



Sbírka soudních rozhodnutí

Spojené věci C-541/20 až C-555/20

Litevská republika a další

v.

Evropský parlament

a

Rada Evropské unie

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 4. října 2024

„Žaloba na neplatnost – První balíček opatření v oblasti mobility („balíček mobility“) – Nařízení (EU) 2020/1054 – Maximální denní a týdenní doba řízení – Minimální přestávky v řízení a denní a týdenní doby odpočinku – Organizace práce řidičů tak, aby se mohli vrátit každé tři nebo čtyři týdny do místa svého bydliště nebo do provozovny zaměstnavatele, aby zde mohli zahájit nebo strávit běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku – Zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle – Lhůta pro instalaci inteligentních tachografů druhé generace (V2) – Den vstupu v platnost – Nařízení (EU) 2020/1055 – Podmínky týkající se požadavku usazení – Povinnost návratu vozidel do provozovny v členském státu usazení – Povinnost týkající se počtu vozidel a řidičů, jejichž obvyklou základnou je provozovna v členském státu usazení – Kabotáž – Čekací doba v délce čtyř dnů mezi kabotážemi – Odchylna týkající se kabotáže v rámci kombinované přepravy – Směrnice (EU) 2020/1057 – Zvláštní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy – Lhůta pro provedení – Vnitřní trh – Zvláštní režim použitelný na volný pohyb služeb v dopravě – Společná dopravní politika – Články 91 a 94 SFEU – Základní svobody – Zásada proporcionality – Posouzení dopadů – Zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace – Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání – Ochrana životního prostředí – Článek 11 SFEU – Konzultace s Evropským hospodářským a sociálním výborem a Evropským výborem regionů“

1. *Unijní právo – Zásady – Právní jistota – Unijní právní úprava – Požadavek na jasnost a předvídatelnost – Působnost – Použití neurčitých právních pojmů, které musí správní orgán vykládat a uplatňovat – Přípustnost – Povinnost zachovávat právní řád neměnný v čase – Neexistence*
[Článek 2, čl. 4 odst. 2 a článek 19 SEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. d); nařízení Parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 1 bod 3]

(viz body 158–162, 615, 1052)

2. *Unijní právo – Zásady – Proporcionalita – Působnost – Posuzovací pravomoc unijního normotvůrce – Soudní přezkum – Meze*
[Nařízení Parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. d); nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 1 bod 3; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1057, článek 1]

(viz body 218, 219, 242–247, 720–722, 1265)

3. *Akty orgánů – Postup vypracování – Forma základních údajů, které unijní normotvůrce zohledňuje – Posouzení dopadů a další zdroje informací – Působnost – Zásada proporcionality – Prostor pro uvážení unijního normotvůrce – Přijetí odlišného opatření v návaznosti na posouzení dopadů – Přípustnost*
[Nařízení Parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. d); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1057, článek 1]

(viz body 220–226, 608)

4. *Akty orgánů – Postup vypracování – Práva a povinnosti unijního normotvůrce – Povinnost zajistit ochranu obecných zájmů a zohlednit průřezové cíle Unie – Pravomoc přizpůsobit legislativní akt, který již koordinuje právní předpisy členských států v určité oblasti činnosti Unie – Přizpůsobení jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji poznatků – Přípustnost*
[Článek 3 odst. 3 SEU; článek 9 a čl. 151 první pododstavec SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. c) a d); nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 2 bod 4 písm. a); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1057, článek 1]

(viz body 263–268, 321, 573, 829, 1426)

5. *Unijní právo – Zásady – Rovné zacházení – Ustanovení unijního práva – Rozdílné důsledky pro některé hospodářské subjekty z důvodu odlišných podmínek činnosti, a zejména jejich zeměpisné polohy – Diskriminace – Neexistence*
[Nařízení Parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. c) a d); nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 2 bod 4 písm. a); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1057, článek 1]

(viz body 321, 322, 557, 881, 1228)

6. *Unijní právo – Zásady – Rovné zacházení – Harmonizační opatření uplatňované stejně na všechny členské státy – Rozdílné účinky v závislosti na předchozím stavu vnitrostátních právních předpisů – Diskriminace – Neexistence*
[Nařízení Parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. d); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1057, článek 1]

(viz body 332, 563, 1222)

7. *Volný pohyb služeb – Ustanovení Smlouvy – Rozsah působnosti – Služby v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 SFEU – Unijní akt, prostřednictvím něhož se na odvětví dopravy vztahuje zásada volného pohybu služeb zakotvená v článku 56 SFEU – Působnost*

[Článek 56, čl. 58 odst. 1, čl. 91 odst. 2 a článek 94 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1054, čl. 1 bod 6 písm. c) a d); nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 2 bod 4 písm. a); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/1057, článek 1]

(viz body 352–358, 375, 390, 570, 974, 1420)

8. *Základní práva – Listina základních práv Evropské unie – Rozsah působnosti – Zásada ochrany životního prostředí a zlepšování jeho kvality – Působnost – Základní cíle Unie – Vymezení a provádění politik a činností Unie – Zahrnutí*
(Článek 3 odst. 3 SEU; články 11 a 191 SFEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 37)

(viz body 423, 428–430)

9. *Doprava – Silniční doprava – Právní základ – Článek 191 SFEU týkající se politiky Unie v oblasti životního prostředí – Vyloučení*
[Článek 191 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1054; nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 2 bod 4 písm. a)]

(viz body 425–427, 1012–104)

10. *Akty orgánů – Postup vypracování – Forma základních údajů, které unijní normotvůrce zohledňuje – Posouzení dopadů a další zdroje informací – Nařízení 2020/1055 – Článek 1 bod 3 – Povinnost týkající se návratu vozidel do provozovny nacházející se v členském státě usazení dopravce – Neexistence posouzení dopadů a dostatečných informací pro posouzení proporcionality této povinnosti – Nepřípustnost*
(Nařízení Parlamentu a Rady 2020/1055, čl. 1 bod 3)

(viz body 719–73, 737, 738)

11. *Akty orgánů – Postup vypracování – Konzultace s Evropským hospodářským a sociálním výborem (EHSV) a Evropským výborem regionů (VR) – Podstatná formální náležitost – Povinnost opětovné konzultace v případě změn původního návrhu Evropské komise – Neexistence*
(Článek 10 SEU; článek 91 odst. 1, články 301 až 304 a články 305 až 307 SFEU)

(viz body 902–906, 909)

12. *Mezinárodní dohody – Dohody Unie – Pařížská dohoda o změně klimatu – Účinky – Přednost před akty unijního sekundárního práva – Přezkum legality aktu unijního sekundárního práva s ohledem na ustanovení této dohody – Podmínky – Bezpodmínečná a dostatečně přesná ustanovení*
(Článek 208 SFEU)

(viz body 1032–1036, 1040)

Shrnutí

Velký senát Soudního dvora, k němuž Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Kyprská republika, Maďarsko, Republika Malta a Polská republika podali patnáct žalob znějících na zrušení určitých ustanovení nebo, někdy podpůrně, tří legislativních aktů¹, které jsou součástí „balíčku opatření v oblasti mobility“ („Mobility Package“), zamítá v plném rozsahu tyto žaloby, s výjimkou části, v níž se domáhají zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009².

Tyto tři legislativní akty byly přijaty za účelem přizpůsobení dosud platné právní úpravy vývoji v odvětví silniční dopravy. Týkají se zejména zaprvé maximální denní a týdenní doby řízení a minimálních přestávek v řízení a denních a týdenních dob odpočinku, jakož i určování polohy pomocí tachografů (nařízení 2020/1054), zadruhé společných pravidel týkajících se podmínek, které musí být splněny pro výkon povolání provozovatele silniční dopravy, a podmínek pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy (nařízení 2020/1055) a zatřetí zvláštních pravidel pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy (směrnice 2020/1057).

Závěry Soudního dvora

Přezkum legality různých ustanovení dotčených legislativních aktů Soudním dvorem je založen na několika průřezových zásadách a zjištěních.

Soudní dvůr tak zaprvé připomněl, že zásada volného pohybu služeb v oblasti dopravy je upravena v čl. 58 odst. 1 SFEU, podle kterého musí být uplatňování této zásady dosaženo prováděním společné dopravní politiky, která spadá pod ustanovení přijatá Evropským parlamentem a Radou Evropské unie, zejména na základě čl. 91 odst. 1 SFEU. Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce je oprávněn změnit podmínky výkonu volného pohybu služeb v oblasti silniční dopravy, neboť podle čl. 58 odst. 1 SFEU je stupeň liberalizace v této oblasti určen samotným unijním normotvůrcem v rámci provádění společné dopravní politiky. Vzhledem k tomu, že tato posledně uvedená politika musí umožnit sledování cílů Smluv³, mohou mít opatření přijatá unijním normotvůrcem v oblasti volného pohybu dopravních služeb za cíl nejen usnadnit výkon této svobody, ale rovněž případně zajistit ochranu jiných základních zájmů Unie uznaných Smlouvou o FEU, jako je zlepšování pracovních podmínek⁴, záruka přiměřené sociální ochrany⁵, jakož i zachování rovných podmínek hospodářské soutěže.

¹ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1054 ze dne 15. července 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a [denní a] týdenní doby odpočinku, a nařízení (EU) č. 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů (Úř. věst. 2020, L 249, s. 1). Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1055 ze dne 15. července 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 1071/2009, (ES) č. 1072/2009 a (EU) č. 1024/2012 za účelem jejich přizpůsobení vývoji v odvětví silniční dopravy (Úř. věst. 2020, L 249, s. 17). Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1057 ze dne 15. července 2020, kterou se stanoví zvláštní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnice 96/71/ES a 2014/67/EU, a kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a nařízení (EU) č. 1024/2012 (Úř. věst. 2020, L 249, s. 49).

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES (Úř. věst. 2009, L 300, s. 51).

³ – Na základě článku 90 SFEU.

⁴ – Jak je uvedeno v preambuli Smlouvy o FEU a v čl. 151 prvním pododstavci SFEU.

⁵ – Ve smyslu článku 9 a čl. 151 prvního pododstavce SFEU.

Soudní dvůr zadruhé připomněl, že podle ustálené judikatury platí, že pokud již legislativní akt koordinoval právní předpisy členských států v určité oblasti činnosti Unie, nemůže být unijní normotvůrce zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji poznatků s ohledem na úkol, který mu přísluší, a to dbát na ochranu obecných zájmů a zohlednit průřezové cíle Unie uznané Smlouvou o FEU, mezi něž patří požadavky spojené s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, řádným fungováním vnitřního trhu a zajištěním přiměřené sociální ochrany. Unijní normotvůrce totiž může v takové situaci náležitě plnit svůj úkol, a to dbát na ochranu těchto obecných zájmů a průřezových cílů, pouze za předpokladu, že je mu vzhledem k významnému vývoji, který ovlivnil vnitřní trh, dovoleno přizpůsobit legislativní akt za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů.

Zatřetí Soudní dvůr v rámci přezkumu důvodů protiprávnosti vycházejících z porušení zásady proporcionality nebo zásady zákazu diskriminace zdůraznil, že nelze vyloučit, že dopad napadených legislativních aktů může být významnější pro dopravce, bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, kteří si zvolili určitý obchodní model, jako je volba poskytovat většinu, ne-li všechny své služby příjemcům usazeným v členských státech nacházejících se daleko od prvního členského státu, jejichž řidiči tak vykonávají přepravu daleko od místa svého bydliště nebo v rámci kabotáže prováděné trvale nebo nepřetržitě na území téhož hostitelského členského státu. Avšak i za předpokladu, že by byl tento obchodní model v zásadě přijímán dopravci usazenými v některých členských státech, tak pokud má dotčený unijní akt dopad ve všech členských státech a předpokládá zajištění rovnováhy mezi jednotlivými dotčenými zájmy, nemůže být hledání takové rovnováhy zohledňující situaci všech členských států samo o sobě považováno za rozporné se zásadou proporcionality a zákazu diskriminace.

Pokud jde o nařízení 2020/1054, žaloby směřovaly ke zrušení zejména následujících ustanovení:

- článku 1 bodu 6 písm. c) tohoto nařízení, podle kterého běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku nesmějí řidiči čerpat ve vozidle, ale musí je na náklady zaměstnavatele čerpat ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu.
- článku 1 bodu 6 písm. d) uvedeného nařízení, který stanoví jednak povinnost dopravců organizovat práci řidičů takovým způsobem, aby se řidiči mohli vracet každé tři nebo čtyři týdny, v závislosti na tom, zda předtím čerpali dvě po sobě jdoucí zkrácené týdenní doby odpočinku, do provozovny tohoto zaměstnavatele nebo do svého bydliště, aby zde mohli zahájit nebo strávit alespoň jednu běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, a jednak povinnost těchto dopravců zdokumentovat způsob, jakým tuto povinnost plní.
- článku 2 bodu 2 téhož nařízení, který stanoví nový harmonogram pro vybavení různých kategorií vozidel novým typem inteligentního tachografu druhé generace (V2).

Pokud jde o důvody protiprávnosti uplatněné proti čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, které Soudní dvůr zkoumal na prvním místě a zamítl v plném rozsahu, tyto důvody vycházely z porušení zásady proporcionality, zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, zásady právní jistoty, volného pohybu občanů Unie, fungování vnitřního trhu, volného pohybu pracovníků, svobody usazování, pravidel unijního práva v oblasti společné dopravní politiky a pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí.

Cílem tohoto ustanovení je zlepšit⁶ pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu řidičů v Unii tím, že bude zajištěno, aby se mohli v pravidelných intervalech vracet do místa svého bydliště, aby zde čerpali běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, aby doba, kterou řidiči vykonávající mezinárodní dopravu stráví daleko od místa bydliště, nebyla nepřiměřeně dlouhá. Cílem uvedeného ustanovení je tedy napravit nedostatek jasných pravidel týkajících se týdenních dob odpočinku a návratu řidičů do místa bydliště, a tudíž nespravedlivé podmínky hospodářské soutěže pro dopravce, které mohly být dříve podporovány různými vnitrostátními výklady a postupy.

V první řadě Soudní dvůr odmítl několik uvedených důvodů protiprávnosti, neboť spočívají na dvou nesprávných předpokladech.

Zaprvé některé žalující členské státy nesprávně tvrdily, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 ukládá řidičům povinnost vrátit se výlučně do provozovny svého zaměstnavatele nebo do místa bydliště, a to nákladními vozidly, která jsou často prázdná.

Především si totiž řidiči, včetně řidičů ze třetích zemí, mohou svobodně zvolit čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku v místě, které si přejí, ať už se jedná o provozovnu zaměstnavatele, místo bydliště nebo jiné místo dle vlastního výběru. Napadené ustanovení neukládá dopravcům, aby nutili řidiče skutečně čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v místě svého bydliště. Dopravce má naproti tomu povinnost organizovat práci řidičů tak, aby měli možnost vrátit se do místa, které si zvolí, aby tam zahájili nebo čerpali tuto dobu odpočinku.

Unijní normotvůrce dále zamýšlel zohlednit nátlak, kterému mohli být řidiči dříve vystaveni. Pracovník totiž musí být považován za slabší stranu pracovněprávního vztahu, takže je nutné zabránit tomu, aby zaměstnavatel mohl omezit jeho práva nebo aby byl pracovník odrazen od otevřeného uplatňování svých práv vůči svému zaměstnavateli. Zaměstnavatel se tedy nemůže zprostit povinnosti organizovat práci svých řidičů, aby jim umožnil návrat, z toho důvodu, že se předem a obecně vzdali práva, které jim přiznává napadené ustanovení.

Konečně měl unijní normotvůrce v úmyslu ponechat dopravcům jakožto zaměstnavatelům flexibilitu při rozhodování o konkrétních způsobech výkonu odpovídajících práv řidičů v závislosti na každé konkrétní situaci a při prokazování, s využitím jakékoli relevantní dokumentace, dodržení povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 a způsobu, jakým byla tato povinnost případně sladěna se svobodně vyjádřenou volbou řidiče čerpat týdenní dobu odpočinku jinde než v místě svého bydliště.

Zadruhé některé žalující členské státy nesprávně tvrdily, že povinnost dopravců organizovat práci řidičů tak, aby se tito řidiči mohli vrátit do provozovny svého zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, by vedla k výraznému zvýšení dopravy. Tento předpoklad vychází z toho, že před přijetím tohoto opatření se na jedno nebo druhé místo navracel malý počet řidičů a že tento návrat se nutně uskuteční vozidlem, které řidič používá.

Již před přijetím uvedeného opatření se přitom většina řidičů navracela do místa svého bydliště v pravidelných intervalech kratších než čtyři týdny. Kromě toho mohou dopravci za účelem zajištění splnění povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 využívat jiné dopravní prostředky, jako je veřejná doprava, a lze předpokládat, že návrat na jedno ze dvou

⁶ – Viz zejména body 1, 2, 6, 8, 13 a 36 odůvodnění nařízení 2020/1054.

míst uvedených ve zmíněném ustanovení může být spojen s návratem vozidel dopravce do jeho provozovny v rámci obvyklé dopravní činnosti.

V druhé řadě se Soudní dvůr vyjádřil k řadě vznesených právních otázek, zejména k níže uvedeným otázkám.

Zprvée, pokud jde o právo unijního normotvůrce přizpůsobit legislativní akt, unijní normotvůrce se při změně unijních pravidel týkajících se pracovní doby řidičů snažil právě o nalezení nové rovnováhy, přičemž na jedné straně zohlednil zájem řidičů na lepších pracovních podmínkách a větší bezpečnosti silničního provozu a na straně druhé zájem zaměstnavatelů na výkonu jejich dopravních činností za spravedlivých podmínek pro podnikání.

V projednávané věci mohl unijní normotvůrce v rámci širokého prostoru pro uvážení, který má v oblasti společné dopravní politiky, usoudit při vážení jednotlivých dotčených zájmů, že výrazný nárůst doby, kterou řidiči zaměstnaní v Unii strávili mimo místo svého bydliště, vyžaduje zavedení zvláštního opatření zaměřeného na zlepšení pracovních podmínek a negativní dopady dlouhé doby strávené mimo místo bydliště na jejich zdraví jsou závažnější než negativní důsledky pro řadu podniků, které poskytují služby více či méně trvale v jiných členských státech, než ve kterých jsou usazeny. Toto obnovení rovnováhy je v souladu se sociálními ambicemi Unie.

Zadruhé pravidlo stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 se vztahuje bez rozdílu na všechny dotčené dopravce bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, na všechny řidiče bez ohledu na jejich státní příslušnost a členský stát, v němž je usazen jejich zaměstnavatel, a na všechny členské státy, takže nezahrnuje žádnou přímou diskriminaci zakázanou unijním právem. Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že toto pravidlo nezakládá nepřímou diskriminaci zakázanou unijním právem v rozsahu, v němž může mít ze své povahy větší dopad na dopravce usazené v členských státech, které se podle nich nacházejí na „okraji Unie“, na řidiče zaměstnané těmito podniky a na tuto skupinu členských států. Ustanovení unijního práva totiž nelze považovat za ustanovení, které je samo o sobě v rozporu se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace pouze z toho důvodu, že má pro některé hospodářské subjekty odlišné důsledky, pokud je tato situace důsledkem odlišných podmínek jejich činnosti, zejména z důvodu jejich zeměpisné polohy, a nikoli z důvodu nerovnosti v právu, která by byla vlastní napadenému ustanovení.

Pokud jde o důvody protiprávnosti uplatněné proti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, které Soudní dvůr zamítl v plném rozsahu, tyto důvody vycházely z porušení zásady proporcionality, zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb, jakož i čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU.

Cílem tohoto ustanovení je zlepšit⁷ pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu řidičů v Unii tím, že jim bude zajištěno kvalitní ubytování pro čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku, aby byli zejména chráněni řidiči provádějící mezinárodní přepravní činnosti na dlouhé vzdálenosti, kteří tráví dlouhou dobu mimo své bydliště. Účelem tohoto ustanovení je napravit neexistenci jasných pravidel týkajících se týdenních dob odpočinku, konkrétně nerovné zacházení, které mohlo dříve vyplývat, z důvodu rozdílného výkladu a uplatňování

⁷ – Viz zejména body 1, 2, 6, 8, 13 a 36 odůvodnění nařízení 2020/1054.

čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006⁸ ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, z uplatňování rozdílných vnitrostátních sankčních režimů v členských státech. Právě s cílem zajistit prostřednictvím jasnějšího harmonizačního pravidla jednotné uplatňování zákazu čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle kodifikoval unijní normotvůrce výklad tohoto čl. 8 odst. 8, který Soudní dvůr uvedl v rozsudku Vaditrans⁹.

Tento zákaz, který se vztahuje výlučně na běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku, a nikoli na jiné druhy odpočinku, je v souladu jak se zásadou proporcionality, tak se zásadou zákazu diskriminace, ať už mezi řidiči, mezi podniky nebo mezi členskými státy. Kromě toho uvedený zákaz neukládá řidičům povinnost, aby běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku systematicky čerpali mimo místo svého bydliště s tím, že zaparkují svá vozidla na bezpečných a chráněných plochách nebo v ubytovacích zařízeních v blízkosti parkovací plochy.

Pokud jde o důvody protiprávnosti uplatněné proti čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054, které Soudní dvůr rovněž zamítl v plném rozsahu, tyto důvody vycházely z porušení zásady proporcionality, zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z porušení čl. 151 druhého pododstavce SFEU

Soudní dvůr měl za to, že pouhá skutečnost, že instalace inteligentních tachografů mohla být stanovena v legislativním aktu použitelném před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost k jinému datu, než je datum, které bylo nakonec zavedeno tímto nařízením, nemůže postačovat k prokázání porušení právní jistoty nebo legitimního očekávání. To platí tím spíše v případě legislativního aktu, který se jako v projednávané věci týká zavedení zařízení, jež může být ovlivněno rychlým vývojem nových technologií, a proto vyžadovat neustálé přizpůsobování s ohledem na tento vývoj.

Pokud jde o nařízení 2020/1055, žaloby směřovaly ke zrušení zejména následujících ustanovení:

- článku 1 bodu 3 tohoto nařízení v rozsahu, v němž vkládá do článku 5 nařízení č. 1071/2009 odst. 1 písm. b), podle kterého se vozidla používaná v mezinárodní přepravě musí vrátit do některé z provozoven v členském státě usazení dotyčného dopravce každých osm týdnů,
- článku 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, podle kterého dopravci nesmějí provádět s tímž vozidlem kobotáž ve stejném hostitelském členském státě po dobu čtyř dnů poté, co v tomto členském státě kobotáž dokončily.

Zaprvé, pokud jde o důvody protiprávnosti uplatněné proti čl. 1 bodu 3 tohoto nařízení v rozsahu, v němž do článku 5 nařízení č. 1071/2009 vkládá odst. 1 písm. b), zrušil Soudní dvůr toto ustanovení z důvodu porušení zásady proporcionality, neboť unijní normotvůrce dostatečně neprokázal, že přezkoumal přiměřenost povinnosti týkající se návratu vozidel stanovenou v tomto ustanovení.

V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že je pravda, že unijní normotvůrce nemusí mít za všech okolností posouzení dopadů a takové posouzení pro něj není závazné. Je však povinen založit svou volbu na objektivních kritériích a zvážit, zda cíle sledované zvoleným opatřením jsou takové, že odůvodňují negativní hospodářské dopady, a to i značné, pro určité subjekty. Z toho

⁸ – 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 (Úř. věst. 2006, L 102, s. 1).

⁹ – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012).

vyplývá, že pokud je dotčený akt předmětem soudního řízení, musí být unijní normotvůrce přinejmenším schopen předložit a jasně a jednoznačně popsat základní informace, ke kterým muselo být přihlédnuto při odůvodňování sporných opatření v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci.

Soudní dvůr měl za to, že ačkoli povinnost týkající se návratu vozidel nebyla předmětem posouzení dopadů, spoléhání se na informace obsažené v posouzení dopadů – dopady na usazování v části, v níž popisuje dotčený trh a obtíže specifické pro tento trh nebo se týká posouzení důsledků jiných povinností než povinnosti týkající se návratu vozidel, nepředstavuje předložení a jasný a jednoznačný popis základních údajů, na jejichž základě byl přijat čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a na nichž závisel skutečný výkon posuzovací pravomoci unijního normotvůrce. Totéž platí i pro další základní údaje, na které se Evropský parlament a Rada před Soudním dvorem odvolávaly, jelikož se netýkaly povinnosti týkající se návratu vozidel nebo byly popsány příliš stručně. Totéž platí i pro pouhé uvedení informací údajně poskytnutých žalujícími členskými státy, ke kterým mohl mít unijní normotvůrce přístup.

Zadruhé, pokud jde o důvody protiprávnosti uplatněné proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, které Soudní dvůr zamítl v plném rozsahu, tyto důvody vycházely z porušení zásady proporcionality, zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, pravidel unijního práva v oblasti společné dopravní politiky, fungování vnitřního trhu, volného pohybu služeb, volného pohybu zboží, jakož i pravidel unijního práva a mezinárodních závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí.

Pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení zásady proporcionality, Soudní dvůr zejména uvedl, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055, během níž po skončení kabotážního cyklu prováděného v hostitelském členském státě již dopravci nejsou oprávněni provádět kabotáž v tomtéž členském státě, má za cíl napravit neočekávané důsledky, které byly způsobeny, v době platnosti nařízení č. 1072/2009¹⁰, vznikem systematických kabotážních praktik, a dosáhnout původního cíle sledovaného unijním normotvůrcem tím, že v souladu s mírou liberalizace, kterou stanovil, aby přispěl k hladkému fungování vnitřního dopravního trhu, zajistí dočasnou povahu kabotáže.

Soudní dvůr kromě toho zdůraznil, že dodržení čekací doby po kabotážním cyklu v hostitelském členském státě nevyžaduje, aby dotčený dopravce přerušil veškerou dopravní činnost. Je tedy nesprávné tvrzení, že vozidlo je během uvedeného období odstaveno, aniž může být použito k jiným přepravám než kabotážím ve stejném hostitelském členském státě, nebo že dopravce musí vrátit vozidlo, které je navíc prázdné, do své provozovny během téhož období.

Pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení pravidel unijního práva a mezinárodních závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí, Soudní dvůr zejména uvedl, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nebude mít významné negativní účinky na životní prostředí, a to jednak s ohledem na skutečnost, že během tohoto období neexistuje povinnost vrátit se s prázdným vozidlem do provozovny dopravce, a jednak s ohledem na skutečnost, že případné odstavení vozidla během tohoto období nemá žádný dopad na životní prostředí.

¹⁰ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy (Úř. věst. 2009, L 300, s. 72)

Pokud jde o směrnici 2020/1057, žaloby v podstatě směřovaly ke zrušení ustanovení článku 1 této směrnice v rozsahu, v němž tato ustanovení rozlišují mezi různými druhy silniční dopravy a vylučují některé z těchto druhů dopravy z použití pravidel o vysílání pracovníků stanovených směrnicí 96/71¹¹.

Směrnice 2020/1057 v podstatě stanoví zvláštní pravidla pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, která pro usnadnění jejich uplatňování rozlišují mezi různými druhy přeprav v závislosti na tom, do jaké míry jsou řidič a poskytovaná služba spojeni s územím hostitelského členského státu.

Konkrétně článek 1 směrnice 2020/1057 v tomto ohledu stanoví, že pokud řidič uskutečňuje dvoustrannou přepravu, která spočívá v přepravě z členského státu, kde je dopravce usazen, na území jiného členského státu nebo třetí země, anebo naopak o přepravu z členského státu nebo třetí země do členského státu, kde je dopravce usazen, nebo tranzit, který spočívá v tom, že řidič daným členským státem projíždí, aniž provedl nakládku či vykládku zboží, nepovažuje se za vyslaného pro účely směrnice 96/71.

Vykonává-li naproti tomu řidič třetizemní přepravu, která spočívá v přepravě prováděné z jiného členského státu, než je členský stát, ve kterém je dopravce usazen, nebo ze třetí země na území jiného členského státu, který je rovněž odlišný od členského státu, ve kterém je dopravce usazen, nebo na území třetí země, nebo kabotáž, jež je definována jako služba, kterou dopravci poskytují v členském státě, v němž nejsou usazeni, musí být tento řidič považován za vyslaného pro účely směrnice 96/71.

Pokud jde o kombinovanou přepravu, která spočívá v přepravě zboží mezi členskými státy, při níž nákladní vozidlo nebo jiný nákladní dopravní prostředek spojený s nákladním vozidlem využívají pro počáteční nebo koncové úseky silnici a pro zbývající úsek železnici nebo vnitrozemskou vodní cestu nebo námořní dopravu, nepovažuje se řidič za vyslaného, pokud vykonává počáteční nebo konečný silniční úsek kombinované přepravy, který se sám o sobě skládá z dvoustranné přepravy.

Důvody protiprávnosti vznesené proti ustanovením článku 1 směrnice 2020/1057, které Soudní dvůr zamítl v plném rozsahu, vycházely z porušení čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71, zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, zásady proporcionality, pravidel unijního práva v oblasti společné dopravní politiky, volného pohybu zboží, volného pohybu služeb a pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí.

Pokud jde konkrétně o údajné porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, Soudní dvůr uvedl, že přijetím odvětvových pravidel pro vysílání pracovníků, která mají být prováděna v celé Unii za účelem zajištění řádného fungování vnitřního trhu, se unijní normotvůrce snažil dosáhnout¹² rovnováhy mezi zlepšením sociálních a pracovních podmínek řidičů na jedné straně a usnadněním výkonu volného pohybu služeb silniční dopravy na základě spravedlivé hospodářské soutěže mezi dopravci na straně druhé. V tomto kontextu je přístup, který rozlišuje mezi různými druhy dopravy pro účely uplatňování pravidel o vysílání pracovníků, daleko od toho, aby narušoval rovnost mezi členskými státy, naopak jeho cílem je napravit nerovnosti v zacházení, které mohly v minulosti vzniknout v důsledku rozdílů mezi členskými

¹¹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431).

¹² – Jak vyplývá z bodů 3, 7 a 9 odůvodnění směrnice 2020/1057.

státy při výkladu, uplatňování a provádění ustanovení použitelných před vstupem této směrnice v platnost, rozdílů, které působí značnou administrativní zátěž pro řidiče a dopravce.

S ohledem na tento přístup Soudní dvůr za účelem posouzení existence údajné diskriminace mezi dopravci a řidiči, které zaměstnávají, v závislosti na tom, zda vykonávají třetizemní přepravu nebo dvoustrannou přepravu, odmítl předpoklad, že posouzení srovnatelnosti příslušných situací těchto řidičů pro účely určení použití pravidel pro vysílání musí být provedeno pouze na základě povahy jejich práce, zatímco je pro toto posouzení relevantní vazba mezi dotyčným řidičem a poskytovanou službou na členský stát usazení nebo na hostitelský členský stát, a to s ohledem na cíl sledovaný napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057.

Soudní dvůr považoval rovněž za nesprávný předpoklad, podle kterého je kombinovaná přeprava jako celek srovnatelná s dvoustrannou přepravou, a to s ohledem na cíl sledovaný pravidly stanovenými v článku 1 směrnice 2020/1057. Cílem této směrnice je totiž stanovit zvláštní pravidla o vysílání řidičů pouze v odvětví silniční dopravy. Unijní normotvůrce tedy tím, že nepřirovnal kombinovanou přepravu, při níž vozidlo a náklad doprovází stejný řidič, k dvoustranné přepravě, neporušil zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.