Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄA
přednesené dne 13. června 2019 [1]

Spojené věci C-203/18 a C-374/18

Deutsche Post AG,
Klaus Leymann
proti
Land Nordrhein-Westfalen
[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo)]
a
UPS Deutschland Inc. & Co. OHG,
DPD Dynamic Parcel Distribution GmbH & Co. KG,
Bundesverband Paket & Expresslogistik e.V.
proti
Deutsche Post AG

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Landgericht Köln (Zemský soud v Kolíně nad Rýnem, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Silniční doprava – Nařízení (ES) č. 561/2006 – Používání tachografu – Článek 13 odst. 1 písm. d) – Výjimka pro vozidla používaná k doručování zásilek v rámci všeobecných poštovních služeb – Vozidla částečně používaná k doručování zásilek, které nespadají pod všeobecné poštovní služby – Směrnice 97/67/ES – Pojem ‚všeobecné služby' "

1. Úkolem Soudního dvora v projednávaných spojených věcech, jejichž předmětem jsou předběžné otázky, je zejména určit rozsah působnosti čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 (dále jen „nařízení č. 561/2006") [2]. Tato právní norma umožňuje členským státům, aby pro vozidla, která jsou používána poskytovateli všeobecných poštovních služeb „za účelem doručování zásilek v rámci všeobecných služeb", udělily výjimku z použití ustanovení tohoto nařízení, jež se týkají dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku.

2. Soudní dvůr bude muset ve svém nadcházejícím rozsudku zejména určit, zda dané ustanovení, jež má povahu výjimky, je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje pouze na vozidla používaná výlučně k doručování zásilek, které spadají pod všeobecné poštovní služby, anebo zda lze toto ustanovení použít také v případě, že k doručování zásilek spadajících pod tyto služby jsou vozidla používána převážně nebo v míře určené jiným způsobem.

1 – Původní jazyk: francouzština.
2 – Úř. věst. 2006, L 102, s. 1.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 561/2006

3. Článek 1 nařízení č. 561/2006 stanoví:

„Toto nařízení stanoví pravidla pro doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční přepravu zboží a cestujících za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže mezi druhy pozemní dopravy, zejména v silniční dopravě, a zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Účelem tohoto nařízení je rovněž lepší monitorování a prosazování [těchto pravidel] jednotlivými členskými státy a zlepšení pracovní praxe v silniční dopravě.“

4. Článek 2 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na přepravu:

a) zboží vozidly, jejichž maximální přípustná hmotnost včetně návěsu nebo přívěsu překračuje 3,5 tuny […]“

5. Články 5 až 9 uvedeného nařízení stanoví pravidla použitelná na osádku vozu, dobu řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku.

6. Článek 13 odst. 1 tohoto nařízení, který je obsažen v kapitole IV („Výjimky“) stanoví:

„Jestliže nejsou dotčeny cíle stanovené v článku 1, může každý členský stát na svém území nebo po dohodě s jiným členským státem na jeho území udělit výjimky z článků 5 až 9 a stanovit individuální podmínky vztahující se na tyto výjimky týkající se přepravy:

[…]

d) vozidly nebo kombinacemi vozidel, jejichž maximální přípustná hmotnost nepřekračuje 7,5 tuny a která používají poskytovatelé všeobecných služeb definovaní v čl. 2 bodě 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby[3] za účelem doručování zásilek v rámci všeobecných služeb.

   Tato vozidla se smějí používat pouze na tratích v okruhu do 100 km od místa obvyklého odstavení vozidla [provozovny podniku] a za podmínky, že řízení vozidla nepředstavuje řidičovu hlavní činnost;

[…]“

3 – Úř. věst. 1998, L 15, s. 14; Zvl. vyd. 06/03, s. 71.

2. Nařízení (EU) č. 165/2014

7. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy [4] stanoví zejména povinnosti a požadavky týkající se konstrukce, montáže, používání a zkoušení tachografů používaných v oblasti silniční dopravy.

3. Směrnice 97/67/ES

8. Článek 2 bod 13 směrnice 97/67 ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008 [5] (dále jen „směrnice 97/67“) stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[…]

(13) ‚poskytovatelem všeobecných služeb‘ rozumí veřejný nebo soukromý poskytovatel poštovních služeb poskytující všeobecné poštovní služby nebo jejich část v členském státě, jehož totožnost byla sdělena Komisi v souladu s článkem 4“

9. Článek 3 odst. 1, 4 a 5 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby uživatelé mohli využívat práva na všeobecnou službu zahrnující trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě ve všech místech na jejich území za dostupné ceny pro všechny uživatele.

[…]

4. Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby všeobecné služby obsahovaly přinejmenším:

– výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg,

– výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních balíků do 10 kg,

– služby doporučených a cenných zásilek.

5. Národní regulační orgány mohou zvýšit hmotnostní limit pro pokrytí všeobecnými službami u poštovních balíků až na hmotnost nepřesahující 20 kg a mohou stanovit zvláštní opatření pro dodávání těchto balíků do domu.

[…]“

4 – Úř. věst. 2014, L 60, s. 1.

5 – Úř. věst. 1998, L 15, s. 14; Zvl. vyd. 06/03, s. 71.

B. Německé právo

10. Ustanovení § 1 Verordnung sur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (nařízení, kterým se provádí zákon o pracovnících v silniční dopravě, dále jen „FPersV“), nadepsané „Doba řízení a doba odpočinku v oblasti silniční dopravy“, stanoví:

„(1) řidiči

1. vozidel zajišťujících přepravu zboží, jejichž maximální přípustná hmotnost včetně návěsu nebo přívěsu je větší než 2,8 tuny a nepřekračuje 3,5 tuny

[…]

musí dodržovat doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku v souladu s články 4, 6 až 9 a 12 [nařízení č. 561/2006].

(2) Ustanovení odstavce 1 se nepoužijí v případě

1. vozidel uvedených v § 18,

[…]

(6) […] Přepravce má povinnost

1. poskytnout řidiči v dostatečném počtu vhodné formuláře pro vyhotovení záznamů podle vzoru uvedeného v příloze 1,

2. zkontrolovat záznamy bezprostředně po jejich odevzdání řidičem a neprodleně přijmout opatření, která jsou nezbytná k zajištění dodržování první až páté věty,

3. uchovávat záznamy jeden rok po jejich odevzdání řidičem v chronologickém pořadí a čitelné formě mimo vozidlo a na požádání je předložit příslušným osobám;

4. zničit záznamy po uplynutí lhůty k jejich uchovávání, a to do 31. března následujícího kalendářního roku […]

[…]“

11. Ustanovení § 18 FPersV, nadepsané „Výjimky podle nařízení (ES) č. 561/2006 a (EU) č. 165/2014“, stanoví:

„(1) Podle čl. 13 odst. 1 [nařízení č. 561/2006] a čl. 3 odst. 2 [nařízení č. 165/2014] se v rozsahu působnosti zákona o pracovnících v silniční dopravě nepoužijí články 5 až 9 [nařízení č. 561/2006] a [nařízení č. 165/2014] na následující kategorie vozidel:

[…]

4. vozidla nebo kombinace vozidel, jejichž maximální přípustná hmotnost nepřesahuje 7,5 tuny a která za podmínky, že řízení vozidla nepředstavuje řidičovu hlavní činnost, jsou poskytovateli poštovních služeb zajišťujícími všeobecné služby, jež jsou vymezeny v § 1 odst. 1 Post-Universaldienstleitsungsverordnung (spolkové nařízení o všeobecných poštovních službách) ze

dne 15. prosince 1999[6], naposledy změněném § 3 odst. 26 zákona ze dne 7. července 2005[7] [dále jen „PUDLV“], používány pro doručování zásilek v rámci všeobecných služeb v okruhu 100 km od místa provozovny podniku;

[…]“

12. Ustanovení § 4 bodu 1 písm. b) Postgesetz (zákon o poštovních službách) ze dne 22. prosince 1997[8], naposledy pozměněné § 169 zákona ze dne 29. března 2017[9] (dále jen „PostG“), stanoví:

„Poštovními službami ve smyslu tohoto zákona se rozumí tyto komerční služby:

[…]

b) přeprava adresovaných balíků, jejichž jednotlivá váha nepřesahuje 20 kg,

[…]“

13. Ustanovení § 11 PostG stanoví:

„(1) Všeobecné služby představují minimální nabídku poštovních služeb podle § 4 bodu 1, které jsou poskytovány na celém území v určené kvalitě a za přijatelnou cenu. Všeobecné služby jsou omezeny na poštovní služby vyžadující povolení a na poštovní služby, které s ohledem na způsob dopravy jsou alespoň částečně poskytovány společně s poštovními službami vyžadujícími povolení. Zahrnují pouze takové služby, které jsou obecně považovány za nezbytné.

(2) Spolková vláda může prostřednictvím nařízení, které vyžaduje souhlas Bundestag (Spolkový parlament, Německo) a Bundesrat (Spolková rada, Německo), stanovit obsah a rozsah všeobecných služeb v souladu s odstavcem 1.“

14. Německá vláda na základě § 11 odst. 2 PostG upřesnila rozsah všeobecných služeb, které se týkají balíkových zásilek uvedených v § 1 odst. 1 bodě 2 PUDLV, jenž zní následovně:

„(1) Za ‚všeobecné služby‘ se považují tyto poštovní služby:

[…]

(2) Přeprava adresovaných balíků, jejichž jednotlivá váha nepřesahuje 20 kg a jejichž rozměry nepřekračují rozměry, které jsou stanoveny ve Světové poštovní úmluvě a příslušných prováděcích předpisech.

[…]“

6 – BGBl. 1999 I, s. 2418.
7 – BGBl. 2005 I, s. 1970.
8 – BGBl. 1997 I, s. 3294.
9 – BGBl. 2017 I, s. 626.

II. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

A. Věc C-203/18

15. Společnost Deutsche Post AG je poskytovatelem všeobecných poštovních služeb v Německu. Z tohoto titulu zajišťuje přepravu balíků o maximální hmotnosti 20 kg v souladu s § 1 odst. 1 bodem 2 PUDLV. K přepravě používá vozidla nebo kombinaci vozidel, jejichž maximální přípustná hmotnost nepřesahuje 7,5 tuny. Stejnými vozidly zajišťuje Deutsche Post zároveň přepravu balíků, jejichž váha je vyšší než 20 kg – tedy balíků, jež nespadají pod všeobecné služby – které ale podle Deutsche Post nepředstavují více než 5 % celkového nákladu všech vozidel, a to ani v období intenzivního rozvozu.

16. Společnost Deutsche Post má za to, že se na ni jako na poskytovatele všeobecných služeb vztahuje výjimka uvedená v § 18 odst. 1 bodě 4 FPersV. Nemá proto povinnost uplatňovat pravidla použitelná pro společnosti, která se týkají dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku, jež musí dodržovat řidiči zajišťující přepravu zboží a cestujících po silnici.

17. Příslušné orgány naproti tomu tvrdí, že se uvedená výjimka nepoužije, neboť Deutsche Post přepravuje též těžší balíky, jejichž hmotnost přesahuje 20 kg, což je maximální váha balíků spadajících pod všeobecné služby. V této souvislosti byly provozovny Deutsche Post podrobeny několika inspekcím a s pracovníky odpovědnými za dopravu, vedoucími distribučních středisek, jakož i s doručovateli této společnosti bylo zahájeno řízení o správních sankcích.

18. Dne 21. ledna 2015 podali Deutsche Post a Klaus Leymann (dále jen „Deutsche Post a další“) určovací žalobu u Verwaltungsgericht Köln (Správní soud v Kolíně na Rýnem, Německo), v níž navrhovali, aby byla upřesněna působnost § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV a aby bylo konstatováno, že se tato výjimka vztahuje též na vozidla, jež společně s balíky spadajícími pod všeobecné služby přepravují balíky o váze větší než 20 kg. Rozsudkem ze dne 2. února 2016 Verwaltungsgericht Köln (Správní soud v Kolíně na Rýnem) zamítl žalobu jako neopodstatněnou. Soud zejména potvrdil výklad zastávaný Land Nordrhein-Westfalen (spolková země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo), podle kterého se dotčená výjimka vztahuje pouze na vozidla, která jsou používána „výlučně“ k doručování zásilek spadajících pod všeobecné poštovní služby.

19. Dne 7. března 2016 se Deutsche Post a další proti tomuto rozsudku odvolali k předkládajícímu soudu.

20. Předkládající soud zejména uvádí, že německý zákonodárce při přijímání § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV zohlednil obsah čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006, který stanoví výjimku pro vozidla nebo kombinaci vozidel používané poskytovatelem všeobecných poštovních služeb k doručování zásilek v rámci všeobecných služeb (dále jen „dotčená výjimka“), takže výklad tohoto vnitrostátního ustanovení závisí především na výkladu unijního ustanovení, které tuto výjimku stanoví.

21. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že výklad zastávaný spolkovou zemí Severní Porýní-Vestfálsko by umožnil vyhnout se tomu, aby poskytovatel všeobecných poštovních služeb mohl využívat konkurenční výhodu oproti společnostem, které tuto službu neposkytují, a vztahují se na ně proto pravidla ohledně dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku. Podle tohoto soudu by však dotčená výjimka mohla být vykládána také v tom smyslu, že jejím cílem je kompenzovat konkurenční nevýhodu poskytovatele všeobecných služeb, jež vyplývá ze státní regulace cen a kvality poskytovaných služeb.

22. Kromě toho v případě, že by z dotčené výjimky nevyplýval požadavek, aby vozidla nebo souprava vozidel byly používány „výlučně“ k doručování zásilek v rámci všeobecných služeb, bude podle předkládajícího soudu nutné upřesnit, zda z této výjimky vyplývá požadavek existence konkrétního podílu zásilek spadajících pod všeobecné služby nutný k tomu, aby tato vozidla nebo jejich kombinace nemusely plnit povinnosti stanovené nařízením č. 561/2006.

23. V této souvislosti se Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být výjimka stanovená v čl. 13 odst. 1 písm. d) [nařízení č. 561/2006] vykládána v tom smyslu, že se vztahuje pouze na vozidla nebo kombinace vozidel, které jsou používány výlučně za účelem doručování zásilek v rámci všeobecných služeb, anebo se může vztahovat i na případy, kdy jsou příslušná vozidla nebo kombinace vozidel používány také nebo převážně či v rozsahu stanoveném jiným způsobem za účelem doručování zásilek v rámci všeobecných služeb?

2) Je v rámci výjimky uvedené v první otázce nutné, aby posouzení, zda jsou vozidla nebo jejich kombinace používány výlučně, případně také nebo převážně či v rozsahu stanoveném jiným způsobem za účelem doručování zásilek v rámci všeobecných služeb, vycházelo z obecného používání daného vozidla nebo dané kombinace vozidel, anebo z konkrétního použití tohoto vozidla nebo této kombinace vozidel při jednotlivé jízdě?“

B. Věc C-374/18

24. Stejně jako ve věci C-203/18 se spor v původním řízení v této věci týkal toho, zda společnost Deutsche Post dodržuje povinnosti stanovené v nařízení č. 561/2006.

25. Dva prvky ji však odlišují od věci C-203/18: i) žalobci v původním řízení, tedy UPS Deutschland Inc. & Co. OHG, DPD Dynamic Parcel Distribution GmbH & Co. KG a Bundesverband Paket & Expresslogistik eV (dále jen „UPS Deutschland a další“), vytýkají společnosti Deutsche Post, že porušila § 3 a § 3a Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (zákon o nekalé hospodářské soutěži), a žalobou se domáhají ukončení těchto praktik, jakož i konstatování povinnosti nahradit újmu, která jim byla těmito praktikami způsobena; ii) maximální hmotnost dotčených vozidel či kombinace vozidel byla vyšší než 2,8 tuny, ale nižší než 3,5 tuny.

26. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, Landgericht Köln (Správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) se kloní k názoru, že se žalovaná nemůže dovolávat výjimky stanovené v § 18 odst. 1 bodě 4 FPerSV, neboť ze smyslu a účelu tohoto ustanovení vyplývá, že dotčená výjimka může být uplatněna jen v případě, že jsou doručovány pouze zásilky spadající pod všeobecné poštovní služby. Dotyčný soud zejména uvádí, že dosáhnout cíle sledovaného FPerSV, jímž se provádí nařízení č. 561/2006 do vnitrostátního právního řádu, který spočívá v zlepšení pracovních podmínek řidičů a bezpečnosti silničního provozu, lze jen tehdy, pokud v odvětví charakterizovaném silnou konkurencí, jako je poštovní odvětví, jsou výjimky vykládány striktně.

27. Předkládající soud má navíc pochybnosti ohledně otázky, zda skutečnost, že v souvislosti s poštovní zásilkou jsou poskytovány určité doplňkové služby, brání označení takovéto zásilky za zásilku doručovanou „v rámci všeobecných služeb“. Podle názoru soudu je třeba tuto otázku zodpovědět kladně.

28. Z těchto důvodů se Landgericht Köln (Správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 13 odst. 1 [nařízení č. 561/2006] vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení dovoluje odchýlit se od článků 5 až 9 [nařízení č. 561/2006] pouze v případě, že vozidlo poskytovatele všeobecných služeb ve smyslu čl. 2 odst. 13 směrnice [97/67] přepravuje v souladu s čl. 13 odst. 1 písm. d) [nařízení č. 561/2006] výlučně zásilky spadající pod všeobecné služby, anebo je přípustné odchýlit se od článků 5 až 9 [nařízení č. 561/2006] rovněž v případě, že dotčená vozidla přepravují kromě zásilek, jež jsou přepravovány v rámci všeobecných služeb, také jiné zásilky, které pod všeobecné služby nespadají?

2) V případě, že na první otázku je nutné odpovědět v tom smyslu, že výjimky z článků 5 až 9 [nařízení č. 561/2006] jsou přípustné také tehdy, přepravují-li dotčená vozidla kromě zásilek, jež jsou přepravovány v rámci všeobecné služby, také jiné zásilky, které pod všeobecnou službu nespadají:

   a) Jaký minimální podíl musí tvořit objem zásilek, které vozidlo přepravuje v rámci všeobecných služeb?

   b) Jaký maximální podíl může tvořit objem zásilek, které nespadají pod všeobecné služby a které vozidlo přepravuje zároveň s poskytováním všeobecných služeb?

   c) Jakým způsobem má být v každém případě určen objem zásilek popsaný v písm. a) a b)?

   d) Musí být objem zásilek, který je popsán v písm. a) a b), stanoven pro každou jednotlivou cestu dotčeného vozidla, anebo je dostačující stanovit odpovídající průměrnou hodnotu, jež se vztahuje ke všem jízdám daného vozidla?

3) a) Musí být vnitrostátní ustanovení unijního státu, které se týká dob řízení a odpočinku pro vozidla a kombinace vozidel určených k přepravě nákladu s maximální přípustnou hmotností vyšší než 2,8 tuny a nepřesahující 3,5 tuny a které doslovně přebírá znění čl. 13 odst. 1 [nařízení č. 561/2006], vykládáno výlučně na základě unijního práva?

   b) Bez ohledu na to, zda došlo k doslovnému převzetí unijního práva, může vnitrostátní soud aplikovat výjimky při výkladu ustanovení, která byla převzata z unijního práva?

4) Brání tomu, aby zásilka byla kvalifikována jako zásilka spadající pod všeobecné služby ve smyslu směrnice [97/67], okolnost, že v souvislosti s touto zásilkou jsou nabízeny takové doplňkové služby, jako jsou:

   – vyzvednutí zásilky (bez časového rozpětí),

   – vyzvednutí zásilky (s časovým rozpětím),

   – vizuální kontrola věku,

   – dobírka,

   – doručení zásilky o váze nepřesahující 31,5 kg bez placení předem,

   – doručení zásilky na jinou adresu,

   – poučení v případě nedoručení zásilky,

– výběr dne doručení,

– výběr času doručení?“

C. Řízení před Soudním dvorem

29. Ve věci C-203/18 předložili písemná vyjádření Deutsche Post a další, spolková země Severní Porýní-Vestfálsko, polská vláda a Evropská komise.

30. Ve věci C-374/18 předložily písemná vyjádření UPS Deutschland a další, Deutsche Post, polská vláda a Komise.

31. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 5. února 2019 byly věci C-203/18 a C-374/18 spojeny pro účely ústní části a pro účely rozsudku.

32. Na společném jednání v nyní spojených věcech, které se konalo dne 28. března 2019, přednesli svá vyjádření Deutsche Post a další, spolková země Severní Porýní-Vestfálsko, UPS Deutschland a další, Deutsche Post a Komise.

III. Analýza

A. Úvodní poznámky

33. Pokud jde o věc C-203/18, je nesporné, že první a druhá předběžná otázka se týkají výkladu nařízení č. 561/2006 a zejména výjimky uvedené v čl. 13 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení.

34. Pokud jde o věc C-374/18, je třeba uvést, že první a druhá předběžná otázka, které se také týkají výkladu nařízení č. 561/2006, jsou v podstatě stejné jako otázky položené ve věci C-203/18. Čtvrtá předběžná otázka položená ve věci C-374/18 se podle mého názoru rovněž týká výkladu tohoto nařízení. I když je pravda, že posledně uvedená otázka odkazuje na směrnici 97/67, je z úvah Landgericht Köln (Zemský soud v Kolíně nad Rýnem) nanejvýš zřejmé, že tato směrnice je zohledněna pouze v rozsahu, v němž umožňuje určit rozsah pojmu „všeobecné služby“, a tím i posoudit, zda byla splněna podmínka pro uplatnění dotčené výjimky, a sice že daná vozidla musí být používána „v rámci všeobecných služeb“.

35. Na rozdíl od věci C-203/18 však předkládající soud ve své třetí předběžné otázce vyjadřuje pochybnosti, zda za podmínek, které nastaly ve věci v původním řízení, je nařízení č. 561/2006 relevantní pro výklad vnitrostátního práva.

36. Předkládající soud v této souvislosti připomíná, že vnitrostátní zákon, jehož porušení je namítáno, tedy FPersV, provádí do německého práva ustanovení nařízení č. 561/2006 ve vztahu k vozidlům či kombinaci vozidel, jejichž maximální přípustná hmotnost je *vyšší než 2,8 tuny*. Jinými slovy, německé právo uplatňuje pravidla týkající se dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku na širší okruh vozidel, než na který dopadá nařízení č. 561/2006, jež se podle čl. 2 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení vztahuje pouze na přepravu zboží vozidly nebo kombinací vozidel, jejichž maximální přípustná hmotnost je *vyšší než 3,5 tuny*.

37. Jak ale uvádí předkládající soud, spor v původním řízení ve věci C-374/18 se týká vozidel nebo kombinace vozidel, na které se v zásadě nevztahuje nařízení č. 561/2006, totiž vozidel či jejich kombinace s maximální přípustnou hmotností *od 2,8 tuny do 3,5 tuny*, na které se nicméně vztahuje německé právo.

38. Z tohoto důvodu se předkládající soud táže Soudního dvora, zda takové ustanovení, jako je § 18 odst. 1 bod 4 FPersV, musí být v rozsahu, v němž se vztahuje na vozidla s maximální přípustnou hmotností vyšší než 2,8 tuny a nižší než 3,5 tuny, vykládáno výlučně na základě unijního práva, anebo zda vnitrostátní soud může použít odlišná kritéria.

39. Je zřejmé, že bude-li zjištěno, že vnitrostátní soud je oprávněn použít pro výklad § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV kritéria, která jsou odlišná od kritérií stanovených v příslušném ustanovení unijního práva, tj. v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006, Soudní dvůr nebude mít pravomoc odpovědět na první, druhou a třetí předběžnou otázku položenou ve věci C-374/18.

40. Vzhledem k tomu, že uvedená otázka vyvolává pochybnosti ohledně pravomoci Soudního dvora odpovědět na otázky položené ve věci C-374/18, budu se nejprve zabývat touto třetí otázkou, jak ostatně navrhuje Komise ve svém písemném vyjádření (část B). To mně následně umožní zabývat se souběžně dvěma otázkami, které jsou projednávaným věcem společné (první a druhá otázka ve věcech C-203/18 i C-374/18) (část C), a poté posoudit čtvrtou otázku položenou ve věci C-374/18 (část D).

B. K třetí předběžné otázce položené ve věci C-374/18

41. Podstatou třetí předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda § 18 odst. 1 bod 4 FPersV – v rozsahu, ve kterém se týká vozidel, jejichž maximální přípustná hmotnost je vyšší než 2,8 tuny a nižší než 3,5 tuny, a která tedy nespadají do působnosti nařízení č. 561/2006 – musí být vykládán na základě unijního práva, anebo naopak, zda je vnitrostátní soud oprávněn použít při výkladu tohoto ustanovení kritéria, které jsou odlišná od kritérií stanovených unijním právem.

42. Za účelem odpovědi na tuto otázku bych nejprve připomněl zásady vyplývající z příslušné judikatury Soudního dvora a následně bych tyto zásady použil na okolnosti projednávaného případu.

1. Připomenutí judikatury týkající se odkazu vnitrostátního práva na unijní právo

43. Předně podotýkám, že skutečnost, že se § 18 odst. 1 bod 4 FPersV v projednávaném případě týká přepravy vozidly, která nespadají do působnosti nařízení č. 561/2006, nutně nevylučuje, aby měl Soudní dvůr pravomoc odpovědět na položené otázky. Soudní dvůr v tomto ohledu opakovaně konstatoval, že má pravomoc rozhodnout o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se ustanovení unijního práva v situacích, ve kterých skutkový stav v původním řízení nespadá pod unijní právo, avšak ve kterých se uvedená ustanovení tohoto práva stala použitelná v důsledku vnitrostátních právních předpisů, jež upravovaly řešení čistě vnitrostátních situací v souladu s řešením upraveným unijním právem [10]. Takovýto závěr vychází především ze zjištění, že má-li se předejít budoucím rozdílným výkladům, musí být ustanovení převzatá z unijního práva vykládána jednotně, bez ohledu na okolnosti, za kterých má dojít k jejich použití [11].

44. To ale neznamená, že se Soudní dvůr považuje za příslušný k rozhodnutí o *každé* věci, která vyžaduje použití vnitrostátních ustanovení odkazujících na unijní právo.

10 – Jedná se o řadu rozhodnutí, na jejímž počátku se nachází rozsudek ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 29 až 43). Naposledy viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Ernst & Young (C-633/16, EU:C:2018:371, bod 30).

11 – Viz zejména rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, bod 37), ze dne 17. července 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, bod 32), ze dne 7. listopadu 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, body 21 až 23).

45. V řadě rozsudků počínaje rozsudkem Kleinwort Benson [12], jež byly v nedávné době opakovaně potvrzeny [13], totiž Soudní dvůr zaujal ve vztahu k hranicím své pravomoci přísnější postoj a konstatoval, že výklad ustanovení unijního aktu v situacích, které nespadají do jeho působnosti, je odůvodněný pouze tehdy, jestliže se tato ustanovení stala na základě vnitrostátního práva *přímo a bezpodmínečně* použitelná na takovéto situace. Soudní dvůr navíc v těchto situacích konstatuje svoji pravomoc, jen pokud je jisté, že jeho výklad bude pro vnitrostátní soud závazný [14].

46. Za těchto okolností považuji za nezbytné popsat, co se rozumí „přímým“ a „bezpodmínečným“ odkazem, a vysvětlit, jakým způsobem Soudní dvůr určuje, zda je vnitrostátní soud povinen řídit se jeho výkladem.

47. Pokud jde o výraz „přímý“, domnívám se, že musí být vykládán v tom smyslu, že odkaz musí být *výslovný a jednoznačný* [15].

48. Takovéto označení podle mého názoru vyžaduje, aby vnitrostátní právní předpisy s dostatečnou přesností stanovily, že úmyslem vnitrostátního zákonodárce bylo odkázat na obsah ustanovení unijního práva. Je-li odkaz na příslušná pravidla unijního práva dostatečně jasný, není k naplnění požadavku dostatečné přesnosti nutné, aby byl tento odkaz výslovně uveden v textu vnitrostátního práva, které má být použito [16]. Domnívám se, že za účelem určení, zda tomu tak je, přikládá novější judikatura Soudního dvora zásadní důležitost dvěma prvkům: zaprvé použitelné vnitrostátní ustanovení musí mít *podobný obsah* jako ustanovení unijního práva v tom smyslu, že podstata obsahu unijního ustanovení je vnitrostátním ustanovením věrně kopírována; zadruhé z preambule nebo z důvodové zprávy vnitrostátního předpisu musí vyplývat, že při přijímání dotčeného ustanovení usiloval zákonodárce o *harmonizaci vnitrostátních případů s případy, na které se vztahuje unijní právo* [17].

49. Výraz „bezpodmínečný“ je podle mého názoru třeba vykládat v tom smyslu, že odkaz musí směřovat ke *kontextu* dotčeného ustanovení, neboli – odborněji řečeno – k *veškeré* příslušné právní úpravě. To znamená, jak uvedl generální advokát P. Cruz Villalón [18], že ojedinělý odkaz na konkrétní zásadu vycházející z unijního práva by nemohl být považován za „bezpodmínečný“, neboť použití judikatury Soudního dvora na takovýto případ a v důsledku toho i odpověď na předběžnou otázku by nemusely mít žádnou spojitost se sporem v původním řízení, a byly by z tohoto důvodu čistě hypotetické [19].

12 – Rozsudek ze dne 28. března 1995 (C-346/93, EU:C:1995:85).

13 – Rozsudky ze dne 14. března 2013, Allianz Hungária Biztosító a další (C-32/11, EU:C:2013:160), ze dne 5. dubna 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), ze dne 14. února 2019, CCC – Consorzio Cooperative Costruzioni (C-710/17, nezveřejněný, EU:C:2019:116), a ze dne 13. března 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192).

14 – Tak tomu nebylo ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 28. března 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), a ve které vnitrostátní soudy měly podle použitelných vnitrostátních ustanovení povinnost pouze „zohlednit“ judikaturu Soudního dvora, aniž byla tato judikatura považována za závaznou.

15 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Allianz Hungária Biztosító a další (C-32/11, EU:C:2012:663, bod 29).

16 – Viz zejména rozsudek ze dne 7. ledna 2003, BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, body 91 až 93). Viz též bod 39 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci ETI a další (C-280/06, EU:C:2007:404), podle kterého „je irelevantní, zda vnitrostátní právo odkazuje na právo Společenství výslovně či pouze implicitně; rozhodující je spíše *obsahová orientace* na právo Společenství“.

17 – Viz rozsudky ze dne 14. března 2013, Allianz Hungária Biztosító a další (C-32/11, EU:C:2013:160, bod 21), a ze dne 5. dubna 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, bod 40). Viz též rozsudek ze dne 14. února 2019, CCC – Consorzio Cooperative Costruzioni (C-710/17, nezveřejněný, EU:C:2019:116, body 23 až 25).

18 – Viz stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Allianz Hungária Biztosító a další (C-32/11, EU:C:2012:663, bod 29).

19 – Viz v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1996:332, bod 75), jakož i stanovisko generálního advokáta A. Tizzana ve věci Adam (C-267/99, EU:C:2001:190, bod 34). Viz též bod 32 stanoviska generálního advokáta D. Ruiz-Jaraboa Colomera ve věci Kofisa Italia (C-1/99 a C-226/99, EU:C:2000:498), podle kterého „[…] Soudní dvůr musí rozhodnout pouze tehdy, pokud faktický a právní kontext sporu spadá do působnosti normy Společenství“.

50. Pokud jde o závaznost výkladu poskytnutého Soudním dvorem, stačí poznamenat, že s ohledem na diskreční pravomoc předkládajícího soudu posoudit užitečnost otázek položených Soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce [20], je takováto závaznost v judikatuře *předpokládána*, vyjma případů, kdy skutečnosti obsažené ve spise vedou k závěru, že se vnitrostátní soudy nemusí tímto výkladem řídit [21].

2. Použití na projednávaný případ

51. Vzhledem k zásadám, které jsem právě připomněl, a z důvodů, jež uvedu v následujících bodech, se domnívám, že odkaz na čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 uvedený v § 18 odst. 1 bodě 4 FPersV musí být označen za „přímý a bezpodmínečný“, takže čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 se použije na vozidla, jež by bez tohoto odkazu nespadala do působnosti nařízení z důvodu, že jejich maximální přípustná hmotnost je nižší než minimální hranice 3,5 tuny.

52. Zaprvé dotčený odkaz je podle mého názoru „přímý“, neboť požadavky stanovené judikaturou uvedenou v bodech 48 až 49 tohoto stanoviska jsou splněny, a to jak co se týče znění § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV, tak pokud jde o vůli německého zákonodárce.

53. Znění tohoto ustanovení jde podle mého názoru dokonce dále, než je z hlediska splnění těchto požadavků nezbytné, neboť nejenže kopíruje podstatný obsah čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 ve znění článku 45 nařízení č. 165/2014, ale poté, co na něj výslovně odkáže ve svém nadpisu („Výjimky podle nařízení (ES) č. 561/2006 a (EU) č. 165/2014“) a v první větě („[p]odle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 a čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014“ […]), opakuje dotčenou výjimku *slovo od slova a bez jakékoliv změny*. Jediný rozdíl oproti znění čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 spočívá v odkazu na poskytování „všeobecných služeb“, který se samozřejmě netýká směrnice 97/67, ale vnitrostátních ustanovení provádějících tuto směrnici.

54. Pokud jde o vůli německého zákonodárce, připomínám, že předkládající soud ve svém předkládacím usnesení ve věci C-203/18 uvedl, že z dokumentů vztahujících se k historii vzniku § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV jasně vyplývá, že tento zákonodárce „chtěl plně využít výjimky stanovené v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006“ a tímto způsobem harmonizovat posuzování vnitrostátních situací s posuzováním situací, na které se vztahuje nařízení č. 561/2006.

55. Zadruhé odkaz uvedený ve FPersV je podle mého názoru též „bezpodmínečný“, neboť nezahrnuje pouze čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006, ale odkazuje obecněji na příslušnou právní úpravu, a sice na nařízení č. 561/2006 a č. 165/2014.

56. Z předkládacího usnesení totiž vyplývá, že odkaz uvedený ve FPersV není zdaleka ojedinělý, ale že tento právní předpis „provádí do německého spolkového vnitrostátního práva *ustanovení* [*nařízení č. 561/2006*]“ „je ve svých podstatných částech *stejný* [jako uvedené nařízení] [22]“ a jeho cíle odpovídají cílům nařízení č. 561/2006, tj. zejména harmonizovat podmínky hospodářské soutěže mezi různými druhy pozemní dopravy a zlepšovat pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu.

20 – Viz zejména rozsudek ze dne 11. prosince 2007, ETI a další (C-280/06, EU:C:2007:775, bod 29).

21 – Rozsudky ze dne 11. ledna 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, bod 31), ze dne 16. března 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, bod 18), ze dne 14. března 2013, Allianz Hungária Biztosító a další (C-32/11, EU:C:2013:160, bod 22), a ze dne 21. července 2016, VM Remonts a další (C-542/14, EU:C:2016:578, bod 18).

22 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

57. Ustanovení § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV je tak součástí uceleného systému vnitrostátních pravidel, jež rozšiřují použití unijního právního režimu stanoveného nařízením č. 561/2006, který se týká dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku, na přepravu vozidly, jejichž maximální přípustná hmotnost je nižší než hmotnost spadající do působnosti nařízení č. 561/2006 [23].

58. Sdílím navíc názor, který uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, že ustanovení FPersV upravující kontrolu dodržování těchto norem jsou rovněž navržena *souběžně s unijním právem*. Ustanovení § 1 odst. 6 FPersV totiž v rámci své působnosti stanoví povinnosti pro řidiče i majitele dotčeného podniku tak, aby bylo možné ověřit, zda normy týkající se dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku byly dodrženy. Z tohoto hlediska přitom není důležité, že zatímco nařízení č. 165/2014 vyžaduje používání tachografu, vnitrostátní předpisy pouze ukládají povinnost vést záznamy, neboť cílem vnitrostátních předpisů je zaručit dodržování *stejných požadavků*, jaké stanoví uvedené nařízení.

59. Nakonec je třeba poznamenat, že z žádné skutečnosti obsažené ve spise nevyplývá, že by předkládající soud měl možnost odchýlit se od výkladu čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 provedeného Soudním dvorem.

60. S ohledem na výše uvedené se proto domnívám, jak jsem již uvedl, že dotčený odkaz je nutné označit za „přímý a bezpodmínečný“ ve smyslu judikatury Soudního dvora, což znamená, že Soudní dvůr by měl konstatovat svoji pravomoc odpovědět na první, druhou a čtvrtou otázku položenou ve věci C-374/18.

61. Za těchto podmínek je samozřejmé, že při výkladu dotčeného vnitrostátního právního předpisu, totiž § 18 odst. 1 bodu 4 FPersV, nemůže předkládající soud vycházet zcela nebo zčásti z vnitrostátních kritérií, která jsou odlišná od kritérií stanovených unijním právem.

62. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí předběžnou otázku tak, že § 18 odst. 1 bod 4 FPersV – v rozsahu, ve kterém se týká vozidel s maximální přípustnou hmotností vyšší než 2,8 tuny a nižší než 3,5 tuny, jež tedy v zásadě nespadají do působnosti nařízení č. 561/2006 – musí být vykládán výlučně na základě unijního práva.

C. K společným předběžným otázkám položeným ve věcech C-203/18 a C-374/18 (první a druhá otázka)

63. Podstatou první otázky položené Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko) a Landgericht Köln (Zemský soud v Kolíně nad Rýnem) Soudnímu dvoru je, zda výjimka uvedená v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 musí být vykládána v tom smyslu, že se vztahuje na vozidla poskytovatele všeobecných služeb pouze v případě, že přepravují výlučně zásilky spadající pod všeobecné služby, anebo zda se vztahuje rovněž na vozidla, která kromě těchto zásilek přepravují i jiné zásilky, jež nespadají pod uvedené služby. V případě, že se Soudní dvůr bude domnívat, že se dotčená výjimka vztahuje i na posledně uvedená vozidla, žádá předkládající soud o odpověď na druhou otázku, a sice jaký je minimální podíl či objem zásilek spadajících pod všeobecné služby a maximální podíl či objem zásilek nespadajících pod tyto služby a dále jakým způsobem mají být tyto podíly či objemy vypočítány v praxi.

23 – Ustanovení § 1 odst. 1 bodu 1 FPersV, jež tvoří základní kámen takovéhoto systému, stanoví, že řidiči těchto vozidel musí dodržovat doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku *uvedené v článcích 4 a 6 až 9 nařízení č. 561/2006*.

64. Je třeba především připomenout, že cílem nařízení č. 561/2006 je harmonizovat některé aspekty právních předpisů členských států v sociální oblasti, které se týkají silniční přepravy zboží nebo cestujících. Články 5 až 9 tohoto nařízení stanoví za tímto účelem soubor pravidel upravujících doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku, jež musí být dodržována řidiči vozidel spadajících do působnosti uvedeného nařízení.

65. Tato ustanovení se nicméně nevztahují na vozidla používaná pro služby uvedené v článku 3 nařízení č. 561/2006, která nespadají do jeho působnosti („osvobození“), ani na vozidla používaná pro služby uvedené v článku 13 tohoto nařízení, pro něž mohou být na vnitrostátní úrovni stanoveny výjimky podle uvážení dotčeného členského státu („výjimky“). Ustanovení, o jehož výklad předkládající soudy žádají Soudní dvůr v rámci první a druhé předběžné otázky, konkrétně čl. 13 odst. 1písm. d) nařízení č. 561/2006, patří mezi tyto výjimky.

66. Na rozdíl od jiných výjimek, ke kterým se již Soudní dvůr mohl na základě předběžné otázky vyjádřit [24], nebylo dotčené ustanovení podle mého názoru nikdy předmětem výkladu ze strany Soudního dvora. Ve svém nadcházejícím rozsudku tak Soudní dvůr bude muset upřesnit rozsah výjimky, která je zde uvedena, a zkoumat, zda takováto výjimka musí být vykládána široce, jak tvrdí Deutsche Post a další, Deutsche Post a polská vláda, anebo striktně, jak naopak uvádí spolková země Severní Porýní-Vestfálsko, UPS Deutschland a další a Komise.

67. Všechny uvedené strany se ve svých písemných vyjádřeních dlouze zabývaly analýzou znění čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006, jakož i výkladem tohoto ustanovení vzhledem k systematice a cílům nařízení č. 561/2006. Co se mě týče, již na tomto místě uvádím, že různé úvahy založené na tradičních metodách výkladu podporují závěr, že výjimku uvedenou v dotčeném ustanovení je třeba vykládat striktně.

1. Doslovný výklad

68. Článek 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 stanoví, že členské státy mají právo udělit výjimky z pravidel upravujících doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku pro přepravu vozidly s určitou maximální přípustnou hmotností, jež poskytovatelé všeobecných služeb používají za účelem doručování zásilek „v rámci všeobecných služeb“ [25].

69. Skutečnost, že do znění ustanovení bylo zahrnuto materiální kritérium, podle kterého musí být dotčená vozidla používána za účelem doručování zásilek „v rámci všeobecných služeb“, svědčí podle mého názoru o přání unijního normotvůrce, aby se dotčená výjimka nevztahovala na *všechna* vozidla poskytovatelů všeobecných poštovních sužeb, ale pouze na vozidla, jež přepravují výlučně zásilky spadající pod všeobecné poštovní služby. Lze se navíc oprávněně domnívat, že pokud by měl unijní zákonodárce v úmyslu vztáhnout tuto výjimku na vozidla přepravující zároveň zásilky, které spadají pod všeobecné služby, a zásilky, které pod tyto služby nespadají, pravděpodobně by uvedl, že použití této výjimky závisí na výši nebo určitém minimálním podílu zásilek spadajících pod všeobecné služby, což ale neučinil.

24 – Viz rozsudky ze dne 28. července 2011, Seeger (C-554/09, EU:C:2011:523), ze dne 13. března 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142), a ze dne 7. února 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103).

25 – Jsem si vědom toho, že tento článek obsahuje ještě druhý pododstavec, podle kterého se „[t]ato vozidla […] smějí používat pouze na tratích v okruhu do 100 km od místa provozovny podniku a za podmínky, že řízení vozidla nepředstavuje řidičovu hlavní činnost“. Tento pododstavec však nepovažuji za relevantní pro výklad, o který žádají předkládající soudy.

70. Srovnání několika jazykových verzí čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 svědčí podle mého názoru ve prospěch tohoto výkladu. Ačkoliv připouštím, že německé („im Rahmen des Universaldienstes“), španělské („en el marco del servicio universal“), estonské („universaalse postiteenuse raames“) a italské („nell'ambito del servizio universale“) znění se od francouzského neliší, a neposkytují tak ani nic dalšího na jeho podporu, domnívám se, že anglické („as part of the universal service“) a portugalské („como parte do serviço universal“) znění uvedený výklad podporují.

71. Tyto poslední dvě jazykové verze totiž výslovně odkazují na skutečnost, že příslušná vozidla mohou využívat dotčené výjimky jen tehdy, pokud jsou jednotlivé zásilky („items“ v anglickém a „bens“ v portugalském znění), k jejichž přepravě jsou vozidla používána, doručovány *coby součást* všeobecných služeb. To podle mého názoru znamená, že každá jednotlivá zásilka musí být součástí všeobecných poštovních služeb, neboli jinými slovy musí spadat pod tyto služby. Dotčená výjimka se proto nevztahuje na vozidla, která kromě zásilek spadajících pod všeobecné poštovní služby přepravují také jiné zásilky, které pod tyto služby nespadají.

72. Někteří zúčastnění, především polská vláda, tento závěr zpochybnili, přičemž vycházeli z porovnání znění dotčené výjimky s výjimkami uvedenými v čl. 13 odst. 1 písm. e), i) a o) nařízení č. 561/2006. Zejména zdůraznili, že v textu posledně jmenovaných ustanovení unijní zákonodárce výslovně uvedl, že vozidla, na která se výjimky vztahují, musí být používána „výlučně“ způsobem zde stanoveným, což ale neučinil v případě čl. 13 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení. Skutečnost, že posledně jmenované ustanovení obdobnou výhradu neobsahuje, údajně podle uvedených zúčastněných prokazuje, že úmyslem unijního zákonodárce nebylo omezit působnost této výjimky na přepravu vozidly, která jsou používána výlučně za účelem doručování zásilek spadajících pod všeobecné poštovní služby, ale zahrnout pod výjimku i případy, ve kterých jsou vozidla současně používána za účelem doručování zásilek, které pod tyto služby nespadají.

73. Tento argument mě nepřesvědčil.

74. Podle mého názoru skutečnost, že unijní normotvůrce nepoužil ve výjimce zkoumané v tomto stanovisku výraz „výlučně“, ještě neznamená, že nechtěl omezit působnost této výjimky tak, aby se vztahovala pouze na vozidla používaná pro přepravu zásilek spadajících pod všeobecné poštovní služby. Naopak se domnívám, že výraz „v rámci všeobecných služeb“ plní stejnou funkci jako výraz „výlučně“, tj. omezuje působnost dotčené výjimky tak, aby vzhledem ke svým praktickým důsledkům neohrozila cíle nařízení č. 561/2006.

75. Použití tohoto výrazu ve výjimce uvedené v čl. 13 odst. 1 písm. e) tohoto nařízení („vozidl[a] provozovan[á] *výlučně* na ostrovech s rozlohou do 2 300 km^2, které nejsou spojeny se zbytkem území státu mostem, brodem nebo tunelem, jenž by mohl být používán motorovými vozidly[26]“) a v čl. 13 odst. 1 písm. o) nařízení č. 561/2006 („vozidl[a] používan[á] *výhradně* na komunikacích uvnitř distribučních center jako přístavy, překladiště nebo železniční terminály“[27]) zaručuje, aby dotyčná vozidla nebyla provozována mimo vymezenou zeměpisnou oblast (ostrov či přístav), a tím naplňuje požadavek omezit negativní dopad těchto výjimek na cíle spočívající v zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Obdobně použití výrazu „výlučně“ ve výjimce uvedené v čl. 13 odst. 1 písm. i) tohoto nařízení („vozidl[a] s 10 až 17 sedadly používan[á] výlučně k neobchodní přepravě cestujících“) umožňuje vymezit působnost výjimky tak, aby se vztahovala pouze na situace, kdy je přeprava cestujících prováděna ve veřejném zájmu, čímž se minimalizuje dopad této výjimky na hospodářskou soutěž.

26 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

27 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

76. Výraz „v rámci všeobecných služeb“ uvedený v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 obdobným způsobem omezuje působnost výjimky týkající se poštovních služeb na případy přepravy, které představují obecné služby veřejného zájmu, s cílem neutralizovat případný dopad takové výjimky na hospodářskou soutěž.

77. Navíc se domnívám, že Soudní dvůr již potvrdil, že nepřítomnost výrazu „výlučně“ v textu jedné z výjimek uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 nemusí *a contrario* nutně vést závěru, že tato výjimka musí být vykládána široce. Odkazuji zejména k rozsudku A. Karuse [28], ve kterém byla Soudnímu dvoru položena otázka týkající se rozsahu pojmu „vozidl[a] používan[á] v souvislosti s údržbou silnic“ uvedeného ve výjimce stanovené v čl. 13 odst. 1 písm. h) nařízení č. 561/2006 a ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že pod tento pojem nespadají vozidla soukromého provozovatele, která na staveniště přepravují štěrk určený na údržbu silnic, ale pouze vozidla používaná pro přepravu, která *zcela a výlučně* souvisí s údržbovými pracemi na silnici [29].

78. Domnívám se proto, že doslovný výklad nepochybně vede k závěru, že dotčená výjimka musí být vykládána striktně.

2. Systematický výklad

79. Systematický výklad podle mého názoru rovněž svědčí ve prospěch striktního výkladu dotčené výjimky.

80. V tomto ohledu uvádím, že čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 je uveden v kapitole IV tohoto nařízení, které je nadepsána „Výjimky“. Jedná se proto o jedno z ustanovení stanovících výjimky, které jsou členské státy oprávněny udělit ve vztahu k pravidlům uvedeným v kapitole II tohoto nařízení („Osádka, doba řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku“), tedy článcích 5 až 9 nařízení č. 561/2006.

81. K těmto výjimkám se přitom již váže ustálená judikatura zakotvující zásadu, podle které mají být podmínky použití těchto výjimek vykládány striktně [30].

3. Teleologický výklad

82. Jak vysvětlím dále, striktní výklad dotčené výjimky je také jediný, který se mi zdá být v souladu s cíli nařízení č. 561/2006 [31].

83. Je třeba především připomenout, že podle článku 1 nařízení č. 561/2006 je cílem tohoto nařízení harmonizovat podmínky hospodářské soutěže v oblasti silniční dopravy a zlepšit sociální podmínky pracovníků, na které se nařízení vztahuje, jakož i bezpečnost provozu, a to tak, že vozidlům zajišťujícím silniční přepravu se ukládá povinnost používat schválené tachografy, jež umožní kontrolovat dodržování dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku ze strany řidiče.

84. Pokud jde o cíle spočívající ve zlepšení sociálních podmínek pracovníků a bezpečnosti provozu, Soudní dvůr již na základě otázky týkající se působnosti čl. 13 odst. 1 písm. d) druhého pododstavce nařízení č. 561/2006 konstatoval, že široký výklad výjimky by mohl ohrozit tyto cíle, neboť v jeho důsledku by *velký počet* vozidel mohli řídit řidiči, kterým by bylo legálně umožněno řídit po dlouhou

28 – Rozsudek ze dne 13. března 2014 (C-222/12, EU:C:2014:142).

29 – Rozsudek ze dne 13. března 2014, A. Karuse (C 222/12, EU:C:2014:142, bod 35).

30 – Viz rozsudek ze dne 7. února 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, bod 21 a citovaná judikatura).

31 – Připomínám, že podle ustálené judikatury musí být rozsah výjimek uvedených v čl. 13 odst. 1 určen s ohledem na jejich cíle. Viz zejména rozsudek ze dne 13. března 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142, bod 28 a citovaná judikatura).

dobu bez přestávky, což by bylo v rozporu s cílem spočívajícím ve zlepšení bezpečnosti provozu, a na *velký počet* řidičů by se nevztahovala ochrana jejich pracovních podmínek zaručená nařízením č. 561/2006, což by bylo v rozporu s cílem spočívajícím ve zlepšení sociálních podmínek těchto pracovníků [32].

85. Tyto úvahy se mi zdají být plně použitelné na projednávanou věc.

86. Široký výklad dotčené výjimky by totiž měl za následek, že *všechny* vozy Deutsche Post by mohli řídit řidiči, kteří by byli oprávněni řídit po dlouhou dobu bez přestávky, a zároveň by bez povinnosti používat tachograf (u vozů s nejvyšší přípustnou hmotností přesahující 3,5 tuny) nebo vést záznamy (u vozů s nejvyšší přípustnou hmotností od 2,8 do 3,5 tuny) nebyla těmto řidičům zaručena ochrana jejich pracovních podmínek. Nepochybuji přitom, že počet vozidel používaných Deutsche Post [33] a v důsledku toho i počet řidičů těchto vozidel je mimořádně vysoký.

87. Pokud jde o cíl spočívající v harmonizaci podmínek hospodářské soutěže v oblasti silniční dopravy, domnívám se, že použití závěrů plynoucích z rozsudku A. Karuse [34] na tento případ ukazuje, že široký výklad dotčené výjimky by tento cíl ohrozil.

88. Na základě úvah, které byly rozvinuty judikaturou týkající se výkladu předchůdce nařízení č. 561/2006 [35], dospěl Soudní dvůr v uvedené věci k závěru, že výjimky uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 se mohou vztahovat pouze na vozidla poskytující „obecné služby veřejného zájmu“. Na základě toho rozhodl, že vozidla, která na staveniště přepravují štěrk určený na údržbu silnic, nespadají pod pojem „vozidl[a] používan[á] v souvislosti s údržbou silnic“ uvedený v čl. 13 odst. 1 písm. h) nařízení č. 561/2006, neboť se nejedná o službu, která má ve vztahu k údržbě silnic akcesorickou povahu. Výklad rozšiřující působnost výjimky do té míry, že by se vztahovala i na soukromého poskytovatele, jenž pouze přepravuje na staveniště štěrk určený na údržbu silnic, by totiž podle Soudního dvora „poskytl [tomuto poskytovateli] soutěžní výhodu ve srovnání s poskytovateli z téhož odvětví, jelikož by mu vznikla úspora na nákladech souvisejících s instalací a údržbou [tachografu v uvedených vozidlech]“ [36].

89. Pokud tyto závěry použiji na projednávanou věc, musím konstatovat, že doručování zásilek spadajících pod „všeobecné služby“ vymezené v čl. 3 odst. 1 směrnice 97/67 musí zjevně být považováno za poskytování „obecných služeb veřejného zájmu“ ve smyslu judikatury Soudního dvora, což znamená, že vozidla k tomu určená spadají pod pojem „vozidla používaná […] za účelem doručování zásilek v rámci všeobecných služeb“, a je proto možné na ně uplatnit dotčenou výjimku. Na druhou stranu, pokud by byl uvedený pojem chápán v tom smyslu, že se vztahuje rovněž na vozidla určená k doručování zásilek spadajících pod jiné poštovní služby, vedl by tento výklad nutně k narušení hospodářské soutěže, neboť by se v podstatě jednalo o poskytnutí konkurenční výhody poskytovateli všeobecných služeb, který by tak ve srovnání s ostatními podniky poskytujícími uvedené poštovní služby ušetřil na nákladech spojených s instalací a údržbou tachografu ve vozidlech, která používá.

32 – Rozsudek ze dne 28. července 2011, Seeger (C-554/09, EU:C:2011:523, body 35 a 36). Viz též stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Sjöberg (C-387/96, EU:C:1997:619, bod 30).

33 – UPS Deutschland a další uvedly ve svých písemných vyjádřeních, že počet těchto vozidel je přibližně 10000.

34 – Rozsudek ze dne 13. března 2014 (C-222/12, EU:C:2014:142).

35 – Nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 ze dne 20. prosince 1985 o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě (Úř. věst. 1985, L 370, s. 1; Zvl. vyd. 05/001, s. 319). Soudní dvůr se odvolává na dva rozsudky, ve kterých se vyjádřil k výkladu čl. 4 bodu 6 tohoto nařízení, a sice na rozsudky ze dne 25. června 1992, British Gas (C-116/91, EU:C:1992:277), a ze dne 21. března 1996, Mrozek a Jäger (C-335/94, EU:C:1996:126).

36 – Rozsudek ze dne 13. března 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142, bod 38).

90. Deutsche Post a další, Deutsche Post a polská vláda ve svých písemných vyjádřeních zpochybnili v této souvislosti existenci uvedené konkurenční výhody poskytovatele všeobecných služeb, neboť účelem dotčené výjimky je právě dorovnat konkurenční nevýhodu poskytovatele všeobecných služeb formou „kompenzace“ finanční zátěže, která je s poskytováním takovýchto služeb ve veřejném zájmu spojená.

91. S tímto argumentem nemohu souhlasit.

92. Mám totiž za to, že pokud dotčená výjimka reaguje na potřebu zajistit plnění povinnosti poskytovat všeobecné služby, čemuž mohou pravidla týkající se dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku bránit, jsou skutečnými beneficienty této výjimky uživatelé všeobecných poštovních služeb, a nikoliv jejich poskytovatel [37]. Za účel uvedené výjimky proto nelze považovat zmírnění finanční zátěže vyplývající z poskytování všeobecných poštovních služeb, ze kterého by měl poskytovatel takovéto služby prospěch.

93. Upozorňuji ostatně na skutečnost, že v čl. 7 odst. 3 a 4 směrnice 97/67 unijní zákonodárce již stanovil mechanismy financování všeobecných poštovních služeb, které může zavést každý členský stát, pokud shledá, že povinnost poskytovat všeobecné služby představuje pro poskytovatele těchto služeb čisté náklady, a sice i) mechanismus náhrad poskytovaných dotyčným podnikům z veřejných prostředků nebo ii) mechanismus pro rozdělení čistých nákladů spojených s povinností poskytovat všeobecné služby mezi poskytovatele služeb nebo uživatele, přičemž součástí stanovených mechanismů může být i zřízení vyrovnávacího fondu spravovaného subjektem nezávislým na osobách, jež tento fond využívají.

94. Ze všech těchto úvah vyplývá, že také teleologický výklad potvrzuje závěr, podle kterého je třeba výjimku stanovenou v čl. 13 odst. 1 písm. d) vykládat striktně.

4. Historický výklad

95. Pečlivé zkoumání historie vzniku nařízení č. 561/2006 může podle mého názoru podpořit úvahy, které jsem až do teď uvedl.

96. Výjimka týkající se poštovních služeb byla uvedena již v nařízení č. 3820/85. Článek 4 bod 6 tohoto nařízení totiž stanovil výjimku, která měla značný význam pro poskytování těchto služeb, neboť se týkala vozidel „používaných pro účely […] poštovních služeb“.

97. Komise ve svém návrhu reformy nařízení č. 3820/85 hodlala tuto výjimku bez náhrady zrušit, neboť poštovní služby nyní byly již plně nebo částečně liberalizovány [38].

37 – To během jednání nepřímo uznali i Deutsche Post a další a Deutsche Post, když uvedli, že striktní výklad by byl neslučitelný s obecným zájmem, který dotčená výjimka sleduje, tj. poskytnout všeobecné poštovní služby za cenu, která je pro jejich uživatele dostupná, neboť by vedl ke zvýšení ceny. Tento závěr však nepovažuji za správný. Podotýkám k tomu, že uvedené strany citovaly na podporu svého argumentu bod 41 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:7), která se týkala výkladu pojmu „veřejná poštovní služba“ pro účely osvobození od DPH ve smyslu příslušných unijních předpisů. Připomínám však, že Soudní dvůr tento bod nezahrnul do svého rozsudku, a mám za to, že na rozdíl od striktního výkladu osvobození od DPH, které se nutně projeví na konečné ceně služby, nemá striktní výklad výjimky v dotčené oblasti za přímý následek zvýšení ceny dané služby.

38 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě (Úř. věst. 2002, C 51 E, s. 234). Komise svůj návrh odůvodnila zejména následujícím způsobem: „[O]dvětví, v nichž se soukromý sektor prosadil jako poskytovatel služeb, byly zrušeny z důvodu, že jsou nyní předmětem hospodářské soutěže, zejména v oblasti plynu a elektřiny, telegrafu a telefonu, *poštovních zásilek*, radiovysílání, televize a detekce televizních nebo radiových vysílačů a přijímačů“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

98. Evropský parlament následně v prvním čtení [39] dospěl k závěru, že výjimka pro poštovní služby by měla být zachována, avšak nenavrhl takovou výjimku, která by se vztahovala na vozidla používaná pro účely *veškerých* poštovních služeb. Místo toho navrhl stanovit výjimku pro vozidla „doručující poštovní zásilky v *rámci všeobecných služeb* [40]“.

99. Komise ve svém pozměněném návrhu [41] vyslovila s tímto pozměňujícím návrhem Parlamentu souhlas a navrhla znění dotčené výjimky, které bylo téměř totožné se stávajícím zněním a které vzhledem ke skutečnosti, že Komise uznala „potřebu výjimky *s omezenou působností*, která by se vztahovala na místní poštovní služby [42]“, obsahovalo výraz „v rámci všeobecných služeb“.

100. Na základě těchto úvah se domnívám, že v době, kdy unijní normotvůrce zrušil nařízení č. 3820/85 a přijal nařízení č. 561/2006, měl v úmyslu stanovit výjimku pro poštovní služby, která by se vztahovala *pouze na vozidla používaná k doručování zásilek spadajících pod všeobecné služby* tak, aby se zabránilo situaci, v níž by tato výjimka, pokud by se vztahovala rovněž na vozidla používaná za účelem doručování zásilek, které spadají pod liberalizované poštovní služby, narušila hospodářskou soutěž na těchto trzích.

101. Tento výklad úmyslu unijního normotvůrce je podle mého názoru potvrzen současným zněním bodu 23 odůvodnění nařízení č. 561/2006, podle kterého by „[v]nitrostátní odchylky […] měly odrážet změny v oblasti silniční dopravy a *omezovat se na ty prvky, které nejsou v současné době vystaveny konkurenčnímu tlaku*“. Není mi přitom jasné, jak by toto omezení rozsahu vnitrostátních odchylek mohlo být slučitelné s širokým výkladem dotčené výjimky.

102. Vzhledem k výše uvedeným úvahám se domnívám, že historický výklad čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 svědčí stejně jako výklad doslovný, systematický a teleologický ve prospěch striktního výkladu výjimky, která je zde uvedena.

103. Dále se budu zabývat argumentem založeným na požadavku zachovat užitečný účinek dotčené výjimky, který ve svých písemných vyjádřeních uvedli Deutsche Post a další, Deutsche Post a polská vláda.

5. K požadavku zachovat užitečný účinek výjimky

104. Podle uvedených zúčastněných je třeba odmítnout striktní výklad dotčené výjimky, neboť výjimka by tím ztratila svůj užitečný účinek. Takovýto výklad by totiž znamenal, že k tomu, aby se subjekty poskytující zároveň všeobecné poštovní služby a jiné služby mohly této výjimky dovolávat, musely by vytvořit dvě distribuční sítě a zejména dva úplné vozové parky, z nichž jeden by byl používán za účelem doručování balíků o hmotnosti nepřesahující 20 kg, které spadají pod všeobecné služby, a druhý za účelem doručování těžších balíků, které pod takovéto služby nespadají. To by pro poskytovatele všeobecných poštovních služeb znamenalo natolik výrazné zvýšení nákladů, že v praxi by žádný z nich dotčenou výjimku neuplatňoval.

105. Tento argument podle mého názoru nemění nic na závěru, že dotčená výjimka musí být vykládána striktně.

39 – Viz legislativní usnesení Evropského parlamentu o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě [COM(2001) 573 – C5-0485/2001 – 2001/0241(COD)] (Úř. věst. 2004, C 38 E, s. 152).

40 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

41 – Pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EHS) o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě [COM(2003) 0490 final].

42 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

106. Především podotýkám, že argument o nutnosti zdvojnásobit vozový park Deutsche Post je zpochybňován ostatními stranami. Osobně nevidím důvod, proč by nemohla připadat v úvahu jiná logistická řešení, než je zdvojnásobení vozového parku Deutsche Post, neboť jak připouští Deutsche Post ve svém písemném vyjádření, představuje podíl převážených zásilek, jež nespadají pod všeobecné poštovní služby, pouze 5 % z jejich celkové množství.

107. V každém případě se domnívám, že ani v případě striktního výkladu by dotčená výjimka nepřišla o svůj užitečný účinek. I kdybychom totiž připustili, že jediné řešení, které pro Deutsche Post přichází v úvahu, spočívá ve zdvojnásobení jejího vozového parku [43] se zvýšenými náklady, které by takovéto řešení obnášelo, z uvedeného podle mého názoru nevyplývá, že by žádný poskytovatel všeobecných poštovních služeb v Unii dotčenou výjimku nevyužil. Můžeme si oprávněně představit situaci, kdy by poskytovatel, jenž hodlá této výjimky využít, jednoduše musel učinit hospodářskou volbu založenou na porovnání úspor, které vyplývají z nedostatku povinnosti používat tachograf, a zvýšených nákladů spojených se zdvojnásobením jeho vozového parku. Toto srovnání by podle mého názoru nemuselo vždy vést k tomu, že se poskytovatel všeobecných poštovních služeb vzdá možnosti využít uvedené výjimky.

108. Vzhledem k těmto úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku odpověděl tak, že čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že se na vozidla poskytovatele všeobecných služeb může vztahovat jen tehdy, pokud přepravují výlučně zásilky spadající pod všeobecné služby.

109. S ohledem na navrhovanou odpověď na tuto první otázku není podle mého názoru třeba odpovídat na druhou předběžnou otázku položenou ve věcech C-203/18 a C-374/18. Pokud totiž přeprava *jediné zásilky*, která nespadá pod všeobecné poštovní služby, stačí k tomu, aby se výjimka stanovená v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006 nevztahovala na vozidla použitá za tímto účelem, je zřejmé, že není třeba stanovit podíl týkající se použití vozidla k doručování zásilek spadajících pod všeobecné služby ani maximální objem (zásilek nespadajících pod všeobecné služby) či minimální objem (zásilek spadajících pod všeobecné služby).

D. Ke čtvrté předběžné otázce položené ve věci C-374/18

110. Podstatou čtvrté předběžné otázky položené Landgericht Köln (Zemský soud v Kolíně nad Rýnem) je, zda zásilka zahrnující doplňkové služby, jako jsou služby uvedené v této otázce, spadá pod všeobecné služby ve smyslu směrnice 97/67, a zda proto musí být pro účely použití dotčené výjimky považována za zásilku doručovanou „v rámci všeobecných služeb“.

111. Odpovědět na tuto otázku jednoznačně znamená poskytnout výklad, jehož cílem je vymezit hranice pojmu „všeobecné služby“ ve smyslu směrnice 97/67.

112. Před zahájením této analýzy připomínám, že cílem ustanovení této směrnice je nejen stanovit na unijní úrovni pravidla pro poskytování všeobecných služeb, ale také zajistit postupné otevírání poštovního odvětví konkurenci [44]. Pojem „všeobecné služby“ proto musí být vykládán tak, aby byla zajištěna správná rovnováha mezi těmito dvěma cíli.

43 – I kdyby tomu tak bylo, nelze uznat argument, který Deutsche Post a další a Deutsche Post uvedli ve svých písemných stanoviscích, podle kterého by restriktivní výklad dotčené výjimky, jenž by vedl k zdvojnásobení jejich vozového parku, byl v rozporu s cílem ochrany životního prostředí uvedeného v čl. 3 odst. 3 SEU a v článcích 11, 91 a násl. SFEU, neboť ochrana životního prostředí nepatří mezi cíle nařízení č. 561/2006. Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 7. února 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, bod 31).

44 – V tomto smyslu viz bod 8 odůvodnění směrnice 97/67.

113. Především je třeba uvést, že čl. 3 odst. 1 směrnice 97/67 stanoví definici „všeobecných služeb“, podle které se tímto pojmem rozumí „trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě ve všech místech na […] území za dostupné ceny pro všechny uživatele“. Vzhledem k tomu, že cílem této definice je pouze stanovit obecné zásady pro poskytování všeobecných služeb, definice neupřesňuje podstatný obsah pojmu „všeobecné služby“, zejména pokud jde o druhy „poštovních služeb“ spadajících pod tento pojem.

114. Můžeme zjistit, co jsou „poštovní služby“, na které odkazuje uvedený čl. 3 odst. 1?

115. První odpověď na tuto otázku poskytují odstavce 4 a 5 tohoto ustanovení, podle kterých všeobecné služby zahrnují přinejmenším i) výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg, ii) výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních balíků do 10 kg (vnitrostátní regulační orgány mohou tento limit zvýšit až na 20 kg) a iii) služby doporučených a cenných zásilek. Jinými slovy, všechny tyto služby představují *minimální* podstatný obsah pojmu „všeobecné služby“ v poštovním odvětví (dále jen „základní služby“).

116. Skutečnost, že směrnice 97/67 stanoví pouze podstatné jádro pojmu „všeobecné služby“, nutně znamená, že unijní zákonodárce usiloval o pružné vymezení obsahu tohoto pojmu tak, aby mohly být zohledněny jednotlivé představy členských států o rozsahu veřejného zájmu, který mají poskytovatelé všeobecných služeb naplnit.

117. Členské státy jsou tak v *zásadě* oprávněny rozhodnout o tom, že poskytovatelé všeobecných služeb budou poskytovat také jiné služby, než jsou základní služby uvedené v čl. 3 odst. 4 a 5 směrnice 97/67.

118. Na tomto místě se však mé úvahy odlišují od úvah, které Deutsche Post uvedla ve svém písemném vyjádření. Nesouhlasím totiž se závěrem, ke kterému Deutsche Post dospěla na základě výše uvedených úvah, a sice že posouzení otázky, zda pod všeobecné služby spadají také služby, které jdou nad rámec základních služeb, neboť jsou poskytovány společně s doplňkovými službami, závisí pouze na suverénním rozhodnutí členských států.

119. Můj nesouhlas vychází ze skutečnosti, že tento závěr podle mého názoru nezohledňuje znění bodů 18 a 21 odůvodnění směrnice 97/67, které jasně stanoví, že možnost suverénního rozhodování *není neomezená* [45].

120. Z uvedeného bodu 21 odůvodnění totiž vyplývá, že členské státy v žádném případě nemohou podřadit pod všeobecné služby nové služby, výměnu dokumentů a „poskytování [poštovních služeb] vlastními silami“, neboť uvedené služby nespadají pod „všeobecné služby“. Členské státy nemohou podřadit pod všeobecné služby ani expresní zásilky, neboť bod 18 odůvodnění odlišuje tyto zásilky od všeobecných služeb.

121. Zatímco bod 21 odůvodnění není pro odpověď, kterou má Soudní dvůr poskytnout na čtvrtou otázku, relevantní, neboť služby dotčené v původním řízení, tedy základní služby poskytované společně s doplňkovými službami, nespadají do žádné z kategorií uvedených v tomto ustanovení, bod 18 odůvodnění lze podle mého názoru použít na projednávaný případ, neboť tyto služby naopak představují „služby expresních zásilek“.

45 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 11. března 2004, Asempre et Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, bod 24), ve kterém Soudní dvůr na otázku, jež se týkala možností stanovit dodatečné podmínky, v důsledku kterých by došlo k omezení počtu situací spadajících pod pojem „poskytování [poštovních služeb] vlastními silami“, odpověděl tak, že členské státy nemají možnost libovolně rozšířit rozsah pojmu „všeobecné služby“, neboť takovéto rozšíření by bylo v rozporu s cílem směrnice 97/67 zavést postupnou liberalizaci poštovního odvětví.

122. Ačkoliv směrnice 97/67 nedefinuje, co je třeba rozumět výrazem „služby expresních zásilek“, podotýkám, že samotný bod 18 odůvodnění této směrnice odhaluje kritérium, jež umožňuje tyto služby určit, neboť stanoví, že „zásadní rozdíl mezi expresními zásilkami a všeobecnými poštovními službami spočív[á] v *přidané hodnotě* (v jakékoli formě) poskytované expresními službami a vnímané zákazníky a že nejúčinnějším způsobem stanovení toho, co je vnímáno jako přidaná hodnota, je vzít v úvahu příplatek, který jsou zákazníci ochotni zaplatit“ [46]. Podotýkám též, že v rozsudcích Ilves Jakelu [47] a Confetra a další [48] Soudní dvůr nedávno rozhodl, že služby expresních zásilek se od všeobecných poštovních služeb odlišují přidanou hodnotou poskytovanou zákazníkům, pro niž zákazníci souhlasí s vyšší cenou [49].

123. Rozdíl mezi „službami expresních zásilek“ a „všeobecnými službami“ vyplývá též z historie vzniku nařízení 97/67, jak uvádí UPS Deutschland a další ve svých písemných vyjádřeních.

124. Komise ve svém pozměněném návrhu [50] odmítla pozměňující návrh Parlamentu přijatý v prvním čtení, jehož cílem bylo pozměnit bod 21 odůvodnění směrnice 97/67 tak, aby se zvláštní služby, pod které spadají i služby expresních zásilek, staly součástí všeobecných služeb [51]. Toto odmítnutí, které následně potvrdila Rada Evropské unie při přijímání společného postoje [52], bylo založeno na tvrzení, že „zvláštní služby […] mají specifické vlastnosti, které je odlišují od služeb spadajících pod všeobecné služby“.

125. S ohledem na tyto úvahy není podle mého názoru pochyb o tom, že základní služby poskytované společně s doplňkovými službami uvedenými ve čtvrté předběžné otázce (vyzvednutí zásilky s časovým rozpětím nebo bez časového rozpětí, vizuální kontrola věku, dobírka, doručení zásilky o váze nepřesahující 31,5 kg bez placení předem, doručení zásilky na jinou adresu, poučení v případě nedoručení zásilky, výběr dne doručení, výběr času doručení) pravděpodobně představují pro klienty přidanou hodnotu, takže jsou ochotni zaplatit za tyto služby vyšší cenu [53]. Proto je třeba učinit závěr, že tyto služby musí být označeny za „služby expresní zásilky“, a z tohoto důvodu nespadají pod všeobecné služby.

126. Soudnímu dvoru proto navrhuji, aby na čtvrtou otázku předloženou Landgericht Köln (Zemský soud v Kolíně nad Rýnem) odpověděl tak, že zásilka zahrnující takové doplňkové služby, jako jsou služby uvedené v této otázce, nespadá pod všeobecné služby ve smyslu směrnice 97/67, a nelze ji proto považovat za zásilku doručovanou „v rámci všeobecných služeb“ pro účely použití výjimky stanovené v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006.

46 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

47 – Rozsudek ze dne 15. června 2017 (C-368/15, EU:C:2017:462, bod 24).

48 – Rozsudek ze dne 31. května 2018 (C-259/16 et C-260/16, EU:C:2018:370, bod 38).

49 – Závěr Soudního dvora se v obou těchto případech zakládá na bodu 19 rozsudku ze dne 19. května 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198), podle kterého není vyloučení hospodářské soutěže důvodné, jde-li o „specifické služby, které lze oddělit od služeb ve veřejném zájmu, odpovídají zvláštním potřebám hospodářských subjektů a vyžadují některé doplňkové služby, jež tradiční poštovní služba nenabízí“.

50 – Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (COM/96/0412 final – COD 96/0221) (Úř. věst. 1996, C 300, s. 22), s. 4.

51 – Legislativní usnesení týkající se stanoviska Evropského parlamentu k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (COM(95)0227 – C4- 0540/95 – 95/0221(COD)) (JO 1996, C 152, p. 20), pozměňovací návrh 22.

52 – Společný postoj Rady (ES) č. 25/97 ze dne 29. dubna 1997 k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/.../ES ze dne […] o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. 1997, C 88, s. 9).

53 – To podle mého názoru potvrzují příklady doplňkových služeb uvedené v odstavci 2.4 sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže v poštovním odvětví a posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb (Úř. věst. 1998, C 39, s. 2), a sice: „záruka dodání k určitému dni, sběr zásilek v místě původu, doručení adresátovi do vlastních rukou, možnost změny místa určení a adresáta během přepravy, potvrzení pro odesílatele o doručení zásilky, individualizované služby pro zákazníky a poskytování množství služeb přizpůsobených jejich potřebám“.

IV. Závěry

127. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo) a Landgericht Köln (Zemský soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) odpověděl následovně:

„1) Článek 13 odst. 1 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014, musí být vykládán v tom smyslu, že se na vozidla nebo kombinaci vozidel poskytovatele všeobecných služeb může vztahovat jen tehdy, pokud přepravují výlučně zásilky spadající pod všeobecné služby.

2) Ustanovení § 18 odst. 1 bodu 4 Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (nařízení, kterým se provádí zákon o pracovnících v silniční dopravě) – v rozsahu, ve kterém se týká vozidel s maximální přípustnou hmotností vyšší než 2,8 tuny a nižší než 3,5 tuny, jež tedy v zásadě nespadají do působnosti nařízení č. 561/2006, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 – musí být vykládáno na základě unijního práva.

3) Zásilka zahrnující takové doplňkové služby – jako jsou vyzvednutí zásilky s časovým rozpětím nebo bez časového rozpětí, vizuální kontrola věku, dobírka, doručení zásilky o váze nepřesahující 31,5 kg bez placení předem, doručení zásilky na jinou adresu, poučení v případě nedoručení zásilky, výběr dne doručení, výběr času doručení – nespadá pod všeobecné služby ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, a nelze ji proto považovat za zásilku doručovanou ‚v rámci všeobecných služeb' pro účely použití výjimky stanovené v čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení č. 561/2006, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014."