w rozporządzeniu ministra infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, z późn. zm. (Dz.U. z 2003 r., nr 32, poz. 262).

21 Paragraf 9 ust. 2 wskazanego rozporządzenia stanowi, co następuje:



„Kierownica w pojeździe o liczbie kół większej niż trzy, którego konstrukcja umożliwia rozwijanie prędkości przekraczającej 40 km/h, nie powinna być umieszczana po prawej stronie pojazdu”.

22 Zakres i sposób przeprowadzania badań technicznych zostały określone w rozporządzeniu ministra infrastruktury z dnia 16 grudnia 2003 r., z późn. zm. (Dz.U. z 2003 r., nr 227, poz. 2250). W pkt 5.1 załącznika nr 1 do owego rozporządzenia umieszczenie kierownicy z prawej strony zostało wskazane jako podstawowe kryterium uznania stanu technicznego pojazdu o liczbie kół większej niż trzy, rozwijającego prędkość przekraczającą 40 km/h, za niezadowalający i niezgodny z warunkami technicznymi. Przepis o tej samej treści został zawarty w pkt 6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 18 września 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 155, poz. 1232), które zastąpiło i uchyliło z dniem 22 września 2009 r. wskazane powyżej rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

23 W roku 2008 do Komisji wpłynęło szereg skarg od osób mających zamiar zarejestrować w Polsce samochody osobowe pochodzące ze Zjednoczonego Królestwa i z Irlandii. Chodziło o osoby pochodzenia polskiego wykonujące działalność zarobkową w owych państwach członkowskich, gdzie też zakupiły samochody osobowe, które następnie chciały zarejestrować po powrocie do Polski. Tymczasem, na podstawie polskich przepisów osoby te były zobowiązane do przeniesienia kierownicy pojazdów na lewą stronę, co stanowi bardzo kosztowną przeróbkę.

24 Komisja stwierdziła, że ów wymóg jest równoważny z zakazem rejestracji w Polsce pojazdów, w przypadku których kierownica jest umieszczona po prawej stronie. Jest ona zdania, że w sytuacji, gdy pojazd odpowiada wymaganiom technicznym zdefiniowanym w dyrektywach szczegółowych, wskazanych w załączniku IV do dyrektywy 2007/46, państwo członkowskie, na którego terytorium obowiązuje ruch prawostronny, nie ma prawa odmówić rejestracji pojazdu z tego względu, że kierownica w tym pojeździe jest umieszczona z prawej strony. Komisja uważa, że tego rodzaju odmowa stanowi w zakresie dotyczącym pojazdów nowych uchybienie art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 i art. 2a dyrektywy 70/311, który zobowiązuje władze krajowe do rejestracji nowego pojazdu bez względu na umieszczenie jego kierownicy, o ile układ kierowniczy jest zgodny z wymogami owej dyrektywy. Tego rodzaju odmowa stanowi również, w zakresie dotyczącym pojazdów uprzednio zarejestrowanych w innym państwie członkowskim, uchybienie art. 34 TFUE. W związku z tym w dniu 9 października 2009 r. Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do usunięcia podniesionych uchybień.

25 W dniu 8 grudnia 2009 r. Rzeczpospolita Polska zakwestionowała zasadność zarzutów sformułowanych przez Komisję, podnosząc w szczególności, że skoro pkt 1.8 i 1.8.1 załączników I i III do dyrektywy 2007/46 odróżniają kierunki ruchu drogowego, to państwo członkowskie jest uprawnione do tego, by dopuścić do rejestracji pojazdu na jego terytorium jedynie wówczas, gdy ów pojazd jest dostosowany do kierunku ruchu obowiązującego w owym państwie członkowskim. W każdym razie odmowa rejestracji pojazdów niespełniających owego warunku nie stanowi niedozwolonego ograniczenia swobodnego przepływu towarów, ponieważ jest uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego polegającymi na zapewnieniu bezpieczeństwa drogowego oraz na ochronie zdrowia i życia osób.

26 Ze względu na to, że owa odpowiedź nie przekonała Komisji, skierowała ona w dniu 1 października 2010 r. do rządu polskiego uzasadnioną opinię, na którą rząd ów udzielił odpowiedzi w dniu 30 listopada 2010 r. Jako że odpowiedź ta nie zadowoliła Komisji, postanowiła ona wnieść niniejszą skargę.

27 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 czerwca 2012 r. Republika Litewska została dopuszczona do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

### **W przedmiocie skargi**

28 Na wstępie należy wskazać, że Komisja dokonuje w swej skardze odróżnienia pomiędzy nowymi samochodami osobowymi, w przedmiocie których zaskarżony środek krajowy powinien zostać oceniony w świetle dyrektyw 2007/46 i 70/311 a samochodami uprzednio zarejestrowanymi w innym państwie członkowskim, w przedmiocie których ocena powinna zostać dokonana na podstawie art. 34 TFUE. Trybunał uwzględni w swej analizie owe odróżnienie.

*W przedmiocie zastosowania dyrektyw 2007/46 i 70/311 do nowych samochodów osobowych*

### Argumentacja stron

29 Komisja podniosła zasadniczo, że dyrektywy 70/311 i 2007/46 oraz dyrektywy szczegółowe wskazane w załączniku IV do ostatniej ze wskazanych dyrektyw regulują w sposób wyczerpujący wymagania techniczne, którym powinny odpowiadać nowe samochody osobowe i w tej dziedzinie nie pozostawiają państwom członkowskim żadnego zakresu uznania. Układ kierowniczy pojazdu jest objęty owymi wymaganiami technicznymi, w związku z czym przewidziany w regulacji krajowej obowiązek zmiany położenia owego

układu stanowi wymóg natury technicznej, którego państwa członkowskie nie mają prawa ustanowić. Komisja dodaje, że przewidziane w owych dyrektywach wymagania techniczne mają na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa drogowego.

30 Zdaniem Komisji z brzmienia art. 2a dyrektywy 70/311 i art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 wynika, że strona miejsca kierowcy w pojeździe nie stanowi wymogu technicznego w rozumieniu dyrektyw w sprawie homologacji nowych pojazdów, związanego z dostosowaniem pojazdu do ruchu lewo- lub prawostronnego. Odniesienie zawarte w wielu przepisach dyrektyw 2007/46 i 70/311 do „kierunku ruchu drogowego [...] prawostronnego/lewostronnego” oznacza jedynie, że konstrukcja pojazdu, w zakresie dotyczącym jego układu kierowniczego, spełnia wymogi techniczne przewidziane w owych dyrektywach związane z kierunkiem ruchu i nie wskazuje, że w ruchu prawostronnym układ kierowniczy powinien znajdować się po lewej stronie.

31 Rząd polski, popierany przez rząd litewski, podniósł, że zakaz rejestracji pojazdów wyposażonych w układ kierowniczy po prawej stronie nie jest związany z kwestią funkcjonowania lub zgodności układu kierowniczego owych pojazdów z wymaganiami technicznymi dyrektyw 2007/46 i 70/311, lecz ma na celu umożliwienie kierowcom prowadzenia tego rodzaju pojazdów w sposób pewny na drogach, na których obowiązuje ruch prawostronny. Owe dyrektywy przewidują jedynie przepisy w dziedzinie produkcji, montażu i homologacji pojazdów i nie dotyczą pozycji kierownicy, ponieważ nie jest to związane z wymaganiem technicznym dotyczącym pojazdu, lecz z bezpieczeństwem drogowym. Celem przepisów technicznych jest również bezpieczeństwo drogowe, lecz nie są to jedyne środki umożliwiające zapewnienie owego bezpieczeństwa. W konsekwencji sporny środek krajowy nie jest objęty zakresem zastosowania owych dyrektyw i powinien zostać oceniony w świetle art. 34 TFUE i 36 TFUE, niezależnie od tego, czy chodzi o pojazdy nowe, czy pojazdy używane.

32 Zdaniem rządu polskiego pkt 1.8 i 1.8.1 załączników I i III do dyrektywy 2007/46, a także pkt 1.8 dodatku 1 do załącznika I do dyrektywy 70/311 ustanawiają rozróżnienie pomiędzy pojazdami w zależności od tego, czy są one przeznaczone do ruchu prawostronnego, czy też do ruchu lewostronnego. Żaden z przepisów owych dyrektyw nie umożliwia stwierdzenia, że państwo członkowskie jest zobowiązane do dokonania rejestracji pojazdu bez możliwości uwzględnienia kierunku ruchu drogowego przyjętego w owym państwie. Ponadto odnośnik z lit. d) do załącznika IX do dyrektywy 2007/46 umożliwia państwu członkowskiemu, w którym obowiązuje ruch prawostronny, ustanowienie obowiązku przeniesienia kierownicy na lewą stronę przed rejestracją pojazdu.

Ocena Trybunału

33 Z całościowej oceny powyższych argumentów wynika, że głównym przedmiotem rozbieżności stanowisk stron jest kwestia, czy pozycja miejsca kierowcy w pojeździe jest objęta ramami harmonizacji dokonanej przez dyrektywy 2007/46 i 70/311, czy też nie jest ona objęta ową harmonizacją, w związku z czym dla celów rejestracji nowego pojazdu na terytorium państw członkowskich państwa te dysponują możliwością nałożenia obowiązku zmiany miejsca kierowcy owego pojazdu na stronę przeciwną do kierunku ruchu drogowego ze względów bezpieczeństwa.

34 W tym względzie należy wskazać, że dyrektywa 2007/46, zwana „dyrektywą ramową”, ustanowiła, jak wynika z art. 1 owej dyrektywy w związku z jej motywami 2, 3 i 14, jednolitą procedurę homologacji pojazdów nowych, opartą na zasadzie całkowitej harmonizacji w zakresie dotyczącym ich właściwości technicznych oraz szczególnych wymagań technicznych dotyczących konstrukcji i funkcjonowania pojazdów określonych w dyrektywach szczegółowych wskazanych w załączniku IV do owej dyrektywy.

35 Ze wskazanych powyżej przepisów wynika, że zharmonizowane ramy mają na celu utworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa drogowego poprzez całkowitą harmonizację wymagań technicznych, dotyczących w szczególności konstrukcji pojazdów.

36 W związku z tym art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 stanowi, że państwa członkowskie nie mogą w żaden sposób utrudniać między innymi rejestracji pojazdów z powodów związanych w szczególności z aspektami ich budowy objętymi ową dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania.

37 Układ kierowniczy i odpowiednio pozycja miejsca kierowcy, które jest z owym układem związane, stanowią podstawowe elementy ukształtowania konstrukcji pojazdu.

38 Dyrektywy 2007/46 i 70/311 nie określają wprawdzie pozycji miejsca kierowcy pojazdu, np. poprzez ustalenie, że powinno ono znajdować się zawsze po stronie przeciwnej do kierunku ruchu drogowego. Nie oznacza to jednak, że element ten nie jest objęty zakresem zastosowania tych dyrektyw. Należy stwierdzić, że prawodawca Unii przyznał w tym względzie swobodę producentom pojazdów samochodowych, której nie mogą uchylić lub ograniczyć przepisy krajowe.

39 Układy kierownicze pojazdów są w sposób szczególny przedmiotem dyrektywy 70/311. Artykuł 2a owej dyrektywy zabrania państwom członkowskim ustanawiania w szczególności zakazu rejestracji pojazdów „z powodów dotyczących układu kierowniczego”, jeżeli odpowiadają one przepisom owej dyrektywy.

40 Zakaz odmowy rejestracji zawarty w owym art. 2a jest kategoryczny i ogólny, a sformułowanie z „powodów dotyczących układu kierowniczego” jest jasne pod względem treści, ponieważ pojęcie „układu kierowniczego” obejmuje również miejsce kierowcy, a mianowicie umieszczenie kierownicy pojazdu, która stanowi integralną część układu kierowniczego.

41 Tymczasem art. 2a został dodany do dyrektywy 70/311 na mocy aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Wspólnot Europejskich między innymi Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, będących wówczas jedynymi państwami członkowskimi, w których obowiązywał ruch lewostronny, bez uzupełnienia katalogu przepisów zawartych w załączniku I do owej dyrektywy.

42 W tym kontekście nie można w sposób racjonalny uznać, że prawodawca Unii nie był świadom tego, że przystąpienie państw członkowskich, w których obowiązywał ruch lewostronny, gdzie jedno z nich było producentem pojazdów samochodowych, w których miejsce kierowcy znajdowało się zasadniczo po prawej stronie, mogło w reżimie rynku wewnętrznego obejmującego prawo do swobodnego przemieszczania się wpłynąć na zwyczaje związane z kierowaniem pojazdami, a nawet rodzić pewne ryzyko dla ruchu drogowego. Przeciwnie, należy stwierdzić, że prawodawca uwzględnił owo ewentualne ryzyko i zdecydował ustanowić art. 2a dyrektywy 70/311.

43 Z powyższych rozważań wynika, że odniesienia zawarte w niektórych przepisach dyrektyw 2007/46 i 70/311 do „kierunku ruchu drogowego [...] prawostronnego/lewostronnego”, co powinno zostać wskazane na dokumencie informacyjnym do celów homologacji pojazdu, a także wskazanie, którego należy dokonać na świadectwie zgodności, wedle którego pojazd jest przystosowany do ruchu prawo- lub lewostronnego, nie mogą dotyczyć zasadniczych elementów konstrukcji pojazdu, takich jak umieszczenie kierownicy, lecz jedynie innych elementów, takich jak instalacja świateł, wycieraczki lub systemy widzenia pośredniego pojazdów.

44 Ten sam wniosek dotyczy również odnośnika z lit. d) do załącznika IX do dyrektywy 2007/46, wedle którego, wówczas gdy kupujący wybierze tego rodzaju pojazd, oświadczenie producenta zawarte w świadectwie zgodności nie ogranicza prawa państw członkowskich do żądania przeprowadzenia „dostosowań technicznych” celem rejestracji pojazdu.

45 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 48 opinii, dostosowania, których można wymagać, nie powinny obejmować przeniesienia miejsca kierowcy, co stanowiłoby zasadniczą interwencję w ukształtowanie konstrukcji pojazdu, sprzeczną z brzmieniem i celem dyrektywy 70/311, lecz jedynie ingerencje o minimalnym nasileniu, jak ingerencje wskazane w pkt 43 niniejszego wyroku.

46 Ponadto nie jest zasadny argument, wedle którego zakaz odmowy rejestracji zawarty w art. 2a dyrektywy 70/311 obejmuje jedynie przyczyny związane z wymogami natury technicznej, a nie przyczyny odnoszące się do wymogów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa drogowego. Z jednej strony, jak słusznie wskazała Komisja, przepisy techniczne określone w dyrektywach związanych z homologacją nowych pojazdów mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa drogowego, w związku z czym nie jest możliwe ograniczenie zakresu zakazu zawartego w art. 2a dyrektywy 70/311 z innych względów niż względy związane z bezpieczeństwem drogowym. Z drugiej strony interpretacja, za którą opowiadają się rządy polski i litewski, pozbawiałaby art. 2a skuteczności (effet utile), ponieważ dopuszczałaby ona uniemożliwienie rejestracji nowych pojazdów spełniających wymagania techniczne ze względów związanych z bezpieczeństwem drogowym, które jest właśnie zapewnione poprzez owe wymagania techniczne.

47 W konsekwencji należy stwierdzić, że pozycja miejsca kierowcy w sposób ścisły związanej z układem kierowniczym pojazdu jest objęta harmonizacją ustanowioną na mocy dyrektyw 2007/46 i 70/311. W związku z tym państwa członkowskie nie mogą wymagać dla celów rejestracji na ich terytorium nowego pojazdu, aby ze względów bezpieczeństwa przenieść miejsce kierowcy owego pojazdu na stronę przeciwną do kierunku ruchu drogowego.

*W przedmiocie zastosowania art. 34 TFUE do samochodów osobowych uprzednio zarejestrowanych w innym państwie członkowskim*

#### Argumentacja stron

48 Komisja wskazała, że rejestracja pojazdów uprzednio zarejestrowanych w innym państwie członkowskim nie jest objęta prawem pochodnym Unii, lecz postanowieniami prawa pierwotnego w dziedzinie swobodnego przepływu towarów. Uważa ona, że sporne przepisy krajowe, jakkolwiek są stosowane bez zróżnicowania do wszystkich pojazdów, stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, ponieważ ich celem lub skutkiem jest mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich.

49 Komisja podniosła, że sporne przepisy nie nadają się do osiągnięcia celu w postaci bezpieczeństwa drogowego, z uwagi na inne istotne czynniki wpływające na owo bezpieczeństwo. Wedle Komisji poziom bezpieczeństwa drogowego nie zależy od strony, z której znajduje się w pojeździe układ kierowniczy, lecz jest związany z zachowaniem i doświadczeniem kierowców oraz ze stanem dróg i pojazdów. W każdym razie rząd polski nie przedstawił dowodu – którego ciężar spoczywał na nim – na okoliczność, że dopuszczenie rejestracji pojazdów z układem kierowniczym po prawej stronie zwiększa liczbę wypadków drogowych i zmniejsza poziom bezpieczeństwa na polskich drogach. Wreszcie sporny środek

jest nieproporcjonalny, ponieważ inne, łagodniejsze środki, takie jak montaż dodatkowych lusterek zewnętrznych, dostosowanie instalacji świetlnej i wycieraczek nadają się do tego, by spełnić zamierzony cel.

50 Rząd polski uważa, że sporne przepisy nie stanowią niekorzystnego traktowania i pośredniej dyskryminacji pojazdów pochodzących z innych państw członkowskich, ponieważ w Polsce są również produkowane pojazdy, w których miejsce kierowcy znajduje się po prawej stronie. W każdym razie przepisy te są uzasadnione ze względów bezpieczeństwa drogowego, które jest uznane w orzecznictwie Trybunału za nadrzędny wymóg interesu ogólnego dla celów ochrony życia i zdrowia użytkowników dróg.

51 Zdaniem rządu polskiego sporne przepisy nadają się w związku z tym do osiągnięcia zamierzonego celu, mając na uwadze, że wówczas, gdy obowiązuje ruch prawostronny, kierowca pojazdu wyposażonego w kierownicę po prawej stronie ma znacznie zmniejszone pole widzenia w porównaniu do kierowcy, którego pojazd jest wyposażony w kierownicę po lewej stronie, czego Komisja nie kwestionuje. Stanowi to ryzyko dla bezpieczeństwa drogowego, w sytuacji, gdzie poziom jego ochrony należy do uznania państw członkowskich. Sporny środek jest ponadto proporcjonalny. Środki alternatywne proponowane przez Komisję są całkowicie nieproporcjonalne, wręcz niebezpieczne, względnie nie zapewniają tego samego poziomu ochrony.

#### Ocena Trybunału

52 W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału sporna regulacja stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w przywozie, zakazany przez art. 34 TFUE w zakresie, w jakim uniemożliwia dostęp do rynku polskiego pojazdom wyposażonym w miejsce kierowcy z prawej strony, które są legalnie produkowane i rejestrowane w innych państwach członkowskich niż Polska (zob. w zakresie dotyczącym genezy owego orzecznictwa wyroki: z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. s. 837, pkt 5; z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwany „wyrokiem w sprawie Cassis de Dijon”, Rec. s. 649, pkt 14; a ostatnio wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-519, pkt 58).

53 Zgodnie z tym samym orzecznictwem tego rodzaju regulacja może być uzasadniona nadrzędnymi względami, pod warunkiem że jest odpowiednia dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Rząd polski podniósł jako uzasadnienie spornej regulacji konieczność zapewnienia bezpieczeństwa drogowego, które bez wątplenia stanowi zgodnie z orzecznictwem jeden z

nadrzędnych względów interesu ogólnego, który może uzasadniać przeszkodę w swobodnym przepływie towarów (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Należy przypomnieć, że również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku całkowitej harmonizacji na poziomie Unii Europejskiej, jak ma to miejsce w wypadku rejestracji w państwie członkowskim pojazdów uprzednio zarejestrowanych w innym państwie członkowskim, do państw członkowskich należy decyzja, na jakim poziomie zamierzają zapewnić bezpieczeństwo drogowe na ich terytorium, przy uwzględnieniu wymogów swobodnego przepływu towarów w obrębie Unii. W tym względzie do właściwych organów krajowych należy wykazanie, iż ich regulacja jest odpowiednia dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 61, 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W zakresie dotyczącym po pierwsze odpowiedniego charakteru spornej regulacji rząd polski podniósł, że pozycja kierownicy w pojeździe z tej samej strony co kierunek ruchu drogowego zmniejsza widoczność kierowcy oraz sprawia, że wyprzedzanie i inne manewry są znacznie trudniejsze, w szczególności na drogach jednojezdniowych dwukierunkowych, takich jak te, które stanowią większą część polskiej sieci dróg, zwiększając w ten sposób ryzyko wypadków.

57 Należy w tym względzie wskazać, że przepisy krajowe, które zabraniają rejestracji na terytorium państwa członkowskiego pojazdów, w których układ kierowniczy jest umieszczony z tej samej strony co kierunek ruchu drogowego, może zmniejszyć liczbę tego rodzaju pojazdów uczestniczących w ruchu w owym państwie członkowskim i w konsekwencji obniżyć związane z tym ryzyko. Co się tyczy tego rodzaju ryzyka, odpowiada ono powszechnemu doświadczeniu, w ramach którego umieszczenie kierownicy pozostaje w bezpośrednim związku z polem widzenia kierowcy i jest ono ponadto potwierdzone stałą praktyką kierowców i sprzedawców samochodów polegającą na oferowaniu w sprzedaży, zasadniczo, w każdym państwie pojazdów samochodowych, w których kierownica jest umieszczona po stronie przeciwnej do kierunku ruchu drogowego.

58 Co się tyczy, po drugie, kwestii, czy sporne przepisy nie wykraczają poza to, co niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, rząd polski podniósł, że żaden inny środek ani żadne inne zastępcze rozwiązanie techniczne nie zapewnią tego samego poziomu ochrony co sporny środek przy uwzględnieniu ryzyka w ruchu drogowym, jakie niesie z sobą umieszczenie kierownicy po prawej stronie.

59 W tym względzie należy na wstępie wskazać, że ryzyko, które niesie ze sobą prowadzenie na terytorium Polski pojazdów, w których kierownica jest umieszczona po



prawej stronie, jest takie samo, bez względu na to, czy pojazdy są nowe, czy też uprzednio były zarejestrowane w innym państwie członkowskim. Tymczasem, w zakresie dotyczącym pojazdów nowych zostało stwierdzone w pkt 42 niniejszego wyroku, że prawodawca wziął pod uwagę owo potencjalne ryzyko przy stanowieniu art. 2a dyrektywy 70/311.

60 Należy następnie wskazać, że sporne przepisy przewidują odstępstwa w zakresie dotyczącym używania pojazdów wyposażonych w kierownicę po prawej stronie przez osoby, które zamieszkują w innych państwach członkowskich, np. przez turystów, i które udają się do Polski na czas określony, co oznacza, że owe przepisy tolerują ryzyko związane z ruchem tego rodzaju pojazdów. Tymczasem ryzyko w zakresie bezpieczeństwa drogowego jest w tym przypadku takie samo, tym bardziej że przepływ osób odwiedzających terytorium polskie jest stały, a ryzyko to nie może zostać uznane za mniejsze z tego względu, że osoby udające się tego rodzaju pojazdem do Polski na czas określony prowadzą pojazd ostrożniej niż osoby posiadające pojazd zarejestrowany w owym państwie członkowskim.

61 Ponadto, zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał, przepisy 22 państw członkowskich, czyli ogromnej większości państw członkowskich, w sposób wyraźny dopuszczają rejestrację pojazdów, w których miejsce kierowcy znajduje się po tej samej stronie, co kierunek ruchu drogowego, albo ją tolerują, nawet jeśli w niektórych z tych państw członkowskich stan sieci dróg jest porównywalny z ich stanem w Rzeczypospolitej Polskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-333/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-757, pkt 105).

62 Ponadto należy stwierdzić, że dane statystyczne, które przytoczył rząd polski, nie wykazują w sposób wystarczający związku pomiędzy podniesioną liczbą wypadków a udziałem pojazdów, w których miejsce kierowcy znajdowało się po prawej stronie.

63 Należy wreszcie podkreślić, że istnieją środki i rozwiązania w mniejszym stopniu naruszające swobodę przepływu towarów niż sporny środek i jednocześnie nadające się do istotnego zmniejszenia ryzyka, które może nieść ze sobą uczestniczenie w ruchu pojazdów, w których kierownica znajduje się z tej samej strony co kierunek ruchu drogowego. Należy w szczególności podkreślić, że państwa członkowskie dysponują w tym względzie zakresem uznania dla celów ustanowienia środków, w tym również proponowanych przez Komisję, nadających się do tego, by zgodnie z aktualną wiedzą techniczną zapewnić kierowcy pojazdu, w którym kierownica jest umieszczona z tej samej strony co kierunek ruchu drogowego, wystarczającą widoczność zarówno do tyłu, jak i do przodu.

64 W związku z tym w przeciwieństwie do sytuacji zaistniałej w sprawie Komisja przeciwko Włochom, w której zapadł ww. wyrok, w świetle powyższych rozważań sporny środek nie może zostać uznany za konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu. W świetle owych rozważań sporny środek nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

65 W konsekwencji należy stwierdzić uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z brzmieniem skargi Komisji.

### **W przedmiocie kosztów**

66 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Rzeczypospolitej Polskiej, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 140 § 1 regulaminu, który przewiduje, że państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty, Republikę Litewską należy obciążyć własnymi kosztami.

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

- 1) Uzależniając rejestrację na swym terytorium nowych oraz wcześniej zarejestrowanych w innych państwach członkowskich samochodów osobowych z układem kierowniczym umieszczonym po prawej stronie od przelożenia koła kierownicy na lewą stronę, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2a dyrektywy Rady 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep, art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) oraz art. 34 TFUE.**
- 2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Litewska pokrywa własne koszty.**

Podpisy

\* Język postępowania: polski.