



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

4. října 2024*

[znění opravené usnesením ze dne 12. března 2025]

Obsah

I.	Právní rámec	14
A.	Mezinárodní právo	14
B.	Unijní právo	15
1.	Právní úprava upravující délku pracovní doby	15
a)	Nařízení (ES) č. 561/2006	15
b)	Nařízení (EU) č. 165/2014	17
c)	Nařízení 2020/1054	19
2.	Právní úprava týkající se požadavku usazování a kabotáže a kombinované přepravy	25
a)	Směrnice 92/106/EHS	25
b)	Nařízení č. 1071/2009	26
c)	Nařízení (ES) č. 1072/2009	27
d)	Nařízení 2020/1055	31
3.	Právní úprava týkající se vysílání pracovníků	34
a)	Směrnice 96/71/ES	34
b)	Směrnice 2014/67/EU	36
c)	Směrnice 2018/957	36

* Jednací jazyky: bulharština, řečtina, angličtina, litevština, maďarština, polština a rumunština.

d) Směrnice 2020/1057	36
4. Interinstitucionální dohoda	41
II. Skutečnosti předcházející sporům	42
III. Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem	43
A. Věc C-541/20	43
B. Věc C-542/20	44
C. Věc C-543/20	44
D. Věc C-544/20	45
E. Věc C-545/20	45
F. Věc C-546/20	46
G. Věc C-547/20	46
H. Věc C-548/20	47
I. Věc C-549/20	47
J. Věc C-550/20	48
K. Věc C-551/20	48
L. Věc C-552/20	49
M. Věc C-553/20	49
N. Věc C-554/20	50
O. Věc C-555/20	50
P. Ke spojení věcí C-541/20 až C-555/20	51
IV. K žalobám	51
A. K nařízení 2020/1054	51
1. Přehled žalobních důvodů	52
2. K článku 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054	53
a) K přípustnosti	54
1) Argumentace účastníků řízení	54
2) Závěry Soudního dvora	54

b) K věci samé	55
1) K porušení zásady právní jistoty	56
i) Argumentace účastníků řízení	56
ii) Závěry Soudního dvora	58
2) K porušení zásady proporcionality	64
i) Argumentace účastníků řízení	64
ii) Závěry Soudního dvora	66
– K tomu, zda unijní normotvůrce posoudil proporcionality čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054	66
– K proporcionalitě článku 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054	74
– Ke vhodnosti čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 k dosažení sledovaného cíle	69
– K nezbytnosti čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054	69
– K proporcionalitě čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054	77
3) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace	78
i) Argumentace účastníků řízení	78
ii) Závěry Soudního dvora	79
4) K porušení základních svobod zaručených Smlouvou o FEU	83
i) Argumentace účastníků řízení	83
ii) Závěry Soudního dvora	85
5) K porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU	90
i) Argumentace účastníků řízení	90
ii) Závěry Soudního dvora	91
6) K porušení pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí	94
i) Argumentace účastníků řízení	94
ii) Závěry Soudního dvora	96
3. K článku 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054	99
a) K porušení zásady proporcionality	99

1) Argumentace účastníků řízení	99
2) Závěry Soudního dvora	103
i) K tomu, zda unijní normotvůrce posoudil proporcionalitu čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054	103
ii) K proporcionalitě článku 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054	104
– Ke vhodnosti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 k dosažení sledovaného cíle	104
– K nezbytnosti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054	110
– K proporcionalitě čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054	111
b) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace	113
1) Argumentace účastníků řízení	113
2) Závěry Soudního dvora	114
c) K porušení ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb	117
1) Argumentace účastníků řízení	117
2) Závěry Soudního dvora	117
d) K porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU	118
1) Argumentace účastníků řízení	118
2) Závěry Soudního dvora	118
4. K článku 2 bodu 2 nařízení 2020/1054	119
a) Úvodní poznámky	119
b) K existenci zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality	120
1) Argumentace účastníků řízení	120
2) Závěry Soudního dvora	121
c) K porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání	122
1) Argumentace účastníků řízení	122
2) Závěry Soudního dvora	123
d) K porušení čl. 151 druhého pododstavce SFEU	126
1) Argumentace účastníků řízení	126

2) Závěry Soudního dvora	126
5. K článku 3 nařízení 2020/1054	127
a) Argumentace účastníků řízení	127
b) Závěry Soudního dvora	129
6. Závěr k nařízení 2020/1054	131
B. K nařízení 2020/1055	131
1. Přehled žalobních důvodů	132
2. K článku 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009	134
a) K porušení zásady proporcionality	135
1) K tomu, zda unijní normotvůrce přezkoumal proporcionality čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009	136
i) Argumentace účastníků řízení	136
ii) Závěry Soudního dvora	139
2) K proporcionality článku 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009	142
b) K dalším žalobním důvodům směřujícím proti čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009	142
3. K článku 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055	142
a) K porušení zásady proporcionality	142
1) K tomu, zda unijní normotvůrce posoudil proporcionality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1054	143
i) Argumentace účastníků řízení	144
ii) Závěry Soudního dvora	144
2) K proporcionality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055	144
i) Argumentace účastníků řízení	146
ii) Závěry Soudního dvora	150
– Ke vhodnosti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 k dosažení sledovaného cíle	151

– K nezbytnosti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055	151
– K proporcionalitě čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055	152
b) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace	154
1) Argumentace účastníků řízení	158
2) Závěry Soudního dvora	160
c) K porušení čl. 91. odst. 1 SFEU	160
1) Argumentace účastníků řízení	163
2) Závěry Soudního dvora	164
d) K porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU	164
1) Argumentace účastníků řízení	165
2) Závěry Soudního dvora	168
e) K porušení základních svobod zaručených Smlouvou o FEU	168
1) Argumentace účastníků řízení	171
2) Závěry Soudního dvora	173
f) K porušení pravidel unijního práva a závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí	173
1) Argumentace účastníků řízení	175
2) Závěry Soudního dvora	179
4. K článku 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009	179
a) K porušení zásady právní jistoty	183
1) Argumentace účastníků řízení	183
2) Závěry Soudního dvora	184
b) K porušení zásady proporcionality	185
1) Argumentace účastníků řízení	185
2) Závěry Soudního dvora	186
c) K porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny	186

1) Argumentace účastníků řízení	187
2) Závěry Soudního dvora	187
5. K článku 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055	188
a) K porušení zásady proporcionality	188
1) Argumentace účastníků řízení	188
2) Závěry Soudního dvora	189
b) K porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU	192
1) Argumentace účastníků řízení	192
2) Závěry Soudního dvora	192
c) K porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny	194
1) Argumentace účastníků řízení	194
2) Závěry Soudního dvora	194
6. Závěr k nařízení 2020/1055	195
C. Ke směrnici 2020/1057	195
1. Přehled žalobních důvodů	195
2. K unijní právní úpravě vztahující se na vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy	196
3. K článku 1 směrnice 2020/1057	198
a) K porušení čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71	199
1) Argumentace účastníků řízení	199
2) Závěry Soudního dvora	200
b) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace	202
1) Argumentace účastníků řízení	202
2) Závěry Soudního dvora	204
i) Úvodní poznámky	204
ii) K existenci tvrzeného diskriminačního zacházení	205
– K údajnému diskriminačnímu zacházení s třetizemními přepravami ve srovnání s dvoustrannými přepravami	205

– K údajnému diskriminačnímu zacházení s kombinovanými přepravami ve srovnání s dvoustrannými přepravami	209
c) K porušení zásady proporcionality	210
1) K tomu, zda unijní normotvůrce přezkoumal proporcionalitu čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057	211
i) Argumentace účastníků řízení	211
ii) Závěry Soudního dvora	213
2) K proporcionalitě čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057	216
i) Argumentace účastníků řízení	216
ii) Závěry Soudního dvora	220
– Ke vhodnosti čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 k dosažení sledovaného cíle	220
– K nezbytnosti čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057	225
– K proporcionalitě čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057	226
d) K porušení čl. 91. odst. 1 SFEU	229
1) Argumentace účastníků řízení	229
2) Závěry Soudního dvora	230
e) K porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU	230
1) Argumentace účastníků řízení	230
2) Závěry Soudního dvora	232
f) K porušení volného pohybu zboží a volného pohybu služeb	234
1) Argumentace účastníků řízení	234
2) Závěry Soudního dvora	235
i) K volnému pohybu zboží	235
ii) K volnému pohybu služeb	235
g) K porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny	237
1) Argumentace účastníků řízení	237
2) Závěry Soudního dvora	238

4. K čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057	241
a) Argumentace účastníků řízení	242
b) Závěry Soudního dvora	243
5. Závěry ke směrnici 2020/1057	245
D. Obecné závěry k žalobám	246
V. K nákladům řízení	246

„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“

Ve spojených věcech C-541/20 až C-555/20,

[ve znění oprav na základě usnesení ze dne 19. prosince 2024,] jejichž předmětem jsou žaloby na neplatnost podané na základě článku 263 SFEU dne 23. října 2020 (věci C-541/20 až C-550/20 a C-552/20) a dne 26. října 2020 (věci C-551/20 a C-553/20 až C-555/20),

Litevská republika, zástupci: K. Dieninis, R. Dzikovič a V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, jako zmocněnci, ve spolupráci s: R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė a G. Taluntytė (C-541/20 a C-542/20),

Bulharská republika, zástupci: původně M. Georgieva, T. Mitova a L. Zacharieva, poté T. Mitova a L. Zacharieva, jako zmocněnkyně (C-543/20 až C-545/20),

Rumunsko, zástupci: R. Antonie, L.-E. Bațagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Hațeganu, L. Lițu a A. Rotăreanu, jako zmocněnkyně (C-546/20 až C-548/20),

Kyperská republika, zástupce: I. Neophytou, jako zmocněnkyně (C-549/20 a C-550/20),

Maďarsko, zástupci: Z. Fehér a K. Szíjjártó, jako zmocněnci (C-551/20),

Republika Malta, zástupci: A. Buhagiar, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: D. Sarmiento Ramírez-Escudero a J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Polská republika, zástupci: B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk a D. Lutostańska, jako zmocněnci (C-553/20 až C-555/20),

žalobci

podporovaní:

Belgickým královstvím, zástupci: původně S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte a J.-C. Halleux, C. Pochet a B. Van Hyfte, poté S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet a B. Van Hyfte, jako zmocněnci (C-552/20),

Estonskou republikou, zástupci: původně N. Grünberg a M. Kriisa, poté M. Kriisa, jako zmocněnkyně (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20 až C-552/20, C-554/20 a C-555/20),

Lotyšskou republikou, zástupci: původně K. Pommere, I. Romanovska a V. Soņeca, poté J. Davidoviča, K. Pommere a I. Romanovska, jako zmocněnkyně (C-541/20 až C-555/20),

Litevskou republikou, zástupci: K. Dieninis, R. Dzikovič a V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, jako zmocněnci, ve spolupráci s: R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė a G. Taluntytė (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 a C-554/20),

Rumunskem, zástupci: R. Antonie, L.-E. Bațagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Hațeganu, L. Lițu a A. Rotăreanu, jako zmocněnkyně (C-541/20 až C-545/20 a C-549/20 až C-555/20),

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Evropskému parlamentu, zástupci: původně I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás a S. Toliušis, poté I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis a R. van de Westelaken, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému:

Dánským královstvím, zástupci: původně J. Nymann-Lindegren, Søndahl Wolff a L. Teilgård, poté V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff a L. Teilgård, poté V. Pasternak Jørgensen a M. Søndahl Wolff, a nakonec C. Maertens a M. Søndahl Wolff, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Spolkovou republikou Německo, zástupci: původně J. Möller a D. Klebs, poté J. Möller, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Řeckou republikou (C-542/20, C-543/20, C-545/20 až C-547/20 a C-551/20),

Francouzskou republikou, zástupci: A.-L. Desjonquères, A. Ferrand a N. Vincent, poté A.-L. Desjonquères a N. Vincent, poté R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères a B. Herbaut, a nakonec R. Bénard, M. Guiresse, M. B. Herbaut a B. Travard, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Lucemburským velkovévodstvím, zástupci: původně A. Germeaux a T. Uri, poté A. Germeaux, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Nizozemským královstvím, zástupci: M. K. Bulterman a J. Langer, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Rakouskou republikou, zástupci: A. Posch a J. Schmoll, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Švédským královstvím, zástupci: původně H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, poté H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

vedlejšími účastníky řízení,

a

Radě Evropské unie, zástupci: M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Várnava a L. Vétillard, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Dánským královstvím, zástupci: původně J. Nymann-Lindegren, Søndahl Wolff a L. Teilgård, poté V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff a L. Teilgård, poté V. Pasternak Jørgensen a M. Søndahl Wolff, a nakonec C. Maertens a M. Søndahl Wolff, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Spolkovou republikou Německo, zástupci: původně J. Möller a D. Klebs, poté J. Möller, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Řeckou republikou (C-542/20, C-543/20, C-545/20 až C-547/20 a C-551/20),

Francouzskou republikou, zástupci: A.-L. Desjonquères, A. Ferrand a N. Vincent, poté A.-L. Desjonquères a N. Vincent, poté R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères a B. Herbaut, a nakonec R. Bénard, M. Guiresse, M. B. Herbaut a B. Travard, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Italskou republikou, zástupci: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, poté S. Fiorentino, jako zmocněnec, ve spolupráci s: A. Lipari a G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20 až C-555/20),

Lucemburským velkovévodstvím, zástupci: původně A. Germeaux a T. Uri, poté A. Germeaux, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Nizozemským královstvím, zástupci: M. K. Bulterman a J. Langer, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Rakouskou republikou, zástupci: A. Posch a J. Schmoll, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

Švédským královstvím, zástupci: původně H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, poté H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, jako zmocněnci (C-541/20 až C-555/20),

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, E. Regan (zpravodaj), T. von Danwitz, F. Biltgen a Z. Csehi, předsedové senátů, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún a M. Gavalec, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

za soudní kancelář: R. Şereş a R. Stefanova-Kamiševa, radové,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. a 25. dubna 2023,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. listopadu 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Litevská republika se svými žalobami (C-541/20 a C-542/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil:
 - článek 1 bod 6 písm. d) a článek 3 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), nebo podpůrně nařízení 2020/1054 v plném rozsahu (C-541/20)
 - článek 1 bod 3 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) v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 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), a čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 (C-542/20), a
 - článek 1 odst. 3 a 7 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), nebo podpůrně směrnici 2020/1057 v plném rozsahu (C-541/20).

- 2 Bulharská republika se svými žalobami (C-543/20 až C-545/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil:
 - článek 1 bod 6 písm. c) a d) nařízení 2020/1054, nebo podpůrně toto nařízení v plném rozsahu (C-543/20);
 - směrnici 2020/1057 (C-544/20), a
 - článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nebo podpůrně čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v plném rozsahu a čl. 2 bod 4 písm. a) tohoto nařízení, nebo podpůrně čl. 2 bod 4 uvedeného nařízení, nebo ještě podpůrněji toto nařízení v plném rozsahu (C-545/20).
- 3 Rumunsko se svými žalobami (C-546/20 až C-548/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil:
 - článek 1 bod 6 písm. c) a d) nařízení 2020/1054, nebo podpůrně toto nařízení v plném rozsahu (C-546/20);
 - článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a čl. 2 bod 4 písm. a) až c) nařízení 2020/1055 nebo podpůrně toto nařízení v plném rozsahu (C-547/20), a
 - článek 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057, nebo podpůrně tuto směrnici v plném rozsahu (C-548/20).
- 4 Kyperská republika se svými žalobami (C-549/20 a C-550/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil:
 - článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nebo podpůrně čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v plném rozsahu, nebo ještě podpůrněji toto nařízení v plném rozsahu (C-549/20) a
 - směrnici 2020/1057 v plném rozsahu (C-550/20).
- 5 Maďarsko se svou žalobou (C-551/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil:
 - článek 1 bod 6 písm. c) a čl. 2 bod 2 nařízení 2020/1054, a případně všechna ustanovení uvedeného nařízení, která jsou od nich neoddělitelná, nebo dokonce uvedené nařízení v plném rozsahu;
 - článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a případně všechna ustanovení nařízení 2020/1055, která jsou od něj neoddělitelná, a
 - článek 1 směrnice 2020/1057, nebo podpůrně čl. 1 odst. 6 této směrnice, a případně všechna ustanovení, která jsou od něj neoddělitelná.

- 6 Republika Malta se svou žalobou (C-552/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 7 Polská republika se svými žalobami (C-553/20 až C-555/20) domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil:
- článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054, nebo podpůrně toto nařízení v plném rozsahu (C-553/20);
 - článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 a čl. 2 bod 5 písm. b) uvedeného nařízení, nebo podpůrně uvedené nařízení v plném rozsahu (C-554/20), a
 - článek 1 odst. 3, 4, 6 a 7 a čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057, nebo podpůrně tuto směrnici v plném rozsahu (C-555/20).

I. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

- 8 Dne 9. května 1992 byla v New Yorku přijata Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1771, s. 107, dále jen „UNFCCC“), jejímž konečným cílem je stabilizovat koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by zabránila nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systému. Dne 11. prosince 1997 přijaly smluvní strany UNFCCC Kjótský protokol k této rámcové úmluvě.
- 9 V očekávání konce druhého závazného období Kjótského protokolu, které zahrnovalo období 2013–2020, přijala konference smluvních stran UNFCCC dne 12. prosince 2015 Pařížskou dohodu o změně klimatu, jejímž hlavním cílem je omezit nárůst globální teploty na 1,5 °C až 2 °C oproti předindustriální úrovni.
- 10 Článek 2 této Dohody stanoví:
- „1. Cílem této dohody, která podporuje provádění [UNFCCC] včetně jejího cíle, je zlepšit globální reakci na hrozby změny klimatu, a to v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby, mimo jiné pomocí:
- a) udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika změny klimatu a dopady na něj;
 - b) zvyšování schopnosti přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu a posilování odolnosti vůči změně klimatu a nízkoemisního rozvoje způsobem, který neohrozí produkci potravin;
 - c) sladění finančních toků s nízkoemisním rozvojem odolným vůči změně klimatu.

2. Tato dohoda se bude provádět podle zásady rovnosti a společných, i když rozdílných odpovědností a odpovídajících schopností, a se zřetelem na zvláštní vnitrostátní podmínky.“

11 Článek 4 odst. 1 až 3 uvedené dohody stanoví:

„1. Pro dosažení dlouhodobého teplotního cíle stanoveného v článku 2 budou smluvní strany usilovat o dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve s tím, že smluvním stranám rozvojových zemí bude dosažení tohoto vrcholu trvat déle, a poté budou podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století, na základě rovnosti a v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby.

2. Každá smluvní strana připraví, sdělí a bude zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chce dosáhnout. Smluvní strany provádějí vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů těchto příspěvků.

3. Následný vnitrostátně stanovený příspěvek každé smluvní strany bude představovat pokrok vůči stávajícímu vnitrostátně stanovenému příspěvku dané smluvní strany a bude odrážet její nejvyšší možné ambice s přihlédnutím na její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky.“

B. Unijní právo

1. Právní úprava upravující délku pracovní doby

a) Nařízení (ES) č. 561/2006

12 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) bylo naposledy změněno v několika ustanoveních nařízením 2020/1054.

13 Článek 4 písm. d) až h) kapitoly I nařízení č. 561/2006, nadepsané „Úvodní ustanovení“, který nebyl změněn nařízením 2020/1054, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí

[...]

d) „přestávkou v řízení“ doba, během níž nesmí řidič řídit ani vykonávat žádnou jinou práci a která je určena výhradně k jeho zotavení;

[...]

f) „dobou odpočinku“ nepřerušená doba, během níž může řidič volně nakládat se svým časem;

- g) ‚denní dobou odpočinku‘ denní doba, během níž může řidič volně nakládat se svým časem a která zahrnuje ‚běžnou denní dobu odpočinku‘ nebo ‚zkrácenou denní dobu odpočinku‘
- ‚běžnou denní dobou odpočinku‘ se rozumí doba odpočinku v celkovém trvání nejméně 11 hodin. Tuto běžnou dobu odpočinku lze případně rozdělit do dvou časových úseků, z nichž první musí být nepřerušená doba v celkovém trvání nejméně 3 hodin a druhý nepřerušená doba v celkovém trvání nejméně 9 hodin,
 - ‚zkrácenou denní dobou odpočinku‘ se rozumí doba odpočinku v celkovém trvání nejméně 9 hodin, ale kratší než 11 hodin;
- h) ‚týdenní dobou odpočinku‘ týdenní doba, během níž může řidič volně nakládat se svým časem a která zahrnuje ‚běžnou týdenní dobu odpočinku‘ a ‚zkrácenou týdenní dobu odpočinku‘:
- ‚běžnou týdenní dobou odpočinku‘ se rozumí doba odpočinku v celkovém trvání nejméně 45 hodin,
 - ‚zkrácenou týdenní dobou odpočinku‘ se rozumí doba odpočinku kratší než 45 hodin, která smí být za podmínek stanovených v čl. 8 odst. 6 zkrácena na nejméně 24 po sobě následujících hodin;

[...]“

- 14 Článek 8 odst. 6 a 8 kapitoly II nařízení č. 561/2006, nadepsané „Osádka, doba řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost, stanovil:

„6. Ve kterýchkoli dvou po sobě následujících týdnech musí mít řidič:

- dvě běžné týdenní doby odpočinku nebo
- jednu běžnou týdenní dobu odpočinku a jednu zkrácenou dobu odpočinku v celkové délce 24 hodin. Zkrácení však musí být vyrovnáno odpovídající dobou odpočinku vybranou v celku před koncem třetího týdne následujícího po dotyčném týdnu.

Týdenní doba odpočinku musí začít nejpozději po uplynutí šesti 24hodinových časových úseků od skončení předchozí týdenní doby odpočinku.

[...]

8. Pokud se tak řidič rozhodne, smí trávit denní dobu odpočinku nebo zkrácenou týdenní dobu odpočinku mimo místo obvyklého odstavení vozidla v zaparkovaném vozidle, je-li vybaveno lehátkem pro každého řidiče.“

- 15 V rámci téže kapitoly se v čl. 9 odst. 2 a 3 nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost uvádělo:

„2. Jakákoli doba, kterou řidič stráví na cestě do místa nebo z místa, kde se ujme vozidla, které spadá do působnosti tohoto nařízení a které se nenachází v místě řidičova bydliště ani v provozovně zaměstnavatele, kde má řidič obvyklou základnu, se nezapočítává jako doba

odpočinku, pokud se řidič nenachází na trajektu nebo ve vlaku a nemá přístup k lůžku nebo lehátku.

3. Jakákoli doba, kterou řidič stráví řízením vozidla, které nespadá do působnosti tohoto nařízení, k vozidlu nebo od vozidla, které spadá do působnosti tohoto nařízení a které se nenachází v místě řidičova bydliště ani v provozovně zaměstnavatele, kde má řidič obvyklou základnu, se započítává jako jiná práce.“

- 16 Článek 14 kapitoly IV uvedeného nařízení č. 561/2006, nadepsané „Výjimky“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost zněl takto:

„1. Členské státy mohou po zmocnění Komise udělit výjimky z článků 6 až 9 v případě dopravy provozované za mimořádných okolností, nejsou-li jimi cíle stanovené v článku 1 dotčeny.

2. V naléhavých případech mohou členské státy udělit dočasnou výjimku na dobu nepřesahující 30 dnů a tuto výjimku neprodleně oznámí Komisi.

3. Komise uvědomí o každé výjimce podle tohoto článku ostatní členské státy.“

- 17 Podle čl. 16 odst. 2 nařízení č. 561/2006, který je uveden v kapitole V uvedeného nařízení, nadepsané „Kontrolní postupy a sankce“, a který nebyl změněn nařízením 2020/1054:

„Dopravce vypracuje jízdní řád linky a pracovní plán, ve kterém je u každého řidiče uvedeno jméno, místo obvyklého odstavení vozidla a předem stanovený časový rozvrh různých dob řízení, jiné práce, přestávek v řízení a pracovní pohotovosti.

Každý řidič linkové dopravy ve smyslu odstavce 1 musí mít u sebe výtah z pracovního plánu a opis jízdního řádu.“

- 18 V téže kapitole se v článku 18 nařízení č. 561/2006, který nebyl nařízením 2020/1054 změněn, uvádí:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná pro provedení tohoto nařízení.“

b) Nařízení (EU) č. 165/2014

- 19 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 (ES) č. 561/2006 (Úř. věst. 2014, L 60, s. 1) bylo v několika ustanoveních změněno nařízením 2020/1054.

- 20 V kapitole I nařízení č. 165/2014, nadepsané „Zásady, oblast působnosti a požadavky“, článek 3 tohoto nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost v odstavci 4 stanovil:

„Patnáct let od doby, kdy jsou nově zaregistrovaná vozidla povinně vybavena tachografem podle článků 8, 9 a 10, musí být vozidla provozovaná v jiném členském státě, než je stát, v němž je vozidlo zaregistrováno, vybavena takovým tachografem.“

- 21 V kapitole II nařízení č. 165/2014, nadepsané „Inteligentní tachograf“, článek 11 tohoto nařízení, nadepsaný „Podrobná ustanovení pro inteligentní tachografy“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost stanovil:

„S cílem zajistit, aby inteligentní tachogra[f] splňoval zásady a požadavky stanovené v tomto nařízení, přijme Komise prostřednictvím prováděcích aktů podrobná ustanovení nezbytná pro jednotné uplatňování článků 8, 9 a 10, s výjimkou všech ustanovení, která by stanovovala zaznamenávání dalších údajů tachografem. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 42 odst. 3.

Podrobná ustanovení uvedená v prvním pododstavci:

- a) ve vztahu k výkonu funkcí inteligentního tachografu uvedených v této kapitole zahrnují nezbytné požadavky tak, aby bylo zajištěno zabezpečení, přesnost a spolehlivost údajů poskytovaných tachografu družicovou službou pro určování polohy a technologií pro dálkovou komunikaci uvedenými v člancích 8 a 9;
 - b) upřesní jednotlivé podmínky a požadavky pro družicovou službu pro určování polohy a technologii pro dálkovou komunikaci uvedené v člancích 8 a 9, které jsou buď součástí tachografu, nebo ne, a v případě, že jeho součástí nejsou, upřesní podmínky pro použití družicového signálu pro určování polohy jakožto druhého snímače pohybu;
 - c) upřesní nezbytné normy pro rozhraní uvedené v článku 10. Takové normy mohou zahrnovat ustanovení o přidělování přístupových práv řidičům, dílnám a dopravcům a o kontrolních rolích pro údaje zaznamenané tachografem; tyto kontrolní role se zakládají na mechanismu prokázání pravosti nebo oprávnění určeného pro takové rozhraní, jako je osvědčení pro každou úroveň přístupu, pod podmínkou jejich technické proveditelnosti.“
- 22 V kapitole VI nařízení č. 165/2014, nadepsané „Používání zařízení“, se v článku 33 tohoto nařízení, nadepsaném „Odpovědnost dopravce“, který nebyl změněn nařízením 2020/1054, v odstavci 2 stanoví:
- „Dopravce uchovává záznamové listy a výtisky, vyhotovují-li se podle článku 35, v chronologickém pořadí a čitelné podobě nejméně jeden rok po jejich použití a na žádost dotčených řidičů jim vydá jejich kopie. Dopravce vydá dotčeným řidičům na požádání rovněž kopie stažených údajů z karet řidiče a výtisky těchto kopií v papírové podobě. Záznamové listy, výtisky a stažené údaje musí být předloženy nebo vydány na žádost pověřeného kontrolora.“
- 23 Článek 1 odst. 2 prováděcího nařízení Komise (EU) 2016/799 ze dne 18. března 2016, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014, kterým se stanoví požadavky na konstrukci, zkoušení, montáž, provoz a opravy tachografů a jejich součástí (Úř. věst. 2016, L 139, s. 1), ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) 2018/502 ze dne 28. února 2018 (Úř. věst. 2018, L 85, s. 1) (dále jen „prováděcí nařízení 2016/799“) stanoví:
- „Konstrukce, zkoušení, montáž, kontrola, provoz a opravy inteligentních tachografů a jejich součástí musí splňovat technické požadavky stanovené v příloze IC tohoto nařízení.“
- 24 Článek 6 třetí pododstavec prováděcího nařízení 2016/799 stanoví:
- „Příloha IC se však použije ode dne 15. června 2019 [...]“

- 25 Příloha IC zahrnuje požadavky na konstrukci, zkoušení, montáž a kontroly inteligentních tachografů.

c) Nařízení 2020/1054

- 26 Body 1, 2, 4, 6, 8, 13 až 15, 17 až 19, 23, 27, 34 a 36 odůvodnění nařízení 2020/1054 znějí takto:

„(1) Dobré pracovní podmínky pro řidiče a spravedlivé podmínky podnikání pro silniční dopravce mají zásadní význam při vytváření bezpečného, účinného a společensky odpovědného odvětví silniční dopravy s cílem zajistit nediskriminaci a přilákat kvalifikované pracovníky. Aby se tento proces usnadnil, je nezbytné, aby byly předpisy Unie v sociální oblasti v silniční dopravě jasné, přiměřené a vhodné pro daný účel a aby byly snadno použitelné a vymahatelné a účinně a důsledně prováděné v celé Unii.

(2) Po zhodnocení účinnosti a účelnosti provádění stávajícího souboru pravidel Unie v sociální oblasti v silniční dopravě, a zejména nařízení [č. 561/2006], byly v provádění tohoto právního rámce zjištěny určité nedostatky. Nejasné předpisy pro týdenní doby odpočinku, odpočívadla a přestávky při provozu s více řidiči, jakož i absence předpisů týkající se návratu řidičů do jejich domovů vedly k rozdílným výkladům a způsobům prosazování v členských státech. Některé členské státy nedávno přijaly jednostranná opatření dále zvyšující právní nejistotu a nerovné zacházení s řidiči a podnikateli v silniční dopravě. Maximální denní a týdenní doby řízení jsou však účinné při zlepšování sociálních podmínek řidičů a bezpečnosti silničního provozu obecně. O zajištění dodržování předpisů je nezbytné trvale usilovat.

[...]

(4) Následné hodnocení [nařízení č. 561/2006] potvrdilo, že nedůsledné a neúčinné prosazování pravidel Unie v sociální oblasti je zejména důsledkem nejasných předpisů, neúčinného a nerovnoměrného využívání kontrolních nástrojů a nedostatečné správní spolupráce mezi členskými státy.

[...]

(6) Jasná, vhodná, přiměřená a jednotně prosazovaná pravidla mají rovněž zásadní význam pro dosažení politických cílů týkajících se zlepšování pracovních podmínek pro řidiče, a zejména zajištění nenarušené a spravedlivé hospodářské soutěže mezi dopravci a zvýšení bezpečnosti silničního provozu pro všechny uživatele silnic.

[...]

(8) Řidiči v mezinárodní přepravě zboží na dlouhé vzdálenosti tráví dlouhou dobu mimo domov. Současné požadavky na běžný týdenní odpočinek mohou tato období zbytečně prodlužovat. Je proto žádoucí upravit ustanovení o běžných týdenních dobách odpočinku tak, aby bylo pro řidiče snazší provádět mezinárodní přepravní činnosti v souladu s těmito pravidly a dostat se domů na svou běžnou týdenní dobu odpočinku a aby obdrželi úplnou náhradu za všechna zkrácení týdenní doby odpočinku. [...]

[...]

- (13) V zájmu podpory sociálního pokroku je vhodné upřesnit, kde je možné týdenní doby odpočinku trávit, a zajistit, aby řidiči měli k odpočinku odpovídající podmínky. Mimořádně důležitá je kvalita ubytování během pravidelných týdenních dob odpočinku, které by řidič měl strávit mimo kabinu vozidla ve vhodném ubytovacím zařízení a na náklady dopravce jakožto zaměstnavatele. V zájmu zajištění dobrých pracovních podmínek a bezpečnosti řidičů je vhodné objasnit požadavek, aby řidiči měli pro svůj běžný týdenní odpočinek, pokud ho čerpají mimo domov, k dispozici kvalitní a genderově přizpůsobené ubytování.
- (14) Rovněž je nezbytné zajistit, aby dopravci organizovali práci řidičů tak, aby doby mimo domov nebyly nadměrně dlouhé a aby řidiči mohli využívat dlouhé doby odpočinku čerpané náhradou za zkrácené týdenní doby odpočinku. Organizace návratu by měla řidiči umožňovat dojet do provozovny dopravce v členském státě usazení nebo do svého bydliště a řidiči si mohou zvolit, kde svou dobu odpočinku stráví. Aby dopravce prokázal, že plní své povinnosti týkající se organizace pravidelného návratu, měl by mít možnost používat záznamy tachografu, seznamy služeb řidičů nebo jinou dokumentaci. Tyto doklady by měly být k dispozici v jeho prostorách a být na požádání předloženy kontrolním orgánům.
- (15) Jelikož běžné týdenní doby odpočinku a delší doby odpočinku nelze trávit ve vozidle nebo na parkovací ploše, ale pouze ve vhodném ubytování, které může být v blízkosti parkovací plochy, je nanejvýš důležité umožnit řidičům lokalizovat bezpečné a chráněné parkovací plochy, které poskytují odpovídající úroveň bezpečnosti a odpovídající vybavení. Komise již zkoumala, jak podpořit rozvoj vysoce kvalitních parkovacích ploch, včetně nezbytných minimálních požadavků. Komise by proto měla vypracovat normy pro bezpečné a chráněné parkovací plochy. Tyto normy by měly přispět k podpoře vysoce kvalitních parkovacích ploch. Normy mohou být revidovány s cílem zajistit lepší přístup k alternativním palivům v souladu s politikami, které tuto infrastrukturu rozvíjejí. Rovněž je důležité, aby parkovací plochy byly udržovány bez ledu a sněhu.
- [...]
- (17) Je v zájmu bezpečnosti silničního provozu a vymáhání pravidel, aby si byli všichni řidiči plně vědomi pravidel upravujících dobu řízení a odpočinku a nebezpečí únavy. V tomto ohledu jsou důležité snadno přístupné informace o dostupných odpočívadlech. Komise by proto měla informace o bezpečných a chráněných parkovacích plochách poskytovat na uživatelsky vstřícných internetových stránkách. Tyto informace by měly být průběžně aktualizovány.
- (18) Za účelem zajištění trvalé bezpečnosti a ochrany parkovacích ploch by měla být na Komisi přenesena pravomoc přijímat akty v souladu s článkem 290 [SFEU], pokud jde o stanovení norem pro úroveň služeb na bezpečných a chráněných parkovacích plochách a postupy pro certifikaci bezpečnosti a ochrany parkovacích ploch. [...]
- (19) Revidované hlavní směry pro TEN-T, stanovené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 [ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (Úř. věst. 2013, L 348, s. 1, dále jen „nařízení TEN-T“)], předpokládají budování parkovacích ploch na dálnicích přibližně každých 100 km s cílem zajistit pro komerční uživatele silnic parkovací plochy s příslušnou úrovní bezpečnosti a ochrany. V zájmu urychlení a podpory výstavby

odpovídající parkovací infrastruktury je důležité, aby byly k dispozici dostatečné možnosti spolufinancování Unii v souladu se stávajícími i budoucími právními akty Unie, jež stanoví podmínky pro tuto finanční podporu.

[...]

- (23) Členské státy by měly přijmout veškerá nezbytná opatření, aby zajistily účinné, přiměřené a odrazující uplatňování vnitrostátních sankcí v případě porušení nařízení [č. 561/2006] a [č. 165/2014]. [...]

[...]

- (27) Nákladová efektivnost prosazování předpisů v sociální oblasti, rychlý rozvoj nových technologií, digitalizace celého hospodářství Unie a potřeba zavést rovné podmínky pro všechny společnosti v mezinárodní silniční dopravě vedou k tomu, že je nezbytné zkrátit přechodné období pro instalaci inteligentních tachografů do registrovaných vozidel. Inteligentní tachografy přispějí ke zjednodušení kontrol, a usnadní tak práci vnitrostátních orgánů.

[...]

- (34) Je důležité, aby se na dopravce usazené ve třetích zemích vztahovala při výkonu přepravních činností na území Unie pravidla rovnocenná pravidlům Unie. Komise by měla posoudit dodržování této zásady na úrovni Unie a navrhnout vhodná řešení, která mají být projednána v rámci Evropské dohody o práci posádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (dohoda AETR).

[...]

- (36) Jelikož cílů tohoto nařízení, totiž zlepšení bezpečnosti silniční dopravy a pracovních podmínek pro řidiče v Unii harmonizací pravidel o dobách řízení, přestávkách v řízení a dobách odpočinku a harmonizací pravidel o používání a vynucování tachografů, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu povahy těchto cílů, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje toto nařízení rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.“

27 Článek 1 body 6 až 8, 11, 13 a 16 nařízení 2020/1054 stanoví:

„Nařízení [č. 561/2006] se mění takto:

[...]

6) Článek 8 se mění takto:

a) odstavec 6 se nahrazuje tímto:

„6. Ve kterýchkoli dvou po sobě následujících týdnech musí mít řidič nejméně:

a) dvě běžné týdenní doby odpočinku nebo

- b) jednu běžnou týdenní dobu odpočinku a jednu zkrácenou týdenní dobu odpočinku v délce nejméně 24 hodin.

Týdenní doba odpočinku musí začít nejpozději po uplynutí šesti 24hodinových časových úseků od skončení předchozí týdenní doby odpočinku.

Odchylně od prvního pododstavce může řidič vykonávající mezinárodní přepravu zboží mimo členský stát usazení mít dvě po sobě jdoucí zkrácené týdenní doby odpočinku za předpokladu, že řidič ve všech čtyřech po sobě následujících týdnech čerpá nejméně čtyři týdenní doby odpočinku, z nichž alespoň dvě jsou běžné týdenní doby odpočinku.

Pro účely tohoto odstavce se má za to, že řidič vykonává mezinárodní přepravu, pokud zahájí dvě po sobě jdoucí zkrácené týdenní doby odpočinku mimo členský stát, v němž je zaměstnavatel usazen, a mimo zemi svého bydliště.‘;

[...]

- c) odstavec 8 se nahrazuje tímto:

„8. Běžné týdenní doby odpočinku a jakoukoli týdenní dobu odpočinku delší než 45 hodin čerpané náhradou za předchozí zkrácené týdenní doby odpočinku nelze čerpat ve vozidle. Čerpají se ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu.

Veškeré náklady na ubytování mimo vozidlo hradí zaměstnavatel.‘;

- d) vkládá se nový odstavec, který zní:

„8a. Dopravce organizuje práci řidiče takovým způsobem, aby se řidič mohl v průběhu každých čtyř po sobě následujících týdnů vrátit do provozovny zaměstnavatele, kde má obvyklou základnu a kde jeho týdenní doba odpočinku začíná, v členském státě usazení zaměstnavatele nebo do svého bydliště s cílem strávit tam nejméně jednu běžnou týdenní dobu odpočinku nebo týdenní dobu odpočinku delší než 45 hodin čerpanou náhradou za zkrácenou týdenní dobu odpočinku.

Pokud však řidič čerpal dvě po sobě jdoucí zkrácené týdenní doby odpočinku v souladu s odstavcem 6, organizuje dopravce práci řidiče takovým způsobem, aby se řidič mohl vrátit před zahájením běžné týdenní doby odpočinku trávající déle než 45 hodin čerpané náhradou.

Dopravce dokumentuje plnění této povinnosti a uchovává dokumentaci ve svých prostorách, aby ji mohl předložit na žádost kontrolních orgánů.‘

[...]

- 7) Vkládá se nový článek, který zní:

„Článek 8a

1. Komise zajistí, aby řidičům vykonávajícím silniční přepravu zboží a cestujících byly snadno dostupné informace o bezpečných a chráněných parkovacích plochách. Komise zveřejní seznam všech certifikovaných parkovacích ploch s cílem poskytnout řidičům odpovídající:

- detekci a prevenci neoprávněného vniknutí,
- osvětlení a viditelnost,

- kontaktní místa pro případ mimořádné události a příslušné postupy,
- genderově vstřícná hygienická zařízení,
- možnosti zakoupení potravin a nápojů,
- připojení k sítím,
- zdroj elektrického proudu.

Tento seznam parkovacích ploch se zpřístupní na jediné oficiální internetové stránce, kterou pravidelně aktualizuje.

2. Komise přijme v souladu s článkem 23a akty v přenesené pravomoci, jimiž stanoví normy upravující další podrobnosti týkající se úrovně služeb a bezpečnosti s ohledem na oblasti uvedené v odstavci 1 a postupy pro certifikaci parkovacích ploch.

3. Na všech certifikovaných parkovacích plochách může být uvedeno, že jsou certifikovány v souladu s normami a postupy Unie.

V souladu s čl. 39 odst. 2 písm. c) nařízení [TEN-T] členské státy podporují budování parkovacích ploch pro komerční uživatele silnic.

4. Do 31. prosince 2024 předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o dostupnosti vhodných odpočívadel pro řidiče a zabezpečených parkovišť, jakož i o vytváření bezpečných a chráněných parkovacích ploch certifikovaných v souladu s akty v přenesené pravomoci uvedenými v odstavci 2. Tato zpráva může obsahovat seznam opatření ke zvýšení počtu a kvality bezpečných a chráněných parkovacích ploch.

8) Článek 9 se mění takto:

[...]

b) odstavec 2 se nahrazuje tímto:

2. Jakákoli doba, kterou řidič stráví na cestě do místa nebo z místa, kde se ujme vozidla, které spadá do působnosti tohoto nařízení a které se nenachází v místě řidičova bydliště ani v provozovně zaměstnavatele, kde má řidič obvyklou základnu, se nezapočítává jako doba odpočinku, pokud se řidič nenachází na trajektu nebo ve vlaku a nemá přístup ke spací kabině, lůžku nebo lehátku.

[...]

11) V článku 12 se doplňují nové pododstavce, které znějí:

„Pokud tím není ohrožena bezpečnost silničního provozu, může se řidič za výjimečných okolností odchýlit rovněž od čl. 6 odst. 1 a 2 a od čl. 8 odst. 2 tím, že překročí denní a týdenní dobu řízení až o jednu hodinu, aby dojel do provozovny zaměstnavatele nebo do svého bydliště a čerpal týdenní dobu odpočinku.“

Za stejných podmínek může řidič překročit denní a týdenní dobu řízení až o dvě hodiny, aby dojel do provozovny zaměstnavatele nebo do svého bydliště a čerpal běžnou týdenní dobu odpočinku, pokud bezprostředně před dodatečnou jízdou čerpal nepřerušenou přestávku v délce 30 minut.

[...]

[...]

13) V článku 14 se odstavec 2 nahrazuje tímto:

„2. V naléhavých případech mohou členské státy udělit za výjimečných okolností dočasnou výjimku na dobu nepřesahující 30 dnů; tuto výjimku řádně zdůvodní a neprodleně oznámí Komisi. Komise tyto informace neprodleně zveřejní na veřejných internetových stránkách.“

[...]

16) V článku 19 se odstavec 1 nahrazuje tímto:

„1. Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a nařízení [č. 165/2014] a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné a přiměřené závažnosti porušení [...], jakož i odrazující a nediskriminační. Při porušení tohoto nařízení nebo nařízení [č. 165/2014] smí být uložena pouze jedna sankce nebo zahájeno jedno řízení. [...]“

28 Článek 2 nařízení 2020/1054 zní takto:

„Nařízení (EU) č. 165/2014 se mění takto:

[...]

2) V článku 3 se odstavec 4 nahrazuje tímto:

„4. Nejpozději tři roky po konci roku vstupu podrobných ustanovení uvedených v čl. 11 druhém pododstavci v platnost musí být vozidla následujících kategorií provozovaná v jiném členském státě, než ve kterém jsou registrována, vybavena inteligentním tachografem podle článků 8, 9 a 10 tohoto nařízení:

a) vozidla vybavená analogovým tachografem;

b) vozidla vybavená digitálním tachografem splňujícím specifikace stanovené v příloze IB nařízení [Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě (Úř. věst. 1985, L 370, s. 8; Zvl. vyd. 07/01, s. 227)] platné do 30. září 2011;

c) vozidla vybavená digitálním tachografem splňujícím specifikace stanovené v příloze IB nařízení [č. 3821/85] platné ode dne 1. října 2011 a

d) vozidla vybavená digitálním tachografem splňujícím specifikace stanovené v příloze IB nařízení [č. 3821/85] platné ode dne 1. října 2012.

4a. Nejpozději čtyři roky po vstupu podrobných ustanovení uvedených v čl. 11 druhém pododstavci v platnost musí být vozidla vybavená inteligentním tachografem splňujícím podmínky přílohy IC prováděcího nařízení [2016/799] provozovaná v jiném členském státě, než ve kterém jsou registrována, vybavena inteligentním tachografem podle článků 8, 9 a 10 tohoto nařízení.

[...]

8) Článek 11 se mění takto:

a) první pododstavec se nahrazuje tímto:

„S cílem zajistit, aby inteligentní tachografy splňovaly zásady a požadavky stanovené v tomto nařízení, přijme Komise prostřednictvím prováděcích aktů podrobná ustanovení nezbytná pro jednotné uplatňování článků 8, 9 a 10, s výjimkou jakýchkoli ustanovení, která by stanovovala zaznamenávání dalších údajů tachografem.

Komise přijme do 21. srpna 2021 prováděcí akty, kterými stanoví podrobná ustanovení pro jednotné uplatňování povinnosti zaznamenávat a uchovávat údaje týkající se jakéhokoli překročení hranic vozidlem a činností uvedených v čl. 8 odst. 1 prvním pododstavci třetí odrážce a druhém pododstavci.

[...]“

29 Technické specifikace pro inteligentní tachografy uvedené v čl. 11 druhém pododstavci nařízení č. 165/2014 ve znění čl. 2 bod 8 písm. a) nařízení 2020/1054 jsou předmětem prováděcího nařízení Komise (EU) 2021/1228 ze dne 16. července 2021, kterým se mění prováděcí nařízení 2016/799 (Úř. věst. 2021, L 273, s. 1), ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) 2023/980 ze dne 16. května 2023, pokud jde o přechodný inteligentní tachograf a jeho využívání otevřené služby systému Galileo pro ověření pravosti navigačních zpráv, a kterým se mění prováděcí nařízení (EU) 2021/1228 (Úř. věst. 2023, L 134, s. 28) (dále jen „prováděcí nařízení 2021/1228“). Článek 1 prováděcího nařízení 2021/1228 mění přílohu IC prováděcího nařízení 2016/799 v souladu s přílohou prováděcího nařízení 2021/1228.

30 Článek 3 první pododstavec nařízení 2020/1054 stanoví:

„Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.“

2. Právní úprava týkající se požadavku usazování a kabotáže a kombinované přepravy

a) Směrnice 92/106/EHS

31 Třetí bod odůvodnění směrnice Rady 92/106/EHS ze dne 7. prosince 1992 o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované dopravy zboží mezi členskými státy (Úř. věst. 1992, L 368, s. 38) zní takto:

„[V]zhledem k tomu, že rostoucí problémy vztahující se k přetížení silnic, k životnímu prostředí a k bezpečnosti provozu na silnicích vyžadují ve veřejném zájmu další rozvoj kombinované dopravy jako alternativy k silniční dopravě.“

32 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na kombinovanou dopravu, aniž je dotčeno nařízení [Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst. 1992, L 95, s. 1)].

Pro účely této směrnice se ‚kombinovanou dopravou‘ rozumí přeprava zboží mezi členskými státy, při níž nákladní automobil, přípojné vozidlo, návěs, s hnacím vozidlem nebo bez něj, výměnná nástavba nebo kontejner o 20 a více stopách využívají pro počáteční nebo koncové úseky silnici a pro zbývající úsek železnici nebo vnitrozemskou vodní cestu nebo námořní dopravu, pokud je delší než 100 kilometrů vzdušnou čarou a cesta tam nebo zpět se uskuteční po silnici:

- mezi místem nakládky zboží a nejbližší vhodnou železniční stanicí nakládky pro počáteční cestu a mezi nejbližší vhodnou železniční stanicí vykládky a místem vykládky zboží pro konečnou cestu, nebo
- v okruhu nepřesahujícím 150 km vzdušnou čarou od říčního přístavu nebo od námořního přístavu nakládky nebo vykládky.“

33 Článek 4 uvedené směrnice stanoví:

„Každý silniční dopravce usazený v členském státě, který splňuje podmínky pro přístup k povolání a na trh přepravy zboží mezi členskými státy, je v rámci kombinované dopravy mezi členskými státy oprávněn provádět počáteční nebo konečné jízdy po silnici, které tvoří nedílnou součást kombinované přepravy a které mohou, ale nemusí zahrnovat překročení hranice.“ *(neoficiální překlad)*

b) Nařízení č. 1071/2009

34 V kapitole I nařízení č. 1071/2009, nadepsané „Obecná ustanovení“, se v článku 3, nadepsaném „Požadavky na výkon povolání podnikatele v silniční dopravě“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost, stanovilo:

„1. Podniky, které vykonávají povolání podnikatele v silniční dopravě, musejí

- a) být řádně a trvale usazeny v členském státě;
- b) mít dobrou pověst;
- c) být finančně způsobilé a
- d) vykazovat požadovanou odbornou způsobilost.

2. Členské státy mohou rozhodnout o uložení dalších přiměřených a nediskriminujících požadavků, které musejí podniky splňovat, aby mohly vykonávat povolání podnikatele v silniční dopravě.“

- 35 V kapitole II nařízení č. 1071/2009, nadepsané „Podmínky pro splnění požadavků článku 3“, článek 5 tohoto nařízení, nadepsaný „Podmínky týkající se požadavku usazení“ ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost uváděl:

„Aby podnik splnil požadavek podle čl. 3 odst. 1 písm. a), musí v dotčeném členském státě

- a) mít v tomto členském státě sídlo s prostorami, v nichž uchovává svou klíčovou podnikovou dokumentaci, zejména své účetní doklady, doklady o vedení zaměstnanců, doklady obsahující údaje týkající se doby řízení a doby odpočinku a všechny ostatní doklady, k nimž musí mít příslušný orgán přístup k ověření, zda jsou splněny podmínky stanovené tímto nařízením. Členské státy mohou požadovat, aby podniky na jejich území měly rovněž další dokumenty ve svých prostorách vždy připravené ke zpřístupnění;
- b) potom, co je oprávnění uděleno, mít k dispozici jedno nebo více vozidel, buď vlastních, nebo například na základě smlouvy o splátkovém prodeji, smlouvy o pronájmu nebo leasingové smlouvy, která jsou registrována nebo jinak uvedena do provozu v souladu s právními předpisy tohoto členského státu;
- c) účinně a nepřetržitě vykonávat s nezbytnými administrativními prostředky svou činnost týkající se vozidel uvedených v písmenu b) v provozovně umístěné v tomto členském státě, a to s příslušným technickým vybavením a zařízením.“

- 36 Podle nadpisu se článek 6 nařízení č. 1071/2009 zabývá podmínkami týkajícími se požadavku dobré pověsti.

c) Nařízení (ES) č. 1072/2009

- 37 Body 2, 4, 5, 13 a 15 odůvodnění 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):

„(2) Zavedení společné dopravní politiky vyžaduje mimo jiné i stanovení společných pravidel pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy na území Společenství a stanovení podmínek, za nichž může podnikatel v silniční nákladní dopravě – nerezident provozovat přepravní služby uvnitř členského státu. Tato pravidla je nutno stanovit tak, aby přispívala k hladkému fungování vnitřního dopravního trhu.

[...]

- (4) Zavedení společné dopravní politiky vyžaduje odstranění všech omezení vůči poskytovatelům přepravních služeb, která se zakládají na státní příslušnosti nebo na skutečnosti, že tato osoba je usazena v jiném členském státě, než ve kterém mají být tyto služby poskytovány.
- (5) Za účelem hladkého a bezproblémového dosažení uvedeného cíle by měl být stanoven přechodný režim kabotáže, dokud nebude dokončena harmonizace trhu silniční nákladní dopravy.

[...]

- (13) Podnikatelům v silniční nákladní dopravě, kteří jsou držiteli licence Společenství podle tohoto nařízení, a podnikatelům v silniční nákladní dopravě oprávněným k provozování určitých typů mezinárodní nákladní dopravy by mělo být povoleno dočasně a v souladu s tímto nařízením provádět vnitrostátní přepravní služby v rámci členského státu, aniž by v něm měli sídlo nebo byli jinak usazeni. [...]

[...]

- (15) Aniž jsou dotčena ustanovení Smlouvy týkající se práva usazování, kabotáž je službou, kterou podnikatelé v silniční nákladní dopravě poskytují v členském státě, v němž nejsou usazeni, a neměla by být zakázána, pokud se neprovádí způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v tomto členském státě. Pro účely vynucování tohoto požadavku by měla být četnost kabotáže a doba, po kterou může být prováděna, jasněji vymezena. Dříve se takové vnitrostátní přepravní služby povolovaly dočasně. V praxi pak bylo obtížné zjistit, jaké služby jsou povoleny. Je proto zapotřebí zavést jasná a snadno vynutitelná pravidla.“

- 38 V kapitole I nařízení č. 1072/2009, nadepsané „Všeobecná ustanovení“, článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, který nebyl změněn nařízením 2020/1055, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí

- 1) ‚vozidlem‘ samostatné motorové vozidlo registrované v některém členském státě nebo souprava vozidel, u které je alespoň motorové vozidlo registrováno v některém členském státě, pokud jsou určeny výlučně pro nákladní přepravu;
- 2) ‚mezinárodní přepravou‘:
 - a) jízda vozidla s nákladem, při které leží výchozí a cílové místo ve dvou různých členských státech, s průjezdem nebo bez průjezdu jedním či více členskými státy nebo jednou či více třetími zeměmi;
 - b) jízda vozidla s nákladem, při které výchozí místo leží v jednom členském státě a cílové místo v třetí zemi nebo naopak, s průjezdem nebo bez průjezdu jedním či více členskými státy nebo jednou či více třetími zeměmi;
 - c) jízda vozidla s nákladem mezi třetími zeměmi s průjezdem po území jednoho nebo více členských států nebo
 - d) jízda bez nákladu související s přepravami uvedenými v písmenech a), b) a c);

[...]

- 6) ‚kabotáží‘ vnitrostátní přeprava pro cizí potřebu dočasně provozovaná v hostitelském členském státě v souladu s tímto nařízením;

[...]“

- 39 Kapitola III nařízení č. 1072/2009, nadepsaná „Kabotáž“, obsahuje články 8 až 10 tohoto nařízení.

40 Článek 8 tohoto nařízení, nadepsaný „Obecná zásada“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost stanovil:

„1. Každý podnikatel v silniční nákladní dopravě provozující nákladní dopravu pro cizí potřebu, který je držitelem licence Společenství a jehož řidič, pokud je státním příslušníkem třetí země, má osvědčení řidiče, je oprávněn za podmínek stanovených v této kapitole provozovat kabotáž.

2. Podnikatelé v silniční nákladní dopravě uvedení v odstavci 1 jsou oprávněni v návaznosti na mezinárodní přepravu věcí z jiného členského státu nebo ze třetí země do hostitelského členského státu provést po dodání nákladu s tímž vozidlem, nebo v případě soupravy s tímž motorovým vozidlem, až tři kabotážní přepravy. K poslední vykládce v rámci kabotáže musí v hostitelském členském státě dojít do 7 dnů od poslední vykládky navazující na mezinárodní přepravu.

Podnikatelé v silniční nákladní dopravě mohou ve lhůtě uvedené v prvním pododstavci provést některé nebo všechny kabotážní přepravy povolené podle uvedeného pododstavce v jakémkoli členském státě za podmínky, že budou omezeny na jednu kabotážní přepravu na členský stát ve lhůtě tří dnů ode dne vstupu na území tohoto členského státu.

3. Má se za to, že vnitrostátní silniční nákladní přeprava uskutečněná v hostitelském členském státě podnikatelem v silniční nákladní dopravě – nerezidentem je v souladu s tímto nařízením, pouze pokud tento podnikatel může předložit jasné důkazy o dovozu v rámci mezinárodní přepravy a o každé návazné kabotáži, kterou uskutečnil.

Důkazy uvedené v prvním pododstavci musí pro každou jízdu obsahovat tyto údaje:

- a) jméno, adresa a podpis odesílatele;
- b) jméno, adresa a podpis podnikatele v silniční nákladní dopravě;
- c) jméno a adresa příjemce; po dodání nákladu i jeho podpis a datum dodání;
- d) místo a datum přejímky nákladu a místo určené pro dodání;
- e) běžný popis nákladu a způsobu balení, v případě nebezpečných věcí pak jejich všeobecně známý popis, jakož i počet balení a jejich zvláštní označení a čísla;
- f) hrubá hmotnost nákladu nebo jiné vyjádření jeho množství;
- g) registrační značka (poznávací značka) motorového vozidla a návěsu.

4. Nevyžaduje se žádný další doklad, který by prokazoval splnění podmínek stanovených v tomto článku.

5. Každý podnikatel v silniční nákladní dopravě, který je v členském státě usazení oprávněn v souladu s jeho právními předpisy k provozování silniční nákladní přepravy pro cizí potřebu podle v čl. 1 odst. 5 písm. a), b) a c), je za podmínek stanovených v této kapitole oprávněn k provozování kabotáže stejného druhu nebo kabotáže vozidly stejné kategorie.

6. Povolení k provozování kabotáže v rámci přepravy podle v čl. 1 odst. 5 písm. d) a e) nepodléhá žádným omezením.“

41 Článek 10 nařízení č. 1072/2009, nadepsaný „Ochranný postup“, ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost, stanovil:

„1. V případě vážného narušení vnitrostátního dopravního trhu v určité územní oblasti způsobeného či zhoršeného kabotáží může kterýkoliv členský stát předat věc Komisi za účelem přijetí ochranných opatření, přičemž jí poskytne nezbytné informace a oznámí jí opatření, která má v úmyslu přijmout ve vztahu k podnikatelům v silniční nákladní dopravě – rezidentům.

2. Pro účely odstavce 1 se rozumí

- ‚vážným narušením vnitrostátního dopravního trhu v určité územní oblasti‘ výskyt specifických potíží na trhu, které mohou vést k závažnému a potenciálně dlouhodobému převisu nabídky nad poptávkou, jenž by mohl ohrozit finanční stabilitu a přežití významného počtu podnikatelů v silniční nákladní dopravě,
- ‚územní oblastí‘ oblast, která zahrnuje celé území členského státu či jeho část nebo zasahuje na celé území jiných členských států či na jeho část.

3. Komise přezkoumá situaci zejména na základě příslušných údajů a po konzultaci výboru uvedeného v čl. 15 odst. 1 ve lhůtě jednoho měsíce od obdržení žádosti členského státu rozhodne, zda jsou ochranná opatření nutná, a pokud nutná jsou, přijme je.

Tato opatření mohou zahrnovat dočasné vyloučení dotyčné oblasti z oblasti působnosti tohoto nařízení.

Opatření přijatá v souladu s tímto článkem zůstanou v platnosti po dobu nejdéle šesti měsíců, která může být jednou prodloužena za stejných podmínek platnosti.

Komise každé rozhodnutí přijaté podle tohoto odstavce neprodleně oznámí členským státům a Radě.

4. Pokud Komise rozhodne o přijetí ochranných opatření týkajících se jednoho nebo více členských států, jsou příslušné orgány dotyčných členských států povinny přijmout ve vztahu k podnikatelům v silniční nákladní dopravě – rezidentům odpovídající opatření a informovat o nich Komisi. Tato opatření se použijí nejpozději k témuž datu jako ochranná opatření přijatá Komisí.

5. Každý členský stát může rozhodnutí přijaté Komisí podle odstavce 3 předložit do 30 dnů od jeho oznámení Radě. Rada může kvalifikovanou většinou do 30 dnů od tohoto předložení, nebo došlo-li k předložení několika členskými státy, od prvního předložení přijmout odlišné rozhodnutí.

Na rozhodnutí Rady se vztahují podmínky platnosti stanovené ve třetím pododstavci odstavce 3. Příslušné orgány dotyčných členských států jsou povinny přijmout ve vztahu k podnikatelům v silniční nákladní dopravě – rezidentům odpovídající opatření a informovat o nich Komisi. Neprijme-li Rada rozhodnutí ve lhůtě stanovené v prvním pododstavci, je rozhodnutí Komise konečné.

6. Je-li Komise toho názoru, že je třeba prodloužit platnost opatření uvedených v odstavci 3, předloží návrh Radě, která rozhodne kvalifikovanou většinou.“

d) Nařízení 2020/1055

42 Body 6, 8 a 20 až 22 odůvodnění nařízení 2020/1055 uvádí:

„(6) V zájmu boje proti jevu tzv. schránkových společností a v zájmu zaručení spravedlivé hospodářské soutěže a rovných podmínek na vnitřním trhu je nezbytné zajistit, aby podnikatelé v silniční dopravě usazení v členském státě byli v tomto státě skutečně a nepřetržitě přítomni a aby odtud vykonávali svou dopravní činnost. Z tohoto důvodu a s ohledem na zkušenost je nezbytné upřesnit a zpřísnit ustanovení o řádném a trvalém usazení, přičemž je však třeba předejít ukládání nepřiměřené administrativní zátěže.

[...]

(8) Nařízení (ES) č. 1071/2009 ukládá podnikům povinnost účinně a nepřetržitě vykonávat s příslušným technickým vybavením a zařízením svou činnost v provozovně umístěné v členském státě usazení a umožňuje uložení dalších požadavků na vnitrostátní úrovni, z nichž nejběžnější spočívá v požadavku na zajištění dostupných parkovacích míst v členském státě usazení. Avšak tyto nerovnoměrně uplatňované požadavky nestačily k zajištění skutečné vazby na členský stát usazení, aby umožňovaly účinně bojovat proti schránkovým společnostem a snížily rizika systematické kabotáže a existence nomádských řidičů organizovaných podnikem, do něhož se vozidla nevracejí. S ohledem na to, že pro řádné fungování vnitřního trhu v oblasti dopravy mohou být nezbytná zvláštní pravidla týkající se práva usazování a ustanovení o službách, je vhodné dále harmonizovat požadavky na usazování a zpřísnit požadavky související s přítomností vozidel používaných podnikatelem v silniční dopravě v členském státě usazení. Vymezení jasného minimálního intervalu pro povinný návrat vozidla pomáhá rovněž zajistit, aby mohla být u těchto vozidel prováděna řádná údržba s pomocí technického vybavení v členském státě usazení, a usnadňuje kontroly.

Cyklus těchto návratů by měl být synchronizován s povinností dopravce podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 organizovat svou činnost způsobem, který řidiči umožňuje vracet se do svého bydliště alespoň jednou za čtyři týdny, tak aby mohly být obě povinnosti splněny prostřednictvím návratu řidiče spolu s vozidlem alespoň každý druhý čtyřtýdenní cyklus. Tato synchronizace posílí právo řidiče na návrat a sníží riziko navracení vozidla pouze za účelem splnění tohoto nového požadavku týkajícího se usazení. Požadavkem na návrat do členského státu usazení by však nemělo být uloženo, aby byl určitý počet přeprav uskutečňován v členském státě usazení, ani by jím neměly být jinak omezovány možnosti dopravců poskytovat služby na celém vnitřním trhu.

[...]

(20) Pravidla pro vnitrostátní dopravu, kterou dočasně provozuje podnikatel v silniční nákladní dopravě – nerezident v hostitelském členském státě („kabotáž“), by měla být jasná, jednoduchá a snadno vymahatelná a zároveň by měla zachovat dosud dosaženou míru liberalizace.

- (21) Kabotáž by měla napomoci zvýšit faktor vytiženosti těžkých vozidel a snížit počet jízd prázdných vozidel a měla by být umožněna, pokud není prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v dotčeném členském státě. S cílem zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti, by neměli být podnikatelé v silniční nákladní dopravě oprávněni provádět kabotáž v tomtéž členském státě po určitou dobu poté, co zde kabotáž dokončili.
- (22) Další liberalizace zavedená článkem 4 směrnice Rady 92/106/EHS v porovnání s kabotáží podle nařízení (ES) č. 1072/2009 přispěla k podpoře kombinované přepravy a měla by být v zásadě zachována, je však nutné zajistit, aby nebyla zneužívána. Ze zkušeností vyplývá, že toto ustanovení bylo v některých částech Unie systematicky využíváno k obcházení dočasné povahy kabotáže a jako základ pro nepřetržitou přítomnost vozidel v jiném členském státě, než je stát usazení podniku. Tyto nekalé praktiky mohou vést k sociálnímu dumpingu a ohrozit dodržování právní úpravy kabotáže. Členské státy by tudíž měly mít možnost odchýlit se od článku 4 směrnice 92/106/EHS a uplatňovat ustanovení týkající se kabotáže obsažená v nařízení (ES) č. 1072/2009 s cílem řešit tyto problémy zavedením přiměřeného omezení nepřetržité přítomnosti vozidel na svém území.“

43 Článek 1 nařízení 2020/1055 stanoví:

„Nařízení (ES) č. 1071/2009 se mění takto:

[...]

3) Článek 5 se nahrazuje tímto:

„Článek 5

Podmínky týkající se požadavku usazení

1. Aby podnik splnil požadavek podle čl. 3 odst. 1 písm. a), musí v členském státě usazení:

- a) mít prostory, v nichž má tento podnik přístup k originálům své klíčové podnikové dokumentace, ať už v elektronické, nebo jiné podobě, zejména pokud jde o jeho smlouvy o přepravě, doklady vztahující se k vozidlům, jež má tento podnik k dispozici, účetní doklady, doklady o vedení zaměstnanců, pracovní smlouvy, doklady o sociálním zabezpečení, doklady obsahující údaje o přidělování a vysílání řidičů, doklady obsahující údaje týkající se kabotáže, doby řízení a doby odpočinku a všechny ostatní doklady, k nimž musí mít příslušný orgán přístup za účelem ověření, zda jsou splněny podmínky stanovené tímto nařízením;
- b) organizovat činnosti svého vozového parku způsobem, který zajistí, aby se vozidla, jež tento podnik má k dispozici a jež jsou používána v mezinárodní přepravě, vrátila do některé z provozoven v daném členském státě nejpozději osm týdnů poté, co jej opustila;
- c) být registrován v obchodním rejstříku tohoto členského státu nebo v podobném rejstříku, pokud to vnitrostátní právo vyžaduje;
- d) podléhat dani z příjmu, a pokud to vnitrostátní právo vyžaduje, mít platné identifikační číslo pro účely daně z přidané hodnoty;

- e) poté, co je oprávnění uděleno, mít k dispozici jedno nebo více vozidel, buď vlastních, nebo například na základě smlouvy o splátkovém prodeji, smlouvy o pronájmu nebo leasingové smlouvy, která jsou registrována nebo jinak uvedena do provozu a jejichž používání je povoleno v souladu s právními předpisy tohoto členského státu;
- f) účinně a nepřetržitě vykonávat své administrativní a obchodní činnosti s příslušným vybavením a zařízením v prostorách uvedených v písmeni a) umístěných v tomto členském státě a účinně a nepřetržitě řídit své činnosti v oblasti přepravy s využitím vozidel uvedených v písmeni g) s vhodným technickým vybavením nacházejícím se v tomto členském státě;
- g) mít obvykle a pravidelně k dispozici počet vozidel splňujících podmínky stanovené v písmeni e) a řidičů, jejichž obvyklou základnou je provozovna v tomto členském státě, přiměřený objemu přeprav, které podnik vykonává.

[...]“

44 Článek 2 nařízení 2020/1055 stanoví:

„Nařízení (ES) č. 1072/2009 se mění takto:

[...]

4) Článek 8 se mění takto:

a) vkládá se nový odstavec, který zní:

„2a. Podnikatelé v silniční nákladní dopravě nesmějí provádět s týmž vozidlem nebo, v případě soupravy, s týmž motorovým vozidlem kabotáž ve stejném členském státě po dobu čtyř dnů poté, co v tomto členském státě kabotáž dokončili.“

b) v odstavci 3 se první pododstavec nahrazuje tímto:

„3. Má se za to, že vnitrostátní silniční nákladní doprava uskutečněná v hostitelském členském státě podnikatelem v silniční nákladní dopravě – nerezidentem je v souladu s tímto nařízením, pouze pokud tento podnikatel může předložit jasné důkazy o předcházející mezinárodní přepravě a o každé návazné kabotáži, kterou uskutečnil. V případě, že vozidlo bylo na území hostitelského členského státu v období čtyř dnů předcházejících dané mezinárodní přepravě, podnikatel v silniční nákladní dopravě musí rovněž předložit jasné důkazy o všech přepravách, které během tohoto období uskutečnil.“

c) vkládá se nový odstavec, který zní:

„4a. Důkazy uvedené v odstavci 3 se předloží nebo předají oprávněnému kontrolorovi hostitelského členského státu na žádost během silniční kontroly. Mohou být předloženy nebo předány elektronicky s použitím upravitelného strukturovaného formátu, který lze přímo používat k ukládání a zpracování počítačem, například elektronického nákladního listu (eCMR) podle ženevského Dodatkového protokolu k Úmluvě o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě (CMR) týkajícího se elektronického nákladního listu ze dne 20. února 2008. Během silniční kontroly může řidič kontaktovat ústředí, odpovědného zástupce pro dopravu nebo jinou osobu či subjekt s cílem poskytnout před koncem této silniční kontroly jakékoli důkazy uvedené v odstavci 3.“

[...]

5) Článek 10 se mění takto:

[...]

b) doplňuje se nový odstavec, který zní:

„7. Vedle odstavců 1 až 6 tohoto článku a odchýlně od článku 4 směrnice 92/106/EHS mohou členské státy, je-li to nutné, aby se zabránilo zneužívání uvedeného článku poskytováním neomezených a nepřetržitých služeb na počátečních nebo konečných silničních úsecích v hostitelském členském státě, které jsou součástí kombinované dopravy mezi členskými státy, stanovit, že se článek 8 tohoto nařízení vztahuje na podnikatele v silniční nákladní dopravě, pokud takový počáteční nebo konečný úsek silniční dopravy v daném členském státě zajišťují. Pokud jde o tyto úseky silniční dopravy, členské státy mohou stanovit lhůtu, která je delší než sedmidenní lhůta uvedená v čl. 8 odst. 2 tohoto nařízení a kratší než čtyřdenní lhůta uvedená v čl. 8 odst. 2a tohoto nařízení. Použitím čl. 8 odst. 4 tohoto nařízení na uvedené dopravní operace nejsou dotčeny požadavky vyplývající ze směrnice 92/106/EHS. Členské státy, které využijí odchylky stanovené v tomto odstavci, to oznámí Komisi předtím, než svá příslušná vnitrostátní opatření uplatní. Přezkoumají tato opatření alespoň každých pět let a o výsledcích přezkumu informují Komisi. Rovněž tato opatření, včetně délky zmíněných období, transparentním způsobem zveřejní.“

3. Právní úprava týkající se vysílání pracovníků

a) Směrnice 96/71/ES

45 Článek 1 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) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018 (Úř. věst. 2018, L 173, s. 16), nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, stanoví:

„1. Tato směrnice zajišťuje ochranu vyslaných pracovníků po dobu jejich vyslání v souvislosti s volným pohybem služeb tím, že stanoví závazná ustanovení týkající se pracovních podmínek a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, jež musí být dodržovány.

[...]

3. Tato směrnice se použije, pokud podniky uvedené v odstavci 1 učiní některé z následujících nadnárodních opatření:

a) vyšlou pracovníka na území členského státu na vlastní účet a pod svým vedením na základě smlouvy uzavřené mezi podnikem pracovníky vysílajícím a stranou, pro kterou jsou služby určeny, činnou v tomto členském státě, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi vysílajícím podnikem a pracovníkem,

nebo

b) vyšlou pracovníka do provozovny nebo podniku náležejícího ke skupině podniků na území členského státu, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi vysílajícím podnikem a pracovníkem,

nebo

c) jako podnik pro dočasnou práci či podnik poskytující pracovníky poskytnou pracovníka uživateli usazenému nebo působícímu na území některého členského státu, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi podnikem pro dočasnou práci či podnikem poskytujícím pracovníky na jedné straně a pracovníkem na straně druhé.

[...]

46 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro účely této směrnice se ‚vyslaným pracovníkem‘ rozumí pracovník, který po omezenou dobu vykonává práci na území jiného členského státu než státu, ve kterém obvykle pracuje.“

47 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Pracovní podmínky“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr, aby podniky uvedené v čl. 1 odst. 1 zaručovaly pracovníkům, kteří jsou vysláni na jejich území, na základě rovného zacházení pracovní podmínky týkající se dále uvedených záležitostí, jež jsou v členském státě, v němž je práce vykonávána, stanoveny:

- právními či správními předpisy nebo
- kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8:

- a) maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku;
- b) minimální délky placené dovolené za kalendářní rok;
- c) odměny, včetně sazeb za přescasy; toto písmeno se nevztahuje na doplňkové podnikové systémy zaopatření v důchodu;
- d) podmínek poskytování pracovníků, zejména poskytování pracovníků prostřednictvím podniků pro dočasnou práci;
- e) ochrany zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci;
- f) ochranných opatření týkajících se pracovních podmínek těhotných žen nebo žen krátce po porodu, dětí a mladistvých;
- g) rovného zacházení pro muže a ženy a ostatních ustanovení o zákazu diskriminace;
- h) podmínek ubytování pracovníků, pokud je ubytování poskytováno zaměstnavatelem pracovníkům mimo jejich obvyklé místo výkonu práce;
- i) příspěvků nebo náhrady výdajů na pokrytí cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování pro pracovníky mimo domov z profesních důvodů.

[...]

3. Členské státy se mohou po konzultaci se sociálními partnery v souladu s obvyklými postupy a zvyklostmi každého členského státu rozhodnout, že se odst. 1 druhá odrážka písm. c) nevztahuje na případy uvedené v čl. 1 odst. 3 písm. a) a b), pokud doba vyslání nepřesáhne jeden měsíc.

4. Členské státy mohou v souladu s vnitrostátními právními předpisy a/nebo zvyklostmi stanovit odchylky od odst. 1 druhé odrážky písm. c) v případech uvedených v čl. 1 odst. 3 písm. a) a b) a z rozhodnutí členského státu ve smyslu odstavce 3 tohoto článku, a to prostřednictvím

kolektivních smluv ve smyslu odstavce 8 tohoto článku, vztahujících se na jednu nebo více oblastí činnosti, pokud doba vyslání nepřesáhne jeden měsíc.

[...]"

b) Směrnice 2014/67/EU

- 48 Článek 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71 a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2014, L 159, s. 11) se týká správních požadavků a kontrolních opatření v oblasti vysílání pracovníků.

c) Směrnice 2018/957

- 49 Bod 15 odůvodnění směrnice 2018/957 uvádí:

„Z důvodu vysoce mobilního charakteru práce v mezinárodní silniční dopravě vyvstávají v souvislosti s prováděním této směrnice v uvedeném odvětví specifické právní otázky a obtíže, které je třeba řešit v rámci balíčku opatření v oblasti mobility prostřednictvím zvláštních pravidel pro silniční dopravu, jimiž se posílí i boj proti podvodům a zneužívání.“

- 50 Článek 3 odst. 3 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na odvětví silniční dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se mění směrnice [Evropského parlamentu a Rady 2006/22/ES ze dne 15. března 2006 o minimálních podmínkách pro provedení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o předpisech v sociální oblasti týkajících se činností v silniční dopravě a o zrušení směrnice Rady 88/599/EHS (Úř. věst. 2006, L 102, s. 35)], pokud jde o požadavky na prosazování, a kterým se stanoví zvláštní pravidla ve vztahu ke směrnicím [96/71] a [2014/67] pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy.“

d) Směrnice 2020/1057

- 51 Body 1 až 4, 7 až 13, 15 a 43 odůvodnění směrnice 2020/1057 znějí takto:

„(1) S cílem vytvořit bezpečné, účinné a společensky odpovědné odvětví silniční dopravy je nezbytné zajistit jednak přiměřené pracovní podmínky a sociální ochranu pro řidiče a jednak vhodné podmínky pro obchod a spravedlivou hospodářskou soutěž pro podnikatele v silniční dopravě. Vzhledem k vysoké míře mobility pracovní síly v odvětví silniční dopravy je třeba stanovit zvláštní odvětvová pravidla, která zajistí rovnováhu mezi svobodou podnikatelů v silniční dopravě poskytovat přeshraniční služby, volným pohybem zboží, přiměřenými pracovními podmínkami a sociální ochranou řidičů.

(2) Vzhledem k přirozeně vysoké míře mobility ve službách silniční dopravy je třeba dbát zejména na zajištění toho, aby řidiči mohli využívat práv, která jim náleží, a aby podnikatelé v silniční dopravě, což jsou ve většině případů malé podniky, nemuseli čelit neúměrným správním překážkám nebo diskriminačním kontrolám, jež by nepatřičně omezovaly jejich svobodu poskytovat přeshraniční služby. Z téhož důvodu musí být veškeré vnitrostátní

předpisy uplatňované v oblasti silniční dopravy přiměřené a odůvodněné, se zřetelem k tomu, že je třeba zajistit přiměřené pracovní podmínky a sociální ochranu pro řidiče a usnadnit přístup ke svobodnému poskytování služeb silniční dopravy na základě spravedlivé hospodářské soutěže mezi domácími a zahraničními podnikateli v silniční dopravě.

- (3) Rovnováha mezi zlepšením sociálních a pracovních podmínek řidičů a usnadněním přístupu ke svobodnému poskytování služeb silniční dopravy na základě spravedlivé hospodářské soutěže mezi domácími a zahraničními podnikateli v silniční dopravě má zásadní význam pro bezproblémové fungování vnitřního trhu.
- (4) Na základě zhodnocení účinnosti a účelnosti současných sociálně-právních předpisů Unie pro odvětví silniční dopravy byly zjištěny určité mezery ve stávajících ustanoveních a odhaleny nedostatky v jejich prosazování, například s ohledem na využívání společností s fiktivním sídlem. Dále mezi členskými státy existují nesrovnalosti ve výkladu, uplatňování a provádění těchto ustanovení, což působí značnou administrativní zátěž pro řidiče a podnikatele v silniční dopravě. Vzniká tak právní nejistota, která zhoršuje sociální a pracovní podmínky řidičů i podmínky spravedlivé hospodářské soutěže pro podnikatele v silniční dopravě.

[...]

- (7) S cílem zajistit účinné a přiměřené provádění směrnice [96/71] v odvětví silniční dopravy je nezbytné stanovit zvláštní odvětvová pravidla, která zohlední specifika vysoce mobilních pracovních sil v odvětví silniční dopravy a zajistí rovnováhu mezi sociální ochranou řidičů a svobodou podnikatelů v silniční dopravě poskytovat přeshraniční služby. Ustanovení o vysílání pracovníků ve směrnici [96/71] a o prosazování těchto ustanovení ve směrnici [2014/67] se vztahují na odvětví silniční dopravy a měla by podléhat zvláštním pravidlům stanoveným touto směrnicí.
- (8) Vzhledem k vysoce mobilní povaze odvětví dopravy nebývají řidiči obvykle vysíláni do jiného členského státu na základě smluv o poskytování služeb na dlouhou dobu, jak je tomu někdy v jiných odvětvích. Proto by mělo být objasněno, za jakých okolností se pravidla pro dlouhodobé vysílání uvedená ve směrnici [96/71] na tyto řidiče nevztahují.
- (9) Vyvážená odvětvová pravidla pro vysílání pracovníků by měla vycházet z existence dostatečné vazby mezi řidičem a poskytovanou službou a územím hostitelského členského státu. Pro usnadnění prosazování těchto pravidel by se mělo rozlišovat mezi jednotlivými druhy přeprav podle míry jejich spojení s územím hostitelského členského státu.
- (10) V případě dvoustranných přepravních činností, které řidič uskutečňuje z členského státu, kde je podnikatel v silniční dopravě usazen (dále jen „členský stát usazení“), na území jiného členského státu nebo třetí země anebo z jiného členského státu nebo třetí země do členského státu usazení, povaha této služby úzce souvisí s členským státem usazení. Může se stát, že řidič během jedné cesty vykoná několik dvoustranných přeprav. Pokud by se na tyto dvoustranné přepravy vztahovala pravidla pro vysílání pracovníků, a tedy i pracovní podmínky platné v hostitelském členském státě, neúměrně by to omezovalo svobodu poskytování přeshraničních služeb silniční dopravy.

- (11) Mělo by být vyjasněno, že mezinárodní přeprava při tranzitu přes území některého členského státu nepředstavuje vysílání pracovníků. Pro tyto přepravní činnosti je charakteristické, že řidič daným členským státem projíždí, aniž by provedl nakládku či vykládku zboží nebo nástup či výstup cestujících, a proto zde neexistuje žádná významná vazba mezi jeho činnostmi a členským státem tranzitu. Kvalifikace tranzitní přítomnosti řidiče v určitém členském státě proto není dotčena zastávkami například z hygienických důvodů.
- (12) Vykonává-li řidič kombinovanou dopravu, povaha poskytované služby během počátečního nebo závěrečného silničního úseku úzce souvisí s členským státem usazení, pokud tento úsek sám o sobě představuje dvoustrannou přepravu. Naopak je-li přeprava během daného silničního úseku vykonána v hostitelském členském státě nebo je vykonána jakožto jiná než dvoustranná mezinárodní přeprava, existuje zde dostatečná vazba na území hostitelského členského státu, a proto by se měla pravidla pro vysílání pracovníků použít.
- (13) Vykonává-li řidič jiné druhy činností, zejména kabotáž či jinou než dvoustrannou mezinárodní přepravu, existuje dostatečná vazba na území hostitelského členského státu. Tato vazba existuje v případech kabotáže definovaných v [nařízení č. 1072/2009 a nařízení (ES) č. 1073/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy a o změně nařízení (ES) č. 561/2006 (Úř. věst. 2009, L 300, s. 88)], neboť k veškeré přepravě dochází v hostitelském členském státu, a služba tak s územím hostitelského členského státu úzce souvisí. Jiná než dvoustranná mezinárodní přeprava se vyznačuje tím, že řidič vykonává mezinárodní přepravu mimo členský stát usazení vysílajícího podniku. Vykonávané služby jsou proto spojeny spíše s dotčenými hostitelskými členskými státy než s členským státem usazení. V těchto případech jsou zvláštní odvětvová pravidla vyžadována pouze pro správní požadavky a kontrolní opatření.

[...]

- (15) Podnikatelé v silniční dopravě usazení v Unii čelí rostoucí konkurenci podnikatelů v silniční dopravě usazených ve třetích zemích. Je proto nanejvýš důležité zajistit, aby podnikatelé v silniční dopravě usazení v Unii nebyli diskriminováni. Podle čl. 1 odst. 4 směrnice [96/71] nesmí být podnikům usazeným ve třetím státě poskytováno lepší zacházení než podnikům usazeným v některém členském státě. Tato zásada by měla platit i pro zvláštní pravidla pro vysílání pracovníků stanovená v této směrnici. Zejména by se měla vztahovat na případy, kdy podnikatelé v silniční dopravě ze třetích zemí vykonávají přepravy na základě dvoustranných nebo mnohostranných dohod poskytujících přístup na trh Unie.

[...]

- (43) Vnitrostátní předpisy provádějící tuto směrnici by se měly použít ode dne 18 měsíců od vstupu této směrnice v platnost. Směrnice [2018/957] se má vztahovat na odvětví silniční dopravy, v souladu se svým čl. 3 odst. 3, ode dne 2. února 2022.“

52 Článek 1 směrnice 2020/1057, nadepsaný „Zvláštní pravidla pro vysílání řidičů“, stanoví:

„1. Tento článek stanoví zvláštní pravidla týkající se některých aspektů směrnice [96/71] vztahujících se k vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy a některých aspektů směrnice [2014/67] vztahujících se ke správním požadavkům a kontrolním opatřením pro vysílání těchto řidičů.

2. Tato zvláštní pravidla se použijí na řidiče zaměstnané podniky usazenými v členském státě, které učiní nadnárodní opatření uvedené v čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice [96/71].

3. Bez ohledu na čl. 2 odst. 1 směrnice [96/71] se řidič nepovažuje za vyslaného pracovníka pro účely uvedené směrnice při výkonu dvoustranné přepravy zboží.

Pro účely této směrnice se dvoustrannou přepravou zboží rozumí přeprava zboží založená na smlouvě o přepravě, kdy je zboží přepravováno z členského státu usazení, jak je vymezen v čl. 2 bodě 8 nařízení [č. 1071/2009], do jiného členského státu nebo do třetí země, anebo z jiného členského státu nebo třetí země do členského státu usazení.

Ode dne 2. února 2022, což je den, od kterého jsou řidiči podle čl. 34 odst. 7 nařízení [č. 165/2014] povinni ručně zaznamenávat údaje o překročení hranic, členské státy uplatní výjimku týkající se dvoustranné přepravy zboží stanovenou v prvním a druhém pododstavci tohoto odstavce i tehdy, pokud řidič vedle výkonu dvoustranné přepravy provede jednu nakládku, vykládku nebo vykládku spojenou s nakládkou v členských státech nebo třetích zemích, jimiž projíždí, za podmínky, že zboží nenaloží a nevyloží v témže členském státě.

Jestliže po dvoustranné přepravě z členského státu usazení, během níž nebyla vykonána žádná doplňková činnost, následuje dvoustranná přeprava do členského státu usazení, platí výjimka týkající se doplňkových činností stanovená ve třetím pododstavci pro nejvýše dvě doplňkové činnosti nakládky, vykládky nebo vykládky spojené s nakládkou, a to za podmínek stanovených ve třetím pododstavci.

Výjimka týkající se doplňkových činností stanovená ve třetím a čtvrtém pododstavci tohoto odstavce se použije pouze do dne, od kterého musí být podle čl. 8 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení [č. 165/2014] vozidla poprvé registrovaná v určitém členském státě vybavena inteligentními tachografy, které splňují požadavek na zaznamenávání překročení hranic a doplňkových činností stanovený v čl. 8 odst. 1 prvním pododstavci uvedeného nařízení. Od uvedeného dne platí výjimka týkající se doplňkových činností stanovená ve třetím a čtvrtém pododstavci tohoto odstavce výhradně pro řidiče používající vozidla vybavená inteligentním tachografem podle článků 8, 9 a 10 uvedeného nařízení.

4. Bez ohledu na čl. 2 odst. 1 směrnice [96/71] se řidič nepovažuje za vyslaného pracovníka pro účely uvedené směrnice při výkonu dvoustranné přepravy cestujících.

Pro účely této směrnice se dvoustrannou přepravou v mezinárodní příležitostné nebo linkové přepravě cestujících, jak je vymezena v nařízení [č. 1073/2009], rozumí přeprava, při které řidič uskuteční kteroukoli z těchto činností:

- a) naloží cestující v členském státě usazení a vyloží je v jiném členském státě nebo ve třetí zemi;
- b) naloží cestující v některém členském státě nebo ve třetí zemi a vyloží je v členském státě usazení, nebo
- c) naloží a vyloží cestující v členském státě usazení za účelem uskutečňování místních výletů v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, v souladu s nařízením [č. 1073/2009].

Ode dne 2. února 2022, což je den, od kterého jsou řidiči podle čl. 34 odst. 7 nařízení [č. 165/2014] povinni ručně zaznamenávat údaje o překročení hranic, členské státy uplatní výjimku týkající se

dvoustranné přepravy cestujících stanovenou v prvním a druhém pododstavci tohoto odstavce i tehdy, pokud řidič vedle výkonu dvoustranné přepravy nechá jednou nastoupit, jednou vystoupit nebo jednou vystoupit a nastoupit cestující v členských státech nebo třetích zemích, jimiž projíždí, za podmínky, že nenabízí služby přepravy cestujících mezi dvěma místy v členském státě, jímž projíždí. Totéž platí pro cestu zpět.

Výjimka týkající se doplňkových činností stanovená ve třetím pododstavci tohoto odstavce se použije pouze do dne, od kterého musí být podle čl. 8 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení [č. 165/2014] vozidla poprvé registrovaná v určitém členském státě vybavena inteligentními tachografy, které splňují požadavek na zaznamenávání překročení hranic a doplňkových činností stanovený v čl. 8 odst. 1 prvním pododstavci uvedeného nařízení. Od uvedeného dne platí výjimka týkající se doplňkových činností stanovená ve třetím pododstavci tohoto odstavce výhradně pro řidiče používající vozidla vybavená inteligentním tachografem podle článků 8, 9 a 10 uvedeného nařízení.

5. Bez ohledu na čl. 2 odst. 1 směrnice [96/71] se řidič nepovažuje za vyslaného pracovníka pro účely uvedené směrnice, pokud projíždí územím členského státu bez nakládky či vykládky nákladu nebo nástupu či výstupu cestujících.

6. Bez ohledu na čl. 2 odst. 1 směrnice [96/71] se řidič nepovažuje za vyslaného pracovníka pro účely uvedené směrnice, pokud vykonává počáteční nebo závěrečný silniční úsek kombinované přepravy, jak je vymezena ve směrnici Rady [92/106], který se sám o sobě skládá z dvoustranné přepravy vymezené v odstavci 3 tohoto článku.

7. Řidič provádějící kabotáž, jak je vymezena v nařízeních [č. 1072/2009 a č. 1073/2009], se považuje za vyslaného podle směrnice [96/71].

[...]

10. Dopravním podnikům usazeným ve třetím státě nesmí být poskytováno příznivější zacházení než podnikům usazeným v některém členském státě, a to ani při výkonu přepravních činností na základě dvoustranných nebo mnohostranných dohod poskytujících přístup na trh Unie nebo jeho část.

11. Odchylně od čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice [2014/67] mohou členské státy ve vztahu k vysílání řidičů ukládat pouze následující správní požadavky a kontrolní opatření:

a) povinnost podnikatele v silniční dopravě usazeného v jiném členském státě předložit nejpozději na začátku vyslání příslušným vnitrostátním orgánům členského státu, do něhož je řidič vyslán, prohlášení o vyslání za použití standardizovaného vícejazyčného formuláře ve veřejném rozhraní systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (systém IMI), zřízeného nařízením [Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1024/2012 ze dne 25. října 2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu a o zrušení rozhodnutí Komise 2008/49/ES („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2012, L 316, s. 1)]. [...]

[...]“

- 53 Článek 9 směrnice 2020/1057, nadepsaný „Provedení“, v odst. 1 prvním a druhém pododstavci stanoví:

„Členské státy do 2. února 2022 přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

Použijí tato opatření ode dne 2. února 2022.“

4. Interinstitucionální dohoda

- 54 Body 12 až 16 interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016 (Úř. věst. 2016, L 123, s. 1, dále jen „interinstitucionální dohoda“), které jsou obsaženy v její kapitole III, nadepsané „Nástroje pro zdokonalení tvorby právních předpisů“, pod nadpisem „Posouzení dopadů“ uvádí:

„12. Tři orgány se shodují na tom, že posouzení dopadů přispívají k lepší kvalitě právních předpisů Unie.

Posouzení dopadů jsou nástrojem, který má třem orgánům pomáhat přijímat informovaná rozhodnutí, ale nenahrazují politická rozhodnutí v rámci demokratického rozhodovacího procesu. Posouzení dopadů nesmí způsobit neodůvodněné zdržení legislativního procesu, ani ovlivňovat schopnost společných normotvůrců navrhnout změny.

Posouzení dopadů by se měla zabývat existencí, rozsahem a důsledky určitého problému a otázkou, zda jsou opatření na úrovni Unie zapotřebí či nikoliv. Měla by uceleným a vyváženým způsobem a za použití kvalitativních i kvantitativních analýz mapovat alternativní řešení a pokud možno případné krátkodobé a dlouhodobé náklady a přínosy a zhodnotit hospodářské, environmentální a sociální dopady. Měla by plně respektovat zásadu subsidiarity a proporcionality, stejně jako základní práva. Posouzení dopadů by se také měla, kdykoliv je to možné, zabývat náklady vyplývajícími z neexistence společného evropského postupu a dopady na konkurenceschopnost a administrativní zátěž plynoucí z jednotlivých variant, se zvláštním ohledem na malé a střední podniky („zelenou malým a středním podnikům“), digitální aspekty a územní dopad. Posouzení dopadů by měla být založena na přesných, objektivních a úplných informacích a měla by být přiměřená co do rozsahu a zaměření.

13. Komise bude provádět posouzení dopadů svých legislativních i nelegislativních iniciativ, aktů v přenesené pravomoci a prováděcích opatření, u nichž se očekávají významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady. Posouzení dopadů bude zpravidla připojeno k iniciativám v rámci pracovního programu Komise nebo ke společnému prohlášení.

Při posuzování dopadů Komise provede co nejrozsáhlejší konzultace. Regulační kontrolní výbor Komise bude u posouzení dopadů ověřovat jejich objektivní kvalitu. Konečné výsledky posouzení budou poskytovány Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům a v době přijetí iniciativy Komise budou spolu se stanovisky Regulačního kontrolního výboru zveřejňovány.

14. Evropský parlament a Rada při projednávání legislativních návrhů Komise plně zohlední posouzení dopadů Komise. Za tímto účelem musí být posouzení dopadů předkládána takovým způsobem, aby Evropský parlament a Rada mohly lépe posoudit rozhodnutí Komise.
 15. Evropský parlament a Rada provedou posouzení dopadů ohledně svých podstatných změn návrhu Komise, jestliže to budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné. Obecně platí, že východiskem pro další práci Evropského parlamentu a Rady bude posouzení dopadů provedené Komisí. Je na každém orgánu, aby vymezil definici „podstatné“ změny.
 16. Komise může z vlastní iniciativy či na vyzvání Evropského parlamentu nebo Rady doplnit své vlastní posouzení dopadů nebo provést další analýzy, pokud to považuje za nezbytné. Komise přitom vezme v úvahu všechny dostupné informace, dosaženou fázi legislativního procesu a nutnost zamezit veškerým neodůvodněným zpožděním tohoto procesu. Společní normotvůrci plně zohlední veškeré dodatečné informace, jež jim Komise v této souvislosti poskytne.“
- 55 Bod 42 interinstitucionální dohody, který je uveden v její kapitole VII, nadepsané „Provádění a uplatňování právních předpisů Unie“, zní takto:

„Tři orgány zdůrazňují, že právní předpisy Unie je zapotřebí pohotově a správně uplatňovat v členských státech. Lhůta pro provedení směrnic ve vnitrostátním právu bude co možná nejkratší a obecně nebude delší než dva roky.“

II. Skutečnosti předcházející sporům

- 56 Dne 31. května 2017 přijala Komise několik legislativních návrhů, které jsou součástí „prvního balíčku opatření v oblasti mobility“, známého také jako „balíček mobility“, jejichž cílem je změnit některé aspekty unijních právních předpisů použitelných v odvětví silniční dopravy.
- 57 Mezi tyto návrhy patřily zaprvé návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 [COM (2017) 277 final, dále jen „návrh nařízení ‚o pracovní době‘“], zadruhé návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1071/2009 a (ES) č. 1072/2009 za účelem jejich přizpůsobení vývoji v odvětví silniční dopravy [COM (2017) 281 final, dále jen „návrh nařízení ‚o usazení‘“] a zatřetí návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na kontroly a stanovení konkrétních pravidel, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy [COM (2017) 278 final, dále jen „návrh směrnice ‚o vysílání pracovníků‘“].
- 58 K těmto návrhům byla připojena dvě posouzení dopadů, jedno týkající se prvního a třetího z těchto návrhů [SWD (2017) 186 final, dále jen „posouzení dopadů – sociální dopady“] a druhé týkající se druhého návrhu [SWD (2017) 194 final, dále jen „posouzení dopadů – dopady na usazování“].

- 59 Dne 18. ledna 2018 vydal Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) dvě samostatná stanoviska k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009 za účelem jejich přizpůsobení vývoji v odvětví [COM (2017) 281 final – 2017/0123 (COD)] (Úř. věst. 2018, C 197, s. 38), a o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na kontroly a stanovení konkrétních pravidel, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy [COM (2017) 278 final – 2017/0121 (COD)] a o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 [COM (2017) 277 final – 2017/0122 (COD)] (Úř. věst. 2018, C 197, s. 45). Evropský výbor regionů (VR) vydal k těmto třem návrhům dne 1. února 2018 stanovisko nazvané „Evropa v pohybu: pracovní právní aspekty v oblasti silniční dopravy“ (Úř. věst. 2018, C 176, s. 57).
- 60 Po diskusích jak v rámci Parlamentu a Rady, tak mezi těmito dvěma orgány, bylo během jednání vedených ve dnech 11. a 12. prosince 2019 v rámci interinstitucionálního dialogu mezi Radou, Parlamentem a Komisí dosaženo kompromisu ohledně tří návrhů Komise.
- 61 Dne 7. dubna 2020 podpořila tyto tři legislativní akty při hlasování o jejich přijetí v Radě kvalifikovaná většina členských států, avšak devět z nich, a sice Bulharská republika, Estonská republika, Kyprská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Maďarsko, Republika Malta, Polská republika a Rumunsko, bylo proti jejich přijetí.
- 62 Dne 15. července 2020 přijaly Parlament a Rada nařízení 2020/1054 a 2020/1055 a směrnici 2020/1057 (dále společně jen „napadené akty“).

III. Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

A. Věc C-541/20

- 63 Litevská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 odst. 3 a 7 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně tuto směrnici zrušil v plném rozsahu;
 - zrušil čl. 1 bod 6 písm. d) a článek 3 nařízení 2020/1054 nebo podpůrně zrušil toto nařízení v plném rozsahu a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 64 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:
- zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Litevské republice náhradu nákladů řízení.
- 65 Usnesením ze dne 13. dubna 2021, Litva v. Parlament a Rada (C-541/20 R, EU:C:2021:264), zamítla místopředsedkyně Soudního dvora návrh Litevské republiky na odklad provádění čl. 1 bod 6 písm. d) a článku 3 nařízení 2020/1054.

- 66 Rozhodnutími ze dne 27. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Litevské republiky.
- 67 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.
- 68 Na jednání konaném dne 25. dubna 2023 vzala Litevská republika zpět svůj návrh na zrušení čl. 1 odst. 7 směrnice 2020/1057.

B. Věc C-542/20

- 69 Litevská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
 - zrušil čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 70 Rozhodnutími ze dne 26. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Litevské republiky.
- 71 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

C. Věc C-543/20

- 72 Bulharská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 6 písm. c) a d) nařízení 2020/1054 nebo podpůrně zrušil toto nařízení v plném rozsahu a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 73 Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Bulharské republice náhradu nákladů řízení.

- 74 Rozhodnutími ze dne 29. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Bulharské republiky.
- 75 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

D. Věc C-544/20

- 76 Bulharská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil směrnici 2020/1057 a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 77 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:
- zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Bulharské republice náhradu nákladů řízení.
- 78 Rozhodnutími ze dne 29. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Bulharské republiky.
- 79 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

E. Věc C-545/20

- 80 Bulharská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nebo podpůrně zrušil čl. 1 bod 3 v plném rozsahu;
 - zrušil čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nebo podpůrně zrušil čl. 2 bod 4 v plném rozsahu;
 - ještě podpůrněji zrušil toto nařízení v plném rozsahu a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 81 Rozhodnutími ze dne 29. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Bulharské republiky.

- 82 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.
- 83 Usnesením ze dne 3. června 2022, Bulharsko v. Parlament a Rada, (C-545/20 R, EU:C:2022:445) zamítl místopředseda Soudního dvora návrh Bulharské republiky na odklad provádění čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nebo podpůrně zrušil čl. 1 bod 3 v plném rozsahu nebo ještě podpůrněji zrušil nařízení 2020/1055 v plném rozsahu.

F. Věc C-546/20

- 84 Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 6 písm. c) a d) nařízení 2020/1054 nebo podpůrně zrušil toto nařízení v plném rozsahu a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 85 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:
- zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.
- 86 Rozhodnutím ze dne 21. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Lotyšské republiky na podporu návrhových žádání Rumunska.
- 87 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

G. Věc C-547/20

- 88 Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
 - zrušil čl. 2 bod 4 písm. a) až c) nařízení 2020/1055;
 - podpůrně zrušil toto nařízení v plném rozsahu a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

- 89 Rozhodnutími ze dne 22. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky a Litevské republiky na podporu návrhových žádání Rumunska.
- 90 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.
- 91 Usnesením ze dne 3. června 2022, Rumunsko v. Parlament a Rada (C-547/20 R, EU:C:2022:446), zamítl místopředseda Soudního dvora návrh Rumunska na odklad provádění čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009.

H. Věc C-548/20

- 92 Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně zrušil tuto směrnici v plném rozsahu a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 93 Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.
- 94 Rozhodnutími ze dne 22. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky a Lotyšské republiky na podporu návrhových žádání Rumunska.
- 95 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

I. Věc C-549/20

- 96 Kyprská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá nový odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nebo podpůrně zrušil uvedený čl. 1 bod 3 v plném rozsahu;
 - ještě podpůrněji zrušil nařízení 2020/1055 v plném rozsahu, a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

- 97 Rozhodnutími ze dne 12. května 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Kyperské republiky.
- 98 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

J. Věc C-550/20

- 99 Kyperská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil směrnici 2020/1057 a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 100 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:
- zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Kyperské republice náhradu nákladů řízení.
- 101 Rozhodnutími ze dne 29. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Kyperské republiky.
- 102 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

K. Věc C-551/20

- 103 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil článek 1 bod 6 písm. c) a čl. 2 bod 2 nařízení 2020/1054, a případně ustanovení uvedeného nařízení, která jsou od nich neoddělitelná, nebo dokonce uvedené nařízení v plném rozsahu;
 - zrušil článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a případně ustanovení nařízení 2020/1055, která jsou od něj neoddělitelná;
 - zrušil článek 1 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně čl. 1 odst. 6 této směrnice, a případně ustanovení této směrnice, která jsou od něj neoddělitelná, a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

104 Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu v plném rozsahu a
- uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

105 Rozhodnutími ze dne 13. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Maďarska.

106 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

L. Věc C-552/20

107 Republika Kypr navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
- zrušil čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 a
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

108 Rozhodnutími ze dne 22. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Belgického království, Estonské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Republiky Malta.

109 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

M. Věc C-553/20

110 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nebo podpůrně zrušil toto nařízení v plném rozsahu, a
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

111 Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu v plném rozsahu a

– uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

- 112 Rozhodnutími ze dne 27. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Polské republiky.
- 113 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

N. Věc C-554/20

- 114 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
- zrušil čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
- zrušil čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055;
- zrušil čl. 2 bod 5 písm. b) tohoto nařízení;
- podpůrně zrušil toto nařízení v plném rozsahu a
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

- 115 Rozhodnutími ze dne 27. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Polské republiky.
- 116 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

O. Věc C-555/20

- 117 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil článek 1 odst. 3, 4, 6 a 7 a čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057, nebo podpůrně zrušil tuto směrnici v plném rozsahu, a
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

- 118 Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu v plném rozsahu a

– uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

- 119 Rozhodnutími ze dne 27. dubna 2021 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Estonské republiky, Lotyšské republiky a Rumunska na podporu návrhových žádání Polské republiky.
- 120 Rozhodnutími z téhož dne povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Rakouské republiky a Švédského království na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady a Italské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

P. Ke spojení věcí C-541/20 až C-555/20

- 121 Rozhodnutím ze dne 13. října 2023 rozhodl předseda Soudního dvora v souladu s čl. 54 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora o spojení věcí C-541/20 až C-555/20 jak pro účely ústní fáze řízení v rozsahu, v němž dosud nebyla ukončena, tak pro účely rozhodnutí, jímž bude řízení ukončeno.

IV. K žalobám

A. K nařízení 2020/1054

- 122 Litevská republika (věc C-541/20), Bulharská republika (věc C-543/20), Rumunsko (věc C-546/20), Maďarsko (věc C-551/20) a Polská republika (věc C-553/20) se domáhají zrušení několika ustanovení nařízení 2020/1054 nebo podpůrně zrušení tohoto nařízení v plném rozsahu.
- 123 Na prvním místě žaloby podané Bulharskou republikou, Rumunskem a Maďarskem znějí na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, který nahradil čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 novým odstavcem 8, který v podstatě zakazuje řidičům čerpat ve vozidle běžnou týdenní dobu odpočinku a dobu odpočinku delší než 45 hodin čerpanou jako náhradu za předchozí zkrácení týdenní doby odpočinku (dále jen „zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle“).
- 124 Na druhém místě žaloby podané Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem a Polskou republikou znějí na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, kterým byl do článku 8 nařízení č. 561/2006 vložen odstavec 8a, který stanoví 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 [dále jen „povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054“].
- 125 Na třetím místě žaloba podaná Maďarskem zní rovněž na zrušení čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054, který nahradil čl. 3 odst. 4 nařízení č. 165/2014 novým odstavcem 4 a odstavcem 4a, které zkrátilo dobu pro vstup povinnosti instalovat inteligentní tachografy druhé generace (dále jen „tachografy V2“) v platnost.

- 126 Konečně na čtvrtém místě žaloba podaná Litevskou republikou zní rovněž na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054 v rozsahu, v němž první pododstavec tohoto článku stanoví datum vstupu tohoto nařízení v platnost na dvacátý den po jeho vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

1. Přehled žalobních důvodů

- 127 Na podporu návrhových žádání uvedených ve své žalobě (věc C-541/20) znějící na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 uplatňuje Litevská republika čtyři žalobní důvody vycházející zaprvé z porušení článku 45 SFEU, zadruhé z porušení článku 26 SFEU (první část) a obecné zásady zákazu diskriminace (druhá část), zatřetí z porušení čl. 3 odst. 3 SEU, článků 11 a 191 SFEU a politiky Unie v oblasti životního prostředí a boje proti změně klimatu a začtvrté z porušení zásady proporcionality. Na podporu návrhových žádání uvedených v této žalobě znějících na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054 tento členský stát uvádí tři žalobní důvody vycházející zaprvé z porušení zásady proporcionality, zadruhé z porušení povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 296 SFEU a zatřetí z porušení zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU.
- 128 Na podporu své žaloby (věc C-543/20) znějící na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) a čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 uvádí Bulharská republika pět žalobních důvodů. První až třetí žalobní důvod, které směřují proti čl. 1 bodu 6 písm. d) uvedeného nařízení, vycházejí zaprvé z porušení článku 45 SFEU (první část) a z porušení čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) (druhá část), zadruhé z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a v článku 1 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „Protokol o zásadách subsidiarity a proporcionality“) a zatřetí z porušení zásady právní jistoty. Čtvrtý žalobní důvod směřující proti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 vychází z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a v článku 1 uvedeného protokolu. Pátý žalobní důvod směřující proti čl. 1 bodu 6 písm. c) a d) uvedeného nařízení vychází z porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace zakotvených v článku 18 SFEU a v člancích 20 a 21 Listiny, zásady rovnosti členských států před Smlouvami zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU a „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné,“ čl. 95 odst. 1 SFEU.
- 129 Na podporu své žaloby (věc C-546/20) znějící na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) a čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 uvádí Rumunsko tři žalobní důvody. První žalobní důvod směřující proti těmto dvěma ustanovením vychází z porušení zásady proporcionality stanovené v čl. 5 odst. 4 SEU. Druhý žalobní důvod směřující proti čl. 1 bodu 6 písm. d) uvedeného nařízení vychází z porušení svobody usazování podle článku 49 SFEU. Třetí žalobní důvod, rozdělený do dvou částí, směřující proti čl. 1 bodu 6 písm. c) a d) uvedeného nařízení vychází z porušení zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti stanovené v článku 18 SFEU.
- 130 Na podporu návrhového žádání uvedeného ve své žalobě (věc C-551/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 Maďarsko uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející ze zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality. Na podporu návrhového žádání uvedeného v této žalobě a znějícího na zrušení čl. 2 bodu 2 uvedeného nařízení tento členský stát uvádí tři žalobní důvody, z nichž první vychází ze zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality, druhý z porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a třetí z porušení povinnosti udržovat konkurenceschopnost hospodářství Unie stanovené v čl. 151 druhém pododstavci SFEU.

- 131 Polská republika na podporu své žaloby (věc C-553/20) znějící na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 uvádí pět žalobních důvodů, z nichž první vychází z porušení zásady proporcionality stanovené v čl. 5 odst. 4 SEU, druhý z porušení zásady právní jistoty, třetí z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, čtvrtý z porušení článku 94 SFEU a pátý z porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny.
- 132 Je třeba postupně posoudit návrhová žádání uvedená v žalobách znějících na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d), čl. 1 bodu 6 písm. c), čl. 2 bodu 2 a článku 3 nařízení 2020/1054.

2. K článku 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054

- 133 Litevská republika (věc C-541/20), Bulharská republika (věc C-543/20), Rumunsko (věc C-546/20) a Polská republika (věc C-553/20) se na podporu svých žalob znějících na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 dovolávají v podstatě porušení:
- zásady proporcionality (první až třetí část čtvrtého žalobního důvodu Litevské republiky, druhý žalobní důvod Bulharské republiky, druhá část prvního žalobního důvodu Rumunska a první žalobní důvod Polské republiky);
 - zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace (druhá část druhého žalobního důvodu Litevské republiky, první část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a druhá část třetího žalobního důvodu Rumunska);
 - zásady právní jistoty (čtvrtá část čtvrtého žalobního důvodu Litevské republiky, třetí žalobní důvod Bulharské republiky a druhý žalobní důvod Polské republiky);
 - volného pohybu občanů Unie podle čl. 21 odst. 1 SFEU a článku 45 Listiny (druhá část prvního žalobního důvodu Bulharské republiky);
 - fungování vnitřního trhu podle článku 26 SFEU (první část druhého žalobního důvodu Litevské republiky);
 - volného pohybu pracovníků podle článku 45 SFEU (první žalobní důvod Litevské republiky a první část prvního žalobního důvodu Bulharské republiky);
 - svobody usazování podle článku 49 SFEU (druhý žalobní důvod Rumunska);
 - pravidel unijního práva týkajících se společné dopravní politiky podle čl. 91 odst. 2 SFEU (druhá část prvního žalobního důvodu Rumunska, vycházejícího z porušení zásady proporcionality, a třetí žalobní důvod Polské republiky) a článku 94 SFEU (druhá část prvního žalobního důvodu Rumunska, vycházejícího z porušení zásady proporcionality, a čtvrtý žalobní důvod Polské republiky) a
 - pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí (třetí žalobní důvod Litevské republiky a pátý žalobní důvod Polské republiky).

a) K přípustnosti

1) Argumentace účastníků řízení

- 134 Ve věci C-543/20 Rada vyjádřila pochybnosti o přípustnosti návrhového žádání Bulharské republiky znějícího na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, neboť toto návrhové žádání ve skutečnosti nesměruje proti platnosti tohoto ustanovení, ale k vyjasnění jeho výkladu.
- 135 Rada v této souvislosti připomíná, že předpis sekundárního unijního práva musí být v nejvyšší možné míře vykládán v souladu s ustanoveními Smluv. Upozorňuje, že v projednávané věci by podle Bulharské republiky mohl být čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vykládán tímto souladným způsobem, v důsledku čehož by Soudní dvůr v takovém případě nemusel zkoumat žalobní důvody uvedené na podporu jejího návrhového žádání. Buď by tedy výklad, který tento členský stát upřednostňuje, byl správný, a v takovém případě by nebyla zpochybněna platnost tohoto ustanovení, nebo by tento výklad byl nesprávný, protože by existoval jiný výklad, který by byl v souladu se Smlouvami, a v takovém případě by všechny uplatněné žalobní důvody musely být zamítnuty jako neopodstatněné.
- 136 Není přijatelné, aby členský stát využíval svého výsadního postavení podle článku 263 SFEU ke zpochybňování legality legislativních aktů unijního práva pouze za účelem vyjasnění jejich významu tím, že Soudnímu dvoru předkládá různé výklady a žádá, aby některé z nich odmítl. Stejně jako článek 267 SFEU nelze ani článek 263 SFEU použít k položení hypotetických otázek Soudnímu dvoru.
- 137 Bulharská republika se domnívá, že návrhové žádání obsažené v její žalobě znějící na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 je přípustné.

2) Závěry Soudního dvora

- 138 Z výkladu článku 263 ve spojení s článkem 264 SFEU vyplývá, že žaloba podaná na základě prvního z těchto ustanovení, jejímž předmětem je zrušení některého z aktů uvedených v jeho prvním pododstavci, musí mít za cíl zrušení tohoto aktu. Z toho vyplývá, že žaloba, jejíž petit směřuje k tomu, aby Soudní dvůr podal výklad takového aktu, nemá oporu v článku 263 SFEU a musí být odmítnuta jako nepřípustná.
- 139 Nicméně pokud se účastník řízení domáhá na základě článku 263 SFEU zrušení unijního aktu a ve své žalobě uvede, jak to vyžaduje čl. 21 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 120 písm. c) jednacího řádu, žalobní důvody a argumenty, jichž se dovolává na podporu své žaloby, jakož i stručný popis těchto žalobních důvodů, musí Soudní dvůr nezbytně a nezávisle na jakémkoliv návrhu žalobce v tomto smyslu ověřit správnost výkladu napadeného aktu, který je předpokladem těchto žalobních důvodů a argumentů. Pokud totiž Soudní dvůr přijme jiný výklad tohoto aktu, může to být dostatečným důvodem pro jejich zamítnutí jako neopodstatněných.
- 140 V projednávané věci žaloba podaná Bulharskou republikou ve věci C-543/20 jasně a přesně uvádí žalobní důvody a argumenty uplatněné na podporu jejího návrhového žádání znějícího na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, jakož i stručný popis těchto žalobních důvodů. Z této žaloby tedy vyplývá, že cílem žaloby podané v projednávané věci je zpochybnit legalitu tohoto ustanovení na základě článku 263 SFEU v souladu s požadavky stanovenými v čl. 21 prvním pododstavci statutu Soudního dvora Evropské unie a v čl. 120 písm. c) jednacího řádu.

- 141 Kromě toho ze znění této žaloby vyplývá, že žalobní důvody a argumenty uváděné Bulharskou republikou vycházejí z předpokladu, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 musí být vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení ukládá řidičům za účelem toho, aby mohli čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, vrátit se každé tři nebo čtyři týdny buď do provozovny zaměstnavatele, nebo do místa svého bydliště, aniž stanoví možnost pro řidiče, aby si sami zvolili místo, kde chtějí tuto dobu odpočinku strávit.
- 142 Posouzení těchto žalobních důvodů a argumentů proto vyžaduje, aby Soudní dvůr ověřil, zda je výklad čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 uvedený v předchozím bodě, z něhož tyto žalobní důvody a argumenty vycházejí, správný.
- 143 Bulharská republika sice sama v úvodní části své žaloby jednak připouští, že toto ustanovení lze vykládat i tak, že neukládá řidičům takovou povinnost vrátit se na jedno ze dvou míst v něm uvedených, přičemž tito řidiči si pak mohou svobodně zvolit, zda využijí běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v místě, které si přejí, a zadruhé, že pokud by Soudní dvůr přijal takový výklad, nebylo by třeba zkoumat žalobní důvody a argumenty předložené na podporu její žaloby, vycházející z porušení základních svobod pohybu pracovníků a občanů Unie, jakož i zásad proporcionality, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Tato okolnost však neodůvodňuje odmítnutí žaloby jako nepřípustné. V každém případě je totiž Soudní dvůr povinen ověřit, zda je výklad tohoto ustanovení, který tvoří základ těchto žalobních důvodů a argumentů, opodstatněný.
- 144 Námitku nepřípustnosti vznesenou Radou proti návrhovému žádání Bulharské republiky znějícímu na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 je tedy třeba zamítnout.

b) K věci samé

- 145 Z argumentů, které uvedly Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika na podporu svých žalob znějících na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, vyplývá, že žalobní důvody, které tyto členské státy uplatnily, vycházející z porušení zásady proporcionality, zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, základních svobod zaručených Smlouvou o FEU a ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se ochrany životního prostředí, vycházejí z předpokladu, že toto ustanovení musí být vykládáno ve smyslu uvedeném v bodě 141 tohoto rozsudku, tedy tak, že ukládá řidičům povinnost vracet se každé tři nebo čtyři týdny do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště, čímž je zbavuje možnosti zvolit si místo, kde chtějí strávit svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 146 Avšak vzhledem k tomu, že Litevská republika, Bulharská republika a Polská republika vytýkají unijnímu normotvůrci v tomto ohledu porušení zásady právní jistoty z důvodu nedostatečné jasnosti čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je třeba nejprve přezkoumat žalobní důvody a argumenty vycházející z porušení této zásady.

1) K porušení zásady právní jistoty

i) Argumentace účastníků řízení

- 147 Litevská republika ve čtvrté části svého čtvrtého žalobního důvodu, vycházejícího z porušení zásady proporcionality, Bulharská republika ve svém třetím žalobním důvodu a Polská republika ve svém druhém žalobním důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady právní jistoty z důvodu nejasnosti ohledně jeho přesné působnosti.
- 148 Zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a s předvídatelnými účinky, tak aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních stavech a vztazích, které vyplývají z unijního právního řádu. Je sice přípustné, aby právní úprava byla neurčitá, obsahovala abstraktní pojmy nebo poskytovala prostor pro uvážení, avšak je to za podmínky, že nevede ke svévoli a lze ji vyjasnit judikaturou, přičemž tak tomu v projednávané věci není.
- 149 Bulharská republika a Polská republika se na prvním místě domnívají, že samotná povaha povinností řidičů nebo dopravců není jasně definována. Znění čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 ponechává značné pochybnosti o tom, zda si řidiči mohou vybrat, že budou čerpat týdenní dobu odpočinku na jiném místě než na dvou místech uvedených v tomto ustanovení, zda za splnění povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení odpovídají řidiči nebo dopravci, a pokud dopravci, zda jsou tyto podniky povinny pouze poskytnout řidiči volno a zajistit mu dopravu, aby mohl čerpat dobu odpočinku na jednom ze dvou uvedených míst, nebo zda jsou rovněž odpovědné za zajištění toho, aby se řidič na jedno z těchto míst skutečně dostavil, což patrně vyplývá z bodu 14 odůvodnění tohoto nařízení, který odkazuje na dodržování povinností dopravce ohledně toho, že „plní své povinnosti týkající se organizace pravidelného návratu“.
- 150 Litevská republika a Bulharská republika se domnívají, že jediný výklad čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, který je v souladu se základními svobodami řidičů a s cílem zlepšit pracovní podmínky, spočívá v tom, že toto ustanovení nevyžaduje, aby se řidič vrátil do místa svého bydliště nebo do členského státu, v němž je usazen jeho zaměstnavatel, ale že dopravce musí organizovat práci řidiče tak, aby neohrozil jeho svobodu volby čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v místě, které si přeje. Podle Bulharské republiky by však i v případě, že toto ustanovení má takový rozsah, měl mít zaměstnavatel takovou povinnost pouze tehdy, pokud řidič projeví přání vrátit se na jedno z těchto dvou míst.
- 151 Na druhém místě se Litevská republika a Polská republika domnívají, že je velmi obtížné určit způsob, jakým musí dopravce skutečně splnit povinnost stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054. Litevská republika v tomto ohledu tvrdí, že unijní normotvůrce neupřesnil, jak má být tato povinnost v praxi dodržována. Nejsou tedy upřesněny ani podmínky pro návrat řidiče, jako jsou náklady a doklad o návratu, ani postup pro případ odmítnutí návratu a jeho důsledky z hlediska sankcí pro zaměstnavatele, a případně pro zaměstnance. Stejně tak nebyl jasně definován pojem „bydliště“ řidiče. Zejména není jasné, zda se řidič ze třetí země musí vrátit do jeho třetí země nebo do místa dočasného pobytu v dotyčném členském státě, a obecně je nejisté, zda se tento pojem vztahuje na dotyčný členský stát nebo na konkrétní adresu bydliště. Všechny tyto nejasnosti znemožňují jednotné uplatňování nařízení 2020/1054. Polská republika tvrdí, že nařízení neumožňuje určit, jakým způsobem má dopravce donutit řidiče, aby využil možnosti návratu, kterou mu nabízí. Stejně tak není jasná otázka, jaké vozidlo má být za tímto účelem použito. Článek 1 bod 6 písm. d) uvedeného nařízení tak může dopravcům ukládat povinnosti, které nemohou v žádném případě splnit, aniž poruší individuální svobodu pracovníků.

- 152 Na třetím místě Polská republika tvrdí, že otázka, zda návratu do bydliště nesmí předcházet návrat do provozovny, rovněž vyvolává značné pochybnosti. S ohledem na znění čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 totiž není jasné, zda podnik tím, že umožňuje řidičům vrátit se přímo do místa jejich bydliště, plní povinnost zaručit jim dobu odpočinku, vzhledem k tomu, že řidič svou „týdenní dob[u] odpočinku začíná“ v provozovně zaměstnavatele. Tato nejasnost by mohla vést k tomu, že dopravci poskytnou řidičům dopravní prostředek do provozovny zaměstnavatele a pouze poté do místa jejich bydliště, což by pro řidiče žijící daleko od této provozovny znamenalo horší kvalitu odpočinku.
- 153 Na čtvrtém místě se Polská republika domnívá, že není jasné, zda za tachograf, jehož záznamy představují důkaz požadovaný čl. 8 odst. 8a třetím pododstavcem nařízení č. 561/2006, jak byl do tohoto nařízení vložen čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, lze považovat tachograf z vozidla, kterým se řidič vrátil do provozovny nebo do svého bydliště, nebo tachograf z vozidla, které řidič běžně používá. V souladu s čl. 33 odst. 2 nařízení č. 165/2014 by měly být údaje zaznamenané pomocí tachografů uchovávány po dobu nejméně jednoho roku. Na základě bodu 14 odůvodnění nařízení 2020/1054 by však dopravce mohl k prokázání splnění povinnosti stanovené v čl. 1 bodu 6 písm. d) uvedeného nařízení použít i jiné dokumenty, přičemž čl. 8 odst. 8a nařízení č. 561/2006 nestanoví, jak dlouho musí být tyto dokumenty uchovávány.
- 154 Je sice pravda, že členské státy mohou za určitých podmínek přijmout prováděcí opatření k unijnímu právu, nařízení by však měla dostatečně přesně stanovit obsah těchto vnitrostátních opatření. To však není případ ustanovení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, které příslušným vnitrostátním orgánům poskytuje příliš široký prostor pro uvážení nebo umožňuje příliš širokou škálu různorodých vnitrostátních řešení. Cílem tohoto nařízení je však právě zvýšení právní jistoty pokud jde o povinnosti dopravců. Tyto povinnosti by proto měly být taxativně a nezpochybnitelně vymezeny v přímo použitelném unijním aktu, aby bylo zajištěno jednotné uplatňování unijního práva na vnitřním trhu. Naopak vyjasňování ustanovení tohoto nařízení různými členskými státy povede k rozdílnému uplatňování v rámci členských států, čímž se zvýší právní nejistota.
- 155 Na pátém místě se Bulharská republika domnívá, že o právní nejistotě, kterou vyvolává čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054, svědčí protichůdné výklady, které vyplývají jak z důvodové zprávy předložené Radou v prvním čtení v průběhu legislativního postupu, tak z vysvětlení poskytnutých Parlamentem v průběhu tohoto postupu ohledně pozměňovacího návrhu, který nakonec nebyl přijat. Potvrzují to i prohlášení Komise v reakci na žádosti o vysvětlení od zástupců odvětví dopravy, jakož i v dokumentech „Otázky a odpovědi“ týkajících se zejména nařízení 2020/1054 [*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*] („Balíček mobility I – Předpisy v sociální oblasti – Doba řízení a odpočinku – Otázky a odpovědi – Části 1 a 2“), 25. listopadu 2020 a 21. dubna 2021], které obsahují pokyny, jež nejsou v žádném případě závazné.
- 156 Na šestém místě Bulharská republika zdůrazňuje, že při nedostatku právní jistoty nelze vyloučit, že místní orgány nebo občané Unie mohou čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vykládat tak, že ukládá řidičům povinnost vracet se každé tři nebo čtyři týdny do místa svého bydliště nebo do členského státu, v němž je usazen jejich zaměstnavatel. Například ze zprávy belgické policie vyplývá, že dopravci byla uložena pokuta jen proto, že se kontrolovaný řidič nevrátil po třinácti týdnech, přičemž se neposuzovalo, zda se rozhodl strávit běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku jinde, ačkoli se mohl vrátit do místa svého bydliště nebo do členského státu, v němž je usazen jeho zaměstnavatel.

157 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 158 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní pravidla byla jasná a přesná a jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné, zejména pokud mohou vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. Uvedená zásada zejména vyžaduje, aby právní úprava umožnila dotčeným osobám přesně se seznámit s rozsahem povinností, které jim ukládá, a aby tyto osoby měly možnost jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti, a postupovat podle toho (rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 223 a citovaná judikatura).
- 159 Tyto požadavky však nelze chápat tak, že brání tomu, aby unijní normotvůrce v normě, kterou přijme, použil abstraktní právní pojem, ani tak, že vyžadují, aby taková abstraktní norma uváděla jednotlivé konkrétní situace, ve kterých se uplatní, jelikož normotvůrce je nemůže předem všechny určit (rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 224 a citovaná judikatura).
- 160 Není tedy nutné, aby legislativní akt sám uváděl upřesnění technické povahy, jelikož je přípustné, aby unijní normotvůrce použil obecný právní rámec, který lze případně dále upřesnit (rozsudek ze dne 30. ledna 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, bod 32 a citovaná judikatura).
- 161 Skutečnost, že legislativní akt přiznává posuzovací pravomoc orgánům pověřeným jeho provedením, jako taková tedy neodporuje požadavku předvídatelnosti, pokud jsou rozsah a pravidla výkonu takové posuzovací pravomoci dostatečně jasně vymezena vzhledem ke stanovenému legitimnímu cíli, aby byla poskytnuta přiměřená ochrana proti svévoli (rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 225 a citovaná judikatura).
- 162 Zásada právní jistoty s sebou nenese povinnost zachovávat právní řád neměnný v čase, neboť unijní normotvůrce může v rámci svého prostoru pro uvážení změnit existující právní úpravu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. června 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, bod 50).
- 163 S ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit, zda je čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 v souladu se zásadou právní jistoty.
- 164 V této souvislosti je třeba připomenout, že toto ustanovení vkládá do článku 8 nařízení č. 561/2006 odstavec 8a, který se skládá ze tří pododstavců.
- 165 Podle prvního pododstavce musí dopravci organizovat práci řidičů tak, aby se mohli v průběhu každých čtyř po sobě následujících týdnů vrátit do provozovny zaměstnavatele nebo do svého bydliště, aby zde mohli začít nebo strávit běžnou týdenní dobu odpočinku nebo případně náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 166 Druhý pododstavec stanoví, že pokud řidič čerpal dvě po sobě jdoucí zkrácené týdenní doby odpočinku v souladu s čl. 8 odst. 6 nařízení č. 561/2006 ve znění čl. 1 bodu 6 písm. a) nařízení 2020/1054 organizuje dopravce práci řidiče takovým způsobem, aby se řidič mohl vrátit v průběhu třetího týdne, aby čerpal běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.

- 167 Konečně podle třetího pododstavce musí dopravce dokumentovat plnění této povinnosti a uchovávat dokumentaci ve svých prostorách, aby ji mohl předložit na žádost kontrolních orgánů.
- 168 Pokud jde na prvním místě o tvrzení Litevské republiky, Bulharské republiky a Polské republiky, že čl. 8 odst. 8a nařízení č. 561/2006, vložený čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, neumožňuje pochopit, zda je povinnost stanovená v tomto ustanovení uložena řidičům nebo dopravcům a zda si řidiči mohou pro zahájení nebo čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku svobodně zvolit jiné místo než provozovnu zaměstnavatele nebo své bydliště, je třeba uvést, že jak vyplývá ze znění čl. 8 odst. 8a nařízení č. 561/2006, zejména z výrazu „dopravce organizuje“ uvedeného v jeho prvních dvou pododstavcích a „dopravce dokumentuje plnění této povinnosti“ uvedeného v jeho třetím pododstavci, nejsou ustanovení čl. 8 odst. 8a určena řidičům, ale dopravcům, kterým ukládají povinnost organizovat práci řidiče tak, aby tento řidič, jak vyplývá z výrazu „mohl“ použitého v prvních dvou pododstavcích, měl možnost se každé tři nebo čtyři týdny možnost vrátit buď do provozovny zaměstnavatele, nebo do místa svého bydliště, aby zde mohl začít nebo strávit běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 169 Jak uvedl generální advokát v bodě 126 svého stanoviska, čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 tak ukládá dopravcům povinnost organizovat práci řidičů v tom smyslu, že tyto podniky musí jako zaměstnavatelé umožnit řidičům, s využitím všech prostředků, které mají v rámci pracovního poměru se svými řidiči k dispozici, návrat řidičů během jejich pracovní doby na jedno ze dvou míst uvedených v tomto ustanovení, a sice do provozovny zaměstnavatele nebo místa bydliště řidiče, přičemž tato povinnost je navíc omezena pouze na jedno z těchto dvou míst, a nevztahuje se tedy na jiná místa.
- 170 Povinností uvedenou v předchozím bodě však není dotčena svoboda řidiče rozhodnout se, že bude čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku kdekoli si přeje.
- 171 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 neukládá řidičům žádnou povinnost, pokud jde o místo, kde čerpají běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Ačkoli toto ustanovení, jak potvrzuje bod 8 odůvodnění nařízení 2020/1055, zaručuje řidičům „právo“ vrátit se na jedno ze dvou konkrétních míst uvedených v tomto ustanovení, aby mohli začít nebo strávit dobu odpočinku, neukládá jim v tomto ohledu žádnou povinnost. Nevyžaduje proto, aby se řidiči za všech okolností vraceli do provozovny svého zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, a ponechává jim možnost zvolit si pro běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku jakékoliv místo, které si přejí.
- 172 Rozsah, který je třeba přisoudit povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je navíc potvrzen bodem 14 odůvodnění tohoto nařízení, který stanoví, že aby se zabránilo příliš dlouhému pobytu řidičů mimo místo bydliště, musí dopravci organizovat práci řidičů tak, aby jim „umožnili“ dojet do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště každé tři nebo čtyři týdny, přičemž výslovně stanoví, že řidiči „si mohou zvolit, kde svou dobu odpočinku stráví“.
- 173 Z toho vyplývá, že ačkoli čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 zachovává řidičům svobodu volby místa, kde chtějí začít nebo kde chtějí čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, unijní normotvůrce především a zásadně zajistil, aby na řidiče nebyl vyvíjen žádný nátlak, aby se zdánlivě rozhodli nevrátit se do provozovny svého zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště. Posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 49) v této souvislosti upozorňuje na obtíže řidičů při prokazování svobodné volby, když se rozhodnou využít dobu odpočinku ve vozidle.

- 174 Je třeba mít na paměti, že pracovník 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, body 44 a 45 a citovaná judikatura).
- 175 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 tedy na rozdíl od toho, co tvrdí Bulharská republika, nelze vykládat v tom smyslu, že umožňuje zaměstnavateli zprostit se povinnosti organizovat práci svých řidičů, aby jim umožnil návrat, z toho důvodu, že se předem a obecně vzdali práva, které jim toto ustanovení přiznává, na čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku v místě, které si přejí.
- 176 Jak Rada správně poukázala, čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 tak doplňuje čl. 9 odst. 2 a 3 nařízení č. 561/2006, jehož obsah nebyl v podstatě změněn čl. 1 bodem 8 písm. b) nařízení 2020/1054 a z něhož vyplývá, že pokud řidič opustí vozidlo na jiném místě, než je jeho bydliště nebo provozovna zaměstnavatele, doba strávená cestou k tomuto vozidlu a zpět se v zásadě nepovažuje za součást doby odpočinku. V této souvislosti čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nyní zaručuje řidičům na základě čl. 9 odst. 2 a 3 nařízení č. 561/2006 právo vrátit se na jedno z těchto dvou míst a začít nebo strávit tam svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Vzhledem k tomu, že doba potřebná k tomuto návratu není dobou odpočinku, ale pracovní dobou, je zaměstnavatel povinen uhradit veškeré náklady spojené s uvedeným návratem.
- 177 Z toho vyplývá, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 ukládá dopravcům povinnost organizovat práci svých řidičů tak, aby jim umožnili navrátit se podle potřeby každé tři nebo čtyři týdny do provozovny podniku nebo do místa bydliště, aby zde mohli začít nebo strávit běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 178 Aby nedošlo k narušení účinnosti práva řidiče na návrat na jedno z míst uvedených v předchozím bodě, ukládá toto ustanovení dopravci v zásadě také povinnost zorganizovat návrat řidiče na náklady dopravce, pokud se řidič nerozhodne nenavrátit se, aby zde zahájil nebo strávil svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Dopravce proto není povinen podniknout nezbytné kroky k zorganizování návratu konkrétního řidiče, pokud tento řidič dopravce informoval, že si nepřeje navrátit se na jedno z těchto míst.
- 179 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 tedy na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, neukládá dopravcům, aby nutili řidiče skutečně čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v místě jejich bydliště, neboť zaměstnavatel nemůže stanovit místo, kde má jeho zaměstnanec tuto dobu odpočinku čerpat, a tím spíše nemůže kontrolovat činnosti, které řidič vykonává, když nepracuje.
- 180 Z toho rovněž vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Litevská republika, nelze ani sankcionovat řidiče v případě, že odmítne strávit běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v místě svého bydliště, ani dopravce v případě, že se řidič nevrátí na jedno z míst uvedených v tomto ustanovení, pokud je tento podnik schopen prokázat, že se řidič svobodně rozhodl nevyužít možnosti návratu, kterou hodlal zorganizovat.
- 181 Pokud jde na druhém místě o argument Litevské republiky a Polské republiky, který vychází z toho, že v nařízení 2020/1054 chybí podrobnosti týkající se praktického provádění povinnosti stanovené v čl. 1 bod 6 písm. d) uvedeného nařízení spočívající v umožnění návratu řidičů, zejména organizace tohoto možného návratu ze strany dopravců, je třeba uvést, že, v souladu

s judikaturou uvedenou v bodě 159 tohoto rozsudku zásada právní jistoty nebrání tomu, aby unijní normotvůrce v rámci ustanovení, které přijímá, použil abstraktní právní pojem, a nevyžaduje, aby takové abstraktní ustanovení uvádělo různé konkrétní situace, v nichž se může uplatnit, pokud tento normotvůrce nemůže všechny tyto situace určit předem.

- 182 Dodržení zásady právní jistoty tedy nevyžaduje, aby unijní normotvůrce vymezil všechny konkrétní způsoby provádění ustanovení legislativního aktu nebo aby předvídal všechny konkrétní situace, na které se tato ustanovení mohou vztahovat, neboť tento normotvůrce je oprávněn, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 160 tohoto rozsudku, použít v zájmu flexibility a v souladu se zásadou proporcionality obecný právní rámec, který může být později upřesněn.
- 183 Unijnímu normotvůrci proto nelze vytýkat, že v ustanovení s obecnou působností, jako je čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054, neupřesnil veškerá praktická opatření týkající se organizace práce, pokud jde o možný návrat řidičů, zejména opatření týkající se dopravních prostředků, které řidiči mohou k tomuto návratu použít. Takové podrobnosti by narušily flexibilitu, kterou unijní normotvůrce zamýšlel umožnit dopravcům jakožto zaměstnavatelům, aby v rámci pracovního poměru uzavřeného se svými řidiči sami rozhodovali o praktickém způsobu výkonu odpovídajících práv řidičů v závislosti na konkrétní situaci. Nemá-li být tento požadavek flexibility opomenut, nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že v takovém obecně použitelném ustanovení nevysvětlil, jakým způsobem musí dopravci sladit povinnost stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 s respektováním svobody volby řidičů místa, kde chtějí čerpat běžnou nebo náhradní dobu týdenního odpočinku, neboť taková pravidla závisí na každém jednotlivém případě.
- 184 Stejně tak je třeba odmítnout argument Litevské republiky, že výraz „bydliště“ není jasné definován. S ohledem na obvyklý význam těchto pojmů a na ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž je místo „bydliště“ určeno místem, kde se nachází obvyklé centrum zájmů dotčené osoby (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. listopadu 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, bod 37, a ze dne 11. září 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, bod 26 a citovaná judikatura), je třeba konstatovat, že tento pojem se jasné a přesně vztahuje na konkrétní místo, a nikoli na území členského státu jako celek, jak uvádí Litevská republika.
- 185 Pokud jde o specifickou situaci řidičů ze třetích zemí, nelze ani tvrdit, že by skutečnost, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 tuto situaci výslovně neupravuje, znamenala porušení zásady právní jistoty, neboť podle tohoto ustanovení musí dopravci umožnit těmto řidičům návrat během pracovní doby buď do místa jejich bydliště nacházejícího se ve třetí zemi, nebo do provozovny zaměstnavatele nacházející se na území Unie.
- 186 Na třetím místě nelze přijmout konkrétnější argument, který v této souvislosti uvedla Polská republika a podle něhož se zdá, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 ukládá dopravcům povinnost zajistit, aby se řidiči mohli nejprve vrátit do provozovny zaměstnavatele a teprve poté se mohli vrátit do místa svého bydliště, čímž je zbavuje možnosti vrátit se přímo do tohoto místa. Ze znění tohoto ustanovení vykládaného ve světle bodu 14 odůvodnění nařízení je zřejmé, že řidiči musí mít možnost vrátit se na první „nebo“ druhé z těchto dvou konkrétních míst, aby tam mohli začít nebo strávit svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Údajné praktické komplikace spojené s požadavkem, aby se řidič nejprve vrátil do provozovny zaměstnavatele a teprve poté se mohl vrátit do místa bydliště, jsou tedy důsledkem nesprávného výkladu tohoto ustanovení ze strany tohoto členského státu.

- 187 Je sice pravda, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nevyžaduje, aby se řidiči nejprve vrátili do provozovny zaměstnavatele a teprve poté se podle svého přání vrátili do místa bydliště, nezakazuje ale dopravci jakožto zaměstnavateli požadovat po řidičích, které zaměstnává, aby se nejprve vrátili do této provozovny, pokud je tato povinnost uložena během pracovní doby, přičemž tato povinnost týkající se pracovní doby spadá do působnosti práva rozhodného pro pracovní poměr mezi tímto podnikem a jeho řidiči.
- 188 Případná povinnost vrátit se nejprve do provozovny zaměstnavatele navíc nijak nezabavuje dotčené řidiče práva zvolit si místo, kde chtějí po případném splnění pokynu zaměstnavatele vrátit se do této provozovny, a splnit tak povinnost, která jim vyplývá z pracovního poměru uzavřeného s tímto zaměstnavatelem, čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 189 Pokud jde na čtvrtém místě o tvrzení Polské republiky, že čl. 8 odst. 8a třetí pododstavec nařízení č. 561/2006, který byl do tohoto nařízení vložen čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je nejasný pokud jde o způsob, jakým musí dopravci doložit splnění povinnosti stanovené v tomto ustanovení, je třeba uvést, že podle bodu 14 odůvodnění tohoto nařízení může být tato důkazní povinnost splněna jak prostřednictvím záznamů tachografů, tak prostřednictvím seznamů služeb řidičů nebo jinou dokumentací.
- 190 Z toho vyplývá, jak uvedl generální v bodě 140 svého stanoviska, že unijní normotvůrce měl v úmyslu poskytnout dopravcům určitou míru flexibility tím, že jim poskytl možnost prokázat, a to s využitím jakékoli relevantní dokumentace, jak splnění povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, tak i způsob, jakým byla tato povinnost případně v daném případě sladěna s volbou řidiče čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku jinde než v místě svého bydliště. Tato flexibilita je navíc v souladu s flexibilitou, kterou unijní normotvůrce nabízí dopravcům, pokud jde o samotnou organizaci návratu řidiče.
- 191 V tomto ohledu skutečnost, že čl. 8 odst. 8a třetí pododstavec nařízení č. 561/2006, který byl do tohoto nařízení vložen čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, blíže neurčuje způsob, a zejména dokumenty, kterými mohou dopravci prokázat splnění povinnosti stanovené v tomto ustanovení, neznamená, že toto ustanovení není v souladu se zásadou právní jistoty.
- 192 Především požadavky vyplývající ze zásady právní jistoty nelze chápat, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 159 tohoto rozsudku, jako požadavek, aby pravidlo upřesňovalo různé konkrétní okolnosti, za nichž se může použít, pokud unijní normotvůrce nemůže všechny tyto okolnosti určit předem. Takové ustanovení, jako je ustanovení čl. 8 odst. 8a třetího pododstavce nařízení č. 561/2006, vložené čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, které se vztahuje na množství různých situací, proto nemusí specifikovat ani podrobně upravovat všechny situace, na které se má vztahovat.
- 193 Dále je třeba připomenout, pokud jde o záznamy tachografů, které podle bodu 14 odůvodnění nařízení 2020/1054 mohou představovat relevantní důkaz, že nařízení č. 165/2014, ve znění článku 2 nařízení 2020/1054, samo obsahuje soubor zvláštních ustanovení, jejichž cílem je zajistit soulad s ustanoveními nařízení č. 561/2006, přičemž Komise je podle čl. 2 bodu 8 písm. a) nařízení 2020/1054 odpovědná za přijetí podrobných ustanovení pro jednotné uplatňování povinnosti zaznamenávat a uchovávat určité údaje týkající se pracovní doby.
- 194 Dále, pokud se ukáže, že je nezbytné dále upřesnit některá praktická opatření pro provádění povinností dopravců podle čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, například opatření týkající se prokazování souladu s tímto ustanovením, je třeba připomenout, že článek 18 nařízení

č. 561/2006, který nebyl nařízením 2020/1054 změněn, výslovně zmocňuje členské státy, aby v souladu s čl. 291 odst. 1 SFEU přijaly opatření nezbytná k uplatňování nařízení č. 561/2006. Z ustálené judikatury vyplývá, že členské státy mohou přijmout prováděcí opatření k nařízení, pokud tím nenaruší jeho přímou použitelnost, nezastřou jeho povahu aktu unijního práva a upřesní-li prostor pro uvážení, který jim toto nařízení svěruje, za podmínky, že nepřekročí meze stanovené ustanoveními tohoto nařízení (rozsudek ze dne 12. dubna 2018, Komise v. Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 28 a citovaná judikatura).

- 195 Konečně vzhledem k neexistenci přesných pravidel na unijní nebo na vnitrostátní úrovni o způsobu, jakým musí dopravci prokázat, že plní svou povinnost podle čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je na těchto podnicích, aby si jako zaměstnavatelé samy zvolily, v rámci flexibility, kterou jim nabízí unijní normotvůrce, spolehlivou a účinnou metodu s využitím všech prostředků, které mají k dispozici v rámci pracovního poměru uzavřeného s jejich řidiči a které jsou způsobilé zajistit splnění důkazního požadavku týkajícího se této povinnosti (obdobně viz rozsudek ze dne 30. ledna 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, bod 33 a citovaná judikatura).
- 196 Pokud jde na pátém místě o argument Bulharské republiky založený na určitých indiciích vyplývajících z legislativního postupu, stačí konstatovat, že ani vysvětlení Parlamentu týkající se pozměňovacích návrhů zamítnutých v průběhu tohoto postupu, ani vysvětlení Rady uvedená v důvodové zprávě k návrhu nařízení „o pracovní době“, které představují mezitímní akty přijaté orgány Unie za účelem přípravy přijetí legislativního aktu, aniž definitivně stanoví postoj těchto orgánů, nemohou mít vliv na výklad čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054, jak vyplývá z konečného znění tohoto ustanovení přijatého unijním normotvůrcem. Z toho vyplývá, že tyto dokumenty nemohou založit právní nejistotu.
- 197 Totéž platí pro prohlášení Komise učiněná po přijetí nařízení 2020/1054, jako jsou prohlášení obsažená v dokumentech „Otázky a odpovědi“ týkajících se tohoto nařízení, uvedených v bodě 155 tohoto rozsudku, neboť tyto dokumenty, které mimochodem nejsou nijak neobvyklé, nemají žádnou právně závaznou povahu (obdobně viz rozsudek ze dne 12. dubna 2018, Komise v. Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 47). Tato prohlášení tedy nemohou prokázat, že čl. 1 bod 6 písm. d) uvedeného nařízení porušuje zásadu právní jistoty.
- 198 Konečně na šestém místě skutečnost tvrzená Bulharskou republikou, že belgická policie uložila pokutu pouze z toho důvodu, že se kontrolovaný řidič nevrátil po třinácti týdnech, aniž bylo jakkoli posouzeno, kde si zvolil běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, ačkoli tento řidič měl možnost vrátit se do místa svého bydliště nebo do členského státu, v němž je usazen jeho zaměstnavatel, nemůže, i kdyby byla prokázána, prokázat, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušuje zásadu právní jistoty. Takové porušení nelze rozumně vyvodit ze způsobu, jakým vnitrostátní orgány toto ustanovení v konkrétním případě použily.
- 199 V důsledku toho musí být čtvrtá část čtvrtého žalobního důvodu uplatněného Litevskou republikou, třetí žalobní důvod uplatněný Bulharskou republikou a druhý žalobní důvod uplatněný Polskou republikou zamítnuty jako neopodstatněné.
- 200 Z toho vyplývá, že ostatní žalobní důvody a argumenty, které Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika uvedly na podporu svých návrhových žádání znějících na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, musí být, jak první dva členské státy samy výslovně uznaly ve svých žalobách a na jednání před soudem, zamítnuty v rozsahu, v němž vycházejí z nesprávného předpokladu, že toto ustanovení ukládá řidičům povinnost navrátit se

každé tři nebo čtyři týdny do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, aniž jim umožňuje, aby si sami zvolili místo, kde chtějí čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.

2) *K porušení zásady proporcionality*

i) Argumentace účastníků řízení

- 201 Litevská republika v první až třetí části svého čtvrtého žalobního důvodu, Bulharská republika ve svém druhém žalobním důvodu, Rumunsko ve druhé části svého prvního žalobního důvodu a Polská republika ve svém prvním žalobním důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 202 Především tyto čtyři členské státy zpochybňují proporcionalitu povinnosti stanovené v tomto ustanovení jako takovou.
- 203 Zaprvé podle Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky tato povinnost není v souladu se zásadou proporcionality, neboť má negativní důsledky pro dopravce, zejména pokud jde o značné finanční náklady, které jim vznikají.
- 204 Tato povinnost s sebou ponese provozní náklady spojené s organizací návratu, jakož i ušlé příjmy související s dobou k návratu do členského státu usazení, během níž řidiči cestující bez nákladu nevykonají žádnou výdělečnou činnost, což povede k omezení obchodní činnosti a poklesu příjmů. Navíc požadavek, který dopravcům ukládá čl. 8 odst. 8a třetí pododstavec nařízení č. 561/2006, vložený čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, prokázat, jakým způsobem plní povinnost návratu řidiče, bude rovněž znamenat značné dodatečné náklady.
- 205 Většina dopravců jsou přitom malé a střední podniky, pro které jsou všechny takové náklady obzvláště vysoké. V tomto ohledu EHSV zdůraznil potřebu omezit tyto náklady a VR zase poukázal na to, že členské státy nacházející se na okraji Unie se do centra vnitřního trhu dostávají obtížněji. Kromě toho bylo předmětné ustanovení přijato v době hospodářské krize vyvolané pandemií covidu-19, což jeho negativní účinky ještě posiluje.
- 206 Zadruhé povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 není v souladu se zásadou proporcionality vzhledem k jejím negativním dopadům na řidiče.
- 207 Především podle Litevské republiky a Bulharské republiky tato povinnost porušuje tuto zásadu tak, že tím, že omezuje právo samotných řidičů zvolit si místo, kde chtějí trávit dobu odpočinku, a ovlivňuje tak jejich svobodu pohybu, představuje zjevně nepřiměřené opatření jdoucí nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle spočívajícího ve zlepšení podmínek odpočinku pracovníků. V tomto rámci Polská republika tvrdí, že tato povinnost je tak v rozporu s čl. 4 písm. f) nařízení č. 561/2006, podle něhož se rozumí „dobou odpočinku“ nepřerušovaná doba, během níž může řidič volně nakládat se svým časem. Tento členský stát dále rovněž tvrdí, že unijní normotvůrce v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 svévolně určil místa, kde jsou řidiči povinni trávit dobu odpočinku.
- 208 Dále Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika tvrdí, že vyšší počet cest, které s sebou nese povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, pro řidiče znamená další únavu, zejména pro ty, kteří jsou povinni vracet se do členských států

nacházejících se na okraji Unie. Nerovnováha vytvořená pro řidiče touto povinností má vzhledem k vyčerpání, které jim způsobí často se opakující návraty, dopad na jejich zdraví a pracovní schopnost. Tato situace bude mít negativní důsledky i pro bezpečnost silničního provozu. Kromě toho dotčené opatření není vhodné k dosažení cílů tohoto nařízení, kterými jsou zlepšení pracovních podmínek řidičů v Unii a bezpečnost silničního provozu.

- 209 Konečně Rumunsko tvrdí, že i když jedním z cílů nařízení 2020/1054, jak vyplývá z jeho bodu 1 odůvodnění, je přilákat kvalifikované pracovníky v oblasti silniční dopravy, nucené přemísťování dopravců v důsledku nákladů spojených s novou povinností vystavuje značný počet z nich tomu, že ztratí zaměstnání nebo se budou muset vystěhovat do jiného členského státu, aby mohli pokračovat ve výkonu činnosti, pro kterou mají kvalifikaci. Podle informací, které má Rumunsko k dispozici, více než 45 % dopravců usazených v tomto členském státě uvažuje o založení společnosti nebo dceřiné společnosti v jiných západoevropských členských státech nebo o přemístění své činnosti do těchto států, aby zmírnily negativní dopady opatření „balíčku mobility“. K těmto negativním účinkům dochází v odvětví, které má zásadní význam pro národní hospodářství, jelikož služby silniční nákladní dopravy patří mezi odvětví, která vytvářejí nejvýznamnější rumunský vývoz a podstatně přispívají k vyvážení národní obchodní bilance.
- 210 Zatřetí podle Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky není povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 v souladu se zásadou proporcionality vzhledem k jejím negativním dopadům na životní prostředí. Uvedená povinnost bude znamenat plánování dodatečných jízd pro odjezd a návrat tisíců řidičů denně. Zejména řidiči, kteří pocházejí ze zemí na okraji Unie, budou objektivně povinni cestovat na velmi dlouhé vzdálenosti, mnohem delší než jejich kolegové ze střední a západní Evropy, ve které se uskutečňuje podstatná část dopravy v rámci Unie. Návraty se kromě toho budou pravděpodobně uskutečňovat s menším nákladem nebo dokonce bez nákladu, čímž budou tisíce vozidel nuceny cestovat prázdné. Toto významné zvýšení počtu jízd podle nich povede ke zvýšení emisí oxidu uhličitého (CO₂) a bude mít významný dopad na životní prostředí.
- 211 Začtvrté Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika tvrdí, že existovaly alternativy méně omezující řidiče a dopravce. Svoboda řidičů totiž mohla být zachována upravením povinnosti dopravců zorganizovat návrat pouze v případě, kdy se řidič chce vrátit. Tímto způsobem by dopravcům nevznikaly nadměrné dodatečné náklady. Tato alternativa by zajistila větší flexibilitu, a tudíž přiměřenou ochranu práv řidiče. Polská republika navíc odkazuje na opatření v tomto smyslu, které navrhl v průběhu legislativního procesu výbor Parlamentu pro zaměstnanost a sociální věci.
- 212 Na druhém místě Rumunsko a Polská republika zpochybňují posouzení proporcionality opatření stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 provedené unijním normotvůrcem a zejména namítají, že nebylo provedeno posouzení dopadů, v rozporu s interinstitucionální dohodou, zejména jejími body 12 až 15, a to ve vztahu ke konečnému znění tohoto ustanovení. Unijní normotvůrce tedy neanalyzoval řadu okolností relevantních pro situaci, kterou má toto ustanovení upravovat.
- 213 Zaprvé Polská republika tvrdí, že unijní normotvůrce neposoudil to, zda plnění povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 přispěje k zesílení provozu. V praxi bude tato povinnost plněna za využití silniční dopravy, takže její dodržení bude znamenat 8 880 000 zpátečních cest v průběhu jednoho roku. Unijní normotvůrce mimoto nezohlednil značné vzdálenosti, které budou muset řidiči z členských států nacházejících se na okraj Unie za účelem splnění uvedené povinnosti urazit.

- 214 Zadruhé Polská republika tvrdí, že unijní normotvůrce neprovedl odpovídající analýzu dopadu povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 na bezpečnost řidičů. Unijní normotvůrce nezohlednil stanovisko EHSV k návrhu nařízení o „pracovní době“, v němž tento výbor vyjádřil politování nad tím, že navrhované změny nebyly doprovázeny důkladným posouzením bezpečnosti řidičů, cestujících nebo podmínek provozu v souvislosti s únavou řidičů. Rumunsko tvrdí, že při přijímání tohoto ustanovení nebyl zohledněn dopad opakovaných dlouhých jízd v krátkém časovém úseku na pracovníky.
- 215 Zatřetí Polská republika tvrdí, že konečné znění čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 ukládá na rozdíl od jeho původního znění dopravcům, aniž bylo v tomto ohledu provedeno posouzení dopadů, aby dokumentovali způsob, jakým plní povinnost, která je v něm stanovena, a uchovávali tuto dokumentaci, aby ji mohli předložit v případě kontroly. Tomuto typu zátěže mělo podle názoru tohoto členského státu předcházet vyčerpávající posouzení účinků s přihlédnutím ke skutečnosti, že dopravci jsou většinou malé a střední podniky.
- 216 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 217 Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika svými argumenty zpochybňují soulad čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 se zásadou proporcionality. Vzhledem k tomu, že Rumunsko a Polská republika navíc popírají, že by unijní normotvůrce vůbec analyzoval proporcionalitu tohoto ustanovení, je vhodné nejprve přezkoumat tento argument.
- *K tomu, zda unijní normotvůrce posoudil proporcionalitu čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054*
- 218 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že unijní normotvůrce musí být schopen před Soudním dvorem prokázat, že předmětný akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jeho posuzovací pravomoci. Za tímto účelem musí být přinejmenším schopen předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, na jejichž základě byl tento akt přijat a na nichž závisel výkon jeho posuzovací pravomoci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 116 a citovaná judikatura).
- 219 Za této situace má unijní normotvůrce široký prostor pro uvážení, a to nejen pokud jde o povahu a dosah ustanovení, která mají být přijata, ale také pokud jde o relevanci těchto základních údajů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 114 a citovaná judikatura).
- 220 V tomto ohledu podle ustálené judikatury forma, v níž jsou základní údaje uvedeny, není důležitá. Unijní normotvůrce může přihlédnout nejen k posouzení dopadů, ale i jakémukoli jinému zdroji informací (rozsudek ze dne 13. března 2019, Polsko v. Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 31 a citovaná judikatura).
- 221 Soudní dvůr tedy uvedl, že znění bodů 12 až 15 interinstitucionální dohody nevyplývá povinnost provést za všech okolností posouzení dopadů (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 82).

- 222 Interinstitucionální dohoda totiž v bodě 14 sice stanoví, že při posuzování legislativních návrhů Komise musí Parlament a Rada plně zohlednit posouzení dopadů provedené Komisí, avšak bod 12 téže dohody uvádí, že tato posouzení „jsou nástrojem, který má třem orgánům pomáhat přijímat informovaná rozhodnutí, ale nenahrazují politická rozhodnutí v rámci demokratického rozhodovacího procesu“. Parlament a Rada jsou sice tedy povinny zohlednit posouzení dopadů Komise, avšak nejsou vázány jejich obsahem, zejména pokud jde o úvahy, které jsou v nich obsaženy (rozsudek ze dne 21. března 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, bod 101 a citovaná judikatura).
- 223 Samotná skutečnost, že unijní normotvůrce přijal odlišné, případně striktnější opatření, než které bylo doporučeno po posouzení dopadu, nemůže prokázat, že unijní normotvůrce překročil meze toho, co bylo nezbytné k dosažení sledovaného cíle (rozsudek ze dne 21. března 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, bod 102 a citovaná judikatura).
- 224 Stejně tak z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud unijní normotvůrce pozměnil podstatné prvky návrhu předloženého Komisí, bod 15 interinstitucionální dohody mu neukládá žádnou závaznou povinnost aktualizovat posouzení dopadů provedené Komisí, neboť tento bod pouze stanoví možnost provést takovou aktualizaci, jestliže to Parlament a Rada „budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné“ (v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. března 2019, Polsko v. Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 43).
- 225 Z toho vyplývá, že ačkoli je vypracování posouzení dopadů fází legislativního postupu, která má zpravidla proběhnout, jakmile se očekává, že legislativní iniciativa bude mít významný hospodářský, environmentální nebo sociální dopad, nelze neprovedení posouzení dopadů kvalifikovat jako porušení zásady proporcionality, nachází-li se unijní normotvůrce ve zvláštní situaci vyžadující, aby od něho upustil, a má-li k dispozici dostatek informací, které mu umožňují posoudit přiměřenost přijímaného opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, body 84 a 85).
- 226 V tomto ohledu může unijní normotvůrce pro účely skutečného výkonu posuzovací pravomoci vzít během legislativního procesu v úvahu vědecké údaje i jiná dostupná zjištění, včetně vědeckých podkladů, které byly členskými státy použity na jednáních s Radou a které Rada sama nevlastní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 86 a citovaná judikatura). Unijní normotvůrce může rovněž přihlídnout k informacím, které jsou veřejně dostupné a k nimž má přístup každá zúčastněná osoba nebo podnik (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 39).
- 227 V projednávané věci je nesporné, že unijní normotvůrce měl při přijímání nařízení 2020/1054 k dispozici posouzení dopadů a že toto posouzení se týkalo zejména povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) uvedeného nařízení. Jakmile byly zjištěny negativní účinky na zdraví řidičů, pokud jde o stres a únavu, které vyplývají z dlouhého pobytu mimo místo bydliště, bylo provedeno posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 20), které doprovázelo návrh nařízení o „pracovní době“ a podrobně se zabývalo dopadem opatření, které by řidičům usnadnilo čerpání týdenní doby odpočinku v místě svého bydliště (část 1/2, s. 41, 55 a 63).
- 228 V této souvislosti čl. 1 bod 5 písm. c) tohoto návrhu stanovil, že do článku 8 nařízení č. 561/2006 se vkládá odstavec 8b, který stanoví, že dopravce musí organizovat práci svých řidičů tak, aby mohli strávit alespoň jednu běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v každém období tří po sobě jdoucích týdnů v místě svého bydliště.

- 229 Jak Polská republika správně uvádí na podporu svého argumentu, konečné znění povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, jak bylo přijato unijním normotvůrcem, nebylo předmětem dodatečného posouzení dopadů, ačkoli se liší od čl. 1 bodu 5 písm. c) návrhu nařízení o „pracovní době“.
- 230 Je však třeba připomenout, že v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 220 až 226 tohoto rozsudku nejen že unijní normotvůrce nemusí mít za všech okolností posouzení dopadů, ale navíc pro něj takové posouzení dopadů není závazné, a normotvůrce proto může přijmout i jiná opatření, než která jsou v něm uvedena. Samotná skutečnost, že v projednávané věci přijal unijní normotvůrce v nařízení 2020/1054 jiné ustanovení, než které navrhla Komise na základě posouzení sociálních dopadů, proto nemůže postačovat k prokázání toho, že tento normotvůrce nezkoumal proporcionalitu čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054.
- 231 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, nejsou tyto úvahy nijak zpochybněny interinstitucionální dohodou, zejména jejím bodem 15. Je sice pravda, že toto ustanovení uvádí, že „Parlament a Rada provedou posouzení dopadů ohledně svých podstatných změn návrhu Komise“, avšak bod 15 neobsahuje žádnou závaznou povinnost těchto orgánů, jak již bylo uvedeno v bodě 224 tohoto rozsudku, neboť pouze stanoví možnost provést takové posouzení dopadů, pokud podle jeho výslovného znění to Parlament a Rada „budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné“.
- 232 V každém případě je třeba jednak uvést, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 omezuje pravidlo, že se řidiči musí vracet každé tři týdny, jak uvedla Komise ve svém návrhu nařízení o „pracovní době“, na situaci, kdy řidič v souladu s odchylkou stanovenou v čl. 8 odst. 6 třetím pododstavci nařízení č. 561/2006, vloženém čl. 1 bodem 6 písm. a) nařízení 2020/1054, čerpal dvě po sobě jdoucí zkrácené týdenní doby odpočinku. Podle čl. 1 bodu 6 písm. d) tohoto nařízení je tedy navrácení řidičů každé čtyři týdny základním pravidlem.
- 233 Dále čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 stanoví, že dopravce může organizovat práci řidičů také tak, aby se mohli vrátit buď do místa svého bydliště, nebo do provozovny zaměstnavatele. Tato poslední možnost by měla, jak zdůraznila Rada, usnadnit splnění povinnosti stanovené v tomto ustanovení, zejména pokud, jak je uvedeno v bodě 185 tohoto rozsudku, řidič pobývá ve třetí zemi nebo v místě vzdáleném od provozovny zaměstnavatele.
- 234 Z toho vyplývá, že povinnost provést dodatečné posouzení dopadů byla v projednávané věci o to méně nutná, že ustanovení, které nakonec přijal unijní normotvůrce v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je pro dopravce pružnější než ustanovení navrhované Komisí, takže na ně má menší dopad.
- 235 Žádný z argumentů předložených Rumunskem a Polskou republikou není způsobilý prokázat, že unijní normotvůrce byl povinen provést takové dodatečné posouzení dopadů týkající se povinnosti stanovené v uvedeném ustanovení.
- 236 Pokud jde na prvním místě o argument Rumunska a Polské republiky, že unijní normotvůrce nezkoumal dopad povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 na objem dopravy z důvodu dodatečných jízd, které by z ní vyplývaly, z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 20 a 21) vyplývá, že i před vstupem tohoto ustanovení v platnost, a i když existovaly určité rozdíly v závislosti na tom, zda byli řidiči zaměstnáni v členském státě, který přistoupil k Unii dne 1. května 2004 nebo dříve, se většina řidičů bez ohledu na členský stát, v němž byl usazen jejich zaměstnavatel, vracela do místa svého bydliště nejméně jednou za čtyři týdny. Toto

posouzení dopadů v této souvislosti zejména konstatuje, že ačkoli stále více řidičů, zejména zaměstnaných v členském státě, který přistoupil k Unii dne 1. května 2004 nebo později, tráví dlouhá období mimo domov, i tito řidiči obvykle tráví na cestách pouze dva až čtyři po sobě jdoucí týdny, než se navrátí do místa svého bydliště, kdežto řidiči zaměstnaní v členském státě, který přistoupil k Unii před tímto datem, se obvykle nezdržují mimo své bydliště déle než jeden nebo dva týdny. Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce měl dostatek informací k posouzení dopadu čl. 1 bodu 6 písm. d) na objem dopravy.

- 237 Na druhém místě je třeba odmítnout tvrzení Polské republiky, že unijní normotvůrce neprovedl odpovídající analýzu dopadu povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 na bezpečnost řidičů, a to ze stejného důvodu jako v předchozím bodě.
- 238 Pokud jde na třetím místě o tvrzení tohoto členského státu, že nebylo provedeno posouzení dopadů opatření stanoveného v čl. 8 odst. 8a třetím pododstavci nařízení č. 561/2006, vloženém čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, podle něhož musí dopravci zdokumentovat způsob, jakým plní povinnost stanovenou v tomto ustanovení, postačí konstatovat, že toto opatření, které má reagovat na jeden z hlavních problémů identifikovaných v posouzení dopadů – sociální dopady, totiž obtížnost zajištění dodržování unijní legislativy, zejména v sociální oblasti (část 1/2, s. 14 až 17), je neodmyslitelně spjata s touto povinností, která byla předmětem posouzení dopadů a jejíž dodržování má zajistit. Jak vyplývá z bodu 14 odůvodnění tohoto nařízení a jak bylo zdůrazněno v bodě 189 tohoto rozsudku, důkazní povinnost stanovená tímto opatřením může být splněna jakýmkoli dokumentem, přičemž unijní normotvůrce v tomto ohledu nestanovil žádný zvláštní požadavek.
- 239 Argumenty Rumunska a Polské republiky, že unijní normotvůrce nezohlednil účinky povinnosti stanovené v čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je proto třeba odmítnout.

– *K proporcionalitě článku 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054*

- 240 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada proporcionality, která je součástí obecných právních zásad Unie, vyžaduje, aby akty unijního normotvůrce byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 340 a citovaná judikatura).
- 241 Tato zásada je rovněž stanovena v čl. 5 odst. 4 SEU a v článku 1 Protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality.
- 242 Pokud jde o soudní přezkum dodržování podmínek zásady proporcionality, Soudní dvůr přiznal unijnímu normotvůrci v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, široký prostor pro uvážení v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v jejichž případě má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlá unijní normotvůrce sledovat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 112 a citovaná judikatura).

- 243 Avšak i v případě, kdy má unijní normotvůrce široký prostor pro uvážení, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty. Podle článku 5 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality totiž přihlížejí návrhy legislativních aktů k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo (rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 115 a citovaná judikatura).
- 244 Je na unijním normotvůrci, aby v případě, že je předmětný akt předmětem soudního řízení, před Soudním dvorem prokázal, že pro účely přijetí tohoto aktu skutečně uplatnil svou posuzovací pravomoc tím, že zohlednil všechny relevantní faktory a okolnosti situace, kterou měl tento akt upravovat. Z toho vyplývá, jak již vyplývá z bodu 218 tohoto rozsudku, že tento normotvůrce musí být přinejmenším schopen předložit a jasně a jednoznačně vysvětlit základní informace, ke kterým muselo být přihlédnuto při odůvodňování napadených opatření v tomto aktu a na nichž závisel výkon jeho posuzovací pravomoci.
- 245 V tomto ohledu je na žalobci, aby uvedl důvody, proč jsou obtíže vyplývající z volby učiněné unijním normotvůrcem nepřiměřené výhodám, které tato volba jinak přináší (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 177 a citovaná judikatura).
- 246 Je třeba rovněž zdůraznit, že jestliže má unijní akt dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované tímto aktem, nelze mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality (rozsudky ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 167, a ze dne 13. března 2019, Polsko v. Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 106).
- 247 Zásady vyplývající z judikatury uvedené v bodech 240 až 246 tohoto rozsudku se plně uplatní na taková opatření přijatá v oblasti společné dopravní politiky, jako jsou opatření stanovená nařízením 2020/1054, které, přijato na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, s sebou nese volby politické povahy a komplexní posouzení jejich hospodářských a sociálních dopadů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, body 112 a 113). Podle ustálené judikatury Soudního dvora tak Smlouva o FEU tím, že Parlamentu a Radě svěřila úkol vytvořit společnou dopravní politiku, přiznala těmto orgánům široký prostor pro uvážení, pokud jde o přijetí vhodných společných pravidel (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, body 29 a 56 a citovaná judikatura).
- 248 S ohledem na tyto úvahy je třeba přezkoumat, zda unijní normotvůrce při přijetí čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušil zásadu proporcionality.
- 249 Cílem tohoto ustanovení, jehož proporcionalitu je třeba přezkoumat, je zlepšit, jak vyplývá zejména z bodů 1, 2, 6, 8, 14 a 36 odůvodnění uvedeného nařízení, pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu řidičů v Unii tím, že jim 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 tohoto ustanovení je napravit nedostatek jasných pravidel týkajících se týdenních dob odpočinku a návratu řidičů do místa bydliště.

- 250 Tento cíl je součástí obecnějšího cíle nařízení 2020/1054, kterým je, jak je uvedeno v bodě 1 odůvodnění tohoto nařízení, zajistit spravedlivé podmínky podnikání pro silniční dopravce při vytváření bezpečného, účinného a společensky odpovědného odvětví silniční dopravy s cílem zajistit nediskriminaci a přilákat kvalifikované pracovníky. S ohledem na tuto skutečnost je cílem tohoto nařízení to, aby byly předpisy Unie v sociální oblasti v silniční dopravě jasné, přiměřené a vhodné pro daný účel a aby byly snadno použitelné a vymahatelné a účinně a důsledně prováděné v celé Unii.
- 251 Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika, které nezpochybňují legitimitu těchto různých cílů, tvrdí, že samotný čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 252 Za účelem posouzení, zda je toto ustanovení v souladu s touto zásadou, je třeba přezkoumat, zda povinnost, kterou stanoví, je vhodná k dosažení cíle sledovaného tímto ustanovením, kterým je zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti silničního provozu řidičů tím, že zajistí, aby doba, kterou řidiči vykonávající mezinárodní dopravu stráví mimo místo svého bydliště, nebyla nepřiměřeně dlouhá, zda zjevně nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle, a zda je s ohledem na tento cíl přiměřená.
- Ke vhodnosti čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 k dosažení sledovaného cíle
- 253 Pokud jde na prvním místě o vhodnost povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 dosáhnout sledovaného cíle, stačí konstatovat, že opatření, které dopravcům ukládá povinnost umožnit řidičům navrátit se každé tři nebo čtyři týdny do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště, aby zde mohli začít nebo strávit svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, je takové, že zajišťuje, aby tito řidiči nezůstávali dlouho mimo místo svého bydliště, neboť jim nabízí možnost, pokud si to přejí, aby se tam v pravidelných intervalech nepřesahujících čtyři týdny vraceli, po případném návratu do provozovny zaměstnavatele, v závislosti na konkrétních podmínkách provádění této povinnosti, v souladu s možnostmi, které jsou v tomto ohledu nabízeny dopravcům a které jsou uvedeny v bodech 186 až 188 a 233 tohoto rozsudku.
- 254 Z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 20 a 21) sice vyplývá, že již před přijetím čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 se mnoho řidičů bez ohledu na členský stát, v němž byl jejich zaměstnavatel usazen, vracelo každé dva až čtyři týdny do místa bydliště, takže povinnost stanovená v tomto ustanovení by měla mít na dopravce pouze omezený dopad.
- 255 Na rozdíl od tvrzení Polské republiky však z toho nelze vyvodit, že tato povinnost není vhodná k dosažení sledovaného cíle.
- 256 Přestože se značný počet řidičů zaměstnaných v Unii před přijetím nařízení 2020/1054 navracel do místa svého bydliště alespoň jednou za čtyři týdny, neplatilo to pro všechny. Kromě toho posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 20) uvádí, stejně jako studie provedená Komisí o právních předpisech v sociální oblasti platných pro silniční dopravu před přijetím tohoto nařízení [*Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report* („Hodnocení ex-post předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy a jejich prosazování, závěrečná zpráva“, červen 2016 (dále jen „Hodnocení ex-post předpisů v sociální oblasti“), s. 24], uvedená v bodě 4 odůvodnění uvedeného nařízení, že doby, které řidiči zaměstnaní v Unii tráví mimo místo svého bydliště, se za posledních deset let výrazně prodloužily. Článek 1 bod 6 písm. d) téhož nařízení výslovně zaručuje dotčeným řidičům zvýšenou sociální ochranu

a zároveň zajišťuje prostřednictvím uplatňování závazného a jednotného pravidla v celé Unii spravedlivější hospodářskou soutěž mezi dopravci a zvýšení bezpečnosti silničního provozu v celé Unii.

257 Za těchto okolností se unijní normotvůrce mohl oprávněně domnívat, že toto ustanovení je vhodné pro dosažení cíle, který sleduje.

– K nezbytnosti čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054

258 Pokud jde na druhém místě o nezbytnost povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, tuto nezbytnost Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika zpochybňují s odůvodněním, že existují méně omezující alternativní opatření.

259 V tomto ohledu je pravda, že možnost omezit tuto povinnost na případy, kdy se řidiči rozhodnou navrátit, byla zvažována v rámci legislativního postupu, jak vyplývá ze stanoviska výboru Parlamentu pro zaměstnanost a sociální věci, které zmínila Polská republika.

260 Tuto alternativní možnost však unijní normotvůrce nezvolil. Vzhledem k tomu, jak již bylo uvedeno v bodě 174 tohoto rozsudku, že řidič je ve smluvním vztahu se zaměstnavatelem slabší stranou, existovalo by riziko, že by taková možnost vedla k tomu, že by volba řidiče nebyla zcela svobodná, neboť by mohl být vystaven nátlaku, aby se rozhodl ve prospěch zájmů zaměstnavatele. Posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 49) konkrétně zdůraznilo, že v souvislosti s čerpáním týdenních dob odpočinku je obtížné prokázat, že řidiči mají skutečnou svobodu volby.

261 Za těchto okolností se unijní normotvůrce mohl oprávněně domnívat, že alternativní opatření uvedené Bulharskou republikou, Rumunskem a Polskou republikou by nedosáhlo stejného výsledku jako čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054.

– K proporcionalitě čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054

262 Pokud jde na třetím místě o proporcionalitu povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je třeba určit, zda, jak tvrdí Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika, toto ustanovení neukládá s ohledem na sledovaný cíl nadměrné náklady ve vztahu k negativním dopadům, které by mělo na dopravce, řidiče a životní prostředí.

263 Pokud jde o cíl obecného zájmu uvedený v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je třeba připomenout, že jak vyplývá z čl. 3 odst. 3 SEU, Unie nejen vytváří vnitřní trh, ale usiluje rovněž o udržitelný rozvoj Evropy, který je založen mimo jiné na vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, a podporuje mimo jiné sociální ochranu. Unie má tedy nejen hospodářský, ale i sociální účel (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, body 76 a 77 a citovaná judikatura). Podle preambule Smlouvy o FEU je neustálé zlepšování životních a pracovních podmínek „základním cílem“ Unie.

264 V tomto ohledu článek 90 SFEU stanoví, že cíle Smluv jsou sledovány v rámci společné dopravní politiky. Kromě toho článek 9 SFEU konkrétně pro cíle sociální politiky stanoví, že Unie při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží k požadavkům spojeným s těmito cíli.

Unijní normotvůrce je proto povinen plně zohlednit tyto cíle, které podle čl. 151 odst. 1 SFEU zahrnují podporu vysoké úrovně zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek, záruku přiměřené sociální ochrany, a vysokou úroveň ochrany lidského zdraví.

- 265 Význam těchto cílů může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty (obdobně viz rozsudky ze dne 23. října 2012, Nelson a další, C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81, a ze dne 2. září 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, bod 98).
- 266 V této souvislosti je rovněž třeba zdůraznit, že podle judikatury Soudního dvora 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 uznaných Smlouvou o FEU a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené v článku 9 této Smlouvy, mezi něž patří požadavky spojené s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti a se 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 dovoleno přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy takové změně nebo takovému vývoji (rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, body 41 a 42 a citovaná judikatura).
- 267 Soudní dvůr v tomto ohledu zejména rozhodl, že vzhledem k významnému vývoji, který ovlivnil vnitřní trh, je unijní normotvůrce oprávněn upravit legislativní akt za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů s cílem zvýšit sociální ochranu dotčených pracovníků a učinit hospodářskou soutěž na tomto trhu spravedlivější změnou podmínek výkonu volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, body 62 a 64).
- 268 V posouzení dopadů – sociální dopady, které doprovází návrh nařízení o „pracovní době“, přitom Komise uvedla nejen to, že dlouhá doba strávená mimo místo bydliště může mít negativní dopad na zdraví řidičů, pokud jde o stres a únavu, ale také to, že doba, kterou řidiči zaměstnaní v Unii tráví mimo své bydliště, se v posledních deseti letech zřejmě výrazně prodloužila v důsledku internacionalizace dopravního trhu, a zároveň zdůraznila, že nedostatek řidičů je částečně způsoben zhoršováním pracovních podmínek, které poškozuje image a atraktivitu povolání řidiče (část 1/2, s. 9 a 20).
- 269 S ohledem na tyto úvahy je vhodné nejprve přezkoumat argumenty týkající se negativních důsledků pro dopravce, které mají vyplývat z povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, předložené Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem a Polskou republikou.
- 270 V tomto ohledu je třeba hned na začátku poznamenat, že unijní normotvůrce se postaral o určitou míru flexibility pro tyto podniky, aby tyto důsledky zmírnil.
- 271 Zprvč čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 se netýká všech dob týdenního odpočinku, ale pouze těch, které řidiči čerpají během každého čtyřtýdenního období, přičemž toto období se zkracuje na tři týdny pouze tehdy, pokud předtím čerpali dvě po sobě jdoucí zkrácené doby týdenního odpočinku.

- 272 Zadruhé tím, že unijní normotvůrce přesně nespecifikuje, jak má být povinnost stanovená v tomto ustanovení splněna, ponechává dopravcům manévrovací prostor a umožňuje jim zvolit si způsob, který považují za nejvhodnější pro její splnění.
- 273 Navíc, jak již bylo uvedeno v bodech 186 a 233 tohoto rozsudku, toto ustanovení umožňuje zaměstnavateli organizovat návrat řidičů, pokud si to přejí, buď do místa jejich bydliště, nebo do provozovny zaměstnavatele, zatímco Komise v rámci radikálnějšího přístupu zamýšlela v čl. 1 bodě 5 písm. c) svého návrhu nařízení „o pracovní době“ uložit zaměstnavateli povinnost organizovat tento návrat pouze do místa bydliště řidičů.
- 274 Konečně článek 12 nařízení č. 561/2006 ve znění čl. 1 bodu 11 nařízení 2020/1054 nabízí další flexibilitu, pokud jde o navrácení řidičů. Článek 1 bod 11 umožňuje řidičům odchýlně překročit denní a týdenní dobu řízení až o jednu hodinu, aby se dostali do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště za účelem zahájení nebo čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku, nebo maximálně o dvě hodiny, pokud bezprostředně před dodatečnou jízdou čerpal nepřerušenou přestávku v délce třicet minut, a to za předpokladu, že toto překročení je nahrazeno rovnocennou dobou odpočinku čerpanou vcelku nejpozději před koncem třetího týdne následujícího po dotyčném týdnu. Podle posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 51) je účelem této změny umožnit řidičům, zejména těm, kteří vykonávají dlouhé mezinárodní cesty, vrátit se do místa bydliště nebo do provozovny zaměstnavatele, aby mohli v místě bydliště nebo na jiném soukromém místě podle svého výběru čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 275 Pokud jde konkrétně o argumenty týkající se nákladů, které pro dopravce vyplývají z čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je třeba zdůraznit, že posílení sociální ochrany určitých kategorií pracovníků ze strany unijního normotvůrce, v projednávané věci prostřednictvím povinnosti stanovené v tomto ustanovení, která má zlepšit jejich pracovní podmínky tím, že zajistí, aby doba strávená mimo místo bydliště nebyla nepřiměřeně dlouhá, může pro zaměstnavatele, kteří jsou povinni zajistit její dodržování, znamenat dodatečné náklady. Skutečnost, že povinnost uložená unijním normotvůrcem může dopravcům odpovědným za její splnění způsobit určité náklady, však sama o sobě nepředstavuje porušení zásady proporcionality, pokud tyto náklady nejsou zjevně nepřiměřené sledovanému cíli.
- 276 V tomto ohledu, pokud jde především o argument Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 způsobil, z důvodu nutnosti organizovat návrat řidičů, přičemž značná část těchto návratů je prováděna prázdnými vozidly, významné dodatečné náklady pro podniky, které jsou často malými a středními podniky, stačí konstatovat, že tyto členské státy pouze obecně a abstraktně odkazují na takový dopad na náklady dopravců, aniž předložily konkrétní důkazy, které by prokázaly, jak by tento dopad byl nadměrný ve vztahu ke sledovanému cíli. Polská republika sama poukazuje na to, že náklady vzniklé návratem do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště řidiče je „obtížné posoudit“ a že je „obtížné vypracovat výpočet nákladů“.
- 277 Jak však vyplývá z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 20 a 21), i před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 v platnost se většina řidičů bez ohledu na členský stát, v němž byl jejich zaměstnavatel usazen, navracela do místa svého bydliště nejméně jednou za čtyři týdny.
- 278 Dále, pokud jde o tvrzení Rumunska a Polské republiky, že toto ustanovení ukládá obzvláště velké náklady dopravcům usazeným v členských státech označených jako „členské státy nacházející se na okraji Unie“ ve srovnání s jinou skupinou členských států označených případně jako „členské

státy nacházející se ve středu Unie“ nebo „členské státy nacházející se v západní části Unie“, je třeba uvést, že náklady spojené s povinností stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 budou pravděpodobně vyšší pro dopravce bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeny, které zvolily obchodní model spočívající v poskytování většiny, ne-li všech svých služeb příjemcům usazeným v členských státech vzdálených od prvního členského státu, a jejichž řidiči tak vykonávají přepravu daleko od místa svého bydliště.

- 279 Jak však Rada správně uvedla, právě řidiči zaměstnaní dopravci, kteří se rozhodli pro takový obchodní model, nejvíce potřebují ochranu vyplývající z harmonizačního pravidla stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, což potvrzuje proporcionalitu tohoto ustanovení při dosahování cíle zlepšení pracovních podmínek, který toto ustanovení sleduje.
- 280 Vzhledem k tomu, že dotčený obchodní model je v zásadě přijat dopravci usazenými v určitých členských státech, z judikatury Soudního dvora uvedené v bodě 246 tohoto rozsudku vyplývá, že pokud má dotčený unijní akt důsledky ve všech členských státech a předpokládá rovnováhu mezi různými dotčenými zájmy, s ohledem na cíle sledované tímto opatřením, nemůže být dosažení takové rovnováhy s přihlédnutím k situaci všech členských států samo o sobě považováno za rozporné se zásadou proporcionality.
- 281 Z ustálené judikatury uvedené v bodech 266 a 267 tohoto rozsudku dále vyplývá, že unijní normotvůrce je s ohledem na významný vývoj, který ovlivňuje vnitřní trh, oprávněn upravit legislativní akt za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů s cílem zvýšit sociální ochranu řidičů tím, že změní podmínky výkonu volného pohybu služeb a zajistí spravedlivou hospodářskou soutěž.
- 282 V projednávané věci se jeví, že se unijní normotvůrce při změně unijních pravidel týkajících se pracovní doby řidičů snažil právě o nalezení nové rovnováhy, jak je zdůrazněno v bodě 1 odůvodnění nařízení 2020/1054, 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.
- 283 Tímto zvážením různých zájmů mohl unijní normotvůrce v rámci širokého prostoru pro uvážení, který má v oblasti společné dopravní politiky, usoudit, že výrazný nárůst doby, kterou řidiči zaměstnaní v Unii strávili mimo místo svého bydliště, v posledních deseti letech vyžaduje zavedení zvláštního opatření zaměřeného na zlepšení pracovních podmínek dotčených řidičů a že negativní dopady dlouhé doby strávené mimo místo bydliště na jejich zdraví jsou závažnější než negativní důsledky, zejména z hlediska nákladů, 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, jak je stanoveno zejména v článku 9 SFEU.
- 284 Nelze tedy sice vyloučit, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 bude mít na dopravce různé účinky v závislosti na členském státě, v němž jsou usazeni, avšak je třeba vyvážit případné negativní účinky v podobě nákladů pro některé zaměstnavatele, oproti pozitivním účinkům v oblasti sociální ochrany pro všechny řidiče zaměstnané v Unii. Skutečnost, že účinky tohoto ustanovení nejsou ve všech členských státech stejné, tedy neprokazuje, že unijní normotvůrce přijal zjevně nepřiměřené opatření.
- 285 Pokud jde o argument Polské republiky týkající se nákladů vyplývajících z povinnosti předložit dokumentaci stanovené v čl. 8 odst. 8a třetím pododstavci nařízení č. 561/2006, který byl vložen čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je třeba zdůraznit, že tato povinnost předložit

dokumentaci má napravit jeden z hlavních problémů zjištěných v posouzení dopadů – sociální dopady, a to obtíže při prosazování dodržování unijních právních předpisů (část 1/2, s. 14 až 17). Splnění povinnosti stanovené v posledně uvedeném ustanovení lze navíc, jak již bylo uvedeno zejména v bodě 189 tohoto rozsudku, prokázat jakýmkoli dokumentem, a tedy zejména záznamy tachografů a seznamy služeb řidičů, což může omezit náklady na takto požadovanou dokumentaci. V souladu s čl. 16 odst. 2 nařízení č. 561/2006 a čl. 33 odst. 2 nařízení č. 165/2014 ve znění platném před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost byly totiž dopravci již povinni mít a uchovávat poslední tyto dva typy dokumentů po dobu nejméně jednoho roku.

- 286 Konečně, pokud jde o argumentaci založenou na pandemii covidu-19, postačí připomenout, že nebylo úkolem unijního normotvůrce napravovat dopady této pandemie v rámci nařízení 2020/1054, jehož cílem je zlepšit pracovní podmínky řidičů, a to tím spíše že takový cíl měly po vzoru jiných konkrétních unijních právních aktů v oblasti dopravy, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/698 ze dne 25. května 2020, kterým se stanoví zvláštní a dočasná opatření s ohledem na rozšíření onemocnění COVID-19, jež se týkají obnovení či prodloužení některých osvědčení, licencí a povolení a odkladu některých pravidelných kontrol a pravidelného školení podle určitých částí právních předpisů v oblasti dopravy (Úř. věst. 2020, L 165, s. 10). Dopady pandemie covidu-19 jsou proto pro účely posouzení, zda je čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady proporcionality, irelevantní.
- 287 V každém případě čl. 14 odst. 2 nařízení č. 561/2006, ve znění čl. 1 bodu 13 nařízení 2020/1054, umožňuje členským státům v naléhavých případech udělit za výjimečných okolností dočasnou odchylku od uplatňování ustanovení nařízení č. 561/2006 týkajících se zejména doby řízení a doby odpočinku, a to na dobu nepřesahující 30 dnů, kterou řádně zdůvodní a neprodleně oznámí Komisi.
- 288 Pokud jde zadruhé o argumenty týkající se negativních důsledků pro řidiče, které mají vyplývat z povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, předložené Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem a Polskou republikou, je třeba zaprvé odmítnout jako neopodstatněný argument, v němž tyto členské státy tvrdí, že toto ustanovení omezuje právo řidičů zvolit si místo, kde chtějí strávit svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Tento argument vychází z nesprávného předpokladu, jak vyplývá z bodů 168 až 180 tohoto rozsudku, že toto ustanovení zbavuje řidiče možnosti svobodně si zvolit jiné místo pro čerpání doby odpočinku. Tento argument je proto třeba, jak je uvedeno v bodě 200 tohoto rozsudku, odmítnout pouze z tohoto důvodu.
- 289 Argument, který v této souvislosti předložila Polská republika, založený na svévolné povaze míst, kde jsou řidiči podle tohoto členského státu povinni podle čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 začít nebo čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku každé tři nebo čtyři týdny, je třeba odmítnout. Kromě toho, co bylo uvedeno v předchozím bodě, nelze vážně zpochybnit, že provozovna zaměstnavatele a místo bydliště řidiče, které objektivně představují místa, kde řidič případně začíná nebo tráví svou týdenní dobu odpočinku, mají, jak uvedl generální advokát v bodech 211 a 212 svého stanoviska, skutečnou vazbu na tohoto řidiče.
- 290 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že provozní centrála, k níž je řidič obvykle přidělen, musí odpovídat místu, kam řidič v rámci běžného výkonu své funkce pravidelně dojíždí, aby převzal a řídil vozidlo vybavené kontrolním zařízením a do kterého se na konci této služby vrací v rámci běžného výkonu své činnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, body 27 a 31).

- 291 Dále, jak již bylo uvedeno v bodě 184 tohoto rozsudku, z ustálené judikatury vyplývá, že stát, ve kterém mají dotčené osoby obvyklé bydliště, odpovídá státu, ve kterém se nachází i obvyklé centrum jejich zájmů.
- 292 Dále nemůže uspět argument Litevské republiky, Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vede ke zvýšené únavě řidičů z důvodu dálkových zpátečních jízd. V souladu s čl. 9 odst. 2 a 3 nařízení č. 561/2006, jehož obsah nebyl v podstatě změněn čl. 1 bodem 8 písm. b) nařízení 2020/1054, představuje doba strávená řidičem při návratu do provozovny nebo místa bydliště zaměstnavatele pracovní dobu. Jak však Rada správně poukázala, tyto členské státy nevysvětlují, proč by pracovní doba věnovaná takové zpáteční cestě měla být únavnější než pracovní doba věnovaná jakékoli jiné cestě vykonané v rámci přepravy svěřené zaměstnavatelem. Z hodnocení *ex post* předpisů v sociální oblasti (s. 24) i z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 20) vyplývá, že dlouhá doba, kterou řidiči tráví mimo domov, je zdrojem únavy a stresu, což žádný z těchto čtyř členských států nezpochybňuje.
- 293 Konečně argument Rumunska, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 poškozuje zájmy řidičů z důvodu rizika ztráty zaměstnání v důsledku úpadku a přemístění dopravců, je spekulativní povahy, neboť pro něj neexistují žádné konkrétní opodstatněné důkazy.
- 294 Pokud jde o zatřetí o argumenty týkající se negativních důsledků pro životní prostředí, které mají vyplývat z povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d), Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika zejména tvrdí, že tato povinnost by znamenala plánování mnoha dalších cest na velké vzdálenosti. Jak je však uvedeno mimo jiné v bodě 236 tohoto rozsudku, posouzení dopadů – sociální dopady ukázalo, že většina řidičů, včetně řidičů zaměstnaných v členských státech, které přistoupily k Unii dne 1. května 2004, se již před přijetím tohoto ustanovení navracela do místa svého bydliště v pravidelných intervalech kratších než čtyři týdny.
- 295 Na rozdíl od toho, co naznačují Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika, není v žádném případě nevyhnutelné, aby řidiči používali prázdná vozidla k výkonu práva, které jim přiznává čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054. V rámci flexibility, kterou toto ustanovení přiznává dopravcům, aby splnili povinnost, kterou stanoví, totiž mohou využívat jiné dopravní prostředky, například veřejnou dopravu, jejíž používání nemusí nutně vést k dodatečným emisím spojeným s plněním této povinnosti jako takové. Dále lze předpokládat, že návrat na jedno ze dvou míst uvedených ve zmíněném ustanovení může být spojen s návratem vozidel dopravce do jeho provozovny v rámci obvyklé dopravní činnosti.
- 296 Za těchto okolností údajný dopad čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 na životní prostředí, zejména v podobě možného zvýšení emisí znečišťujících látek, nesouvisí přímo s tímto ustanovením, ale závisí na organizačních rozhodnutích dopravců při provádění v něm stanovené povinnosti.
- 297 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 tedy nezpůsobuje nevýhody, které by byly zjevně nepřiměřené cíli sledovanému tímto ustanovením.
- 298 S ohledem na výše uvedené nelze konstatovat, že by unijní normotvůrce přijetím tohoto ustanovení překročil meze své posuzovací pravomoci.
- 299 Argumenty Litevské republiky, Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky zpochybňující proporcionalitu čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 je proto třeba odmítnout.

300 V důsledku toho musí být první až třetí část čtvrtého žalobního důvodu předloženého Litevskou republikou, druhý žalobní důvod předložený Bulharskou republikou, druhá část prvního žalobního důvodu předloženého Rumunskem a první žalobní důvod předložený Polskou republikou zamítnuty jako neopodstatněné.

3) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace

i) Argumentace účastníků řízení

301 Litevská republika ve druhé části druhého žalobního důvodu, Bulharská republika v první části pátého žalobního důvodu a Rumunsko ve druhé části třetího žalobního důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 není v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady zákazu diskriminace, jak je stanovena v článku 18 SFEU. Bulharská republika se rovněž dovolává porušení článků 20 a 21 Listiny a zásady rovnosti členských států zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU, jakož i čl. 95 odst. 1 SFEU, „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“.

302 Na prvním místě tyto tři členské státy tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušuje zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, neboť vede k diskriminaci mezi dopravci usazenými v členských státech nacházejících se na okraji Unie a dopravci usazenými v členských státech nacházejících se ve středu Unie. Organizace práce řidičů těžkých nákladních vozidel tak, aby se mohli vrátit do svého bydliště nebo do provozovny svého zaměstnavatele alespoň jednou za čtyři týdny je totiž výrazně méně omezující pro dopravce usazené v členských státech s rozsáhlým vnitrostátním trhem, jejichž řidiči uskutečňují přepravu v členském státě usazení dopravce, v blízkosti jejich bydliště, než pro dopravce usazené v členských státech na okraji Unie, jejichž vnitrostátní trh je omezený a kteří se zaměřují na mezinárodní dopravu. Rumunsko konkrétně tvrdí, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) povede ke značným ztrátám dopravců usazených v členských státech na okraji Unie, které budou v každém případě mnohem vyšší než ztráty dopravců usazených ve střední nebo západní Evropě. Kromě toho musí posouzení účinků nařízení 2020/1054 na dopravní trh, a zejména povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) uvedeného nařízení, zohlednit další prvky prvního balíčku mobility. Celkové posouzení těchto opatření ukazuje celkovou diskriminační povahu pro dopravce usazené v členských státech na okraji Unie.

303 Litevská republika kromě toho tvrdí, že diskriminace dopravců z členských států nacházejících se na okraji Unie, kterou čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vytváří, naruší výkon svobod vnitřního trhu, neboť jsou tito dopravci znevýhodněni ve srovnání s dopravci usazenými v členských státech nacházejících se ve středu Unie a v regionech nacházejících se kolem tohoto středu. Toto ustanovení je tak ochrannářským opatřením, kterým jsou dopravci usazení v členských státech nacházejících se na okraji Unie vyloučeni z dopravního trhu na části území Unie, a jehož cílem je snížit objem činností těchto podniků. Tito dopravci totiž budou muset nabízet řidičům pracovní podmínky, které omezí jejich volný pohyb, ale také budou muset organizovat svou činnost tak, že část jízd vozidel nebude rentabilní nebo vozidla zůstanou prázdná, dokud nebude řidič nahrazen, nebo se nevrátí z provozovny zaměstnavatele nebo svého bydliště po skončení doby odpočinku.

304 Na druhém místě Litevská republika a Bulharská republika tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vede k diskriminaci mezi řidiči, kteří pracují pro dopravce usazené v členských státech nacházejících se na okraji Unie, a řidiči, kteří pracují pro dopravce z členských států nacházejících se ve středu Unie, neboť návrat do státu bydliště vyžaduje jízdu na dlouhou vzdálenost v krátkém

časovém úseku, což může být nežádoucí a může zhoršit situaci řidiče. V rámci téhož členského státu vytváří dotčená povinnost diskriminaci mezi místními řidiči a řidiči z jiných členských států. Kromě toho se pracovníci z členských států nacházejících se na okraji Unie nacházejí v objektivně složitější situaci, jelikož k uplatnění svého nároku na běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku budou muset překonat větší vzdálenosti a ztratí více času než pracovníci z regionů nacházejících se kolem středu Unie.

305 Na třetím místě Bulharská republika tvrdí, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušuje i zásadu rovnosti členských států z důvodu mnohem nepříznivějšího postavení, v němž se ocitnou členské státy nacházející se na okraji Unie.

306 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

307 Úvodem je třeba odmítnout tvrzení Bulharské republiky, že došlo k porušení čl. 95 odst. 1 SFEU, neboť tento členský stát se při nedodržení požadavků vyplývajících z čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 120 písm. c) jednacího řádu uvedených v bodě 139 tohoto rozsudku dovolává tohoto porušení, aniž uvádí konkrétní argumenty na podporu svého tvrzení a pouze odkazuje na čl. 95 odst. 1 SFEU, „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“.

308 V této souvislosti je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení je obecnou zásadou unijního práva, která je zakotvena v článku 20 Listiny, jejímž zvláštním vyjádřením je zásada zákazu diskriminace stanovená v čl. 21 odst. 1 Listiny, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. února 2022, Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“, C-262/20, EU:C:2022:117, bod 58, a ze dne 14. července 2022, Komise v. VW a další, C-116/21 P až C-118/21 P, C-138/21 P a C-139/21 P, EU:C:2022:557, body 95 a 140 a citovaná judikatura).

309 Posouzení srovnatelnosti těchto situací musí být provedeno nikoli globálním a abstraktním způsobem, ale způsobem specifickým a konkrétním s ohledem na veškeré prvky, které je charakterizují. Takové skutečnosti musí být zejména určeny a posuzovány ve světle předmětu a cíle aktu Unie, který zakládá dotčené odlišení. Rovněž je třeba zohlednit zásady a cíle oblasti, do níž tento akt spadá [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. června 2018, MB (Změna pohlaví a starobní důchod), C-451/16, EU:C:2018:492, bod 42, a ze dne 10. února 2022, OE (Obvyklé bydliště manžela – Kritérium státní příslušnosti), C-522/20, EU:C:2022:87, bod 20 a citovaná judikatura].

310 Rozdílné zacházení je odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a důvodném kritériu, tj. pokud je v souladu s právně přípustným cílem sledovaným dotčenými právními předpisy a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením (rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 47, a ze dne 27. ledna 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, bod 72 a citovaná judikatura).

311 Pokud jde konkrétně o zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, ačkoli čl. 21 odst. 2 Listiny tuto zásadu stanoví, tak čl. 52 odst. 2 stanoví, že práva uznaná touto Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených. Tak je tomu v případě čl. 21 odst. 2 Listiny, který odpovídá, jak potvrzují Vysvětlení

k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) ohledně tohoto ustanovení, čl. 18 prvnímu pododstavci SFEU a musí se uplatnit v souladu s ním (rozsudek ze dne 10. října 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, bod 18 a citovaná judikatura).

- 312 V tomto ohledu článek 18 SFEU, který stanoví obecnou zásadu zákazu veškeré diskriminace na základě státní příslušnosti, zakazuje nejen přímé diskriminace na základě státní příslušnosti, ale také všechny nepřímé formy diskriminace, které prostřednictvím použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2012, Komise v. Rakousko, C-75/11, EU:C:2012:605, bod 49 a citovaná judikatura).
- 313 Dále, pokud jde o soudní přezkum dodržování zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace unijním normotvůrcem, Soudní dvůr rozhodl, že unijní normotvůrce má v rámci výkonu pravomocí, které jsou mu svěřeny, široký prostor pro uvážení, pokud zasahuje do oblasti zahrnující volby politické, ekonomické a sociální povahy a má-li provést komplexní posouzení a hodnocení. Pouze zjevná nepřiměřenost opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který unijní normotvůrce zamýšlí sledovat, tak může ovlivnit legalitu takového opatření [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. února 2022, OE (Obvyklé bydliště manžela – Kritérium státní příslušnosti), C-522/20, EU:C:2022:87, bod 21 a citovaná judikatura]. I když má takový prostor pro uvážení, je unijní normotvůrce povinen založit svůj výběr na objektivních a vhodných kritériích ve vztahu k cíli sledovanému dotčenými právními předpisy se zohledněním veškerých skutkových okolností a technických a vědeckých údajů, které jsou dostupné v okamžiku přijetí dotčeného aktu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 58).
- 314 Unijní normotvůrce musí při vykonávání své posuzovací pravomoci kromě hlavního cíle, plně zohledňovat dotčené zájmy. V rámci posouzení omezení spojených s různými možnými opatřeními je třeba mít za to, že pokud význam sledovaných cílů může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty, nemůže mít výkon posuzovací pravomoci unijního normotvůrce zjevně méně přiměřené výsledky, než jsou výsledky jiných opatření, která jsou pro tyto cíle rovněž vhodná (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 59 a citovaná judikatura).
- 315 V projednávané věci je nesporné, že pravidlo stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 v rozsahu, v němž ukládá dopravcům povinnost organizovat práci řidičů tak, aby měli řidiči možnost vrátit se každé tři nebo čtyři týdny do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, 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.
- 316 Je proto třeba v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 308 až 310 tohoto rozsudku přezkoumat, zda toto ustanovení neoprávněně uplatňuje stejné pravidlo na různé situace, zejména s ohledem na cíl sledovaný tímto pravidlem, a zda tedy nepředstavuje nepřímou diskriminaci zakázanou unijním právem, v rozsahu, v němž, jak v podstatě tvrdí žalující členské státy, 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.

- 317 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodech 249 a 250 tohoto rozsudku, že účelem tohoto ustanovení je zlepšit pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu řidičů v Unii tím, že se zajistí, aby řidiči netrávili příliš dlouhou dobu mimo místo svého bydliště, a rovněž zaručit spravedlivou a nenarušenou hospodářskou soutěž mezi dopravci v Unii.
- 318 Pokud jde na prvním místě o existenci údajné diskriminace mezi dopravci usazenými v Unii, nelze vyloučit, že i když se čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 použije bez rozdílu na všechny takové podniky, může toto ustanovení, jak bylo uvedeno v bodě 278 tohoto rozsudku, mít větší dopad na dopravce, bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeny, kteří zvolili obchodní model spočívající v poskytování většiny, ne-li všech, svých služeb příjemcům usazeným v členských státech vzdálených od prvního členského státu.
- 319 Jak však bylo uvedeno v bodě 236 tohoto rozsudku, z posouzení dopadů – sociální dopady vyplývá, že značná část těchto dopravců, včetně dopravců z členského státu, který přistoupil k Unii dne 1. května 2004, již vykonávala svou činnost způsobem slučitelným s povinností nyní stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054.
- 320 V této souvislosti toto ustanovení zdaleka nezakládá diskriminaci mezi dopravci, ale naopak, jak vyplývá z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 17 a 18) a z bodu 1 odůvodnění nařízení 2020/1054, napravuje nespravedlivé podmínky hospodářské soutěže pro dopravce, které v důsledku neexistence jasných pravidel pro návrat řidičů mohly být dříve podporovány různými vnitrostátními výklady a postupy, a to zlepšením pracovních podmínek řidičů, zejména těch, kteří jsou uvedeni v bodě 316 tohoto rozsudku, a zajištěním jak bezpečnosti silničního provozu, tak spravedlivé a nenarušené hospodářské soutěže mezi dopravci.
- 321 Z judikatury uvedené v bodech 266 a 267 tohoto rozsudku dále vyplývá, že unijní normotvůrce je s ohledem na významný vývoj, který ovlivňuje vnitřní trh, oprávněn upravit legislativní akt za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů s cílem zvýšit sociální ochranu řidičů tím, že změní podmínky výkonu volného pohybu služeb.
- 322 Ustanovení unijního práva proto 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 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. června 1958, *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie v. Vysoký úřad*, 13/57, EU:C:1958:10, s. 292, a ze dne 13. listopadu 1973, *Werhahn Hansamühle a další v. Rada a Komise*, 63/72 až 69/72, EU:C:1973:121, bod 17), a nikoli nerovnosti v právu, která by byla vlastní napadenému ustanovení.
- 323 V každém případě, i kdyby čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vedl ke stejnému zacházení s různými situacemi ve smyslu judikatury uvedené v bodě 308 tohoto rozsudku, toto zacházení by bylo objektivně odůvodněno cíli sledovanými v rámci společné dopravní politiky v souladu s článkem 90 SFEU. Mezi tyto cíle patří zejména zlepšování pracovních podmínek, jak je uvedeno v preambuli Smlouvy o FEU a v čl. 151 prvním pododstavci SFEU, a zajištění přiměřené sociální ochrany, jak je uvedeno v článku 9 a v čl. 151 prvním pododstavci SFEU.

- 324 V tomto ohledu unijní normotvůrce nepřekročil meze posuzovací pravomoci, kterou má ve světle judikatury uvedené v bodě 313 tohoto rozsudku, tím, že se rozhodl zabránit, přijetím ustanovení použitelného bez rozdílu na všechny dopravce usazené v Unii, některým praktikám, které byly označeny za přispívající ke zhoršení pracovních podmínek řidičů, i když tato volba znamená, že někteří dopravci budou muset nést vyšší náklady.
- 325 Vzhledem ke skutečnostem a technickým a vědeckým údajům, které byly k dispozici v době přijetí dotčeného ustanovení, unijní normotvůrce založil tuto volbu na objektivních kritériích odpovídajících sledovaným cílům, přičemž plně zohlednil dotčené zájmy ve smyslu judikatury uvedené v bodech 313 a 314 tohoto rozsudku.
- 326 Pokud jde na druhém místě o existenci údajné diskriminace mezi řidiči, které se dovolávají Litevská republika a Bulharská republika, vychází argumentace těchto dvou členských států v podstatě, ne-li výlučně, z nesprávného předpokladu, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vyžaduje, aby se řidiči vraceli do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, aniž si mohou svobodně zvolit, kde budou čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. V tomto rozsahu je proto třeba takový argument odmítnout, jak již bylo uvedeno v bodě 200 tohoto rozsudku.
- 327 Ve zbývajících částech jsou všichni řidiči zaměstnaní v Unii ve srovnatelné situaci, pokud jde o jejich právo na běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Všichni tito řidiči musí mít zejména možnost bez ohledu na svou státní příslušnost a členský stát, ve kterém je jejich zaměstnavatel usazen, pravidelně čerpat tuto dobu odpočinku v místě svého bydliště, pokud si to přejí.
- 328 Za těchto okolností, jak uvedl generální advokát v bodě 342 svého stanoviska, nelze mít za to, že unijní normotvůrce zjevně překročil svou posuzovací pravomoc, kterou měl k dispozici, když neučinil rozdíl mezi jednotlivými pracovníky podle vzdálenosti, kterou musí překonat, aby se mohli vrátit do svého bydliště nebo do provozovny svého zaměstnavatele, přičemž takové rozlišení by mělo za následek vyloučení některých řidičů ze sociální ochrany zaručené opatřením stanoveným v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, a to z důvodu obchodního modelu zvoleného jejich zaměstnavatelem.
- 329 Jak totiž Rada správně tvrdí, jelikož jsou všichni řidiči v odvětví silniční dopravy ve srovnatelné situaci, pokud jde o jejich právo na čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku, musí jim být přiznána stejná práva, zejména pokud jde o návrat do místa bydliště nebo do provozovny zaměstnavatele, a to navzdory rozdílné zátěži, kterou může výkon těchto práv představovat pro jejich příslušné zaměstnavatele v závislosti na jimi zvoleném obchodním modelu.
- 330 V tomto ohledu, jak bylo uvedeno v bodě 279 tohoto rozsudku, jsou to právě řidiči, kdo jsou zaměstnaní u dopravců poskytujících většinu, ne-li všechny své služby příjemcům usazeným v členských státech vzdálených od členského státu, v němž jsou tyto podniky usazené, a tedy v zásadě vykonávají dopravní činnost daleko od místa svého bydliště, a nejvíce potřebují ochranu stanovenou harmonizačním pravidlem uvedeným v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054.
- 331 Pokud jde na třetím místě o existenci údajné diskriminace mezi členskými státy v rozporu se zásadou rovnosti členských států před Smlouvami zakotvenou v čl. 4 odst. 2 SEU, které se dovolává Bulharská republika, je argumentace tohoto členského státu rovněž založena, v podstatě, ne-li výlučně, na nesprávném předpokladu, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054

ukládá řidičům povinnost vrátit se do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště, aniž si mohou svobodně zvolit, kde budou čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. V tomto rozsahu je třeba takový argument odmítnout.

- 332 Navíc, i kdyby se připustilo, že některé členské státy jsou tímto ustanovením nepřímo dotčeny více než jiné, nehledě na jeho nerozlišující povahu, postačí poukázat na to, že podle judikatury Soudního dvora unijní akt, jehož cílem je sjednotit pravidla členských států, nemůže být, pokud se vztahuje stejně na všechny členské státy, považován za diskriminační, neboť takový harmonizační akt nevyhnutelně vyvolává rozdílné účinky v závislosti na předchozím stavu různých vnitrostátních právních předpisů a praxe (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další, C-331/88, EU:C:1990:391, bod 20).
- 333 Tyto úvahy nelze zpochybnit tvrzením Rumunska o celkovém diskriminačním účinku všech ustanovení „balíčku mobility“, jež je předmětem tří žalob podaných tímto členským státem ve věcech C-546/20 až C-548/20. Rumunsko ve věci C-546/20 neprokázalo diskriminaci vyplývající z čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054. Ve zbývajících částech budou výtky tohoto členského státu týkající se nařízení 2020/1055 a směrnice 2020/1057 přezkoumány v kontextu žalobních důvodů a argumentů, které tento členský stát uvedl na podporu svých žalob ve věcech C-547/20 a C-548/20, jimiž se domáhal zrušení všech nebo části těchto unijních aktů.
- 334 První část pátého žalobního důvodu předloženého Bulharskou republikou je tedy třeba částečně odmítnout jako nepřipustnou a částečně zamítnout jako neopodstatněnou a druhou část druhého žalobního důvodu předloženého Litevskou republikou a druhou část třetího žalobního důvodu předloženého Rumunskem je třeba zamítnout jako neopodstatněné.

4) K porušení základních svobod zaručených Smlouvou o FEU

i) Argumentace účastníků řízení

- 335 Na prvním místě Litevská republika ve svém prvním žalobním důvodu a Bulharská republika v první části svého prvního žalobního důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušuje článek 45 SFEU, neboť ukládá řidičům povinnost vrátit se do místa bydliště nebo do provozovny zaměstnavatele, aniž řidičům umožňuje, aby si sami zvolili místo, kde chtějí strávit svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Tyto členské státy rovněž připomínají, že v souladu s čl. 4 písm. f) nařízení č. 561/2006 mají řidiči základní právo zvolit si místo odpočinku.
- 336 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 rovněž zbavuje řidiče práva pobývat v členském státě za účelem výkonu práce a práva zůstat na území členského státu po výkonu práce. Řidiči totiž nemohou zůstat v hostitelském členském státě poté, co v něm dokončili dopravní činnost.
- 337 Má-li být právo pracovníků na přijetí a zaměstnání bez diskriminace účinné a účelné, musí být nezbytně doplněno, jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 7. května 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, body 20 a 21), právem zaměstnavatelů na jejich přijetí v souladu s pravidly upravujícími volný pohyb pracovníků. Přijetím čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 však unijní normotvůrce zavedl právní předpisy, které dopravcům ukládají povinnost porušovat svobodu pohybu pracovníků tím, že je nutí, aby se řidiči proti své vůli vrátili do místa bydliště nebo do provozovny podniku. Toto ustanovení tedy diskriminuje řidiče pracující v odvětví silniční dopravy ve srovnání s pracovníky pracujícími v jiných odvětvích dopravy.

- 338 Na druhém místě Litevská republika ve druhé části svého žalobního důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 není slučitelný s cílem účinného a konkurenceschopného fungování vnitřního trhu stanoveným v článku 26 SFEU. Článek 1 bod 6 písm. d) brání volnému pohybu pracovníků a diskriminuje pracovníky zaměstnané v členských státech, které se nacházejí na okraji Unie, ve srovnání s pracovníky zaměstnanými v členských státech, které se nacházejí ve středu Unie a v okolních regionech.
- 339 Pracovníci z členských států nacházejících se na okraji Unie se totiž nacházejí v objektivně složitější situaci, jelikož k uskutečnění svého nároku na dovolenou budou muset překonat větší vzdálenosti a ztratí více času než pracovníci z regionů nacházejících se kolem středu Unie. Stejně tak je výkon svobod charakteristických pro vnitřní trh ztížen pro dopravce usazené v členských státech nacházejících se na okraji Unie, neboť jsou znevýhodněni ve srovnání s podniky usazenými v členských státech nacházejících se ve středu Unie. Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 je tedy ze stejných důvodů, které jsou uvedeny v bodě 303 tohoto rozsudku v souvislosti s argumentací vycházející z porušení zásady proporcionality, ochrannářským opatřením.
- 340 Na třetím místě Bulharská republika ve druhé části svého prvního žalobního důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušuje čl. 21 odst. 1 SFEU a článek 45 Listiny.
- 341 Jako občané Unie totiž řidiči mají právo se v době odpočinku volně pohybovat po území Unie. Požadavek, aby opustili území členského státu a vydali se na konkrétní místo, kde by čerpali běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, proto představuje omezení svobody pohybu zaručené těmito ustanoveními.
- 342 Toto omezení navíc není odůvodněno legitimním cílem zlepšit pracovní podmínky.
- 343 Zprvée povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 není pro dosažení tohoto cíle vhodná. Právo řidičů volně nakládat s dobou odpočinku by mělo zahrnovat svobodu volby místa, kde hodlají tuto dobu odpočinku strávit, a rozhodování o tom, zda hodlají za tímto účelem cestovat, zejména s ohledem na četnost návratů do státu bydliště a na zvýšený stres a únavu spojenou s častými a dlouhými cestami spojenými s plněním povinnosti návratu. Předmětné opatření by mělo dotyčným pracovníkům poskytovat skutečnou výhodu, která významně přispívá k jejich sociální ochraně.
- 344 Zadruhé tato povinnost přesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle, který sleduje. Cíle zaručit pravidelný návrat řidičů do místa jejich bydliště by totiž mohlo být stejně účinně dosaženo opatřením, jako je to, kterému dává přednost Parlament, spočívajícím v právu řidičů zvolit si jiné místo odpočinku za předpokladu, že zaměstnavatel je o této volbě písemně informován nejméně týden před čerpáním doby odpočinku.
- 345 Na čtvrtém místě Rumunsko ve svém druhém žalobním důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054, ačkoli je použitelný bez rozdílu, neodůvodněně omezuje svobodu usazování zakotvenou v článku 49 SFEU.
- 346 Zprvée čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 znamená pro dopravce nové administrativní povinnosti vedoucí ke zvýšení nákladů. Tyto podniky by totiž měly být zejména schopny prokázat, že organizují pravidelný návrat řidičů prostřednictvím záznamů tachografu, seznamů služeb řidičů nebo jinou dokumentací. Kromě toho je založení společnosti dopravce v členském

státě nacházejícím se na okraji Unie méně výnosné z hlediska nákladů na jízdy delší o tisíce kilometrů uskutečňované každé čtyři týdny za účelem organizace návratu ze zemí, ve kterých se soustředí poptávka po dopravních službách.

- 347 Zadruhé čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 vede k poklesu příjmů dopravců. Vzhledem k tomu, že většina těchto podniků jsou malé a střední podniky, má dodržování výsledných opatření dopad na významnou část trhu, zejména pokud jde o období, kdy řidiči nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, a má tedy za následek omezení obchodní činnosti těchto podniků. Toto ustanovení tedy podněcuje dopravce usazené v členských státech nacházejících se na okraji Unie k zakládání dceřiných společností nebo poboček, nebo dokonce k přemístění jejich činnosti do členských států nacházejících se ve středu nebo v západní části Unie, a zároveň má odrazující účinek na dopravce usazené v členských státech nacházejících se ve středu nebo v západní části Unie pokud jde o zakládání společností v členských státech nacházejících se na okraji Unie. Takové přemístění však není výsledkem skutečné volby, ale je důsledkem omezení vyplývajících z povinnosti dodržovat nové podmínky stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054.
- 348 Na pátém místě Rumunsko ve druhé části svého prvního žalobního důvodu tvrdí, že povinnost dopravců organizovat svou činnost tak, aby běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku byly čerpány v souladu s požadavky vyplývajících z čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, může vést k neodůvodněným omezením volného pohybu služeb. Bulharská republika ve svém pátém žalobním důvodu rovněž tvrdí, že toto ustanovení porušuje tuto základní svobodu.
- 349 Rumunsko v této souvislosti zdůrazňuje, že v souladu s čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 budou muset dopravci organizovat svou činnost tak, aby tyto doby odpočinku byly čerpány v souladu s těmito požadavky. Většinu z těchto dopravců však tvoří malé a střední podniky, o čemž svědčí skutečnost, že v tomto členském státě má přibližně 83 % dopravců jedno až pět vozidel. V této souvislosti opatření přijatá k dodržení tohoto ustanovení mají rovněž vliv na období, během nichž řidiči nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, což může vést k poklesu příjmů. Vzhledem k tomu, že organizace návratu řidičů znamená pro dopravce usazené v členských státech na okraji Unie větší ztráty, jsou tito dopravci, aby snížili náklady, nuceni zaměřit činnost na členské státy nacházející se v západní Evropě tím, že tam zřídí dceřiné společnosti nebo pobočky, či do těchto států dokonce přesunou svou činnost. Odvětví dopravy má zásadní význam pro národní hospodářství, zejména pro vývoz.
- 350 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 351 Předně je třeba odmítnout tvrzení Bulharské republiky, že došlo k porušení „volného pohybu služeb“, jelikož tento členský stát se v rozporu s požadavky vyplývajících z čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 120 písm. c) jednacího řádu, uvedenými v bodě 139 tohoto rozsudku, dovolává tohoto porušení, aniž uvedl konkrétní argumenty na podporu tohoto tvrzení.
- 352 S ohledem na výše uvedené je třeba připomenout, že v oblasti dopravy se volný pohyb služeb neřídí článkem 56 SFEU, který se týká volného pohybu služeb obecně, nýbrž čl. 58 odst. 1 SFEU, který je zvláštním ustanovením, podle něhož je „[v]olný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy o dopravě“, a to konkrétně hlavy VI obsažené v třetí části Smlouvy o FEU, která zahrnuje články 90 až 100 SFEU [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. prosince 2010,

Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 29, a ze dne 21. prosince 2023, Komise v. Dánsko (Maximální doba, během které lze parkovat), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 39].

- 353 Z toho vyplývá, že služby v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 SFEU jsou vyloučeny z oblasti působnosti článku 56 SFEU [rozsudky ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 160, a ze dne 21. prosince 2023, Komise v. Dánsko (Maximální doba, během které lze parkovat), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 39 a citovaná judikatura].
- 354 Použití zásady volného pohybu dopravních služeb musí být v důsledku toho uskutečněno podle Smlouvy o FEU prováděním společné dopravní politiky, jak ji upravují články 90 až 100 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 30).
- 355 V této souvislosti je třeba především připomenout, že podle čl. 91 odst. 1 SFEU Parlament a Rada řádným legislativním postupem a po konzultaci s EHSV a VR stanoví za účelem dosažení této společné politiky a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy zaprvé společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států, zadruhé podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenti tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu, zatřetí opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy a začtvrté veškeré jiné potřebné předpisy. Při přijímání těchto opatření musí unijní normotvůrce podle čl. 91 odst. 2 SFEU přihlídnout k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo vážně dotknout životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení. Dále podle článku 94 SFEU musí veškerá opatření v oblasti cen a podmínek dopravy učiněná v rámci Smluv přihlížet k hospodářské situaci dopravců. Konečně čl. 95 odst. 1 SFEU zakazuje veškerou diskriminaci v dopravě uvnitř Unie spočívající v tom, že dopravce uplatňuje na dopravu téhož zboží dopravovaného za stejných okolností ceny a dopravní podmínky odlišné v závislosti na zemi původu nebo určení dopravovaného zboží.
- 356 Volný pohyb služeb zaručený článkem 56 SFEU se tedy může na dopravní služby vztahovat pouze tehdy, pokud jej učinil použitelným unijní akt přijatý na základě uvedených ustanovení Smluv týkajících se dopravy [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 1994, Komise v. Francie, C-381/93, EU:C:1994:370, body 12 a 13; ze dne 6. února 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, bod 24, a ze dne 21. prosince 2023, Komise v. Dánsko (Maximální doba, během které lze parkovat), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 40].
- 357 Na druhou stranu ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování, obsažená v člancích 49 až 55 SFEU, se na dopravu použijí přímo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33).
- 358 Z toho vyplývá, že jak generální advokát zdůraznil v bodech 48 a 50 svého stanoviska, režim dopravy v unijním právu se vyznačuje kombinovaným uplatňováním jednak práva usazování v každém členském státě založeného na Smlouvě o FEU a jednak práva dopravců na volný pohyb dopravních služeb, které je zaručeno výlučně v rozsahu, v jakém bylo toto právo přiznáno prostřednictvím opatření sekundárního práva přijatých unijním normotvůrcem v rámci společné dopravní politiky podle článků 90 až 100 SFEU. Tento zvláštní režim tak omezuje možnost státních příslušníků členských států dočasně poskytovat služby silniční dopravy v jiném členském státě, než je členský stát jejich usazení, přičemž státní příslušníci všech členských států mají právo

usadit se trvale, a to na základě základní svobody zakotvené v člancích 49 až 55 SFEU, v jiném členském státě a vykonávat v něm povolání dopravce za stejných podmínek jako státní příslušníci uvedeného členského státu.

- 359 V projednávané věci, pokud jde jednak o údajné porušení článku 26 SFEU, který se týká fungování vnitřního trhu, a jednak článku 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny, které se týkají volného pohybu občanů Unie, a článku 45 SFEU, který se týká volného pohybu pracovníků, je třeba konstatovat, že žalobní důvody a argumenty, které v tomto ohledu uvádějí Litevská republika a Bulharská republika, vycházejí výlučně z nesprávného předpokladu, jak bylo uvedeno v bodech 168 až 180 tohoto rozsudku, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 ukládá řidičům povinnost vrátit se do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště, aniž si mohou svobodně zvolit, kde budou čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Tyto žalobní důvody a argumenty je proto třeba, jak již bylo uvedeno v bodě 200 tohoto rozsudku, zamítnout pouze z tohoto důvodu.
- 360 Pokud jde na druhém místě o údajné porušení svobody usazování, kterého se Rumunsko dovolává, je třeba připomenout, že čl. 49 první pododstavec SFEU stanoví, že v rámci ustanovení části třetí hlavy IV kapitoly 2 SFEU jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu.
- 361 Jak vyplývá z bodu 357 tohoto rozsudku, tato ustanovení Smlouvy o FEU týkající se svobody usazování se na dopravu vztahují přímo, a nikoliv na rozdíl od volného pohybu služeb prostřednictvím hlavy VI části třetí SFEU, která se vztahuje na dopravu.
- 362 Z ustálené judikatury vyplývá, že svoboda usazování, kterou článek 49 SFEU přiznává státním příslušníkům členských států a jež jim umožňuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků za stejných podmínek, jako jsou podmínky stanovené právními předpisy členského státu usazení pro jeho vlastní státní příslušníky, zahrnuje v souladu s článkem 54 SFEU pro společnosti založené podle právních předpisů některého členského státu, jež mají sídlo, ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie, právo vykonávat činnost v dotyčném členském státě prostřednictvím dceřiné společnosti, pobočky nebo zastoupení (rozsudek ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 36 a citovaná judikatura).
- 363 Pojem „usazení“ ve smyslu SFEU má velmi široký rozsah a znamená možnost státního příslušníka členského státu podílet se stálým a nepřetržitým způsobem na hospodářském životě jiného členského státu, než je jeho stát původu, a na rozdíl od volného pohybu služeb těžit z této možnosti, kdy takový státní příslušník vykonává svou činnost v jiném členském státě dočasně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, body 25 a 26).
- 364 Tento pojem tedy zahrnuje skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stále provozovny v hostitelském členském státě po neurčitou dobu. Předpokládá tedy skutečné usazení dotyčného hospodářského subjektu v tomto členském státě a výkon skutečné hospodářské činnosti v tomto státě (rozsudek ze dne 2. září 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, bod 32 a citovaná judikatura).
- 365 Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být jakékoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobody zaručené článkem 49 SFEU, považováno za omezení svobody usazování (rozsudky ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638,

bod 61 a citovaná judikatura, a ze dne 8. června 2023, *Prestige and Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 61), přičemž tento zákaz platí nejen pro vnitrostátní opatření, ale i pro opatření přijatá unijními orgány (pokud jde o volný pohyb služeb, obdobně viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, *Maďarsko v. Parlament a Rada*, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 104 a citovaná judikatura).

- 366 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Smlouvou o FEU je v zásadě zakázáno i omezení základní svobody malého rozsahu nebo menšího významu (rozsudek ze dne 22. září 2022, *Admiral Gaming Network a další*, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 40 a citovaná judikatura).
- 367 Podle ustálené judikatury lze taková omezení svobody usazování připustit pouze za podmínky, že jsou zaprvé odůvodněna některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektují zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobilá zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudky ze dne 7. září 2022, *Cilevičs a další*, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65, a ze dne 8. června 2023, *Prestige and Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 64).
- 368 V projednávané věci čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054, který se bez rozdílu vztahuje na všechny dopravce spadající do oblasti působnosti nařízení č. 561/2006 bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, nepředstavuje ani minimální omezení svobody usazování zaručené článkem 49 SFEU na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko.
- 369 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nijak nebrání právu dopravců usazených v jiných členských státech než v Rumunsku vykonávat tam své dopravní činnosti zřízením dceřiné společnosti, pobočky nebo zastoupení.
- 370 Toto ustanovení ani nebrání dopravcům usazeným v Rumunsku, aby vykonávali svou činnost v jiných členských státech podle svého výběru tím, že v nich zřídí dceřinou společnost, pobočku nebo zastoupení.
- 371 Tyto úvahy nezpochybňují tvrzení Rumunska o nákladech, které pro dopravce znamená povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054.
- 372 Je pravda, že dopravci, kteří před přijetím tohoto ustanovení neorganizovali práci svých řidičů tak, aby se tito řidiči mohli každé tři nebo čtyři týdny navracet do členského státu, v němž jsou tyto podniky usazeny, nebo do místa svého bydliště, možná budou muset nést dodatečné náklady v důsledku zavedení povinnosti stanovené uvedeným ustanovením. Tento dopad se však týká těchto podniků bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeny, a to vzhledem k obchodnímu modelu, který přijaly.
- 373 Dále je pravda, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 může mít větší dopad na dopravce, jejichž řidiči vykonávají dlouhé cesty mimo provozovnu zaměstnavatele nebo místo svého bydliště, neboť pro tyto podniky může znamenat určité dodatečné náklady a možnou ztrátu příjmů. Tento rozdíl v dopadu, který má původ v obchodním modelu přijatém těmito podniky, však v žádném případě neodráží existenci omezení svobody usazování, neboť, jak bylo zdůrazněno v bodě 370 tohoto rozsudku, toto ustanovení nijak neomezuje svobodu dopravců usazovat se v jiných členských státech tím, že si je zvolí jako místo podnikání a skutečně v nich vykonávají činnost dopravce prostřednictvím stále provozovny.

- 374 Konečně pokud jde na třetím místě o tvrzení Rumunska, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 může vést k neodůvodněnému omezení volného pohybu služeb, stačí uvést, že i kdyby povinnost stanovená v tomto ustanovení mohla snížit atraktivitu poskytování dopravních služeb spadajících do obchodního modelu uvedeného v bodech 372 a 373 tohoto rozsudku, nevedlo by to k porušení pravidel Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb.
- 375 Jak totiž vyplývá z bodů 352 až 358 tohoto rozsudku, volný pohyb služeb v oblasti dopravy neupravuje článek 56 SFEU, který se týká volného pohybu služeb obecně, ale čl. 58 odst. 1 SFEU, tedy zvláštní ustanovení, podle něhož je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven články 90 až 100 SFEU, které tvoří hlavu VI části třetí SFEU o společné dopravní politice. Uplatňování zásady volného pohybu služeb v dopravě musí být proto podle této Smlouvy zajištěno prostřednictvím provádění společné dopravní politiky, která se řídí ustanoveními přijatými Parlamentem a Radou zejména na základě čl. 91 odst. 1 SFEU.
- 376 Právě to je účelem nařízení 2020/1054, které přijal unijní normotvůrce na základě tohoto ustanovení, aby změnil nařízení č. 561/2006, které bylo přijato na základě článku 71 Smlouvy o ES, nyní článku 91 SFEU, za účelem harmonizace některých právních předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy.
- 377 Z toho vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 177 svého stanoviska, že unijní normotvůrce je oprávněn úpravou legislativního aktu tak, aby zvýšil sociální ochranu dotčených pracovníků, změnit podmínky výkonu volného pohybu služeb v oblasti silniční dopravy, jelikož stupeň liberalizace podle čl. 58 odst. 1 SFEU je určen nikoli přímo článkem 56 SFEU, nýbrž samotným unijním normotvůrcem v rámci provádění společné dopravní politiky. Opatření přijatá unijním normotvůrcem v souvislosti se svobodou poskytování dopravních služeb proto mohou mít za cíl nejen usnadnit výkon této svobody, ale případně rovněž zajistit ochranu jiných základních zájmů uznaných Unií, jež tato svoboda může ovlivnit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 105), včetně zlepšení pracovních podmínek uvedených v preambuli Smlouvy o FEU a v čl. 151 prvním pododstavci SFEU, jakož i záruky přiměřené sociální ochrany ve smyslu článku 9 a čl. 151 prvního pododstavce SFEU.
- 378 Kromě toho, jak je uvedeno v článku 90 SFEU, musí společná dopravní politika Unie umožňovat plnění cílů Smluv, mezi něž patří i cíle uvedené v předchozím bodě.
- 379 Z toho vyplývá, že v rámci opatření přijatých k provádění společné dopravní politiky, jako je opatření stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je unijní normotvůrce oprávněn, aby zajistil, že řidiči zaměstnaní dopravci nezůstanou dlouhodobě vzdáleni místu svého bydliště, přijmout opatření ke zlepšení jejich pracovních podmínek a poskytnout jim odpovídající sociální ochranu.
- 380 V důsledku toho musí být tvrzení o porušení volného pohybu služeb, které Bulharská republika uvádí ve svém pátém žalobním důvodu uvedeném v bodě 351 tohoto rozsudku, odmítnuto jako nepřípustné. Kromě toho je třeba jako neopodstatněné zamítnout první žalobní důvod a první část druhého žalobního důvodu, které uvedla Litevská republika, první žalobní důvod Bulharské republiky, druhý žalobní důvod Rumunska a argument týkající se porušení pravidel Smlouvy o FEU v oblasti volného pohybu služeb, které tento členský stát uvedl ve druhé části svého prvního žalobního důvodu.

5) *K porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU*

i) *Argumentace účastníků řízení*

- 381 Rumunsko na podporu druhé části svého prvního žalobního důvodu vycházející z porušení zásady proporcionality a Polská republika ve svém třetím a čtvrtém žalobním důvodu tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušil požadavky vyplývající z čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU.
- 382 Na prvním místě, pokud jde o porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, Polská republika tvrdí, že povrchní provedení posouzení dopadů – sociální dopady a neprovedení takového posouzení, pokud jde o nakonec přijaté opatření v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, neumožňují konstatovat, že byl zohledněn dopad tohoto ustanovení na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, jakož i na využití dopravních zařízení. Navzdory prostoru pro uvážení normotvůrce se povinnost přihlídnout k určitým skutečnostem nemůže omezit na seznámení se s těmito skutečnostmi, neboť jinak by byl čl. 91 odst. 2 SFEU zbaven svého účinku.
- 383 Pokud jde o dopad na využití dopravních zařízení, posouzení dopadů – sociální dopady podle Polské republiky nezohlednilo zejména důsledky vyplývající ze zvýšení počtu jízd na hlavních tranzitních trasách Unie vyplývající z povinnosti uskutečnit 8 880 000 zpátečních jízd v průběhu jednoho roku. Podle tohoto členského státu tyto dodatečné jízdy přitom zvýší přetížení silnic, a přispějí tak ke zhoršujícímu se stavu silniční infrastruktury, na který upozornilo posouzení dopadů – sociální dopady. V této souvislosti je třeba zohlednit „zákon čtvrté mocniny“ vypracovaný americkým tvůrcem standardů American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) dokládající vliv vozidel na silniční infrastrukturu, podle kterého zhoršování stavu silnic roste exponenciálně se čtvrtou mocninou váhy vozidla. Ačkoli je nákladních vozidel méně než osobních, jejich dopad na infrastrukturu je proto mnohem větší.
- 384 Dále, pokud jde o účinek na zaměstnanost a životní úroveň, nárůst silničního provozu nepříznivě ovlivní i kvalitu života v oblastech nacházejících se v blízkosti hlavních dopravních uzlů. Polská republika odhaduje, že právní změny týkající se silniční dopravy povedou v průměru k 19% nárůstu rizikového chování řidičů, které je spojeno s pokusem porušovat předpisy, aby se přizpůsobili této nové povinnosti, nebo ji obešli, což povede ke zvýšení počtu smrtelných nehod. Nebylo přihlédnuto ani k nepříznivým důsledkům pro řidiče a dopravce usazené na okraji Unie, pro které je průměrná doba jízdy při návratu do provozovny podstatně delší, ani k dodatečné administrativní a organizační zátěži dopravců, z nichž více než polovina jsou malé a střední podniky. To velmi pravděpodobně povede k úpadku mnoha dopravců nebo k jejich přesunu do států nacházejících se ve středu Unie. Stejně tak Rumunsko tvrdí, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 povede k většímu zvýšení nákladů a většímu poklesu příjmů u dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie než u dopravců usazených v členských státech nacházejících se ve středu Unie, což povede k přemístění značného počtu z nich do členských států nacházejících se ve středu Unie.
- 385 Na druhém místě, pokud jde o porušení článku 94 SFEU, Polská republika tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 dotčeného opatření nezohlednil hospodářskou situaci dopravců, zejména malých a středních podniků, které tvoří většinu těchto podniků v Unii. Posouzení dopadů – sociální dopady totiž povrchně posoudilo dopad tohoto ustanovení na malé a střední podniky, přestože pro ně znamenalo administrativní a organizační náklady. Rumunsko se rovněž domnívá, že povinnost stanovená v posledně uvedeném ustanovení proto vážně zasahuje do postavení dopravců.

- 386 Polská republika dále zdůrazňuje, že nárůst počtu kilometrů nevyhnutelně vyplývající z této povinnosti by měl být posuzován v kontextu prvního balíčku mobility jako celku, jehož součástí je nařízení 2020/1055. Uplatnění ustanovení tohoto nařízení povede k tomu, že vozidla, která se vracejí do provozu v Polsku, ujedou ročně 2 035 200 000 kilometrů. Za předpokladu, že 60 % těchto jízd se uskuteční bez nákladu, ujedou tato vozidla 1 221 120 000 kilometrů prázdná v průběhu jednoho roku. Unijní normotvůrce tak z mnoha opatření, která jsou k dispozici k zajištění výkonu práva pracovníků na odpočinek, zvolil to, které dopravce zatěžuje nejvíce.
- 387 Jedním z důsledků této situace je odchod z trhu části dopravců patřících do odvětví malých a středních podniků usazených v členských státech na okraji Unie, pro které bude z důvodu jejich vzdálenosti od středu Unie obzvláště obtížné splnit administrativní a organizační požadavky související s povinností stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054. Část dopravců se může rovněž rozhodnout přemístit svou provozovnu do členských států nacházejících se ve středu Unie. Nelze souhlasit s tvrzením, že obchodní rozhodnutí přemístit podnik jim nemůže způsobit škodu, neboť přemístění sídla podniku představuje velmi významnou zátěž pro fungování podniku. Navíc na rozdíl od nadnárodních společností jsou malé a střední podniky spojeny s místem, ze kterého poskytují své služby.
- 388 Podle Polské republiky skutečnost, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 byla uložena během pandemie covidu-19, rovněž ukazuje, že nebyla zohledněna hospodářská situace dopravců. Hospodářské dopady pandemie se přitom projevily zejména v odvětví dopravy, neboť toto odvětví bylo vystaveno poklesu poptávky a omezením souvisejícím s překračováním vnitřních hranic obnovených členskými státy. Tyto dopady přitom byly patrné již v průběhu legislativního procesu.
- 389 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 390 Úvodem je třeba připomenout, že jak bylo uvedeno v bodech 352, 354 a 355 tohoto rozsudku, čl. 91 odst. 2 SFEU i článek 94 SFEU jsou součástí hlavy VI části třetí SFEU, která se týká společné dopravní politiky.
- 391 Pokud jde zaprvé o údajné porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení musí unijní normotvůrce při přijímání opatření uvedených v odstavci 1 tohoto článku, jejichž cílem je uskutečnění společné dopravní politiky, s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy, přihlédnout k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo vážně dotknout životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení.
- 392 Vzhledem k tomu, že nařízení 2020/1054 bylo přijato unijním normotvůrcem na základě čl. 91 odst. 1 SFEU a tento právní základ není v těchto žalobách zpochybněn, bylo tedy povinností unijního normotvůrce při přijímání čl. 1 odst. 6 bodu d) uvedeného nařízení přihlédnout k požadavkům vyplývajícím z čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 393 V tomto ohledu čl. 91 odst. 2 SFEU vyžaduje, aby unijní normotvůrce při přijímání opatření na základě čl. 91 odst. 1 „přihlédl“ k jejich dopadu na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na využití dopravních zařízení, což je součástí širšího rámce zvažování různých cílů a zájmů. Jak navíc generální advokát zdůraznil v bodě 285 svého stanoviska, použití výrazu „vážně“ naznačuje, že čl. 91 odst. 2 SFEU vyžaduje významnou míru dopadu dotčených opatření na tyto parametry, a nikoli pouhý vliv na tyto parametry.

- 394 Z článku 91 odst. 2 SFEU tedy vyplývá, že vážné dopady na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na využití dopravních zařízení nepředstavují absolutní omezení širokého prostoru pro uvážení, který má unijní normotvůrce v oblasti společné dopravní politiky při přijímání opatření v tomto ohledu, pokud k těmto faktorům přihlédne.
- 395 Z toho vyplývá, že při posuzování účinků vyplývajících z přijetí opatření na základě čl. 91 odst. 1 SFEU musí unijní normotvůrce vyváženě zohlednit různé dotčené zájmy, aby dosáhl legitimních cílů, které sleduje. Samotná skutečnost, že tato opatření musí zohlednit životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, a tudíž hospodářské zájmy dopravců, tedy nebrání tomu, aby tito dopravci podléhali závazným opatřením (obdobně viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 72 a citovaná judikatura).
- 396 Z toho vyplývá, že čl. 91 odst. 2 SFEU v podstatě odráží povinnost unijního normotvůrce jednat v souladu se zásadou proporcionality tím, že přijme opatření, která jsou vhodná k dosažení sledovaného cíle a zjevně nepřekračují rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.
- 397 Kromě toho, že žalobní důvody a argumenty vznesené v rámci přezkumu údajného porušení zásady proporcionality byly zamítnuty, Rumunsko a Polská republika nepředložily na podporu těchto žalobních důvodů a argumentů vycházejících z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU žádné další důkazy, které by mohly odůvodnit jejich tvrzení, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 měla vážný dopad na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na využití dopravních zařízení, k čemuž unijní normotvůrce v rozporu s čl. 91 odst. 2 SFEU při zavedení této povinnosti údajně nepřihlédl.
- 398 Tyto žalobní důvody a argumenty se navíc překrývají, buď zcela v případě Rumunska, nebo do značné míry v případě Polské republiky, s těmi, které již byly uvedeny na podporu žalobních důvodů vycházejících z porušení zásady proporcionality.
- 399 Pokud jde tedy zaprvé o dopad čl. 1 odst. 6 bodu d) nařízení 2020/1054 na využití dopravních zařízení, argumentace Polské republiky, v níž vytýká posouzení dopadů – sociální dopady, že nezkoumá negativní dopady tohoto ustanovení na silniční infrastrukturu, vychází výhradně z předpokladu, že povinnost dopravců organizovat práci řidičů tak, aby se tito řidiči mohli navrátit do provozovny zaměstnavatele nebo místa svého bydliště, vede k výraznému zvýšení dopravy. Jak vyplývá z bodů 236 a 295 tohoto rozsudku, tento předpoklad je chybný, neboť předpokládá, 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.
- 400 Jak bylo zdůrazněno v bodě 295 tohoto rozsudku, čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nezakazuje dopravci, aby se návrat řidiče do členského státu, v němž se tato místa nacházejí, spolu s výkonem dopravní činnosti, a to za účelem omezení návratů prázdnými vozidly určených pouze ke splnění jeho povinnosti podle tohoto ustanovení. V tomto ohledu však Polská republika nevysvětluje, jak by takový návrat ovlivnil silniční infrastrukturu více než jakákoli jiná cesta, kterou by tito řidiči vykonali svými vozidly v rámci běžné přepravní činnosti svého zaměstnavatele. Ani nebylo prokázáno, že by vozidlo, které se nevrací do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště řidiče, bylo nutně odstaveno, a tudíž by nebylo v odpovídajícím období používáno k pokračování běžné činnosti dopravce.

- 401 Pokud jde zadruhé o dopad čl. 1 bodu 6 písm. d) na kvalitu života v oblastech nacházejících se v blízkosti hlavních dopravních uzlů a rizika pro bezpečnost silničního provozu způsobená povinnostmi stanovenou v tomto ustanovení, vychází argumentace Polské republiky v podstatě ze stejného nesprávného předpokladu, že toto ustanovení je zdrojem výrazného zvýšení dopravy, což neumožňuje konstatovat, že unijní normotvůrce k tomuto dopadu nepřihlédl. Ve zbývajících částech, v níž tento členský stát vytýká unijnímu normotvůrci, že nezohlednil dopady tohoto ustanovení na řidiče zaměstnané v některých členských státech z důvodu značných vzdáleností, které budou muset překonávat, a z toho plynoucí zvýšené únavy, musí být jeho argumentace odmítnuta z důvodů již uvedených v bodě 292 tohoto rozsudku.
- 402 Zatřetí, pokud jde o dopad čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 na zaměstnanost, Polská republika tvrdí, že toto ustanovení s sebou nese dodatečnou administrativní a organizační zátěž, která „velmi pravděpodobně“ povede k úpadku mnoha dopravců nebo k jejich přemístění do členských států nacházejících se „ve středu Unie“. Takové tvrzení je však třeba při absenci konkrétních opodstatněných důkazů považovat za spekulativní a v každém případě nedostatečné k prokázání vážného dopadu na zaměstnanost. Totéž platí, jak bylo uvedeno v bodech 276 a 293 tohoto rozsudku, pro stejně obecné a abstraktní tvrzení Rumunska, že povinnost stanovená v tomto ustanovení povede k přemístění dopravců usazených v některých členských státech v důsledku zvýšení jejich nákladů a poklesu jejich příjmů.
- 403 V tomto rozsahu nemohou tyto argumenty zpochybnit zjištění, která Komise učinila v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 60 a 61), podle nichž by opatření týkající se pracovní doby a týdenní doby odpočinku měla mít pozitivní dopad na atraktivitu povolání řidiče, a tedy na nabídku na trhu práce, přičemž toto posouzení dopadů v tomto ohledu konstatovalo, že nedostatek řidičů je částečně způsoben zhoršením pracovních podmínek, které poškozují image a atraktivitu tohoto povolání (část 1/2, s. 9). Jak však vyplývá ze studie citované Polskou republikou [*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020–2030*] („Zpráva o perspektivách rozvoje silniční dopravy v Polsku v letech 2020–2030“), 2019, s. 42], právě velké vzdálenosti od místa bydliště jsou jedním z důvodů tohoto nedostatku.
- 404 V každém případě je třeba rovněž zdůraznit, že na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko a Polská republika, pouhá skutečnost, že některým dopravcům mohou vzniknout vyšší náklady a administrativní zátěž v důsledku zvýšení sociální ochrany zaručené řidičům podle čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, nemůže být v žádném případě považována za krok zpět při vytváření společné dopravní politiky, který by představoval porušení čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 405 Jak bylo uvedeno v bodě 266 tohoto rozsudku, 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 uznaných Smlouvou o FEU a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené v článku 9 této Smlouvy, mezi něž patří zajištění přiměřené sociální ochrany. V takové situaci může unijní normotvůrce řádně plnit svůj úkol zajistit ochranu těchto obecných zájmů a průřezových cílů pouze tehdy, pokud je schopen přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy těmto změnám nebo vývoji.
- 406 Pokud jde na druhém místě o údajné porušení článku 94 SFEU, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení musí veškerá opatření „v oblasti cen a podmínek dopravy“ učiněná v rámci Smluv přihlížet k hospodářské situaci dopravců.

- 407 Článek 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 však neupravuje ceny ani podmínky přepravy zboží nebo cestujících, ale určuje podmínky, za nichž mohou řidiči čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, neboť stanoví, že dopravci musí organizovat práci řidičů tak, aby se řidiči mohli každé tři nebo čtyři týdny navrátit do provozovny zaměstnavatele nebo místa svého bydliště. Toto ustanovení má tedy příliš nepřímý vliv na ceny a podmínky přepravy zboží nebo cestujících na to, aby spadalo do působnosti článku 94 SFEU, což postačuje k tomu, aby byly odmítnuty argumenty Rumunska a Polské republiky týkající se porušení tohoto ustanovení.
- 408 V důsledku toho musí být tvrzení Rumunska obsažené ve druhé části prvního žalobního důvodu vycházející z porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU, jakož i třetí a čtvrtý žalobní důvod, kterých se dovolává Polská republika, zamítnuty jako neopodstatněné.

6) K porušení pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí

i) Argumentace účastníků řízení

- 409 Litevská republika ve svém třetím žalobním důvodu a Polská republika ve svém pátém žalobním důvodu tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím čl. 1 odst. 6 bodu d) nařízení 2020/1054 porušil pravidla unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí. V tomto ohledu se Litevská republika dovolává porušení čl. 3 odst. 3 SEU, článků 11 a 191 SFEU a „politiky Unie v oblasti životního prostředí a boje proti změně klimatu“, zatímco Polská republika se dovolává porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny.
- 410 Tyto členské státy zdůrazňují, že v souladu s těmito ustanoveními musí unijní normotvůrce zohlednit požadavky na ochranu životního prostředí jak při určování a provádění jiných politik Unie, tak v souvislosti s jinými činnostmi Unie. Cíl ochrany životního prostředí stanovený v článku 191 SFEU nemohl být zohledněn nebo dosažen pouze opatřeními přijatými podle článku 192 SFEU v rámci samostatné a autonomní politiky. Zásada zahrnutí požadavků na ochranu životního prostředí zakotvená v článku 11 SFEU umožňuje sladit cíle a požadavky ochrany životního prostředí s ostatními zájmy a cíli Unie.
- 411 Podle Polské republiky výklad, podle něhož se článek 11 SFEU vztahuje na oblasti unijního práva, a nikoli na konkrétní opatření, neumožňuje dosáhnout cíle sledovaného tímto ustanovením. Skutečnost, že nařízení 2020/1054 je součástí širšího balíčku zaměřeného na snížení emisí znečišťujících látek z odvětví silniční dopravy, neprokazuje, že byl řádně zohledněn dopad tohoto nařízení na životní prostředí, zejména na možnost dosažení environmentálních cílů stanovených v dokumentech a aktech přijatých Unií v oblasti životního prostředí. Rovněž nelze mít za to, že jednou stanovené cíle snížení emisí skleníkových plynů zůstávají neměnné bez ohledu na dodatečné emise vzniklé v budoucnu v důsledku plnění povinností vyplývajících z nových unijních právních předpisů.
- 412 Litevská republika a Polská republika souhlasí s výkladem, který podal generální advokát L. A. Geelhoed v bodech 59 a 60 svého stanoviska ve věci C-161/04, Rakousko v. Parlament a Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), že v případě zjevného nezohlednění nebo úplného opomenutí zájmů životního prostředí může článek 11 SFEU sloužit jako kritérium pro přezkoumání platnosti unijních právních předpisů. Je-li konstatováno, že určité opatření přijaté unijním normotvůrcem má za následek narušení dosažení cílů stanovených v jiných aktech sekundárního práva přijatých v oblasti životního prostředí, je unijní normotvůrce povinen vyvážit protichůdné zájmy, a případně provést vhodné změny aktů použitelných v oblasti životního prostředí.

- 413 V projednávané věci unijní normotvůrce tuto povinnost nesplnil, neboť neposoudil dopad provádění povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 na požadavky na ochranu životního prostředí.
- 414 Zavedení této povinnosti bude znamenat další dálkové jízdy nákladních vozidel, včetně jízd bez nákladu, což povede k emisím CO₂ a látek znečišťujících ovzduší, které způsobují řadu zdravotních problémů. Dopady napadených ustanovení nařízení 2020/1054 na životní prostředí je třeba posuzovat také ve spojení s dopady nařízení 2020/1055 a směrnice 2020/1057, které jsou rovněž součástí „balíčku mobility“ a které rovněž nutí řidiče nákladních vozidel k dalším jízdám.
- 415 Litevská republika rovněž vyjadřuje přesvědčení, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nevyhnutelně sníží účinnost dopravního systému a ohrozí politiku Unie v oblasti životního prostředí a boje proti změně klimatu.
- 416 Polská republika poukazuje zejména na to, že podle odhadů Mezinárodní unie silniční dopravy (IRU), uvedených v jejím otevřeném dopise ze dne 26. října 2018, jen vrácení vozidel uložené nařízením 2020/1055 vyprodukuje až 100 000 tun CO₂ ročně navíc. Zpráva vypracovaná společností KPMG [*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I* („Posouzení dopadů předběžné dohody o prvním balíčku mobility“), 20. února 2020], na příkladu bulharských dopravců rovněž ukázala, že roční nárůst emisí CO₂ způsobený těmito povinnými návraty vozidel do Bulharska bude činit přibližně 71 000 tun. Podle dalšího odhadu European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Evropské centrum pro mezinárodní politickou ekonomii) [M. Bauer, *4 Million Tonnes Additional CO₂ due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package* („4 miliony tun CO₂ navíc v důsledku navrhovaných unijních pravidel pro kabotáž v balíčku mobility“), leden 2020] na základě výpočtů provedených společností KPMG pro bulharské odvětví mezinárodní dopravy a údajů Eurostatu by dodatečné emise CO₂ pro celou Unii v důsledku navrhované změny ustanovení o kabotáži činily přibližně čtyři miliony tun. Podle vlastních odhadů Polské republiky by dodatečné jízdy prázdnými vozidly vynucené povinným navrácením vozidel, které se vztahují na polský vozový park vozidel nad 2,5 tuny v mezinárodní dopravě, vyprodukovaly 672 024 tun CO₂.
- 417 Podle názoru Litevské republiky a Polské republiky tyto dodatečné emise CO₂ mohou bránit dosažení cílů Unie v oblasti klimatu do roku 2050, jak je uvedeno ve sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 11. prosince 2019 „Zelená dohoda pro Evropu“ [COM(2019) 640 final] (dále jen „Zelená dohoda“), které Evropská rada schválila na zasedání dne 12. prosince 2019. Polská republika rovněž odkazuje na sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 17. září 2020 s názvem „Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030: Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů“ [COM(2020) 562 final, s. 26].
- 418 Polská republika uvádí, že tyto dodatečné emise CO₂ rovněž mohou zpochybnit dosažení cílů členských států stanovených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 (Úř. věst. 2018, L 156, s. 26).
- 419 Pokud jde o dodatečné emise látek znečišťujících ovzduší, ty by mohly podle Polské republiky významně bránit plnění povinností členských států podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek

znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES (Úř. věst. 2016, L 344, s. 1). Tyto dodatečné emise by rovněž mohly ohrozit cíle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1).

- 420 Žádný z napadených aktů, které tvoří „balíček mobility“, se těmito různými riziky dopadu nezabýval. V posouzení dopadů – sociální dopady Komise pouze uvedla, že u zvažovaných možností nezjistila žádný dopad na životní prostředí. Toto tvrzení však není podloženo ani věrohodné.
- 421 Přestože některé členské státy a Komise poukázaly na potřebu zohlednit dopad navrhovaných opatření, zejména povinnosti vracet vozidla a omezení kabotáže, na zvýšení počtu prázdných jízd a emisí CO₂ a zdůraznily potřebu provést posouzení dopadů všech těchto opatření na úrovni Unie, unijní normotvůrce tyto obavy ignoroval. Vypracování dodatečných analýz před koncem roku 2020, které oznámila komisařka pro dopravu A. Vălean a které se týkají účinků povinného vracení vozidel do členského státu usazení každých osm týdnů a omezení vztahujících se na kombinovanou dopravu, nijak nenapravuje toto nesplnění povinností a naopak potvrzuje opodstatněnost těchto žalobních důvodů a argumentů vycházejících z porušení pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí.
- 422 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 423 Pokud jde na prvním místě o čl. 3 odst. 3 SEU, kterého se dovolává Litevská republika, jak uvedl generální advokát v bodě 566 svého stanoviska, toto ustanovení stanoví různé základní cíle, které Unie sleduje, aniž mezi nimi stanoví hierarchii, v důsledku čehož musí být provádění těchto cílů, které stejně jako ochrana životního prostředí zahrnují mimo jiné provádění udržitelného rozvoje založeného na vyváženém hospodářském růstu a sociálním hospodářství zaměřeném na sociální pokrok a podporu sociální ochrany, výsledkem politik a činností Unie a členských států.
- 424 Toto ustanovení tedy nemůže být, na rozdíl od zvláštních ustanovení Smlouvy o FEU, která provádějí obecné cíle v ní uvedené a upravují dotčenou oblast, součástí parametrů pro posouzení souladu ustanovení sekundárního práva s primárním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. března 1992, *Compagnie commerciale de l'Ouest a další*, C-78/90 až C-83/90, EU:C:1992:118, bod 18 a citovaná judikatura).
- 425 Pokud jde na druhém místě o článek 191 SFEU, kterého se dovolává i Litevská republika, tento článek je obsažen v hlavě XX části třetí Smlouvy o FEU, která se týká politiky Unie v oblasti životního prostředí. Nařízení 2020/1054 však nebylo přijato v rámci této politiky, ale v rámci společné dopravní politiky, která je předmětem hlavy VI části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, zejména na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, a tento právní základ není v projednávaných žalobách napaden.
- 426 V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že takový legislativní akt, jako je nařízení 2020/1054, nemůže spadat do oblasti působnosti politiky Unie v oblasti životního prostředí pouze proto, že musí zohledňovat požadavky týkající se ochrany životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek 15. dubna 2021, *Nizozemsko v. Rada a Parlament*, C-733/19, EU:C:2021:272, bod 48 a citovaná judikatura).

- 427 Z toho vyplývá, že článek 191 SFEU o politice Unie v oblasti životního prostředí není relevantní pro posouzení legality čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054.
- 428 Pokud jde na třetím místě o článek 11 SFEU, který je součástí hlavy II první části této Smlouvy a který stanoví ustanovení s obecnou působností, ten stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.
- 429 Pokud jde na čtvrtém místě o článek 37 Listiny, tento článek uvádí, že vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.
- 430 V tomto ohledu z vysvětlení k Listině vyplývá, že zásada obsažená v tomto článku je v podstatě založena na čl. 3 odst. 3 SEU a na člancích 11 a 191 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 62).
- 431 Pokud jde na pátém místě o další akty sekundárního práva, kterých se dovolávají Litevská republika a Polská republika, je třeba připomenout, že pokud jde o různá nařízení a směrnice uvedené v bodech 418 a 419 tohoto rozsudku, jichž se dovolává Polská republika, vnitřní legalitu unijního aktu nelze zkoumat z hlediska jiného unijního aktu stejné právní síly, s výjimkou případu, že byl přijat na základě posledně uvedeného aktu nebo je v jednom z těchto dvou aktů výslovně stanoveno, že má přednost před druhým (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 119), přičemž v projednávané věci tomu tak není.
- 432 Totéž platí *a fortiori* pro Zelenou dohodu, které se dovolávají Litevská republika a Polská republika a která ke dni přijetí nařízení 2020/1054 představovala pouze sdělení přijaté Komisí, a pro závěry zasedání Evropské rady ze dne 12. prosince 2019, uvedené v bodě 417 tohoto rozsudku, na které se odvolává Litevská republika, jejichž údajný vliv „politické“ povahy na legislativní pravomoc Parlamentu a Rady nemůže být důvodem k tomu, aby Soudní dvůr ustanovení uvedeného nařízení zrušil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 86).
- 433 Za těchto okolností je třeba pouze posoudit, zda unijní normotvůrce při přijetí čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054 porušil požadavky na ochranu životního prostředí vyplývající z článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, jak v podstatě tvrdí Litevská republika a Polská republika.
- 434 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že Litevská republika se omezuje na obecné a abstraktní tvrzení, že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 nevyhnutelně narušuje politiku Unie v oblasti životního prostředí. Její argumentace však vychází z chybného předpokladu, jak vyplývá z bodů 168 až 180 tohoto rozsudku, že řidiči se musí nutně vracet do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště každé tři nebo čtyři týdny, a to nákladními vozidly, která jsou často prázdná. Z toho vyplývá, že tento argument je třeba odmítnout.
- 435 Zadruhé argumenty předložené Polskou republikou se téměř výhradně netýkají povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, ale ustanovení obsažených v jiných aktech tvořících „balíček mobility“. Většina studií a dalších důkazů, o které se tento členský stát v této souvislosti opírá, se totiž týká povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu,

v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, týkající se vrácení vozidel do provozovny nacházející se v členském státě usazení dotčeného dopravce každých osm týdnů. Toto poslední ustanovení je předmětem samostatných žalobních důvodů v rámci žalob proti nařízení 2020/1055 ve věcech C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 až C-552/20 a C-554/20. V rozsahu, v němž se argumenty předložené Polskou republikou netýkají ustanovení nařízení 2020/1054, je třeba je odmítnout jako irelevantní.

- 436 Zatřetí v rozsahu, v němž se však argumentace Polské republiky o porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny týká konkrétně povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, je třeba uvést, že jednak má článek 11 SFEU průřezovou povahu, což znamená, že unijní normotvůrce musí začlenit požadavky na ochranu životního prostředí do politik a činností Unie, a zejména do společné dopravní politiky, k níž se vztahuje nařízení 2020/1054.
- 437 Dále se přezkum legality čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, který má Soudní dvůr v projednávané věci provést s ohledem na článek 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, týká unijního aktu, v jehož rámci je unijní normotvůrce povinen zajistit, jak vyplývá z bodu 282 tohoto rozsudku, rovnováhu mezi různými zájmy a cíli.
- 438 Za těchto okolností, i když by povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, posuzovaná samostatně, měla významné negativní účinky na životní prostředí, bylo by pro určení, zda došlo k porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, nezbytné zohlednit ostatní opatření, která unijní normotvůrce přijal k omezení negativních účinků silniční dopravy na životní prostředí a k dosažení celkového cíle snížení emisí znečišťujících látek.
- 439 V projednávané věci Polská republika ve své argumentaci týkající se porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny v podstatě tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 bude zdrojem dodatečných emisí CO₂ a znečišťujících látek v důsledku dodatečných dálkových jízd těžkých nákladních vozidel, často prázdných, které vyplynou z jeho uplatňování.
- 440 Tento argument je založen výhradně na předpokladu, že toto ustanovení stanoví povinný návrat vozidel do provozovny zaměstnavatele nebo do místa bydliště řidičů, zatímco před přijetím nařízení 2020/1054 se na jedno z těchto dvou míst vracel pouze malý počet vozidel.
- 441 Tento předpoklad je nesprávný, jak vyplývá zejména z bodů 170, 171, 236 a 295 tohoto rozsudku.
- 442 Za těchto podmínek posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 48) logicky neidentifikovalo žádný dopad na životní prostředí, který by vyplýval z opatření plánovaných Komisí v jejím návrhu nařízení o „pracovní době“.
- 443 S ohledem na výše uvedené je třeba odmítnout argumenty Litevské republiky a Polské republiky týkající se porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.
- 444 V důsledku toho není třeba zkoumat ani argumenty předložené Litevskou republikou a Polskou republikou vycházející z jiných unijních aktů, jejichž environmentální cíle jsou údajně ohroženy přijetím čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, ani různá opatření přijatá unijním normotvůrcem v odvětví silniční dopravy, jichž se dovolávají Parlament a Rada, aby bylo možné posoudit, do jaké míry unijní normotvůrce zohlednil celkový cíl snížení emisí znečišťujících látek v tomto odvětví.

- 445 V důsledku toho musí být třetí žalobní důvod Litevské republiky a pátý žalobní důvod Polské republiky zamítnuty.
- 446 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba žaloby podané Litevskou republikou (věc C-541/20), Bulharskou republikou (věc C-543/20), Rumunskem (věc C-546/20) a Polskou republikou (věc C-553/20) zamítnout v rozsahu, v němž se domáhají zrušení čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054.

3. K článku 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054

- 447 Bulharská republika (věc C-543/20), Rumunsko (věc C-546/20) a Maďarsko (věc C-551/20) se na podporu svých žalob znějících na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 dovolávají v podstatě porušení:
- zásady proporcionality (čtvrtý žalobní důvod Bulharské republiky, první část prvního žalobního důvodu Rumunska a jediný žalobní důvod Maďarska);
 - zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace (druhá část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a první část třetího žalobního důvodu Rumunska);
 - ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb (první část prvního žalobního důvodu Rumunska vycházející z porušení zásady proporcionality) a
 - článku 91 odst. 2 a článku 94 SFEU (první část prvního žalobního důvodu Rumunska vycházející z porušení zásady proporcionality).

a) K porušení zásady proporcionality

1) Argumentace účastníků řízení

- 448 Bulharská republika ve svém čtvrtém žalobním důvodu, Rumunsko v první části svého prvního žalobního důvodu a Maďarsko ve svém jediném žalobním důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality. Ačkoli Maďarsko ve svém jediném žalobním důvodu formálně uplatňuje rovněž zjevně nesprávné posouzení, jeho argumentace v tomto kontextu směřuje pouze k prokázání porušení této zásady.
- 449 Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko na prvním místě tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 porušuje tuto zásadu jako takovou, neboť vzhledem k současnému stavu evropské infrastruktury zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle představuje povinnost, jejíž splnění je příliš obtížné, ne-li nemožné. Vzhledem k nedostatečnému počtu zabezpečených parkovacích míst a vhodných ubytovacích prostor nacházejících se v jejich blízkosti totiž budou řidiči a dopravci často čelit požadavkům, které nelze splnit. Za těchto okolností nelze toto opatření provést tak, aby bylo dosaženo sledovaných cílů, což svědčí o jeho zjevně nepřiměřené povaze. Mimoto představuje uvedené opatření zjevně nepřiměřenou zátěž pro řidiče a dopravce. Unijní normotvůrce se tudíž uložením takového požadavku, který je v praxi nepoužitelný, dopustil zjevně nesprávného posouzení.

- 450 Bulharská republika a Maďarsko uvádějí, že již v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 18) Komise na vícero místech uvedla, že Unie obecně nemá vhodná odpočívadla a zabezpečená parkovací místa. Nevyhovující stav odpočívadel v Unii vyplývá rovněž ze studie zveřejněné Komisí [*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report* („Studie o bezpečných a chráněných parkovacích místech pro těžká nákladní vozidla. Závěrečná zpráva“, únor 2019 (dále jen „studie z roku 2019 o parkovacích místech“), s. 8 a 18 až 20]. Podle této studie je z 300 000 parkovacích míst určených v Unii pro těžká nákladní vozidla pouze 47 000 částečně zabezpečeno a pouze 7 000 má certifikovanou úroveň zabezpečení. Vzhledem k tomu, že průměrná poptávka po nočních parkovacích stáních se odhaduje na téměř 400 000 míst, vyplývá z toho deficit ve výši přibližně 100 000 míst, přičemž jen velmi málo stávajících míst zajišťuje odpovídající úroveň bezpečnosti a ochrany. Z téže studie kromě toho podle uvedených států vyplývá nerovnoměrné rozdělení bezpečných a zabezpečených parkovacích míst v porovnání s evropskými tranzitními koridory, přičemž 7 000 certifikovaných parkovacích míst se nachází pouze v některých členských státech. Kromě toho EHSV, jakož i několik členských států na tuto situaci upozornily v průběhu legislativního procesu.
- 451 Ačkoliv se problematika parkovacích stání a problematika vhodných ubytovacích prostor liší, úzce spolu souvisejí v tom smyslu, že pro řidiče je přiměřené pouze takové ubytování, které se nachází v blízkosti vhodného a chráněného parkoviště, které je schopno zajistit ochranu jeho nákladu. Omezený počet takových parkovacích míst ještě více omezuje počet potenciálních ubytovacích zařízení, která může řidič využívat k čerpání týdenní doby odpočinku.
- 452 Bulharská republika rovněž uvádí, že nedostatečnost infrastruktury je zdůrazněna i povinností Komise podle čl. 1 bodu 7 nařízení 2020/1054 předložit nejpozději do 31. prosince 2024 Parlamentu a Radě zprávu o dostupnosti vhodných odpočívadel pro řidiče. Rumunsko dodává, že tentýž článek ukládá Komisi povinnost zveřejnit seznam všech parkovacích ploch. Podle Rumunska však za tímto účelem dosud nebyly zřízeny žádné internetové stránky.
- 453 Rumunsko rovněž tvrdí, že aby řidiči na trasách, kde neexistují bezpečné a chráněné parkovací plochy, dodrželi čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054, nebudou mít jinou možnost než využívat nezabezpečená místa, na nichž ponechají vozidla během doby odpočinku strávené na vhodném ubytovacím místě bez dohledu, čímž je vystaví nebezpečí trestné činnosti. Podle Úmluvy o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě (CMR), podepsané v Ženevě dne 19. května 1956, je přitom dopravce zodpovědný za úplnou nebo částečnou ztrátu nebo poškození, ke kterým dojde mezi převzetím zboží a jeho dodáním, jakož i za zpoždění při dodání. Za současného stavu evropské infrastruktury tedy přijaté legislativní řešení nezlepšuje pracovní podmínky řidičů, ale naopak je možné, že povede ke zvýšení jejich únavy a stresu, jakož i k ohrožení jejich bezpečnosti, zboží a vozidla. V tomtéž smyslu Bulharská republika tvrdí, že nedostatek chráněných parkovacích míst pro těžká nákladní vozidla v Unii zvyšuje riziko krádeží a dopravcům způsobuje problémy s pojištěním.
- 454 Bulharská republika rovněž dodává, že nemožnost dodržet zákaz čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kabině vystaví řidiče a dopravce riziku, že jim budou uloženy sankce, které budou moci vést ke ztrátě dobré pověsti dopravců ve smyslu článku 6 nařízení č. 1071/2009, a tudíž ke ztrátě přístupu na trh silniční nákladní dopravy v Unii. V tomto ohledu je podle Bulharské republiky irrelevantní, že seznam nejzávažnějších porušení unijních pravidel nezahrnuje porušení tohoto zákazu.

- 455 V této souvislosti Rumunsko a Maďarsko odkazují na nařízení TEN-T, zejména na jeho čl. 38 odst. 3 a čl. 39 odst. 2 písm. c), jakož i na revidované hlavní směry pro rozvoj transevropské dopravní sítě stanovené v tomto nařízení a zmíněné v bodě 19 odůvodnění nařízení 2020/1054. Tato ustanovení rovněž prokazují nedostatečnost současného stavu evropské infrastruktury.
- 456 Maďarsko kromě toho uvádí, že čl. 8a odst. 3 a 4 nařízení č. 561/2006, vložený čl. 1 bodem 7 nařízení 2020/1054, obsahuje opakované výzvy k budování bezpečných a chráněných parkovacích ploch. Kromě toho opatření k vybudování těchto ploch mohou vyvolat účinky až v budoucnu, a ačkoli nebylo stanoveno žádné přiměřené přechodné období, dotčený zákaz je absolutní. Bulharská republika rovněž zpochybňuje skutečnost, že nebylo stanoveno žádné přechodné období pro vstup dotčeného ustanovení v platnost.
- 457 Bulharská republika dále tvrdí, že členské státy nemají povinnost zajistit, přinejmenším do určitého data, dostatečná vhodná ubytovací zařízení, jakož i chráněné a bezpečné parkovací plochy. Členský stát tak může mít sklony k tomu nerozšiřovat svoji infrastrukturu a omezit tak na svém území poskytování dopravních služeb zahraničními dopravci.
- 458 Bulharská republika rovněž tvrdí, že zákaz čerpat běžnou týdenní dobu odpočinku v kabině povede k značným dodatečným nákladům pro dopravce, kteří jsou převážně malými a středními podniky, jelikož dopravce bude povinen platit za odpovídající ubytování po týdenní dobu odpočinku řidiče, bude-li řidič daleko od svého bydliště. Z toho vyplývají i náklady na případné zajištění a jízdy prázdných vozidel odůvodněné pouze snahou nalézt vhodné ubytování. Podle studie společnosti KPMG s názvem *The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I* („Bulharské odvětví silniční nákladní dopravy – Studie trhu: posouzení dopadů prvního balíčku opatření v oblasti mobility“), zveřejněné dne 8. října 2019 (s. 37), se náklady, které budou muset bulharští dopravci v důsledku tohoto opatření vynaložit, odhadují na 143 milionů eur. Rumunsko v tomtéž smyslu tvrdí, že uvedené opatření je zjevně nepřiměřené a není nezbytné s ohledem na cíl snížit administrativní a finanční zátěž dopravců.
- 459 Bulharská republika kromě toho tvrdí, že výklad pojmu „vhodné ubytovací zařízení“ je zdrojem právní nejistoty, což, jak sama Komise uznala, povede k problémům při jeho uplatňování. Rumunsko tvrdí, že rozdíl mezi členskými státy, pokud jde o sankce za porušení zákazu čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kabině, na který bylo upozorněno v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 18), není v nařízení 2020/1054 vyřešen, takže členské státy budou i nadále uplatňovat různé sankce, a tím prodlužovat situaci právní nejistoty pro dopravce a řidiče. Legislativní řešení je tak podle Rumunska z tohoto hlediska nevhodné, neboť je v rozporu s cílem nařízení 2020/1054 sjednotit výklad a uplatňování pravidel a usnadnit přeshraniční uplatňování právních předpisů v sociální oblasti soudržným způsobem.
- 460 Bulharská republika, Maďarsko a Rumunsko pak zpochybňují relevantnost rozsudku ze dne 20. prosince 2017, *Vaditrans* (C-102/16, dále jen „rozsudek *Vaditrans*“, EU:C:2017:1012). Podle Maďarska a Rumunska je uvedený rozsudek v projednávaných věcech irelevantní, neboť v průběhu soudního řízení, které vedlo k vydání tohoto rozsudku, nebyly Soudnímu dvoru předloženy žádné údaje o odpočívadlech, která jsou k dispozici v členských státech, a z tohoto důvodu je Soudní dvůr nezohlednil. Soudní dvůr tak nepřezkoumal otázku proporcionality, a zejména neposoudil okolnost relevantní pro použití dotčené právní úpravy, a sice že zákaz čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kabině je často v praxi nemožné uplatnit z důvodu nedostatečného počtu odpočívadel dostupných v členských státech. Soudní dvůr

odpověděl na otázku týkající se výkladu, zatímco v projednávané věci se jedná o určení, zda ve světle dostupných skutečností unijní normotvůrce správně vykonal svou posuzovací pravomoc a dodržel požadavek přiměřenosti.

- 461 Rumunsko rovněž uvádí, že v návaznosti na tento rozsudek Vaditrans musí být nařízení č. 561/2006 v každém případě vykládáno v tom smyslu, že zakazuje trávit běžnou nebo týdenní dobu odpočinku v kabině vozidla. Článek 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 však tento zákaz pouze nezakotvuje, ale dále jej upřesňuje. Bulharská republika rovněž tvrdí, že toto nařízení nejen provádí povinnosti vyplývající z rozsudku Vaditrans, ale přidává požadavek, aby doba odpočinku byla čerpána ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu.
- 462 Konečně Bulharská republika a Rumunsko tvrdí, že existují vhodná alternativní opatření, která jsou méně omezující. Zaprvé podle názoru samotné Komise vyjádřeného v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 46) je třeba umožnit řidiči, aby čerpal běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kabině za předpokladu, že se jedná o svobodnou volbu řidiče nebo že je to odůvodněné vzhledem k okolnostem. Zadruhé jiným možným opatřením je zavedení výjimky v případech, kdy v určitém okruhu od místa, kde se řidič nachází, není vhodné ubytování. Zatřetí dalším možným přístupem, který navrhuje VR, je neuplatňovat zákaz trávit běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kabině, pokud tato doba odpočinku probíhala v místě, kde je dostatečná úroveň bezpečnosti a vhodná hygienická zařízení, a pokud kabina řidiče odpovídá specifikacím, které budou stanoveny Výborem pro silniční dopravu. Začtvrté je možné zavést přechodné období, po jehož uplynutí Komise konstatuje, že je dostatek ubytovacích zařízení a bezpečných a chráněných parkovacích ploch v celé Unii. Toto přechodné období může být doprovázeno povinnostmi členských států zajistit, aby podnikly nezbytné kroky k vybudování vhodné infrastruktury.
- 463 Na druhém místě Rumunsko a Maďarsko zpochybňují posouzení proporcionality zákazu čerpat běžnou nebo týdenní dobu odpočinku v kabině ze strany unijního normotvůrce.
- 464 Z informací dostupných v době přijetí čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 totiž vyplývá, že unijní normotvůrce si byl vědom současného nedostatečného stavu evropské infrastruktury. Posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 18) však uvádí nedostatek vhodných parkovacích ploch a ubytovacích zařízení jako faktor, který upřednostňuje praxi čerpání doby odpočinku v kabině vozidla. V tomto posouzení dopadů se dokonce uvádí, že vzhledem k této situaci má řidič lepší podmínky pro odpočinek v kabině, než když využije jiná dostupná řešení. Rozsah tohoto nedostatku nadto Komise popsala ve studii z roku 2019 o parkovacích místech. Kromě toho čl. 8a odst. 3 a 4 nařízení č. 561/2006 ve znění čl. 1 bodu 7 nařízení 2020/1054 obsahují opakované výzvy k vybudování bezpečných a chráněných parkovacích ploch, což prokazuje, že unijní normotvůrce přijal sporný požadavek, když si byl vědom nedostatečného počtu parkovacích ploch odpovídající kvality.
- 465 Z toho vyplývá, že se unijní normotvůrce dopustil zjevného pochybení, když nezohlednil podstatné skutečnosti, a sice údaje o nedostatku bezpečných a chráněných parkovacích ploch, a neposoudil relevantní důkazy.
- 466 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

467 Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko svými argumenty zpochybňují soulad čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 se zásadou proporcionality. Vzhledem k tomu, že Rumunsko a Maďarsko navíc popírají, že by unijní normotvůrce vůbec analyzoval proporcionalitu tohoto ustanovení, je vhodné nejprve přezkoumat tento argument.

i) K tomu, zda unijní normotvůrce posoudil proporcionalitu čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054

468 Je nesporné, že unijní normotvůrce měl při přijímání nařízení 2020/1054 k dispozici posouzení dopadů, které se týkalo zejména čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle. Posouzení dopadů – sociální dopady, které doprovázelo návrh nařízení o „pracovní době“, totiž poukázalo na rozdílný výklad ustanovení nařízení č. 561/2006 týkajících se týdenní doby odpočinku ze strany orgánů členských států, jakož i na rozdílné vnitrostátní právní předpisy a postupy týkající se čerpání této doby odpočinku ve vozidle (část 1/2, s. 21, 23, 30, 31 a 34). Toto posouzení dopadů rovněž podrobně zkoumalo, s ohledem na výsledek řízení o předběžné otázce, které v té době probíhalo před Soudním dvorem ve věci C-102/16, Vaditrans, dopad opatření upřesňujícího tuto otázku (část 1/2, s. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 a 70).

469 V této souvislosti čl. 1 bod 5 písm. c) tohoto návrhu stanovil vložení odstavce 8a do článku 8 nařízení č. 561/2006, který stanoví, že běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku nelze čerpat ve vozidle, ale musí být čerpána ve vhodném ubytovacím zařízení s náležitým vybavením pro spaní a hygienu, které poskytuje nebo hradí zaměstnavatel, nebo v místě bydliště řidiče nebo na jiném soukromém místě podle jeho volby.

470 Rumunsko a Maďarsko však ve svých argumentech vytýkají unijnímu normotvůrci, že při zavedení zákazu běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nezohlednil nedostatek odpovídající ubytovací infrastruktury a bezpečných a chráněných parkovacích ploch v celé Unii, ačkoli tato skutečnost je podle těchto členských států pro posouzení proporcionality tohoto zákazu zásadní.

471 Je však třeba poznamenat, že unijní normotvůrce si byl tohoto nedostatku plně vědom, když přijal zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle. Jak Rumunsko a Maďarsko samy zdůrazňují, tento nedostatek byl jasně zdůrazněn během legislativního postupu jak v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 18, 23, 31 a 34), tak ve studii z roku 2019 o parkovacích místech.

472 Unijní normotvůrce navíc tuto okolnost řádně zohlednil, když přijal čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054. Jednak nezakázal čerpání jakýchkoli dob odpočinku ve vozidle a čerpání přestávek v řízení, denních dob odpočinku a zkrácených týdenních dob odpočinku ve vozidle je nadále povoleno. Jednak měl v souladu s návrhem nařízení o „pracovní době“, který Komise vypracovala na základě tohoto posouzení dopadů, za to, že nedostatek ubytovacích zařízení a parkovacích míst nepředstavuje překážku pro zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, a to vzhledem k existenci alternativních míst, kde může řidič tento odpočinek čerpat, zejména místo bydliště řidiče, které je jedním z míst, kam musí dopravce umožnit řidiči, pokud si to přeje, návrat v pravidelných třítydenních nebo čtyřtydenních intervalech v souladu s čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054.

- 473 Za těchto okolností nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že plně nezohlednil podstatný faktor při zkoumání proporcionality zákazu stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054.
- 474 V tomto ohledu je irelevantní, že unijní normotvůrce nevyvodil z různých údajů, které měl k dispozici, závěry, k nimž měl podle Rumunska a Maďarska dospět. V tomto ohledu je třeba žalobní důvody, kterými tyto členské státy vytýkají unijnímu normotvůrci, že nedostatečně řešil nedostatek ubytovacích zařízení a parkovacích míst podle nařízení 2020/1054, posoudit v rámci přezkumu toho, zda samotný čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 475 Argumenty Rumunska a Maďarska, že unijní normotvůrce nezkoumal účinky vyplývající ze zákazu běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, je proto třeba odmítnout.

ii) K proporcionalitě článku 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054

- 476 Článek 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 stanoví, že pokud se tak řidič rozhodne, smí trávit denní dobu odpočinku nebo zkrácenou týdenní dobu odpočinku mimo místo obvyklého odstavení vozidla v zaparkovaném vozidle, je-li vybaveno lehátkem pro každého řidiče.
- 477 S účinností od 20. srpna 2020 nahradil čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 článek 8 odst. 8 tím, že stanovil, že běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku, tedy jiné doby odpočinku, než které jsou uvedeny v tomto dřívějším ustanovení, nesmějí řidiči čerpat ve vozidle, ale musí je čerpat ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu, přičemž se upřesňuje, že veškeré náklady na ubytování mimo vozidlo hradí zaměstnavatel.
- 478 Cílem sledovaným čl. 1 bodem 6 písm. c) nařízení 2020/1054, ve světle kterého je třeba zkoumat proporcionalitu tohoto ustanovení, je zlepšit, jak vyplývá zejména z bodů 1, 2, 6, 8, 13 a 36 odůvodnění tohoto nařízení, pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu řidičů v Unii tím, že jim bude zajištěno kvalitní ubytování pro čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku. Cílem tohoto ustanovení je napravit nedostatek jasných pravidel pro týdenní dobu odpočinku. Jak již bylo uvedeno v bodě 250 tohoto rozsudku, tento cíl je součástí obecnějšího cíle sledovaného tímto nařízením, kterým je zajištění spravedlivých podmínek podnikání mezi silničními dopravci, aby bylo zajištěno bezpečné, účinné a společensky odpovědné odvětví silniční dopravy za účelem zajištění zákazu diskriminace a přilákání kvalifikovaných pracovníků.
- 479 Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, které nezpochybňují legitimitu těchto různých cílů, tvrdí, že samotný čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 480 Za účelem posouzení, zda je zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, jak je stanoven v tomto ustanovení, v souladu se zásadou proporcionality, je třeba přezkoumat, zda je toto opatření vhodné k dosažení cíle sledovaného tímto ustanovením, kterým je zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti silničního provozu řidičů, zda zjevně nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle, a zda je s ohledem na tento cíl přiměřené.

– Ke vhodnosti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 k dosažení sledovaného cíle

- 481 Pokud jde na prvním místě o vhodnost čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 dosáhnout cíle sledovaného tímto ustanovením, je třeba na úvod připomenout, že v rozsudku Vadrans Soudní dvůr v podstatě, zejména v bodech 31 až 33 a 48 tohoto rozsudku, rozhodl, že čl. 8 odst. 8, nařízení

č. 561/2006, ve znění platném před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. c) v platnost, musí být v zájmu zachování jeho užitečného účinku, vykládán rovněž s ohledem na čl. 8 odst. 6, v tom smyslu, že zakazuje čerpání běžné týdenní doby odpočinku ve vozidle. Znění čl. 8 odst. 8 výslovně umožňovalo čerpat ve vozidle pouze denní doby odpočinku a zkrácené týdenní doby odpočinku, ovšem za určitých podmínek.

- 482 Soudní dvůr uvedl, že takový výklad je potvrzen historií vzniku posledně uvedeného ustanovení a kontextem, do kterého bylo zasazeno, a poté zdůraznil, že tento výklad zjevně směřuje k dosažení cílů sledovaných nařízením č. 561/2006, a to zlepšení pracovních podmínek řidičů a bezpečnosti silničního provozu (rozsudek Vaditrans, bod 43).
- 483 Soudní dvůr totiž uvedl, že i když došlo ke značnému zlepšení konstrukce vozidel a kabin, nic to nemění na tom, že kabina nákladního vozidla zřejmě nepředstavuje místo k odpočinku uzpůsobené delším dobám odpočinku, než jsou denní doby odpočinku a zkrácené týdenní doby odpočinku a že řidiči by měli mít možnost trávit běžné týdenní doby odpočinku v místě, které poskytuje uzpůsobené a vhodné ubytovací podmínky (rozsudek Vaditrans, bod 44).
- 484 V této souvislosti Soudní dvůr dodal, že pokud by měl být čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 vykládán v tom smyslu, že řidič může trávit běžné týdenní doby odpočinku ve vozidle, znamenalo by to, že by řidič mohl trávit v kabině vozidla, tedy v místě, které neposkytuje vhodné ubytovací podmínky, všechny doby odpočinku, což není způsobilé přispívat k dosažení cíle sledovaného tímto nařízením, kterým je zlepšení pracovních podmínek řidičů (rozsudek Vaditrans, bod 45).
- 485 Z toho vyplývá, že zákaz stanovený v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054, který kodifikuje výklad provedený Soudním dvorem ve věci Vaditrans, může přispět k dosažení cíle zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti silničního provozu řidičů.
- 486 Argumenty předložené Bulharskou republikou, Rumunskem a Maďarskem nejsou takové, aby tuto úvahu zpochybnily.
- 487 Zaprvé v rozsahu, v němž Bulharská republika a Rumunsko tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 obsahuje další podrobnosti ve srovnání s čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006, jak je vyložil Soudní dvůr v rozsudku Vaditrans, je třeba uvést, že Bulharská republika pouze tvrdí, že povinnost čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku „ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu“, stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. c), je novým požadavkem vyplývajícím z přijetí nařízení 2020/1054.
- 488 Takový argument však nemůže uspět.
- 489 Soudní dvůr především v bodech 44 a 45 rozsudku Vaditrans výslovně zdůraznil, že čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění platném před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost musí být vykládán v tom smyslu, že běžná týdenní doba odpočinku musí být čerpána ve vhodném a náležitě vybaveném ubytování, což nutně znamená, že vybavení pro spaní a hygienu v tomto ubytování musí být genderově vstřícné. Navíc požadavek na „lehátko pro každého řidiče“ byl již výslovně obsažen ve znění posledně uvedeného ustanovení.
- 490 Dále Soudní dvůr v bodě 44 rozsudku Vaditrans uvedl, že kabina nákladního automobilu není vhodným místem pro odpočinek delší než denní doby odpočinku a zkrácené týdenní doby odpočinku uvedené v posledně uvedeném ustanovení, které se podle čl. 4 písm. g) a h) nařízení č. 561/2006 vztahují na doby odpočinku v rozmezí od 3 hodin do méně než 45 hodin. Z toho nutně

vyplývá, že ani týdenní doba odpočinku v délce nejméně 45 hodin, která byla čerpána jako náhrada za zkrácení předchozí týdenní doby odpočinku, nemohla být podle čl. 8 odst. 8 uvedeného nařízení čerpána ve vozidle.

- 491 Konečně vzhledem k tomu, že místo k odpočinku uzpůsobené delším dobám odpočinku, jak je uvedeno Soudním dvorem v bodě 44 rozsudku Vadrans, má nahradit kabinu nákladního automobilu pro běžnou týdenní dobu odpočinku, která je v zásadě poskytnuta řidiči na náklady zaměstnavatele, vyplývá ze stejné logiky, že každé uzpůsobené místo k odpočinku nahrazující kabinu nákladního automobilu musí být rovněž poskytnuto zaměstnavatelem.
- 492 Je tedy třeba konstatovat, že skutečnost, že unijní normotvůrce přijetím čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 kodifikoval výklad uvedený v rozsudku Vadrans a zároveň jej v některých ohledech upřesnil, potvrzuje vhodnost tohoto ustanovení dosáhnout sledovaného cíle.
- 493 Zadruhé na rozdíl od argumentů Maďarska a Rumunska, je rozsudek ve věci Vadrans relevantní pro posouzení proporcionality čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, neboť, jak bylo právě uvedeno, z tohoto rozsudku vyplývá, že zákaz, aby řidič čerpal běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku ve vozidle, nevyplyvá ze vstupu tohoto ustanovení v platnost, ale z čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost. V tomto ohledu je irelevantní, že Soudní dvůr v rozsudku Vadrans, vydaném na základě článku 267 SFEU, nepřezkoumal, jelikož předkládající soud o to nepožádal, otázku proporcionality čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění platném před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 v platnost.
- 494 Pokud se totiž Maďarsko a Rumunsko domnívaly, že předchozí znění čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 je neplatné nebo že platnost tohoto ustanovení vyžaduje jiný výklad, mohly to v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie namítnout v řízení o předběžné otázce ve věci, v níž byl vydán rozsudek Vadrans. Nicméně takový argument nelze použít na podporu žalobních důvodů znějících na zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054.
- 495 Zatřetí, pokud jde o argument Bulharské republiky, Rumunska a Maďarska týkající se nedostatku vhodných ubytovacích zařízení a bezpečných a chráněných parkovacích ploch na území Unie, je třeba na úvod uvést, že jak bylo uvedeno v bodě 471 tohoto rozsudku, tento nedostatek byl zjištěn Komisí v posouzení dopadů – sociální dopady a následně ve studii z roku 2019 o parkovacích místech. Parlament ani Rada nezpochybňují nedostatek bezpečných a chráněných parkovacích ploch.
- 496 Cílem nařízení 2020/1054 je však zvýšit sociální ochranu řidičů, zatímco zlepšení infrastruktury silniční dopravy a parkování v Unii je v zásadě předmětem jiných právních předpisů přijatých na základě samostatných právních základů.
- 497 Zejména čl. 39 odst. 2 písm. c) nařízení o TEN-T, přijatého na základě článku 172 SFEU, který vyžaduje souhlas dotčeného členského státu s hlavními směry a projekty společného zájmu, které se týkají jeho území, stanoví budování odpočívadel na dálnicích přibližně každých 100 km v souladu s potřebami společnosti, trhu a životního prostředí s cílem zajistit přiměřené parkovací plochy pro komerční uživatele silnic s odpovídající úrovní bezpečnosti a ochrany.
- 498 Několik unijních právních nástrojů navíc umožňuje spolufinancování Uníí s cílem urychlit a podpořit výstavbu odpovídající parkovací infrastruktury. Jedná se zejména o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří

Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010 (Úř. věst. 2013, L 348, s. 129), jakož i nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1649 ze dne 8. července 2016, kterým se doplňuje nařízení č. 1316/2013 (Úř. věst. 2016, L 247, s. 1), kterým se stanoví priority financování v odvětví dopravy pro účely víceletých a ročních pracovních programů.

- 499 Přezkum vhodnosti zákazu stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 však nelze provádět s ohledem na cíl, který toto opatření nesleduje.
- 500 Naproti tomu je třeba ověřit, zda, jak tvrdí Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, vzhledem k nedostatku vhodných ubytovacích zařízení a bezpečných a chráněných parkovacích ploch nelze zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle považovat za opatření, které může dosáhnout cíle zlepšení pracovních podmínek řidičů. Podle těchto členských států tento nedostatek nadměrně ztížil, ne-li znemožnil dodržování zákazu, což by mohlo vést ke zmaření tohoto cíle zvýšením únavy a stresu řidičů.
- 501 V tomto ohledu je pravda, že možnost dodržet pravidla týkající se doby odpočinku stanovená v nařízení č. 561/2006 může obecně záviset mimo jiné na dostupnosti vhodných ubytovacích zařízení a parkovacích ploch [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2023, Komise v. Dánsko (Maximální doba, po kterou lze parkovat), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 45].
- 502 Pokud však jde zaprvé o dopad údajného nedostatku vhodného ubytování na vhodnost čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 dosáhnout cíle sociální ochrany, který sleduje, je třeba nejprve zdůraznit, že, jak již bylo uvedeno v bodě 472 tohoto rozsudku, toto ustanovení nezakazuje řidičům čerpat jakoukoli dobu odpočinku ve vozidle, ale vztahuje se výlučně na běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku. Zákaz se nevztahuje na přestávky v řízení, denní doby odpočinku nebo zkrácené týdenní doby odpočinku.
- 503 Zadruhé jsou doby odpočinku, které čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 zakazuje řidičům čerpat ve vozidle, právě těmi dobami, pro které jsou dopravci v souladu s čl. 1 bodem 6 písm. d) uvedeného nařízení povinni organizovat práci řidičů tak, aby se řidiči mohli každé tři nebo čtyři týdny vrátit do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, aby zde zahájili nebo strávili svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 504 Na rozdíl od toho, co předpokládají Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, tedy čerpání běžných nebo náhradních týdenních dob odpočinku nevyžaduje systematicky přístup k ubytování oddělenému od místa bydliště řidiče. Jak vyplývá z bodu 13 odůvodnění nařízení 2020/1054, pouze v případě, že řidiči nečerpají běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v místě bydliště, na což mají nárok, musí mít v souladu s požadavkem stanoveným v čl. 1 bodě 6 písm. c) uvedeného nařízení k dispozici kvalitní a genderově přizpůsobené ubytování pro čerpání těchto dob odpočinku. Z toho vyplývá, že toto ustanovení ve spojení s čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení může ve skutečnosti alespoň částečně napravit nedostatek vhodného ubytování, který Komise zjistila ve svém posouzení dopadů – sociální dopady.
- 505 Konečně je pravda, že bod 15 odůvodnění nařízení 2020/1054 uvádí, že řidiči mohou čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku ve vhodném ubytování, které „může“ být v blízkosti parkovací plochy. Skutečností však zůstává, že pokud se řidiči rozhodnou nevrátit se na jedno ze dvou míst uvedených v čl. 1 bodě 6 písm. d) uvedeného nařízení za účelem čerpání této doby odpočinku, nemají v rozporu s argumentací Bulharské republiky, Rumunska a Maďarska povinnost zvolit si takové ubytování v blízkosti parkovací plochy. Ačkoli čl. 1 bod 6

písm. c) uvedeného nařízení vyžaduje, aby řidiči čerpali dobu odpočinku ve „vhodném ubytování“, nevyžaduje, aby toto místo bylo v blízkosti parkovací plochy. V tomto ohledu nelze rozumně očekávat, že řidič stráví v blízkosti takové parkovací plochy týdenní dobu odpočinku v délce nejméně 45 hodin. Žádný z těchto členských států však netvrdí, že nedostatek infrastruktury, který Komise uvedla ve svém posouzení dopadů – sociální dopady, se týká ubytování, které není v blízkosti parkovací plochy, a že takové ubytování je nevhodné.

- 506 Pokud jde zadruhé o dopad údajného nedostatku vhodných parkovacích ploch na vhodnost čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 dosáhnout cíle sociální ochrany, který sleduje, je třeba zaprvé uvést, že toto ustanovení neukládá žádnou povinnost týkající se místa, kde má být vozidlo zaparkováno. Řidiči proto nejsou povinni ponechat svá vozidla na parkovací ploše vyhrazené pro těžká nákladní vozidla během běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku.
- 507 Dále, jak Rada správně poukázala, zrušení zákazu, aby řidiči čerpali běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku ve vozidle, by nenahradilo nedostatek bezpečných a chráněných parkovacích ploch, jak je zdůrazněno v posouzení dopadů – sociální dopady, protože v každém případě by v době čerpání těchto dob odpočinku bylo nezbytné parkovací místo. Kromě toho by takové zrušení v rozsahu, v němž by omezilo možnost řidičů čerpat uvedené doby odpočinku v místě svého bydliště po zaparkování vozidla v provozovně zaměstnavatele, mohlo dokonce přispět ke zhoršení situace nedostatku, na který si stěžují Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, neboť v takovém případě by řidiči zabrali více bezpečných a chráněných parkovacích ploch.
- 508 Konečně, pokud jde o údajné riziko krádeže nákladu, které ztěžuje jeho pojištění, je třeba poukázat na to, že v souladu s čl. 4 písm. f) až h) nařízení č. 561/2006 musí mít řidiči možnost volně nakládat se svou dobou odpočinku, ať už denní nebo týdenní, takže nemohou být odpovědní za hlídání takového nákladu v době, kdy čerpají dobu odpočinku.
- 509 V každém případě toto riziko nevyplývá z konkrétního opatření zakazujícího běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku ve vozidle, které zavádí čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054, ale obecně z nedostatku bezpečných a chráněných parkovacích ploch, přičemž je však třeba připomenout, že řidiči jsou oprávněni čerpat všechny ostatní doby odpočinku ve vozidle, které je zaparkováno.
- 510 Je sice pravda, že podle studie z roku 2019 o parkovacích místech představují krádeže nákladu v Unii ztrátu více než 8,2 miliardy eur, avšak z této studie nevyplývá, že by tato ztráta byla konkrétně důsledkem krádeží spáchaných v době, kdy řidiči čerpají běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, kterou již čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost zakazoval čerpat na palubě vozidla.
- 511 Za těchto okolností nelze mít za to, že zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle je opatřením, které není vhodné pro dosažení cíle zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti silničního provozu řidičů z toho důvodu, že jeho vstup v platnost nebyl podmíněn zajištěním vhodných ubytovacích zařízení a parkovacích ploch.
- 512 Je třeba rovněž poznamenat, že unijní normotvůrce zavedl prostřednictvím čl. 1 bodu 7 nařízení 2020/1054 do nařízení č. 561/2006 článek 8a, který, jak vyplývá z bodů 15, 17 a 18 odůvodnění nařízení 2020/1054, obsahuje zvláštní ustanovení, jejichž cílem je podpořit rozvoj vysoce kvalitních parkovacích ploch stanovením minimálních norem a zlepšením dostupnosti informací

o dostupných odpočívadlech. Tato zlepšení by měla zaměstnavateli usnadnit plánování činnosti řidiče tak, aby dojel na parkovací plochu, kterou zaměstnavatel považuje za vhodnou pro přepravované zboží.

- 513 Především čl. 8a odst. 2 nařízení č. 561/2006 zavedený čl. 1 bodem 7 nařízení 2020/1054 svěřuje Komisi pravomoc vypracovat normy, které blíže určují úroveň služeb a bezpečnosti parkovacích ploch, zejména pokud jde o genderově vstřícná hygienická zařízení, jakož i postupy pro certifikaci. Odstavec 1 článku 8a rovněž vyžaduje, aby Komise zajistila, aby řidiči měli snadno dostupné informace o bezpečných a chráněných parkovacích plochách, a aby zveřejnila seznam certifikovaných parkovacích ploch na oficiální internetové stránce, kterou pravidelně aktualizuje.
- 514 Skutečnost tvrzená Rumunskem, že Komise tento seznam nezveřejnila, ačkoli by případně mohla představovat pochybení Komise, však nemůže v žádném případě prokázat, že unijní normotvůrce přijetím čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 přijal opatření, které není vhodné k dosažení cíle, který sleduje.
- 515 Dále v souladu s čl. 8a odst. 4 nařízení č. 561/2006 je Komise povinna nejpozději do 31. prosince 2024 předložit Parlamentu a Radě zprávu o dostupnosti vhodných odpočívadel pro řidiče a zabezpečených parkovišť, jakož i o vytváření bezpečných a chráněných certifikovaných parkovacích ploch.
- 516 V článku 8a odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 561/2006 se konečně připomíná, že v souladu s čl. 39 odst. 2 písm. c) nařízení o TEN-T členské státy podporují budování parkovacích ploch pro komerční uživatele silnic, přičemž bod 19 odůvodnění nařízení 2020/1054 rovněž připomíná význam dostupnosti dostatečných možností spolufinancování Unii s cílem urychlit a podpořit výstavbu odpovídající parkovací infrastruktury.
- 517 Na rozdíl od toho, co tvrdí Bulharská republika, tyto povinnosti zdaleka neprokazují, že čl. 1 bod 6 písm. c) uvedeného nařízení není vhodný k dosažení sledovaného cíle, ale naopak prokazují, že unijní normotvůrce se otázkou nedostatku parkovacích ploch nadále zabývá.
- 518 Pokud jde dále o argument Bulharské republiky, že při neexistenci lhůty pro členské státy k zajištění odpovídající infrastruktury by některé z nich mohly být motivovány nezvyšovat počet těchto infrastruktur, aby omezily poskytování služeb na svém území dopravci usazenými v jiných členských státech, je třeba jej odmítnout jako spekulativní, neboť neexistují žádné důkazy prokazující jeho opodstatněnost.
- 519 Ze všech výše uvedených úvah tedy vyplývá, že skutečnost, že v Unii existuje nedostatek vhodných ubytovacích zařízení a bezpečných a chráněných parkovacích ploch, nemůže prokázat, že zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, zavedený čl. 1 bodem 6 písm. c) nařízení 2020/1054, není vhodný k dosažení cíle sledovaného tímto nařízením.
- 520 Začtvrté, pokud jde o argument Bulharské republiky a Rumunska týkající se údajné právní nejistoty ohledně výkladu a použití čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, je třeba uvést, že unijní normotvůrce chtěl tímto ustanovením zajistit jednotné uplatňování zákazu čerpání běžných nebo náhradních týdenních dob odpočinku ve vozidle a související povinnosti čerpat je ve vhodném ubytovacím zařízení. Článek 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost totiž vyvolával nejasnosti v důsledku rozdílného výkladu a uplatňování tohoto ustanovení příslušnými vnitrostátními orgány, na což upozornilo posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 5, 18 a 23).

521 Na rozdíl od tvrzení Bulharské republiky není výraz „vhodné genderově vstřícné ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu“ uvedený v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nejednoznačný. Skutečnost, že obrysy tohoto výrazu jsou dostatečně pružné, aby zahrnovaly poměrně širokou škálu míst, kde může řidič čerpat svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, zdaleka nezpochybňuje vhodnost tohoto ustanovení pro dosažení jím sledovaného cíle, ale naopak jej, jak Parlament správně uvedl, posiluje. V tomto ohledu je tvrzení Bulharské republiky, že členské státy pravděpodobně přijmou rozdílný výklad tohoto ustanovení, spekulativní, a musí být proto odmítnuto pouze z tohoto důvodu.

522 Pokud jde o riziko rozdílů v sankcích stanovených vnitrostátními právními předpisy v případě porušení dotčeného zákazu, jak zdůraznilo Rumunsko, je pravda, že nařízení 2020/1054 neharmonizovalo sankční režim členských států v této oblasti. Toto riziko je však výrazně omezeno povinnostmi, kterou jim ukládá čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 ve znění čl. 1 bodu 16 nařízení 2020/1054 stanovit, jak je rovněž zdůrazněno v bodě 23 odůvodnění uvedeného nařízení, sankce, které jsou účinné a přiměřené závažnosti porušení, odrazující a nediskriminační, přičemž při porušení smí být uložena pouze jedna sankce nebo zahájeno jedno řízení. Nelze tedy tvrdit, že riziko rozdílných sankcí způsobuje, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 není vhodný k dosažení cíle, který sleduje.

– *K nezbytnosti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054*

523 Pokud jde o nezbytnost čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, a zejména o argument týkající se existence opatření, která jsou údajně méně závazná než opatření přijatá v tomto ustanovení, je třeba uvést, že Bulharská republika pouze odkazuje na řadu opatření, z nichž většina byla projednána během legislativního postupu, avšak unijní normotvůrce je na konci tohoto postupu neponechal v konečném znění přijatého legislativního aktu.

524 Opatření zamýšlená tímto členským státem, která mají společné to, že tak či onak povolují čerpání běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle a ponechávají řidičům možnost volby, by však nutně neumožnila dosáhnout cíle sledovaného unijním normotvůrcem, kterým je zlepšení pracovních podmínek řidičů a bezpečnosti silničního provozu, neboť by mohla vést k tomu, že by řidiči, pokud by byla zavedena, pravidelně čerpali všechny běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle. Vzhledem k tomu, že, jak již bylo v bodě 174 tohoto rozsudku zdůrazněno, řidič je v pracovněprávním vztahu se svým zaměstnavatelem slabší stranou, nesou taková opatření riziko, že volba řidiče nebude zcela svobodná a že na něj bude vyvíjen nátlak, aby se rozhodl ve prospěch zájmů zaměstnavatele. Stejně tak by zavedení výjimek znamenalo riziko, že řidiči budou čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku na nevhodném místě, což by znamenalo snížení jejich sociální ochrany.

525 Jak uvedla Bulharská republika, Komise v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 44 až 47) zvažila možnost umožnit řidičům čerpat běžnou týdenní dobu odpočinku ve vozidle za předpokladu, že se jedná o svobodnou volbu řidičů nebo že je to odůvodněno okolnostmi, v tomtéž posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 49) upřesnila, že tato možnost by mohla vést k nárůstu úmyslného zneužívání, zejména s ohledem na obtížnost ověření svobodné volby řidičů, neboť tyto doby odpočinku by byly ve vozidle čerpány záměrně a systematicky.

526 Pokud jde v této souvislosti o argument Bulharské republiky, Rumunska a Maďarska vycházející z komfortu vozidel, je pravda, že Komise ve svém posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 18), dokončeném před vydáním rozsudku Vadrans, uvedla, že vozidla často nabízejí lepší podmínky ubytování než jiné dostupné možnosti.

- 527 Komise však v tomtéž posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 73 až 75) dospěla po zvážení výhod a nevýhod různých zvažovaných možností k závěru, že zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle je nejvhodnější možností pro snížení stresu a únavy řidičů, a proto tento zákaz zahrnula do čl. 1 bodu 5 písm. c) návrhu nařízení o „pracovní době“.
- 528 Unijní normotvůrce mohl mít při využití svého širokého prostoru pro uvážení, stejně jako Soudní dvůr v bodě 45 rozsudku Vaditrans, za to, že cíle zlepšení pracovních podmínek řidičů nelze dosáhnout tím, že řidičům bude umožněno čerpat všechny doby odpočinku v kabině vozidla, neboť takové místo neposkytuje vhodné místo pro čerpání nejdelších dob odpočinku.
- 529 Pokud jde o opatření uvedené Bulharskou republikou, Rumunskem a Maďarskem, které spočívá v zavedení přechodného období s cílem odložit vstup zákazu běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle v platnost, je zřejmé, že nemůže představovat méně omezující alternativu. Takový zákaz platil již v době přijetí nařízení 2020/1054, neboť jak je zřejmé z bodů 30, 31 a 48 rozsudku Vaditrans, vyplývá z čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění platném před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 v platnost. Za těchto okolností by zavedení takového přechodného období znamenalo časové omezení působnosti rozsudku, zatímco Soudní dvůr to nepovažoval za nutné.

– *K proporcionalitě čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054*

- 530 Pokud jde na třetím místě o přiměřenost zákazu stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054, je třeba především připomenout význam „základního cíle“, kterým je podle preambule SFEU neustálé zlepšování životních a pracovních podmínek, k němuž musí unijní normotvůrce podle článků 9 a 90 SFEU plně přihlédnout při výkonu svých pravomocí v oblasti společné dopravní politiky. Jak však Soudní dvůr v podstatě zdůraznil v rozsudku Vaditrans (body 44 a 45), kabina nákladního automobilu neposkytuje vhodné ubytování pro doby odpočinku delší než denní doby odpočinku a zkrácené týdenní doby odpočinku. V důsledku toho nemohou řidiči v takové kabině trávit běžnou a náhradní týdenní dobu odpočinku, aniž je zmařen cíl zlepšení jejich pracovních podmínek.
- 531 Dále je třeba uvést, že stejně jako čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006, který mění, ani čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nezakazuje řidičům, jak bylo uvedeno v bodech 472 a 502 tohoto rozsudku, čerpat jakoukoli dobu odpočinku ve vozidle, nýbrž pouze brání tomu, aby zde čerpali běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Řidiči mají i nadále nárok na všechny přestávky v řízení, denní dobu odpočinku a zkrácenou týdenní dobu odpočinku ve vozidle.
- 532 Kromě toho lze v souladu s čl. 8 odst. 6 prvním pododstavcem písm. b) nařízení č. 561/2006 ve znění vyplývajícím z čl. 1 bodu 6 písm. a) nařízení 2020/1054 čerpat běžnou týdenní dobu odpočinku, jak již umožňuje čl. 8 odst. 6 první pododstavec druhá odrážka nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost, pouze jednou za dva týdny, čímž se dále omezuje rozsah zákazu trávení běžné týdenní doby odpočinku v kabině nákladního vozidla.
- 533 Konečně prostřednictvím čl. 1 bodu 6 písm. a) nařízení 2020/1054 unijní normotvůrce vložil do čl. 8 odst. 6 nařízení č. 561/2006 třetí pododstavec, který nyní odchylně od obecného pravidla stanoveného v čl. 8 odst. 6 prvním pododstavci umožňuje, aby řidič, který vykonává mezinárodní přepravu zboží, při splnění určitých podmínek, čerpal, mimo členský stát, v němž je usazen jeho zaměstnavatel, dvě zkrácené týdenní doby odpočinku, které mohou být čerpány ve vozidle, neboť na tyto doby odpočinku se nevztahuje zákaz stanovený v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054. Zavedením této možnosti, kterou vylučoval čl. 8 odst. 6 nařízení č. 561/2006 ve znění před

vstupem nařízení 2020/1054 v platnost, se unijní normotvůrce snažil nabídnout větší flexibilitu řidičům, kteří překonávají dlouhé vzdálenosti, tím, že jim umožnil čerpat všechny doby odpočinku ve vozidle během tří po sobě jdoucích týdnů.

- 534 Za těchto okolností nelze mít za to, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 způsobuje nevýhody, které jsou zjevně nepřiměřené cíli sledovanému tímto ustanovením.
- 535 Žádný z argumentů předložených Bulharskou republikou, Rumunskem a Maďarskem není takový, aby tyto úvahy zpochybnil.
- 536 Zprvce, pokud jde o argument založený na významných dodatečných nákladech, které by provedení čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 znamenalo pro dopravce, zejména pro malé a střední podniky, stačí připomenout, že zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle nevyplývá ze vstupu tohoto ustanovení v platnost, ale z čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost, jak Soudní dvůr v podstatě rozhodl v bodech 30, 31 a 48 rozsudku Vaditrans. Článek 1 bod 6 písm. c) tohoto nařízení proto nemůže být sám o sobě zdrojem významných dodatečných nákladů.
- 537 Je sice pravda, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nyní výslovně vyžaduje, aby zaměstnavatel nesl veškeré náklady spojené s čerpáním doby odpočinku mimo vozidlo, ale jak vyplývá z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 64), mnoho zaměstnavatelů neslo tyto náklady již před vstupem nařízení v platnost. Kromě toho je nutné tyto náklady uhradit pouze v případě, že se řidič rozhodne, na což má právo, nevyužít možnosti, kterou mu zaměstnavatel nabízí v souladu s čl. 1 bodem 6 písm. d) nařízení 2020/1054, navrátit se každé tři nebo čtyři týdny do provozovny tohoto zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, aby zde zahájil nebo strávil svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku. Touto povinností nést náklady není dotčeno právo dopravce zvolit v tomto posledně uvedeném případě ubytování nebo druh ubytování, za které ponese náklady, za předpokladu, že toto ubytování splňuje požadavky vyplývající z uvedeného ustanovení.
- 538 Za těchto okolností se jeví, že odhad studie KPMG o Bulharsku, která je uvedena v bodě 458 tohoto rozsudku, že náklady, které by bulharským dopravcům vznikly v důsledku opatření stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054, by činily 143 milionů eur, nelze považovat za přesvědčivé, neboť vychází z nesprávného předpokladu, že toto ustanovení ukládá nový zákaz a ukládá řidičům povinnost systematicky čerpat doby odpočinku mimo místo svého bydliště s tím, že zaparkují svá vozidla na bezpečných a chráněných plochách.
- 539 Zadruhé, pokud jde o argument týkající se rizika sankcí a ztráty dobré pověsti dopravce ve smyslu článku 6 nařízení č. 1071/2009, Bulharská republika se nemůže dovolávat nepřiměřenosti čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 tím, že spekuluje o četnosti jednání porušujících zákaz stanovený v tomto ustanovení. V tomto ohledu se tento členský stát navíc mylí, když tvrdí, že tento zákaz není možné dodržet, přičemž vychází z nesprávného předpokladu uvedeného v bodě 505 tohoto rozsudku, podle něhož toto ustanovení vyžaduje, aby řidiči čerpali svou běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v ubytovacích zařízeních v blízkosti parkovací plochy.
- 540 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle stanovený v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 zjevně nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného tímto zákazem.

541 Čtvrtý žalobní důvod uplatněný Bulharskou republikou, první část prvního žalobního důvodu uplatněného Rumunskem a jediný žalobní důvod uplatněný Maďarskem musí být proto zamítnuty jako neopodstatněné.

b) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace

1) Argumentace účastníků řízení

542 Bulharská republika ve druhé části svého pátého žalobního důvodu a Rumunsko v první části svého třetího žalobního důvodu tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 není v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady zákazu diskriminace stanovené v článku 18 SFEU. Bulharská republika se rovněž dovolává porušení článků 20 a 21 Listiny, zásady rovnosti členských států zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU a „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“, čl. 95 odst. 1 SFEU.

543 Podle těchto dvou členských států porušuje zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace v neprospěch jak dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie, tak řidičů zaměstnaných těmito podniky. Pro dopravce usazené v členských státech nacházejících se ve středu Unie a pro jejich řidiče je mnohem snazší dodržovat tento zákaz než pro dopravce usazené v členských státech nacházejících se na okraji Unie a pro jejich řidiče. V rámci téhož členského státu navíc vytváří dotčený zákaz diskriminaci mezi místními řidiči a řidiči z jiných členských států. Místní řidiči, kteří vykonávají dopravu ve svém členském státě, nejsou dotčeni nedostatkem vhodných ubytovacích zařízení a bezpečných a chráněných parkovacích ploch, neboť mohou pobývat ve svém bydlišti a zaparkovat svá těžká nákladní vozidla v provozovně zaměstnavatele. Tak tomu není v případě řidičů zaměstnaných u dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie, kteří jsou kvůli nedostatku vhodných ubytovacích zařízení a bezpečných a chráněných parkovacích ploch nuceni uvedený zákaz nedodržovat, čímž se zvyšují výdaje dopravců, z nichž většina jsou malé a střední podniky.

544 V této souvislosti Rumunsko dodává, že skutečnost, že členské státy rozvíjejí parkovací a ubytovací infrastrukturu odlišně a že se od sebe liší také podle toho, zda se nacházejí na okraji Unie nebo v blízkosti centra silniční dopravy Unie, činí zásah unijního normotvůrce ještě nepřiměřenějším. Vzhledem k tomu, že síť parkovacích ploch ve členských státech tranzitu není dostatečně rozvinutá, povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 by se dotkla především dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie.

545 Rumunsko se rovněž domnívá, že posouzení účinků ustanovení nařízení 2020/1054 na dopravní trh nelze provést bez zohlednění nařízení 2020/1055 a směrnice 2020/1057, které jsou rovněž součástí „balíčku mobility“. Celkové posouzení tohoto balíčku tak s ohledem na reálnou možnost poskytovat dopravní služby v Unii prokáže diskriminační povahu právní úpravy přijaté unijním normotvůrcem v neprospěch dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie. Vzhledem k tomu, že sporná opatření „balíčku mobility“ ukládají značné náklady a zatěžující povinnosti, které se dotýkají zejména dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie, jejich konkurenceschopnost by byla *de facto* eliminována. Sociální ochrana řidičů nemůže být zaručena, pokud neexistují vhodná opatření na podporu výkonu volného pohybu služeb ze strany dopravců.

546 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 547 Úvodem je třeba odmítnout jako nepřípustné tvrzení Bulharské republiky týkající se porušení čl. 95 odst. 1 SFEU, a to ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v bodě 307 tohoto rozsudku, neboť tento členský stát pouze odkazuje na takové porušení „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“, aniž v tomto ohledu uvedl konkrétní argumenty.
- 548 Za této situace, pokud jde o opodstatněnost žalobních důvodů a argumentů, je nesporné, že v projednávané věci je pravidlo stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 v rozsahu, v němž ukládá dopravcům, aby na vlastní náklady zajistili, aby jejich řidiči čerpali běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku nikoliv ve vozidle, ale ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu, se vztahuje bez rozdílu na všechny dotčené zaměstnavatele, bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, na všechny dotčené řidiče, bez ohledu na jejich státní příslušnost a členský stát jejich bydliště a na všechny členské státy, takže nezahrnuje žádnou přímou diskriminaci zakázanou unijním právem.
- 549 Je proto třeba v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 308 až 310 tohoto rozsudku přezkoumat, zda unijní normotvůrce v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 neoprávněně uplatňuje stejné pravidlo na různé situace, zejména s ohledem na cíl sledovaný tímto ustanovením, což by v důsledku toho představovalo nepřímou diskriminaci zakázanou unijním právem v rozsahu, v němž, jak v podstatě tvrdí žalující členské státy, 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.
- 550 V tomto ohledu je účelem čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, jak je uvedeno v bodě 478 tohoto rozsudku, zlepšit pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu řidičů v Unii tím, že se řidičům zajistí kvalitní místo k pobytu v době, kdy čerpají běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku, aby byli chráněni zejména, jak vyplývá z bodů 8 a 13 odůvodnění tohoto nařízení, řidiči provádějící mezinárodní přepravní činnosti na dlouhé vzdálenosti, kteří tráví dlouhou dobu mimo domov.
- 551 Je však třeba uvést, že všichni řidiči zaměstnaní v Unii jsou ve srovnatelné situaci, pokud jde o jejich právo na běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kvalitním ubytování. Všichni tito řidiči, bez ohledu na jejich státní příslušnost nebo členský stát, ve kterém je usazen jejich zaměstnavatel, musí mít možnost čerpat tuto dobu odpočinku v ubytovacích zařízeních, která jim zajišťují dobré pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu.
- 552 Pokud jde na prvním místě o existenci údajné diskriminace mezi řidiči provádějícími mezinárodní dopravu zaměstnanými v některých členských státech a řidiči vnitrostátní dopravy zaměstnanými v členském státě, který se nachází „ve středu Unie“, kterou namítá Bulharská republika a Rumunsko, rozhodně nelze vyloučit, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 může ve větší míře postihnout řidiče provádějící mezinárodní dopravu do členských států, které jsou geograficky vzdálené od členského státu, v němž je usazen jejich zaměstnavatel, neboť tito řidiči by mohli mít větší potíže s čerpáním běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku v místě svého bydliště než místní nebo vnitrostátní řidiči, a byli by tak více vystaveni současnému nedostatku vhodných ubytovacích zařízení a parkovacích ploch.

- 553 Tento rozdíl v dopadu na řidiče v mezinárodní dopravě však vyplývá z odlišné povahy přeprav, které tito řidiči provádějí, což se odráží i v ustanoveních čl. 91 odst. 1 písm. a) a b) SFEU. Mezinárodní doprava se totiž častěji než vnitrostátní doprava uskutečňuje na vzdálenostech vzdálených od místa bydliště řidiče nebo od místa, kde je usazen jeho zaměstnavatel.
- 554 V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát v bodě 433 svého stanoviska, umožnit, v souladu s argumentem předloženým Bulharskou republikou a Rumunskem, aby řidič uskutečňující mezinárodní přepravu čerpal běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku ve vozidle, tedy v místě neuzpůsobeném k trávení takových dlouhých dob odpočinku, by znamenala ještě vyšší míru diskriminace mezi tuzemskými řidiči, kteří mohou čerpat tuto týdenní dobu odpočinku v místě svého bydliště.
- 555 Pokud jde na druhém místě o existenci údajné diskriminace, na kterou se odvolávají Bulharská republika a Rumunsko, mezi dopravci usazenými v členských státech na „okraji Unie“, kteří vykonávají mezinárodní dopravu, a řidiči, které zaměstnávají, na jedné straně a dopravci usazenými v členských státech ve „středu Unie“, kteří vykonávají tuto dopravu, a řidiči, které zaměstnávají, na straně druhé, je pravda, jak vyplývá z bodu 552 tohoto rozsudku, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 by mohl mít větší dopad na dopravce, bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, kteří zvolili obchodní model spočívající v poskytování většiny, ne-li všech, svých služeb příjemcům usazeným v členských státech vzdálených od prvního členského státu, a jejichž řidiči tak vykonávají své přepravní činnosti daleko od místa svého bydliště.
- 556 Jak však již bylo uvedeno v bodě 321 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce je s ohledem na významný vývoj, který ovlivňuje vnitřní trh, oprávněn upravit legislativní akt za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů s cílem zvýšit sociální ochranu řidičů tím, že změní podmínky, za nichž mohou jejich zaměstnavatelé volně poskytovat služby, a zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž.
- 557 Jak bylo uvedeno v bodě 322 tohoto rozsudku, ustanovení unijního práva proto 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.
- 558 V projednávané věci se unijní normotvůrce snažil právě o zajištění, jak již bylo uvedeno v bodě 282 tohoto rozsudku, nové rovnováhy mezi zájmem řidičů na lepších pracovních podmínkách na jedné straně a zájmem zaměstnavatelů na provozování dopravních činností za spravedlivých podmínek podnikání na straně druhé tak, aby odvětví silniční dopravy bylo bezpečné, účinné a společensky odpovědné.
- 559 V této souvislosti zákaz stanovený v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054 zdaleka nevytváří nekalé podmínky hospodářské soutěže pro dopravce, naopak, jak vyplývá z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, str. 17, 18 a 23), má za cíl napravit nerovnosti v zacházení, které mohly dříve vyplývat z rozdílného výkladu a uplatňování čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 přijatého příslušnými vnitrostátními orgány, spočívající v 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 Vadi-trans.

- 560 Jak Rada správně poukázala, jsou to právě řidiči, jejichž zaměstnavatelé poskytují většinu svých dopravních služeb příjemcům usazeným v členských státech daleko od členského státu, v němž jsou usazeni, a kteří proto vykonávají svou dopravní činnost daleko od místa svého bydliště, kteří nejvíce potřebují ochranu vyplývající z harmonizačního pravidla stanoveného v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054, které v každém případě umožňuje určit objektivní a vhodnou povahu kritérií, na nichž unijní normotvůrce založil svou volbu za účelem dosažení cíle zlepšení pracovních podmínek, který toto ustanovení sleduje.
- 561 Jak je uvedeno v bodě 533 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce, stále s cílem zajistit vhodnou rovnováhu mezi různými dotčenými zájmy a zároveň usilovat o dosažení sledovaného cíle sociální ochrany, změnil prostřednictvím čl. 1 bodu 6 písm. a) nařízení 2020/1054 čl. 8 odst. 6 nařízení č. 561/2006, aby odchýlně a za určitých podmínek umožnil řidiči provádějícímu mezinárodní přepravu zboží čerpat mimo členský stát, v němž je usazen jeho zaměstnavatel, dvě zkrácené týdenní doby odpočinku, které mohou být čerpány ve vozidle.
- 562 Kromě toho má čl. 1 bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 za cíl právě zmírnit obtíže uvedené v bodě 552 tohoto rozsudku tím, že ukládá zaměstnavatelům povinnost organizovat práci řidičů tak, aby se mohli, pokud si to přejí, vracet každé tři nebo čtyři týdny do provozovny svého zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště.
- 563 Pokud jde na třetím místě o existenci údajné diskriminace mezi členskými státy, na kterou poukazuje Bulharská republika a která je v rozporu se zásadou jejich rovnosti před Smlouvami zakotvenou v čl. 4 odst. 2 SEU, je třeba výtky tohoto členského státu odmítnout. I za předpokladu, že by některé členské státy byly čl. 1 bodem 6 písm. c) nařízení 2020/1054 nepřímě postiženy více než jiné, nehledě na jeho nerozlišující povahu, nelze v souladu s judikaturou Soudního dvora uvedenou v bodě tohoto 332 rozsudku považovat za diskriminační unijní akt, jehož cílem je sjednotit pravidla členských států, pokud se vztahuje stejně na všechny členské státy, neboť takový harmonizační akt nevyhnutelně vyvolává rozdílné účinky v závislosti na předchozím stavu různých vnitrostátních právních předpisů a praxe.
- 564 Za těchto okolností nelze mít za to, že unijní normotvůrce překročil v rozporu s judikaturou uvedenou v bodech 313 a 314 tohoto rozsudku meze širokého prostoru pro uvážení, který mu náleží, když přijal čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 v rámci výkonu pravomocí svěřených mu Smlouvou o FEU s cílem zlepšit pracovní podmínky a bezpečnost silničního provozu všech řidičů v Unii jako celku.
- 565 Konečně v rozsahu, v němž Rumunsko svými argumenty vycházejícími z porušení zásady rovného zacházení namítá nepřiměřený dopad čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 na dopravce usazené v členských státech nacházejících se na „okraji Unie“, se jeho argumentace, jak tento členský stát sám uvádí, týká porušení zásady proporcionality. Je proto třeba ji odmítnout ze stejných důvodů, které jsou uvedeny v bodech 481 až 540 tohoto rozsudku.
- 566 Tyto úvahy nelze zpochybnit, jak již vyplývá z bodu 333 tohoto rozsudku, tvrzením Rumunska o celkovém diskriminačním účinku všech ustanovení „balíčku mobility“, jež je předmětem žalob podaných tímto členským státem ve věcech C-546/20 až C-548/20. Rumunsko ve věci C-546/20 neprokázalo diskriminaci vyplývající z čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054. Ve zbývajících částech musí být výtky tohoto členského státu týkající se nařízení 2020/1055 a směrnice 2020/1057 přezkoumány v kontextu žalobních důvodů a argumentů, které tento členský stát uvedl na podporu svých žalob ve věcech C-547/20 a C-548/20, jimiž se domáhal zrušení všech nebo části těchto unijních aktů.

567 V důsledku toho je třeba druhou část pátého žalobního důvodu předloženého Bulharskou republikou odmítnout jako částečně nepřipustnou a zamítnout jako částečně neopodstatněnou a první část třetího žalobního důvodu předloženého Rumunskem je třeba zamítnout jako neopodstatněnou.

c) K porušení ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb

1) Argumentace účastníků řízení

568 V první části svého prvního žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady proporcionality Rumunsko tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 rovněž porušuje ustanovení unijního práva týkající se volného pohybu dopravních služeb na vnitřním trhu. Tento členský stát totiž tvrdí, že zavedení zákazu čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku vede k omezení této svobody ve smyslu čl. 58 odst. 1 SFEU, jelikož dopravní trasy budou na neurčitou dobu omezeny na jízdy, které lze uskutečnit v časovém úseku, který řidiči neukládá povinnost čerpat týdenní dobu odpočinku nebo který bude určený v závislosti na přítomnosti bezpečných a chráněných parkovacích ploch. Z důvodu tohoto omezení vede dle Rumunska opatření k roztržitému vnitřnímu trhu, přičemž výsledkem bude oddálení dosažení cíle udržitelného rozvoje tohoto trhu, jak je stanoven v článku 3 SEU, který je rovněž jedním z cílů definovaných Komisí v jejím posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 39).

569 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

570 Je třeba připomenout, že jak vyplývá z bodů 352 až 358 tohoto rozsudku, volný pohyb služeb v dopravě nespadá v souladu s čl. 58 odst. 1 SFEU pod obecný režim stanovený článkem 56 SFEU, ale pod zvláštní režim, podle něhož dopravci požívají právo volného pohybu služeb výhradně v rozsahu, v jakém jim bylo přiznáno prostřednictvím opatření sekundárního práva přijatých unijním normotvůrcem, jako je nařízení 2020/1054, na základě ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se společné dopravní politiky, zejména čl. 91 odst. 1 SFEU.

571 Vzhledem k tomu, že jediným účelem čl. 58 odst. 1 SFEU je tedy vyjmout volný pohyb dopravních služeb z obecných ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb, aby se na něj vztahovala zvláštní ustanovení obsažená v hlavě VI části třetí této Smlouvy, nemohl unijní normotvůrce, na rozdíl od tvrzení Rumunska, porušit čl. 58 odst. 1 SFEU pouze tím, že v souladu s tímto ustanovením přijal společná pravidla použitelná na odvětví dopravy na základě těchto zvláštních ustanovení.

572 V každém případě, pokud Rumunsko vytýká unijnímu normotvůrci, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 zapříčinil krok zpět v procesu liberalizace dosaženém nařízením č. 561/2006, je jeho argumentace neopodstatněná. Jak bylo mimo jiné zdůrazněno v bodě 493 tohoto rozsudku, zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle nevyplývá ze vstupu tohoto ustanovení v platnost, ale z čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění platném před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. c) v platnost, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku Vaditrans.

573 Kromě toho je třeba připomenout, že v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 266 tohoto rozsudku, 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 uznaných Smlouvou o FEU a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené v preambuli, článku 9 a čl. 151 prvním pododstavci SFEU, zejména zlepšení pracovních podmínek a zajištění přiměřené sociální ochrany V takové situaci může unijní normotvůrce řádně plnit svůj úkol zajistit ochranu těchto obecných zájmů a průřezových cílů pouze tehdy, pokud je schopen přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy těmto změnám nebo vývoji.

- 574 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co naznačuje Rumunsko, pouhá skutečnost, že někteří dopravci budou muset upravit některé své dopravní trasy za účelem zlepšení pracovních podmínek a sociální ochrany řidičů v souladu s cílem sledovaným čl. 1 bodem 6 písm. c) nařízení 2020/1054, nemůže být v žádném případě považována za krok zpět při vytváření společné dopravní politiky, který by představoval porušení čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 575 V důsledku toho musí být argumenty týkající se porušení ustanovení Smlouvy o FEU o volném pohybu služeb, které Rumunsko uvedlo v první části svého prvního žalobního důvodu, zamítnuty jako neopodstatněné.

d) K porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 576 Rumunsko v první části svého prvního žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady proporcionality rovněž tvrdí, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 vážně poškozuje zájmy dopravců a řidičů, čímž porušuje požadavky vyplývající z čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU.
- 577 Pokud jde o dopravce, kteří jsou zpravidla malými a středními podniky, náklady, které pro ně vyplývají z čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054, značně převyšují náklady na ubytovací zařízení pro řidiče. Tyto náklady totiž musí pokrýt i změny tras v závislosti na dostupnosti vhodných ubytovacích zařízení a parkovacích ploch, zvýšení pojistného v důsledku vyšších rizik spojených s bezpečností přepravovaného zboží, jakož i nutnost řidičů překonávat dodatečné vzdálenosti za účelem nalezení vhodné plochy a poté se přemístit do ubytovacího zařízení, které se může vzhledem k situaci popsané ve studii z roku 2019 o parkovacích místech nacházet značně daleko. U dopravců kromě toho dojde k poklesu příjmů, jelikož nedostatek infrastruktury bude mít dopad na reálnou možnost plánovat delší jízdy a uskutečňovat zcela bezpečně dopravu na některých trasách.
- 578 Pokud jde o řidiče, nepříznivé dopady na dopravce povedou v důsledku zákazu běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, jak je stanoven v čl. 1 bodě 6 písm. c) nařízení 2020/1054, ke ztrátám pracovních míst a potřebě přemístit se do členských států nacházejících se ve středu Unie. Kromě toho dotčené ustanovení povede vzhledem k nedostatečné infrastruktuře ke zvýšení únavy a stresu řidičů.
- 579 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 580 Pokud jde na prvním místě o argument Rumunska, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 může vést ke ztrátě pracovních míst a přestěhování řidičů do členských států nacházejících se „ve středu Unie“, v rozporu s požadavky stanovenými v čl. 91 odst. 2 SFEU, který ukládá povinnost

unijního normotvůrce, při přijímání opatření v rámci společné dopravní politiky, přihlédnout k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo vážně dotknout životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení, se takový argument jeví jako spekulativní, neboť pro něj neexistují žádné konkrétní opodstatněné důkazy.

- 581 Za těchto podmínek nemůže tento argument zejména zpochybnit závěry, které Komise učinila ve svém posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 61), podle nichž by opatření týkající se pracovní doby a týdenní doby odpočinku měla mít pozitivní dopad na atraktivitu povolání řidiče, a tedy i na nabídku na pracovním trhu.
- 582 Jak již vyplývá z bodů 404 a 405, jakož i 573 a 574 tohoto rozsudku, pouhá skutečnost, že některým dopravcům mohou vzniknout vyšší náklady a administrativní zátěž v důsledku zvýšení sociální ochrany zaručené řidičům podle čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, nemůže být v žádném případě považována za porušení požadavků vyplývajících z čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 583 Na druhém místě, pokud jde o argument Rumunska, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 by znamenal pro dopravce značné dodatečné náklady, v rozporu s požadavky uvedenými v článku 94 SFEU, stačí uvést, že posledně uvedené ustanovení, které ukládá unijnímu normotvůrci, aby při přijímání opatření „v oblasti cen a podmínek dopravy“ přihlížel k hospodářské situaci dopravců, je v projednávané věci irelevantní, neboť čl. 1 bod 6 písm. c) neupravuje sazby nebo podmínky přepravy zboží nebo cestujících, ale určuje podmínky, za nichž mohou řidiči čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku.
- 584 V každém případě, jak již bylo zdůrazněno v bodě 536 tohoto rozsudku, toto ustanovení nemůže být příčinou dodatečných nákladů dopravců, neboť pouze kodifikuje stávající právní úpravu vycházející, jak vyplývá z bodů 30, 31 a 48 rozsudku Vaditrans, z čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění platném před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054 v platnost.
- 585 V důsledku toho musí být argumenty týkající se porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU, které Rumunsko uvedlo v první části svého prvního žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady proporcionality, zamítnuty jako neopodstatněné.
- 586 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti musí být žaloby Bulharské republiky (věc C-543/20), Rumunska (věc C-546/20) a Maďarska (věc C-551/20) zamítnuty v rozsahu, v němž se domáhají zrušení čl. 1 bodu 6 písm. c) nařízení 2020/1054.

4. K článku 2 bodu 2 nařízení 2020/1054

- 587 Na podporu návrhového žádání své žaloby (věc C-551/20) znějícího na zrušení čl. 2 odst. 2 nařízení 2020/1054 Maďarsko uplatňuje tři žalobní důvody vycházející zaprvé z porušení zásady proporcionality, zadruhé z porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zatřetí z porušení čl. 151 druhého pododstavce SFEU.

a) Úvodní poznámky

- 588 S ohledem na posouzení těchto žalobních důvodů je třeba připomenout, že podle čl. 3 odst. 4 nařízení č. 165/2014 ve spojení s čl. 6 třetím pododstavcem prováděcího nařízení 2016/799 musela být nově registrovaná vozidla provozovaná v jiném členském státě, než je členský stát jejich registrace, vybavena inteligentním tachografem, který je upraven v člancích 8 až 11 nařízení

č. 165/2014, a to do patnácti let ode dne, kdy dne 15. června 2019 vstoupily v platnost podmínky týkající se těchto tachografů první generace stanovené v příloze IC tohoto prováděcího nařízení. V důsledku toho byl termín pro instalaci těchto tachografů stanoven na 15. června 2034.

- 589 [Ve znění oprav provedených usnesením ze dne 12. března 2025] Bodem 2 a bodem 8 písm. a) článku 2 nařízení 2020/1054, kterým se mění čl. 3 odst. 4 a čl. 11 první pododstavec nařízení č. 165/2014, zavedl unijní normotvůrce postupný systém zavádění tachografů V2 během přechodného období. Počátek tohoto přechodného období je závislý na datu vstupu v platnost specifikací týkajících se těchto tachografů, které Komise stanovila v prováděcím nařízení 2021/1228, jež vstoupilo v platnost dne 19. srpna 2021. Délka přechodného období závisí na typu tachografu, kterým je vozidlo již vybaveno.
- 590 [Ve znění oprav provedených usnesením ze dne 12. března 2025] Vozidla vybavená analogovým nebo digitálním tachografem sice musí být v tomto ohledu vybavena tachografem V2 nejpozději do tří let od konce roku, v němž tyto specifikace vstoupí v platnost, tj. nejpozději do 31. prosince 2024, avšak vozidla vybavená tachografem první generace musí být vybavena tachografem V2 nejpozději do čtyř let od vstupu těchto specifikací v platnost, tj. nejpozději do 19. srpna 2025.
- 591 V důsledku toho unijní normotvůrce zkrátil lhůtu pro instalaci tachografů V2 o devět a půl roku, případně o devět let.
- 592 Ve světle těchto úvodních poznámek je třeba posoudit žalobní důvody vznesené Maďarskem.

b) K existenci zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality

1) Argumentace účastníků řízení

- 593 Svým prvním žalobním důvodem Maďarsko tvrdí, že unijní normotvůrce při přijetí čl. 2 odst. 2 nařízení 2020/1054 porušil zásadu proporcionality a dopustil se zjevně nesprávného posouzení tím, že neposoudil hospodářské důsledky značného zkrácení lhůty pro instalaci tachografů V2.
- 594 Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nebylo v návrhu nařízení „o pracovní době“ uvedeno, nebylo v tomto ohledu provedeno žádné posouzení dopadů. Změna lhůty pro instalaci tachografů V2 byla do konečného znění nařízení 2020/1054 vložena na základě dohody uzavřené mezi Parlamentem a Radou, aniž tyto orgány provedly jakékoliv posouzení dopadů. Od posouzení dopadů je možné upustit, pouze pokud má unijní normotvůrce k dispozici dostatečné objektivní informace, které mu umožňují posoudit přiměřenost opatření. Maďarsko si však není vědomo existence takových informací ani posouzení provedeného unijním normotvůrcem. Ačkoli dvě studie provedené v únoru a březnu 2018 zkoumaly náklady na dodržování této nové technologie, výslovně se nezabývaly otázkou, zda jsou přiměřené, i když druhá studie poukázala na možnost nepřiměřenosti.
- 595 Z toho rovněž vyplývá, že unijní normotvůrce porušil interinstitucionální dohodu. Vzhledem k tomu, že čl. 2 bod 2 nařízení 2020/1054 představuje „podstatnou změnu“ návrhu Komise ve smyslu bodu 15 dohody, bylo odůvodněné provést dodatečné posouzení dopadů nebo pověřit Komisi jeho provedením v souladu s bodem 16 dohody. Maďarsko v této souvislosti zdůrazňuje, že pokud unijní orgány zavedou pravidla, která vedou k omezení jejich posuzovací pravomoci, je na nich, aby dodržovaly indikativní pravidla, která si samy uložily.

596 Parlament a Rada se domnívají, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

597 Tímto žalobním důvodem Maďarsko v podstatě vytýká unijnímu normotvůrci, že nepřezkoumal proporcionalitu čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054, když zkrátil lhůtu pro instalaci tachografů V2, aniž předtím provedl posouzení dopadů a aniž měl k dispozici informace nezbytné k posouzení proporcionality tohoto opatření.

598 V tomto ohledu je třeba poznamenat, jak vyplývá z bodu 27 odůvodnění tohoto nařízení, že unijní normotvůrce měl za to, že nákladová efektivnost prosazování předpisů v sociální oblasti, rychlý rozvoj nových technologií, digitalizace celého hospodářství Unie a potřeba zavést rovné podmínky pro všechny společnosti v mezinárodní silniční dopravě vedou k tomu, že je nezbytné zkrátit přechodné období pro instalaci inteligentních tachografů do registrovaných vozidel, neboť tyto inteligentní tachografy přispějí ke zjednodušení kontrol a usnadní tak práci vnitrostátních orgánů.

599 Je však nesporné, že zkrácení lhůty pro instalaci inteligentních tachografů, které EHSV a VR navrhly v rámci legislativního postupu, nebylo zahrnuto do posouzení dopadů – sociální dopady, a proto jej Komise ve svém návrhu nařízení „o pracovní době“ nezohlednila. Zejména následné hodnocení týkající se právních předpisů v sociální oblasti uvedené v bodě 4 odůvodnění nařízení 2020/1054, na jehož základě bylo toto posouzení dopadů provedeno, nezahrnovalo nařízení č. 165/2014.

600 Z judikatury uvedené v bodech 220 až 226 tohoto rozsudku však vyplývá, že unijní normotvůrce může pro účely posouzení přiměřenosti opatření, která přijímá, zohlednit nejen posouzení dopadů, ale i jakýkoli jiný zdroj informací.

601 Za těchto okolností je třeba přezkoumat, zda v projednávané věci Parlament a Rada v době přijetí čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054 měly z jiných zdrojů informací, než je posouzení dopadů – sociální dopady, dostatek informací k posouzení přiměřenosti zkrácení lhůty pro instalaci tachografů V2.

602 V tomto ohledu z informací poskytnutých Soudnímu dvoru vyplývá, že Parlament v průběhu února 2018 zveřejnil závěrečnou zprávu studie [EPRS, *Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits* (Modernizace inteligentních tachografů do roku 2020: Náklady a přínosy), 2. února 2018], jejímž cílem bylo posoudit náklady a přínosy zavedení inteligentních tachografů pro těžká nákladní vozidla v mezinárodní dopravě v krátkodobém horizontu. Je nesporné, že tato studie zahrnovala zejména podrobnou analýzu nákladů a přínosů, která dospěla k závěru, že dlouhodobé přínosy přechodu na inteligentní tachografy, který bude možné provést až po roce 2020, převáží nad různými krátkodobými náklady, které vzniknou hlavním hospodářským subjektům působícím na dopravním trhu.

603 Není rovněž sporné, že Komise v březnu 2018 zveřejnila také závěrečnou zprávu jiné studie [Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu, *Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph* (Studie o opatřeních na podporu zavedení inteligentního tachografu“), závěrečná zpráva, březen 2018] o opatřeních na podporu zavádění inteligentních tachografů. Je zřejmé, že cílem této studie bylo prozkoumat různé možnosti politiky k urychlení zavedení inteligentních tachografů v období mezi lety 2023 a 2027 a posoudit hospodářské a sociální dopady, jakož i dopady na bezpečnost silničního provozu a vnitřní trh v případě přijetí

politických rozhodnutí, které by vyžadovaly uvedení vozidel registrovaných před červnem 2019 do souladu s předpisy, s cílem určit nejvhodnější možnost. Součástí uvedené studie byla také podrobná analýza nákladů a přínosů dopadu na dopravce a vnitrostátní orgány.

- 604 Z obsahu těchto dvou studií je zřejmé, že obsahovaly základní údaje týkající se nákladů spojených se zkrácením termínu instalace tachografů V2, jak Maďarsko výslovně připustilo ve své replice.
- 605 Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce měl při následném přijetí nařízení 2020/1054 o tomto opatření dostatek informací, které mu umožnily posoudit dopad tohoto opatření na situaci mezinárodních dopravců, a odůvodnit tak své rozhodnutí zkrátit tuto lhůtu v rámci širokého prostoru pro uvážení, který mu náleží.
- 606 Tyto úvahy nejsou zpochybněny skutečností, kterou tvrdí Maďarsko, že tyto dvě studie konkrétně nezkoumaly, zda opatření, jako je zkrácení lhůty pro instalaci tachografů V2, je v souladu se zásadou proporcionality.
- 607 Tyto studie totiž obsahovaly relevantní objektivní informace týkající se nákladů na zkrácení této lhůty, které umožnily unijnímu normotvůrci posoudit hospodářské důsledky zkrácení této lhůty pro dotčené hospodářské subjekty, přičemž je třeba upřesnit, že jak vyplývá z judikatury uvedené v bodech 222 a 223 tohoto rozsudku a v bodě 12 interinstitucionální dohody, pouze jemu přísluší úkol vyvážit při výkonu širokého prostoru pro uvážení, kterým v tomto ohledu disponuje, různé dotčené zájmy.
- 608 V souladu s judikaturou uvedenou v bodě 220 tohoto rozsudku je navíc irelevantní, v jaké formě jsou uvedeny základní údaje zohledňované při přijímání opatření. Proto nelze požadovat, aby tyto základní údaje byly uvedeny v rámci posouzení proporcionality.
- 609 První žalobní důvod Maďarska je proto třeba zamítnout jako neopodstatněný.

c) K porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

1) Argumentace účastníků řízení

- 610 Ve svém druhém žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že zkrácení lhůty pro instalaci tachografů V2 představuje porušení legitimního očekávání hospodářských subjektů, a tudíž zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Podle čl. 3 odst. 4 nařízení č. 165/2014 se totiž hospodářské subjekty mohly oprávněně domnívat, že mají na splnění svých povinností týkajících se instalace inteligentních tachografů lhůtu patnácti let od přijetí prováděcích pravidel k tomuto ustanovení. Hospodářské subjekty se tedy nespolehaly pouze na zachování stávající situace. Unijní normotvůrce při výkonu své posuzovací pravomoci sám stanovil lhůtu, na níž hospodářské subjekty mohly založit svá ekonomická rozhodnutí. V Maďarsku se povinnost instalovat tachografy V2 vzhledem k dřívějším termínům týkala 60 % vozového parku, přičemž jednotkové náklady se odhadují na 2 000 eur.
- 611 Vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce přijal nařízení 2020/1054 dne 15. července 2020, mohlo být od té doby s jistotou známo nové datum splnění požadavků. Pouze toto datum tedy mohlo být počátkem období, které mají hospodářské subjekty k dispozici pro přizpůsobení, a nikoliv datum zveřejnění studií, které se danou problematikou zabývaly poprvé. I kdyby hospodářské subjekty o těchto studiích věděly, nemohly s jistotou vědět, které řešení bude zvoleno.

- 612 Je sice pravda, že vozidla používaná v mezinárodní dopravě se obnovují každých tři až pět let, ale ze studie z března 2018 uvedené v bodě 603 tohoto rozsudku vyplývá, že nahrazená vozidla nacházejí nové vlastníky na trhu s ojetými vozidly. Nebylo vyloučeno, že si mezinárodní dopravce koupí ojeté vozidlo nebo že neobměňuje svá vozidla s výše uvedenou četností. Velký počet malých a středních podniků působících na mezinárodním dopravním trhu může mít relativně omezené finanční zdroje.
- 613 Žádný z naléhavých důvodů obecného zájmu uvedených v bodě 27 odůvodnění nařízení 2020/1054 neodůvodňoval změnu lhůt pro zavedení tachografů V2. Pokud jde zaprvé o nákladovou efektivitu prosazování pravidel v sociální oblasti, ta nebyla během legislativního procesu skutečně zkoumána. Zadruhé rychlý rozvoj nových technologií a digitalizace hospodářství jako celku nepředstavují naléhavé důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit zásah do legitimního očekávání hospodářských subjektů. Kromě toho tachografy V2 ještě nebyly vyvinuty a datum jejich uvedení na trh není známo. Pokud jde zatřetí o potřebu rovných podmínek pro dopravce, je obtížné pochopit, proč se tato povinnost nevztahuje na mezinárodní dopravce usazené ve třetích zemích. Evropská dohoda o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (dále jen „dohoda AETR“) totiž v současné době stanoví povinnost instalovat digitální tachograf.
- 614 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 615 Jak bylo uvedeno v bodě 162 tohoto rozsudku, zásada právní jistoty s sebou nenese povinnost zachovávat právní řád neměnný v čase, neboť unijní normotvůrce může v rámci svého prostoru pro uvážení změnit existující právní úpravu.
- 616 Pokud jde o zásadu ochrany legitimního očekávání, je třeba připomenout, že právo domáhat se této zásady se jakožto logický důsledek zásady právní jistoty vztahuje na každého jednotlivce, který se nachází v situaci, ze které vyplývá, že unijní správa u něj vyvolala podloženou naději. Ujištění způsobila vzbudit takováto očekávání jsou tvořena přesnými, nepodmíněnými a shodujícími se informacemi z oprávněných a spolehlivých zdrojů bez ohledu na formu, v jaké jsou tyto informace sděleny. Naproti tomu se nikdo nemůže dovolávat porušení této zásady, pokud mu správa neposkytla konkrétní ujištění. Stejně tak je-li opatrný a obezřetný hospodářský subjekt schopen předvídat přijetí unijního opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takovéto zásady dovolávat, pokud je toto opatření přijato (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 153 a citovaná judikatura).
- 617 Soudní dvůr navíc již rozhodl, že hospodářský subjekt nemůže mít legitimní očekávání v tom smyslu, že unijní normotvůrce neprovede žádné legislativní změny stávající situace, nýbrž může zpochybnit pouze způsob provedení takové změny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 47 a citovaná judikatura).
- 618 Podle ustálené judikatury navíc působnost zásady ochrany legitimního očekávání nemůže být natolik rozšířena, aby obecně bránila použití nové právní úpravy na budoucí účinky situací vzniklých za působnosti dřívější právní úpravy [rozsudek ze dne 8. září 2022, Ministerstvo životního prostředí (Papoušci Ara hyacintoví), C-659/20, EU:C:2022:642, bod 69 a citovaná

judikatura], zejména v oblastech, jejichž předmět zahrnuje stálé přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, bod 29 a citovaná judikatura).

- 619 S ohledem na tuto judikaturu je třeba nejprve zdůraznit, že samotná skutečnost, že čl. 3 odst. 4 a čl. 11 první pododstavec nařízení č. 165/2014 ve znění platném před vstupem nařízení 2020/1054 v platnost stanovily pro instalaci inteligentních tachografů jiné datum, než které bylo nakonec zavedeno čl. 2 bodem 2 a bodem 8 písm. a) tohoto nařízení, nemůže postačovat k prokázání porušení právní jistoty nebo legitimního očekávání, a zejména porušení konkrétních ujištění, která mohla vyvolat důvodné přesvědčení, že unijní pravidla zůstanou v tomto ohledu nezměněna. 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 může vyžadovat neustálé přizpůsobování s ohledem na tento vývoj.
- 620 [Ve znění oprav provedených usnesením ze dne 12. března 2025] Dále lhůta tří nebo čtyř let pro instalaci tachografů V2, stanovená unijním normotvůrcem v čl. 2 bodě 2 nařízení 2020/1054, nezačala běžet dnem vstupu tohoto nařízení v platnost, tj. 20. srpna 2020, ale v souladu s tímto ustanovením na konci roku vstupu v platnost nebo po vstupu v platnost prováděcího nařízení, které byla Komise povinna přijmout podle čl. 2 bodu 8 písm. a) uvedeného článku, pokud jde o technické specifikace, a to s ohledem na vstup prováděcího nařízení 2021/1228 v platnost dne 19. srpna 2021, od 31. prosince 2021 nebo od 19. srpna 2021. V závislosti na typu tachografu, kterým jsou jejich vozidla vybavena, budou mít tedy dotčení dopravci delší lhůtu na instalaci tachografů V2 v souladu s novými ustanoveními, přičemž tato lhůta činí téměř čtyři a půl roku, do 31. prosince 2024, nebo pět let, do 19. srpna 2025.
- 621 Ze studií uvedených v bodech 602 a 603 tohoto rozsudku, které Parlament a Komise zveřejnily v únoru a březnu 2018 v rámci legislativního postupu vedoucího k přijetí nařízení 2020/1054, navíc již vyplývalo, že unijní normotvůrce zvažuje posunutí lhůty pro instalaci inteligentních tachografů. Jak uvedl generální advokát v bodě 473 svého stanoviska, obezřetný a informovaný hospodářský subjekt tedy mohl přijetí takového opatření předvídat ještě před přijetím tohoto nařízení.
- 622 A konečně podle vlastních údajů Maďarska budou náklady na instalaci tachografu V2 pravděpodobně činit přibližně 2 000 eur na vozidlo. Je třeba konstatovat, že investici v tak omezené výši ve vztahu k pořizovací ceně samotného vozidla, která se navíc týká pouze té části vozového parku dopravce, jež je určena pro mezinárodní dopravu, může obezřetný a informovaný hospodářský subjekt rozumně provést ve lhůtě čtyř a půl nebo pěti let stanovené v čl. 2 bodě 2 a bodě 8 písm. a) nařízení 2020/1054. To platí tím spíše, že vozidla v mezinárodní dopravě jsou často nahrazována po třech až pěti letech, jak je uvedeno na straně 41 studie Komise uvedené v bodě 603 tohoto rozsudku, aniž je důležité vědět, na rozdíl od toho, co v tomto ohledu tvrdí Maďarsko, zda dotčený dopravce pro účely této výměny případně využívá trh s ojetými vozidly. Stejně tak, pokud Maďarsko tvrdí, že není vyloučeno, aby mezinárodní dopravce neobměňoval svá vozidla v takovém rozsahu, je třeba zdůraznit, že takový argument není v žádném případě v rozporu s údaji uvedenými ve studii Komise, které se týkají obecného chování subjektů působících na trhu dopravních služeb, který je v této souvislosti jediný relevantní, a nikoliv izolovaného chování některých konkrétních subjektů na tomto trhu.
- 623 Žádný z dalších argumentů vznesených Maďarskem tyto úvahy nezpochybňuje.

- 624 Pokud jde na prvním místě o argumentaci vycházející z toho, že důvody uvedené unijním normotvůrcem v bodě 27 odůvodnění nařízení 2020/1054 neodůvodňují posunutí konečného data pro instalaci tachografů V2, stačí konstatovat, že tato okolnost, i kdyby byla prokázána, není sama o sobě způsobilá prokázat, že unijní normotvůrce poskytl dotčeným hospodářským subjektům přesné a bezpodmínečné záruky, které by mohly vyvolat legitimní očekávání, že unijní právní úprava zůstane v tomto bodě po dobu patnácti let nezměněna.
- 625 Soudní dvůr navíc již rozhodl, že i kdyby Unie dříve vytvořila situaci způsobilou vyvolat legitimní očekávání – což v projednávané věci nenastalo – může přijetí přechodných opatření ohledně situací, které vznikly před vstupem nové právní úpravy v platnost, ale mohly se od té doby ještě vyvíjet, bránit kategorický veřejný zájem (rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další, C-526/14, EU:C:2016:570, bod 68 a citovaná judikatura).
- 626 V článku 2 bodě 2 a bodě 8 písm. a) nařízení 2020/1054 však unijní normotvůrce zachoval přechodné období pro instalaci tachografů V2, i když zkrátil jeho délku, takže nebyl povinen toto opatření odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu.
- 627 Pokud jde o odůvodnění založené na účinnosti kontroly uplatňování sociálních pravidel, je třeba zdůraznit, že spadá pod naléhavý důvod obecného zájmu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. prosince 2014, De Clercq a další, C-315/13, EU:C:2014:2408, body 66 a 67; v daňové oblasti obdobně viz rozsudek ze dne 12. října 2023, BA (Dědictví – Sociální bytová politika v Unii), C-670/21, EU:C:2023:763, bod 78 a citovaná judikatura], a že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, byl tento důvod řešen v průběhu legislativního postupu, jak vyplývá zejména z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 32), v němž Komise konkrétně zkoumala dopad zavedení inteligentních tachografů na účinnost kontrol.
- 628 Pokud jde za druhé o argument založený na nejistotě ohledně data uvedení tachografů V2 na trh, z informací poskytnutých Radou, které jsou obsaženy v dopise Komise zaslaném dne 4. října 2018 a které Maďarsko nezpochybnilo, vyplývá, že unijní normotvůrce se před přijetím nařízení 2020/1054 obrátil na zástupce odvětví dopravy s cílem zajistit, aby nejnovější verze inteligentních tachografů, v tomto případě tachografů V2, mohla být instalována ve vozidlech provozujících mezinárodní dopravu do konce roku 2024.
- 629 Maďarsko na jednání uvedlo, že v té době se tachografy V2 stále testovaly, protože systém ověřování ještě nebyl schválen. Nicméně i za předpokladu, že by tomu tak bylo, je třeba připomenout, že platnost unijního aktu musí být posuzována ve vztahu ke skutečnostem, o kterých unijní normotvůrce věděl v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy (rozsudek ze dne 22. února 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd a další, C-160/20, EU:C:2022:101, bod 67 a citovaná judikatura). Z toho vyplývá, že v projednávané věci musí být platnost čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054 posuzována s ohledem na informace, které měl unijní normotvůrce k dispozici v době přijetí tohoto nařízení. Případné zpoždění v dostupnosti tachografů V2 by sice mohlo vyžadovat, aby Komise navrhla Parlamentu a Radě prodloužení přechodného období stanoveného v tomto ustanovení, nemůže však mít vliv na legitimitu tohoto ustanovení.
- 630 Konečně, pokud jde na třetím místě o argumentaci vycházející z dopadu čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054 na podmínky hospodářské soutěže, tato argumentace splývá s třetím žalobním důvodem vycházejícím z porušení čl. 151 druhého pododstavce SFEU, a musí být proto přezkoumána v tomto kontextu.
- 631 Druhý žalobní důvod Maďarska je proto třeba zamítnout jako neopodstatněný.

d) K porušení čl. 151 druhého pododstavce SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 632 Ve svém třetím žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že čl. 2 bod 2 nařízení 2020/1054 porušuje povinnost udržovat konkurenceschopnost hospodářství Unie, jak je stanovena v čl. 151 druhém pododstavci SFEU. I když bylo toto nařízení přijato na právním základě společné dopravní politiky, spadá do oblasti sociální politiky. Ke zlepšení pracovních podmínek prostřednictvím sbližování právních předpisů přitom podle něj nemůže dojít, aniž by byla současně zohledněna potřeba zachovat konkurenceschopnost hospodářství Unie. Avšak obdobné požadavky se nevztahují na vozidla dopravců, kteří nejsou usazeni v členském státě. Kromě toho podle dohody AETR musí mít vozidla dopravců usazených v zemích, na které se tato dohoda vztahuje, pouze digitální tachograf, což jim tudíž poskytuje konkurenční výhodu.
- 633 Unijní normotvůrce v bodě 34 odůvodnění nařízení 2020/1054 sice sám uznal nutnost zachovat konkurenceschopnost podniků Unie, avšak žádné ustanovení tohoto nařízení neukládá Komisi v tomto ohledu žádnou konkrétní povinnost ani přesnou lhůtu, takže není nijak zaručeno, že dohoda AETR bude odpovídajícím způsobem změněna nebo přinejmenším že by v tomto smyslu mohla být v blízké budoucnosti zahájena jednání. Ačkoli unijní normotvůrce není vázán povinností dosáhnout výsledku, má povinnost řádné péče v tom smyslu, že musí učinit vše, co je v jeho silách, aby zajistil, že Unie nebude znevýhodněna v hospodářské soutěži. Ke splnění této povinnosti nestačí přijmout bod odůvodnění, který nemá žádný závazný účinek.
- 634 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 635 Je třeba připomenout, že čl. 151 druhý pododstavec SFEU, který spadá do hlavy X třetí části Smlouvy o FEU týkající se sociální politiky Unie, stanoví, že unijní normotvůrce a členské státy uskutečňují opatření, jež berou v úvahu mimo jiné potřebu udržovat konkurenceschopnost hospodářství Unie.
- 636 Nařízení 2020/1054 však nebylo přijato unijním normotvůrcem na základě ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se sociální politiky, ale na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, který spadá do hlavy VI části třetí SFEU týkající se společné dopravní politiky, který zmocňuje Parlament a Radu, aby stanovily mimo jiné společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států na jedné straně a podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu. Z toho vyplývá, že čl. 151 druhý pododstavec SFEU není pro posouzení legality ustanovení nařízení 2020/1054 relevantní.
- 637 V každém případě bod 34 odůvodnění nařízení 2020/1054 uvádí, že „[j]e důležité, aby se na dopravce usazené ve třetích zemích vztahovala při výkonu přepravních činností na území Unie pravidla rovnocenná pravidlům Unie“, a že „Komise by měla posoudit dodržování této zásady na úrovni Unie a navrhnout vhodná řešení, která mají být projednána v rámci [AETR]“.

- 638 Nelze tedy tvrdit, že by unijní normotvůrce při přijímání nařízení 2020/1054 nezohlednil konkurenční nevýhodu, která pro dopravce usazené v Unii vyplývá z toho, že dopravci usazení ve třetích zemích nemusí nutně podléhat pravidlům rovnocenným unijním pravidlům, pokud provozují silniční dopravu na území Unie, neboť unijní normotvůrce výslovně pověřil Komisi, aby navrhla vhodná řešení, která mají být vyjednána v rámci AETR.
- 639 V důsledku toho musí být třetí žalobní důvod Maďarska zamítnut jako neopodstatněný.
- 640 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti musí být žaloba podaná Maďarskem (věc C-551/20) zamítnuta v rozsahu, v němž se domáhá zrušení čl. 2 bodu 2 nařízení 2020/1054.

5. K článku 3 nařízení 2020/1054

- 641 Na podporu návrhového žádání uvedeného ve své žalobě (věc C-541/20) a znějícího na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054 v rozsahu, v němž první pododstavec tohoto článku stanoví datum vstupu v platnost ustanovení čl. 1 bodu 6 písm. c) a d) tohoto nařízení na dvacátý den po vyhlášení tohoto nařízení v *Úředním věstníku Evropské unie*, Litevská republika uplatňuje tři žalobní důvody, které je třeba posoudit společně, vycházející jednak z porušení zásady proporcionality, jednak z porušení povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 296 SFEU a jednak ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU.

a) Argumentace účastníků řízení

- 642 Pokud jde zaprvé o zásadu proporcionality, Litevská republika tvrdí, že unijní normotvůrce tím, že v čl. 3 prvním pododstavci nařízení 2020/1054 stanovil datum vstupu v platnost povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) tohoto nařízení a zákazu běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, nezohlednil skutečnost, že v případě neexistence přechodného období se členské státy a dopravci nebudou moci této povinnosti a zákazu přizpůsobit, a nepředložil argument odůvodňující takovou naléhavost pro takový vstup v platnost.
- 643 Unijní normotvůrce tím, že zvolil nevhodný mechanismus provedení nařízení 2020/1054, vytvořil právní úpravu, jejíž dodržování bude obzvláště obtížné zajistit. Tím nedodržel článek 5 Protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality, podle něhož musí návrhy legislativních aktů zohledňovat potřebu zajistit, aby jakákoli zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.
- 644 Zaprvé unijní normotvůrce nevzal v úvahu skutečnost, že v současné době není dostatek bezpečných a chráněných parkovacích ploch, kde by řidiči mohli mít vhodné podmínky pro odpočinek mimo kabinu. Z toho vyplývá, že dopravci musí nést neodůvodněné a nepřiměřené riziko tím, že vydají pokyny řidičům, aby ponechali nákladní vozidlo na parkovací ploše, kde není zajištěna bezpečnost nákladu. Kromě toho sama Komise v posouzení dopadů – sociální dopady potvrdila, že zavedení zákazu běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle může způsobit obtíže vyplývající z nedostatku bezpečných ubytovacích prostor a parkovacích ploch. Také uvedla, že z těchto důvodů kabiny nabízejí lepší podmínky pro odpočinek než ostatní dostupná zařízení. Je nesprávné tvrdit, že čl. 1 bod 6 písm. c) nařízení 2020/1054 je pouhou kodifikací rozsudku Vaditrans. Povinnost trávit poskytnutou dobu odpočinku ve vhodném genderově vstřícném ubytování s náležitým vybavením pro spaní a hygienu je totiž novou povinností. V každém případě, i za účelem kodifikace ustanovení, musí unijní normotvůrce dodržet řádný legislativní postup, v jehož průběhu musí mimo jiné posoudit přiměřenost

navrhovaného opatření a ověřit, zda je toto opatření snadno proveditelné. To má platit tím spíše, že před přijetím nařízení 2020/1054 neexistovala jednotná praxe z důvodu nedostatečné ubytovací a parkovací infrastruktury.

- 645 Zadruhé ze studie z roku 2019 o parkovacích místech vyplývá, že dostupné parkovací plochy jsou soustředěny pouze v několika členských státech a že jich chybí přibližně 100 000. Komise ani ve svém posouzení dopadů – sociální dopady, ani v této studii nezkoumala, zda by hotely a ubytovací zařízení v blízkosti zabezpečených parkovacích míst mohly tento nedostatek odstranit. Kromě toho Komise ve zmíněné studii prokázala, že k přípravě na provádění nových povinností bude zapotřebí několik let a široký strategický přístup k rozvoji infrastruktury Unie.
- 646 Zatřetí, ačkoli EHSV, výbor Parlamentu pro zaměstnanost a sociální věci a výbor Parlamentu pro dopravu a cestovní ruch informovaly o obtížích při uplatňování nařízení 2020/1054, unijní normotvůrce tyto informace nezohlednil.
- 647 Začtvrté zákaz čerpat běžnou nebo náhradní týdenní dobu odpočinku v kabině vyvolává další důležité právní otázky, například pokud jde o preventivní opatření a pojistné krytí, jelikož ve většině případů musí řidič ponechat náklad bez dozoru na nezabezpečené parkovací ploše. Podle judikatury litevských soudů však ponechání zboží na nezabezpečeném parkovišti představuje úmyslné jednání dopravce, v důsledku čehož pojistitel odmítne uhradit případnou škodu na zboží.
- 648 Zapáté neodůvodněnost článku 3 nařízení 2020/1054 je rovněž prokázána tím, že neexistuje výkladový dokument, podle kterého by dopravce mohl organizovat návrat řidiče do místa jeho bydliště nebo do provozovny zaměstnavatele. Bez takového dokumentu je obtížné provést povinnost stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) tohoto nařízení, což povede k rozdílné praxi mezi členskými státy i mezi dopravci.
- 649 Pokud jde na druhém místě o povinnost uvést odůvodnění, Litevská republika tvrdí, že při posuzování návrhu nařízení „o pracovní době“ byl unijní normotvůrce informován z posouzení dopadů – sociální dopady a z dalších zdrojů, že zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle způsobí praktické problémy při provádění tohoto zákazu a že povinnost stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, pro jejíž provádění neexistují jasná pravidla, neodůvodněně omezuje volný pohyb pracovníků.
- 650 V takovém kontextu měl unijní normotvůrce předložit pádné argumenty, kterými by odůvodnil absenci přechodného období nebo odkladu vstupu dotčených právních předpisů v platnost. Cíle uvedené v návrhu nařízení „o pracovní době“, totiž zlepšení pracovních podmínek řidičů a bezpečnosti silničního provozu a vytvoření odpovídajících podmínek pro odpočinek, jsou sice důležité, ale v žádném případě neodůvodňují okamžitý vstup této právní úpravy v platnost. Datum vstupu legislativního aktu v platnost, které určuje, kdy se tento akt začíná uplatňovat a kdy z něj pro dotčené osoby vyplývají odpovídající povinnosti, nelze ztotožňovat s čistou technickou volbou.
- 651 Pokud jde na třetím místě o zásadu loajální spolupráce, Litevská republika zaprvé tvrdí, že unijní normotvůrce nejen že nijak neodůvodnil potřebu uvést v platnost bez přechodného období zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle a povinnost stanovenou v článku 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, ale nadto ani nezkoumal, jak by bylo možné vytvořit odpovídající podmínky tím, že by se stanovilo takové přechodné období, aby se členské státy a dopravci mohli přizpůsobit novým povinnostem. Unijní normotvůrce zejména nezkoumal, zda

je možné přijmout opatření, která by členským státům umožnila postupně se přizpůsobit novým pravidlům, a která by zaručila, že dopravci nebudou sankcionováni z důvodu nedostatku vhodných ubytovacích prostor.

- 652 Zadruhé unijní normotvůrce nezohlednil skutečnost, že řádné provádění povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 je nejasné, a že v důsledku toho bude nezbytné přijmout k zajištění důsledného provádění této povinnosti dodatečná opatření.
- 653 Zatřetí je porušena i povinnost vzájemné pomoci, jelikož je zjevné, že členské státy nemohou objektivně zajistit dostatečnou ubytovací a parkovací infrastrukturu. Kromě toho jsou unijní orgány v zásadě povinny vést dialog s členskými státy a odůvodnit zamítnutí námitek, které tyto státy vznesly.
- 654 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou irelevantní. I kdyby byl článek 3 nařízení 2020/1054 zrušen, na základě čl. 297 odst. 1 třetího pododstavce SFEU by nadále platilo stejné datum vstupu v platnost. V každém případě jsou tyto žalobní důvody a argumenty neopodstatněné.

b) Závěry Soudního dvora

- 655 Aniž je třeba rozhodnout o opodstatněnosti námítky Parlamentu a Rady, že návrhové žádání Litevské republiky znějící na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054 je irelevantní z důvodu uvedeného v bodě výše, je třeba s ohledem na vstup čl. 1 bodu 6 písm. c) tohoto nařízení v platnost připomenout, že jak již bylo uvedeno v bodech 481 až 494 tohoto rozsudku, toto ustanovení, které stanoví zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, na rozdíl od toho, co tvrdí Litevská republika, kodifikovalo judikaturu Soudního dvora uvedenou v rozsudku Vaditrans ohledně výkladu čl. 8 odst. 8 nařízení č. 561/2006 ve znění před vstupem čl. 1 bodu 6 písm. c) v platnost.
- 656 Za těchto okolností a vzhledem k tomu, že Litevská republika navíc nezpochybňuje platnost tohoto ustanovení, je třeba konstatovat, že žalobní důvody a argumenty, kterými tento členský stát vytýká unijnímu normotvůrci, že neodložil jeho vstup v platnost, jsou nutně neúčinné, neboť zákaz běžné nebo náhradní týdenní doby odpočinku ve vozidle, který toto ustanovení stanoví, byl použitelný již před vstupem tohoto ustanovení v platnost.
- 657 V důsledku toho musí být všechny žalobní důvody a argumenty předložené Litevskou republikou na podporu jejího návrhového žádání znějícího na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054 zamítnuty jako irelevantní v rozsahu, v němž první pododstavec tohoto článku stanoví datum vstupu čl. 1 bodu 6 písm. c) tohoto nařízení v platnost.
- 658 Je proto vhodné přezkoumat tyto žalobní důvody a argumenty pouze v rozsahu, v němž jsou uplatněny na podporu návrhového žádání znějícího na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054, a to pokud jde o vstup čl. 1 bodu 6 písm. d) tohoto nařízení v platnost.
- 659 Pokud jde na prvním místě o žalobní důvod vycházející z porušení zásady proporcionality, Litevská republika pouze tvrdí, že článek 3 nařízení 2020/1054 je neodůvodněný z toho důvodu, že neexistuje žádný výkladový dokument, který by dopravcům umožnil splnit jejich povinnost organizovat návrat řidičů do provozovny jejich zaměstnavatele nebo do místa jejich bydliště. Postačí však připomenout, jak vyplývá z bodů 168 až 199 a 269 až 274 tohoto rozsudku, že čl. 1

bod 6 písm. d) nařízení 2020/1054 splňuje požadavky jasnosti a přesnosti vyplývající ze zásady právní jistoty a zároveň umožňuje dopravcům určitou míru flexibility při jeho provádění, která může zmírnit negativní důsledky tohoto ustanovení pro ně.

- 660 Za těchto okolností nemůže neexistence takového výkladového dokumentu sama o sobě prokázat, že unijní normotvůrce tím, že stanovil vstup této povinnosti v platnost v souladu s čl. 297 odst. 1 třetím pododstavcem SFEU na dvacátý den po vyhlášení tohoto nařízení v *Úředním věstníku Evropské unie*, porušil zásadu proporcionality.
- 661 Pokud jde na druhém místě o žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění, je třeba připomenout, že čl. 296 druhý pododstavec SFEU stanoví, že právní akty unijních orgánů musí obsahovat odůvodnění. Z ustálené judikatury Soudního dvora však vyplývá, že takové odůvodnění musí být přizpůsobeno povaze daného aktu a kontextu, ve kterém byl přijat (rozsudek ze dne 15. července 2021, Komise v. Landesbank Baden-Württemberg a CRU, C-584/20 P a C-621/20 P, EU:C:2021:601, bod 104 a citovaná judikatura).
- 662 V projednávané věci, jelikož unijní normotvůrce v čl. 3 prvním pododstavci nařízení 2020/1054 stanovil, že čl. 1 bod 6 písm. d) tohoto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení tohoto nařízení v *Úředním věstníku Evropské unie*, nebyl povinen volbu tohoto data vstupu v platnost odůvodňovat, neboť odpovídalo výchozímu datu stanovenému primárním právem v čl. 297 odst. 1 třetím pododstavci SFEU pro vstup legislativních aktů v platnost.
- 663 Pokud jde na třetím místě o porušení povinnosti loajální spolupráce, je pravda, že podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce SEU se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.
- 664 V oblastech, v nichž má unijní normotvůrce široký prostor pro uvážení, však Soudní dvůr v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 218 a 244 tohoto rozsudku přezkoumá pouze to, zda je unijní normotvůrce schopen prokázat, že sporné opatření přijal na základě skutečného výkonu své posuzovací pravomoci, a za tímto účelem jasně a jednoznačně vymezí základní skutečnosti, na jejichž základě bylo toto opatření přijato a na nichž závisel výkon jeho posuzovací pravomoci.
- 665 Povinnost loajální spolupráce nemůže mít širší dosah v tom smyslu, že v jejím důsledku by měl unijní normotvůrce za všech okolností povinnost na žádost členského státu předložit dokumenty nebo informace, jež údajně chybí, nebo opravit informace, které má, než by mohl přistoupit k přijetí aktu. Takový výklad by totiž mohl orgánům bránit ve výkonu jejich posuzovací pravomoci a blokovat legislativní proces. Je sice pravda, že povinnost loajální spolupráce zahrnuje povinnost vzájemné pomoci, která znamená zejména výměnu relevantních informací mezi orgány a členskými státy v rámci legislativního procesu, avšak tato povinnost nemůže jednomu z těchto států umožnit, aby v případě nesouhlasu, pokud jde o dostatečnost, relevanci nebo přesnost údajů, které jsou k dispozici, zpochybnil pouze na tomto základě legalitu rozhodovacího procesu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2019, Polsko v. Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, body 74 a 75).
- 666 Za těchto okolností nemůže být přijetí legislativního aktu v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU, a to navzdory odporu několika členských států, porušením povinnosti loajální spolupráce ze strany Parlamentu a Rady (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2019, Polsko v. Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 76 a citovaná judikatura).

- 667 V projednávané věci, jak uvedl generální advokát v bodě 523 svého stanoviska, je nesporné, že v souladu s povinností vzájemné pomoci vyplývající z povinnosti loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU měla Litevská republika v průběhu legislativního procesu přístup ke všem dokumentům, o něž se unijní normotvůrce opíral za účelem přijetí nařízení 2020/1054, a že tento členský stát mohl předložit své vyjádření k informacím obsaženým v těchto dokumentech a k uvedeným předpokladům.
- 668 Tento závěr nelze zpochybnit argumenty předloženými Litevskou republikou, které jsou uvedeny v bodech 651 až 653 tohoto rozsudku. Kromě toho, že se tyto argumenty v podstatě shodují s argumentem odmítnutým v bodech 659 až 662 tohoto rozsudku, vycházejícím z nezbytnosti zavést přechodné období a přijmout výkladový dokument, splnění povinnosti vzájemné pomoci v žádném případě neznamená, že unijní normotvůrce musí s tímto členským státem v těchto dvou otázkách souhlasit.
- 669 V důsledku toho musí být tři žalobní důvody uvedené Litevskou republikou na podporu návrhových žádání znějících na zrušení článku 3 nařízení 2020/1054 v rozsahu, v němž tento článek v prvním pododstavci stanoví datum vstupu čl. 1 bodu 6 písm. d) tohoto nařízení v platnost, zamítnuty jako neopodstatněné.
- 670 S ohledem na všechny tyto úvahy musí být žaloba podaná Litevskou republikou (věc C-541/20) v rozsahu, v němž se týká zrušení článku 3 nařízení 2020/1054, zamítnuta jako zčásti irelevantní a zčásti neopodstatněná.

6. Závěr k nařízení 2020/1054

- 671 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že je třeba zamítnout v plném rozsahu jednak žaloby podané Litevskou republikou (věc C-541/20) a Maďarskem (věc C-551/20) v rozsahu, v němž se týkají nařízení 2020/1054, a jednak žaloby podané Bulharskou republikou (věc C-543/20), Rumunskem (věc C-546/20) a Polskou republikou (věc C-553/20).

B. K nařízení 2020/1055

- 672 Litevská republika (věc C-542/20), Bulharská republika (věc C-545/20), Rumunsko (věc C-547/20), Kyprská republika (věc C-549/20), Maďarsko (věc C-551/20), Republika Malta (věc C-552/20) a Polská republika (věc C-554/20) se domáhají zrušení několika ustanovení nařízení 2020/1055, podpůrně zrušení tohoto nařízení v plném rozsahu.
- 673 Na prvním místě žaloby podané Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem, Kyprskou republikou, Maďarskem, Republikou Malta a Polskou republikou směřují ke zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá do článku 5 nařízení č. 1071/2009 odst. 1 písm. b), který pro vozidla používaná v mezinárodní přepravě stanoví povinnost vrátit se do některé z provozoven v členském státě usazení dotyčného dopravce každých osm týdnů (dále jen „povinnost týkající se vrácení vozidel“).
- 674 Na druhém místě, žaloba podaná Polskou republikou směřuje ke zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá do článku 5 nařízení č. 1071/2009 odst. 1 písm. g), který stanoví dopravcům povinnost mít obvykle a pravidelně k dispozici počet vozidel a řidičů, jejichž obvyklou základnou je provozovna v členském státě, v němž jsou usazeni, v obou případech v poměru k počtu přeprav, které vykonávají.

- 675 Na třetím místě, žaloby podané Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem, Republikou Malta a Polskou republikou směřují ke zrušení čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, kterým byl do článku 8 nařízení č. 1072/2009 vložen odstavec 2a, který stanoví, že dopravci nesmějí provádět s tímž vozidlem nebo, v případě soupravy, s tímž motorovým vozidlem kabotáž ve stejném hostitelském členském státě po dobu čtyř dnů poté, co v tomto členském státě kabotáž dokončily (dále jen „čekací doba“).
- 676 Na čtvrtém místě, žaloba podaná Rumunskem směřuje ke zrušení čl. 2 bodu 4 písm. b) nařízení 2020/1055, který nahradil čl. 8 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1072/2009 novým pododstavcem, podle něhož musí podniky, které chtějí provádět kabotážní přepravu, předložit důkaz o předcházejících přepravách a o každé kabotáži, kterou uskutečnily.
- 677 Na pátém místě, žaloba podaná Rumunskem směřuje ke zrušení čl. 2 bodu 4 písm. c) nařízení 2020/1055, kterým byl do článku 8 nařízení č. 1072/2009 vložen odstavec 4a, který stanoví podrobná pravidla pro předkládání těchto důkazů.
- 678 Konečně na šestém místě, žaloba podaná Polskou republikou směřuje ke zrušení čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055, kterým byl do článku 10 nařízení č. 1072/2009 doplněn odstavec 7, který stanoví, že členské státy mohou stanovit, že článek 8 nařízení č. 1072/2009 se vztahuje na dopravce v hostitelském členském státě, pokud v rámci kombinované dopravy mezi členskými státy zajišťují počáteční nebo konečný úsek silniční dopravy v hostitelském členském státě.

1. Přehled žalobních důvodů

- 679 Litevská republika na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-542/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, uplatňuje pět stejných žalobních důvodů, z nichž první vychází z porušení čl. 3 odst. 3 SEU, článků 11 a 191 SFEU a politiky Unie v oblasti životního prostředí a boje proti změně klimatu, druhý vychází z porušení článku 26 SFEU (první část) a obecné zásady zákazu diskriminace (druhá část), třetí vychází z porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU, čtvrtý vychází z porušení zásady „řádného legislativního postupu“ a pátý vychází z porušení zásady proporcionality.
- 680 Bulharská republika na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-545/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, uplatňuje sedm žalobních důvodů, z nichž pět je společných oběma napadeným ustanovením, přičemž třetí a šestý žalobní důvod jsou uvedeny pouze na podporu návrhového žádání v části znějící na zrušení prvního z těchto ustanovení. První žalobní důvod vychází z porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU a článkem 11 SFEU, jakož i článku 37 Listiny (první část) a čl. 3 odst. 5 SEU, čl. 208 odst. 2 a čl. 216 odst. 2 SFEU a Pařížské dohody (druhá část). Druhý žalobní důvod, který má rovněž dvě části, vychází z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a v článku 1 Protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace zakotvených v článku 18 SFEU a v člancích 20 a 21 Listiny, zásady rovnosti členských států před Smlouvami zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU, a „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“, čl. 95 odst. 1 SFEU. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení čl. 91 odst. 1 SFEU. Pátý žalobní důvod vychází z porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU. Šestý žalobní důvod vychází z porušení svobody podnikání, svobody

usazování podle článku 49 SFEU a článků 15 a 16 Listiny. Sedmý žalobní důvod vychází z porušení čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU, nebo podpůrně z porušení článku 56 SFEU (první část) a článků 34 a 35 SFEU (druhá část).

- 681 Rumunsko na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-547/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a čl. 2 bodu 4 písm. a) až c) nařízení 2020/1055, uplatňuje tři žalobní důvody, z nichž dva jsou společné pro napadená ustanovení, přičemž druhý žalobní důvod je uveden pouze na podporu návrhového žádání v části znějící na zrušení prvního z těchto ustanovení. První žalobní důvod, který se skládá ze dvou částí, vychází z porušení zásady proporcionality stanovené v čl. 5 odst. 4 SEU. Druhý žalobní důvod vychází z porušení svobody usazování podle článku 49 SFEU. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti stanovené v článku 18 SFEU.
- 682 Kyperská republika na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-549/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, uvádí sedm žalobních důvodů. První žalobní důvod vychází z porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU a článkem 11 SFEU, jakož i článku 37 Listiny (první část) a čl. 3 odst. 5 SEU, čl. 208 odst. 2 a čl. 216 odst. 2 SFEU a Pařížské dohody (druhá část). Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a v článku 1 Protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace zakotvených v článku 18 SFEU a v člancích 20 a 21 Listiny, zásady rovnosti členských států před Smlouvami zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU, a „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“, čl. 95 odst. 1 SFEU. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení čl. 91 odst. 1 SFEU. Pátý žalobní důvod vychází z porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU. Šestý žalobní důvod vychází z porušení svobody podnikání, svobody usazování podle článku 49 SFEU a článků 15 a 16 Listiny. Sedmý žalobní důvod vychází z porušení čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU, nebo podpůrně z porušení článku 56 SFEU (první část) a článků 34 a 35 SFEU (druhá část).
- 683 Maďarsko na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-551/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, uplatňuje dva žalobní důvody, z nichž první vychází ze zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality (první část) a porušení zásady obezřetnosti (druhá část) a druhý z porušení zásady zákazu diskriminace.
- 684 Republika Malta na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-552/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, uplatňuje dva žalobní důvody, přičemž první vychází z porušení podstatných formálních náležitostí a čl. 91 odst. 2 SFEU ve spojení s článkem 11 SFEU a článkem 37 Listiny a druhý z porušení čl. 5 odst. 4 SEU a zásady proporcionality. Na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě a znějícího na zrušení čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 tento členský stát uvádí tři žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, druhý z porušení čl. 5 odst. 4 SEU a zásady proporcionality a třetí z porušení článků 20 a 21 Listiny a zásady zákazu diskriminace.
- 685 Polská republika na podporu návrhového žádání uvedeného v žalobě (věc C-554/20) a znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 a čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení

2020/1055, uplatňuje tři stejné žalobní důvody pro každé z napadených ustanovení a jeden žalobní důvod společný pro všechna tato ustanovení. První žalobní důvod vychází z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU. Druhý žalobní důvod vychází z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU. Třetí žalobní důvod vychází z porušení článku 94 SFEU. Žalobní důvod společný pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055 vychází z porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny. Na podporu svého návrhového žádání znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, uvádí tento členský stát dva žalobní důvody vycházející z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a zásady právní jistoty, jakož i žalobní důvod společný pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055.

- 686 Je třeba postupně přezkoumat návrhová žádání znějící na zrušení zaprvé čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, zadruhé čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, zatřetí čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a začtvrté čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055.

2. K článku 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009

- 687 Na podporu svých žalob znějících na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, se Litevská republika (věc C-542/20), Bulharská republika (věc C-545/20), Rumunsko (věc C-547/20), Kyprská republika (věc C-550/20), Maďarsko (věc C-551/20), Republika Malta (věc C-552/20) a Polská republika (věc C-554/20) v podstatě dovolávají porušení:

- zásady proporcionality (čtvrtý a pátý žalobní důvod Litevské republiky, první část druhého žalobního důvodu Bulharské republiky, první část prvního žalobního důvodu Rumunska, druhý žalobní důvod Kyprské republiky, první část prvního žalobního důvodu Maďarska, druhý žalobní důvod Republiky Malta a první žalobní důvod Polské republiky);
- zásady omezitelnosti (druhá část prvního žalobního důvodu Maďarska);
- zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace [druhá část druhého žalobního důvodu Litevské republiky, třetí žalobní důvod Bulharské republiky, třetí žalobní důvod Rumunska v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, třetí žalobní důvod Kyprské republiky a druhý žalobní důvod Maďarska];
- pravidel unijního práva týkajících se společné dopravní politiky stanovených jednak v čl. 91 odst. 1 SFEU [čtvrtý žalobní důvod Bulharské republiky v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a čtvrtý žalobní důvod Kyprské republiky] a v článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, v čl. 91 odst. 2 a v článku 94 SFEU [třetí žalobní důvod Litevské republiky ve vztahu k čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU, pátý žalobní důvod Bulharské republiky v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, pátý žalobní důvod Kyprské republiky, první žalobní důvod Republiky Malta v rozsahu, v němž se týká čl. 91 odst. 2 SFEU ve spojení s článkem 11 SFEU a článkem 37 Listiny, a druhý a třetí žalobní důvod Polské republiky ve vztahu k čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU];

- fungování vnitřního trhu podle článku 26 SFEU (první část druhého žalobního důvodu Litevské republiky);
- svobody usazování podle článku 49 SFEU (šestý žalobní důvod Bulharské republiky v rozsahu, v němž odkazuje na toto ustanovení, druhý žalobní důvod Rumunska a šestý žalobní důvod Kyprské republiky v rozsahu, v němž odkazuje na toto ustanovení);
- svobody výkonu povolání a článků 15 a 16 Listiny (šestý žalobní důvod Bulharské republiky a šestý žalobní důvod Kyprské republiky v rozsahu, v němž odkazují na tato ustanovení);
- volného pohybu služeb podle čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU, nebo podpůrně podle článku 56 SFEU [první část sedmého žalobního důvodu Bulharské republiky v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a první část sedmého žalobního důvodu Kyprské republiky];
- volného pohybu zboží stanoveného v člancích 34 a 35 SFEU [druhá část sedmého žalobního důvodu Bulharské republiky v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a druhá část sedmého žalobního důvodu Kyprské republiky] a
- pravidel unijního práva a závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí [první žalobní důvod Litevské republiky, druhá část prvního žalobního důvodu Bulharské republiky v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, druhá část prvního žalobního důvodu Kyprské republiky, první žalobní důvod Republiky Malta v rozsahu, v němž odkazuje na tato pravidla, a žalobní důvod Polské republiky, který je společný pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055 v části, v níž napadá čl. 1 bod 3 tohoto nařízení v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009].

a) K porušení zásady proporcionality

- 688 Litevská republika čtvrtým a pátým žalobním důvodem, Bulharská republika první částí druhého žalobního důvodu, Rumunsko první částí prvního žalobního důvodu, Kyprská republika druhým žalobním důvodem a Maďarsko první částí prvního žalobního důvodu, Republika Malta druhým žalobním důvodem a Polská republika prvním žalobním důvodem tvrdí, že čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 689 Tyto členské státy zpochybňují, že unijní normotvůrce zkoumal přiměřenost tohoto ustanovení, zejména z důvodu neexistence posouzení dopadů v souvislosti s povinností týkající se vrácení vozidel stanovenou v tomto ustanovení. Konkrétně, ačkoli čtvrtý žalobní důvod Litevské republiky formálně vychází z porušení zásady „řádného legislativního postupu“ a „podstatných formálních náležitostí“, z argumentů předložených na jeho podporu vyplývá, že se tento členský stát ve skutečnosti snaží prokázat porušení zásady proporcionality z důvodu, že účinky této povinnosti nebyly řádně posouzeny. Podobně, ačkoli první část prvního žalobního důvodu Maďarska formálně vychází ze zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality, jeho argumentace v této souvislosti směřuje pouze k prokázání porušení zásady proporcionality.
- 690 Dále žalující členské státy zpochybňují přiměřenost této povinnosti jako takové.

1) K tomu, zda unijní normotvůrce přezkoumal proporcionalitu čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009

i) Argumentace účastníků řízení

- 691 Litevská republika čtvrtým žalobním důvodem, Bulharská republika první částí druhého žalobního důvodu, Rumunsko první částí prvního žalobního důvodu, Kyperská republika druhým žalobním důvodem a Maďarsko první částí prvního žalobního důvodu, Republika Malta druhým žalobním důvodem a Polská republika prvním žalobním důvodem zpochybňují, že unijní normotvůrce přezkoumal proporcionalitu čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009.
- 692 Na prvním místě tyto členské státy tvrdí, že nebylo provedeno žádné posouzení dopadů povinnosti týkající se vrácení vozidel stanovenou v tomto ustanovení.
- 693 Litevská republika zdůrazňuje, že podle čl. 11 odst. 3 SEU je Komise za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie povinna vést s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.
- 694 Tento členský stát spolu s Maďarskem a Republikou Malta tvrdí, že článek 2 Protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality rovněž ukládá Komisi podobnou povinnost rozsáhlé konzultace. Totéž platí pro článek 5 tohoto protokolu, který stanoví, že návrhy legislativních aktů musí být odůvodněny s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality, a vyžaduje, aby každý návrh legislativního aktu obsahoval zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad s těmito zásadami, z čehož vyplývá, že tyto návrhy musí zohledňovat potřebu zajistit, aby jakákoli zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.
- 695 Litevská republika, Rumunsko, Maďarsko, Republika Malta a Polská republika dále připomínají, že interinstitucionální dohoda, zejména její body 12 až 15, stanoví, že Komise provede posouzení dopadů svých legislativních iniciativ, u nichž se očekávají významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady. Takové posouzení by mělo být založeno na přesných, objektivních a úplných informacích a mělo by být přiměřené co do rozsahu a zaměření.
- 696 Při posuzování legislativních návrhů Komise by tedy Parlament a Rada měly plně zohlednit posouzení dopadů Komise, která jsou fází legislativního procesu, která má zpravidla proběhnout, jakmile se očekává, že legislativní iniciativa bude mít takové významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady. Pokud v průběhu legislativního postupu dojde k podstatným změnám návrhu Komise, měly by Parlament a Rada provést posouzení dopadů těchto změn, pokud to považují za vhodné a nezbytné.
- 697 Podle názoru Litevské republiky nelze vhodnost a nezbytnost posouzení dopadů vykládat jako podléhající zcela subjektivnímu posouzení, které závisí výlučně na vůli unijního normotvůrce. Naopak toto posouzení má být založeno na existujících objektivních údajích, neboť jen tak lze zajistit, že unijní normotvůrce nezneužije své posuzovací pravomoci.
- 698 Všechny žalující členské státy však tvrdí, že jednak povinnost týkající se vrácení vozidel nebyla zahrnuta do návrhu nařízení „o usazení“, a proto nebyla předmětem posouzení dopadů – dopady na usazování. Dále zavedení této povinnosti představovalo podstatnou změnu původního návrhu

vzhledem k významnému hospodářskému a environmentálnímu dopadu uvedené povinnosti. Zúčastněné strany a některé členské státy údajně informovaly unijního normotvůrce o tomto dopadu a opakovaně ho požádaly, aby provedl posouzení dopadů na toto téma.

- 699 Jak zdůraznily zejména Bulharská republika a Rumunsko, povinnost týkající se vrácení vozidel není stejné povahy jako ostatní podmínky předpokládané Komisí pro zajištění účinné a stabilní povahy usazení, které byly zahrnuty do posouzení dopadů – dopady na usazování, jako je provozování provozní nebo dopravní činnosti v členském státě usazení nebo existence alespoň jedné obchodní smlouvy v tomto členském státě. Tyto povinnosti, zmíněné v souvislosti s opatřením 18 v tomto posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 30 a 31), totiž nevyžadovaly vrácení vozidel do provozovny dotyčného dopravce. Výsledky tohoto posouzení dopadů proto nebyly relevantní pro posouzení účinků povinnosti týkající se vrácení vozidel.
- 700 Na druhém místě žalující členské státy vytýkají unijnímu normotvůrci, že neměl dostatek informací, aby mohl posoudit přiměřenost této povinnosti.
- 701 Tyto členské státy uznávají, že unijní normotvůrce má v oblasti dopravy široký prostor pro uvážení, což se týká nejen povahy a dosahu ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře zjištění základních údajů. Tyto členské státy se však domnívají, že normotvůrce musí být schopen prokázat, že při přijímání těchto ustanovení účinně uplatnil svou posuzovací pravomoc v tom smyslu, že zohlednil všechny relevantní faktory a okolnosti situace, kterou mají tato ustanovení upravovat. Unijní normotvůrce by proto měl být schopen předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, na jejichž základě byla sporná opatření přijata a na nichž závisel výkon jeho posuzovací pravomoci.
- 702 Rumunsko v této souvislosti zdůrazňuje, že vědecké údaje, na nichž jsou založena opatření přijatá unijním normotvůrcem, představují nejen základ pro jeho prostor pro uvážení, ale také jeho hranice.
- 703 Parlament a Rada však neprokázaly, že unijní normotvůrce měl dostatek informací, aby mohl posoudit přiměřenost čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009.
- 704 Toto zjištění potvrzuje rozhodnutí Komise provést posouzení dopadů povinnosti týkající se vrácení vozidel po přijetí nařízení 2020/1055, jehož výsledkem byla studie nazvaná *Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) n° 1071/2009 and Regulation (EC) n° 1072/2009, Final report* [„Posouzení dopadu ustanovení v souvislosti s revizí nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009, závěrečná zpráva“], která byla zveřejněna v únoru 2021.
- 705 Polská republika tvrdí, že při neexistenci posouzení dopadů jsou kritéria použitá unijním normotvůrcem pro určení četnosti vrácení vozidel do provozovny nacházející se v členském státě usazení dotčeného dopravce svévolná. Proto je obtížné pochopit, proč četnost návratů v délce osmi týdnů umožňuje vyvodit závěr, že požadavek řádného a trvalého usazení v tomto členském státě byl splněn.
- 706 V tomto ohledu Polská republika zdůrazňuje, že podle bodu 8 odůvodnění nařízení 2020/1055 synchronizace povinnosti týkající se vrácení vozidel stanovená v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 posiluje právo řidičů na návrat a snižuje riziko navracení vozidla pouze za účelem splnění tohoto nového požadavku týkajícího se usazení. Opatření v nařízení 2020/1055 však musí

být odůvodněna cíli, které nařízení sleduje. Skutečnost, že povinnost týkající se vrácení vozidel byla synchronizována s jinou povinností stanovenou v nařízení 2020/1054, tedy nebyla dostatečným odůvodněním.

- 707 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.
- 708 Tyto orgány tvrdí, že skutečnost, že pro daný akt nebo *a fortiori* pro určité ustanovení nebylo provedeno posouzení dopadů, nevede k závěru, že jeho přijetí je v rozporu se zásadou proporcionality. Na unijního normotvůrce se totiž nevztahuje samostatná procesní povinnost provádět posouzení dopadů. Taková posouzení mohou hrát důležitou roli při uplatňování zásady proporcionality, ale nejsou jediným zdrojem údajů, které objasňují činnost unijního normotvůrce. Unijní normotvůrce může vzít v úvahu i jakýkoli jiný zdroj informací, včetně veřejných zdrojů.
- 709 V případě změn návrhu Komise je tedy na unijním normotvůrci, aby rozhodl, zda je vhodné provést další posouzení dopadů kromě toho, které je součástí tohoto návrhu, pokud by takové dodatečné posouzení považoval za vhodné a nezbytné. V tomto ohledu se široký prostor unijního normotvůrce pro uvážení vztahuje nejen na povahu a rozsah přijímaných ustanovení, ale do jisté míry i na stanovení základních údajů, pokud je volba politiky založena na objektivních kritériích a cíle sledované zvoleným opatřením jsou takové, že odůvodňují negativní hospodářské dopady pro hospodářské subjekty. Nebylo tedy nutné, aby se unijní normotvůrce opíral pouze o základní údaje, které se týkají konkrétně přijatých ustanovení, ani aby vyvozoval stejné závěry jako autoři zpráv nebo studií, které použil.
- 710 Neprovedení posouzení dopadů nelze kvalifikovat jako porušení zásady proporcionality, nachází-li se unijní normotvůrce ve zvláštní situaci vyžadující, aby od něho upustil, a má-li k dispozici dostatek informací, které mu umožňují posoudit přiměřenost přijímaného opatření.
- 711 V projednávané věci však měl podle Parlamentu a Rady unijní normotvůrce dostatek informací, aby mohl zohlednit dopady povinnosti týkající se vrácení vozidel.
- 712 Zprvce posouzení dopadů – dopady na usazování provedlo vyčerpávající analýzu dotčeného trhu a obtíží, které jsou pro něj specifické. Kromě toho toto posouzení dopadů v rámci opatření 18 (část 1/2, s. 30 a 31) zahrnovalo analýzu sociálních a hospodářských dopadů, včetně dopadů na malé a střední podniky, různých hypotéz, které jsou relevantní pro posouzení modelu zvoleného unijním normotvůrcem, a sice že „podnik musí vykonávat podstatné provozní nebo dopravní činnosti ve státě usazení“ nebo že „podnik musí mít alespoň jednu obchodní smlouvu ve státě usazení“.
- 713 Komise proto přezkoumala důsledky těchto dvou opatření, která sledují stejný cíl jako tato povinnost, ačkoli jsou formulována jinak než povinnost týkající se vrácení vozidel. Unijní normotvůrce tedy mohl předpokládat, že dopad jím přijatého opatření je stejné povahy jako dopad opatření zkoumaných Komisí.
- 714 Unijní normotvůrce se mohl opřít také o posouzení dopadů provedené Komisí v souvislosti s ostatními aspekty prvního balíčku týkajícího se mobility, což ho vedlo k rozhodnutí synchronizovat povinnost týkající se vrácení vozidel s povinností stanovenou v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 s cílem omezit dopad první z těchto povinností na dopravce a na životní prostředí.

- 715 Zadruhé během vyjednávání měl unijní normotvůrce přístup k dalším studiím a odhadům, z nichž některé jsou veřejně dostupné, jako například „studie TRT Trasporti e Territorio, 2017, vypracovaná pro Výbor pro dopravu a cestovní ruch (TRAN) – Silniční dopravci v EU: sociální a pracovní podmínky (aktualizace studie provedené v roce 2013), Evropský parlament, tematická sekce pro strukturální politiky a politiku soudržnosti, Brusel“, nebo dokumenty týkající se dvou veřejných slyšení, z nichž jedno uspořádal výbor pro zaměstnanost a sociální věci (EMPL) a TRAN dne 16. října 2017 a druhý výbor TRAN dne 22. listopadu 2017 s cílem zabývat se otázkami spojenými s trhem silniční dopravy a sociálními aspekty balíčku mobility.
- 716 Unijní normotvůrce vzal v úvahu také odhady IRU ohledně důsledků povinnosti týkající se vrácení vozidel každé tři nebo čtyři týdny, jak je uvedeno v otevřeném dopise ze dne 26. října 2018, studii vypracovanou jménem organizace Transport i Logistika Polska (dále jen „Doprava a logistika Polsko“), nadepsanou *Mobility package I – Impact on the European road transport system* („Balíček mobility I – Dopad na evropský systém silniční dopravy“), která by byla velmi kritická vůči pozměňovacímu návrhu zamítnutému v legislativním procesu, v němž se navrhuje vracet vozidla každé čtyři týdny, nebo sdělení Evropské federace pracovníků v dopravě, v němž byly zkoumány důsledky opatření obsaženého ve zprávě Parlamentu a spočívajícího v povinnosti všech vozidel provést každé tři týdny alespoň jednu nakládku nebo vykládku zboží v členském státě usazení.
- 717 Kromě toho žalující členské státy uznávají, že samy poskytly unijnímu normotvůrci v průběhu legislativního postupu informace týkající se povinnosti vrácení vozidel, které unijnímu normotvůrci umožnily posoudit dopad této povinnosti. V tomto ohledu Parlament a Rada ve věcech C-542/20, C-545/20, C-549/20 a C-554/20 odkazují zejména na některé studie předložené žalujícími členskými státy na podporu svých žalob.

ii) Závěry Soudního dvora

- 718 Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Kyprská republika, Maďarsko, Republika Malta a Polská republika ve svých argumentech tvrdí, že čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, porušuje zásadu proporcionality, neboť unijní normotvůrce neměl k dispozici posouzení dopadů tohoto ustanovení ani dostatečné informace k posouzení jeho přiměřenosti.
- 719 Je nesporné, že toto ustanovení, které vyžaduje, aby se vozidla používaná v mezinárodní přepravě vracela každých osm týdnů do provozovny umístěné v členském státě usazení dotyčného dopravce, nebylo předmětem posouzení dopadů – dopady na usazování.
- 720 Je však třeba zdůraznit, že jak bylo uvedeno v bodech 218 až 226 tohoto rozsudku, nejen že unijní normotvůrce nemusí mít za všech okolností posouzení dopadů, ale navíc pro něj takové posouzení dopadů není závazné, a unijní normotvůrce proto může přijmout i jiná opatření, než která jsou v něm uvedena.
- 721 Jak je vysvětleno v bodě 243 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce je nicméně 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.
- 722 V souladu s judikaturou uvedenou v bodech 218 a 244 tohoto rozsudku je tedy na unijním normotvůrci, aby v případě, že je předmětný akt předmětem soudního řízení, před Soudním dvorem prokázal, že pro účely přijetí tohoto aktu účinně uplatnil svou posuzovací pravomoc tím,

že zohlednil všechny relevantní faktory a okolnosti situace, kterou měl tento akt upravovat. Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce musí být přinejmenším schopen předložit a jasně a jednoznačně vysvětlit základní informace, ke kterým muselo být přihlédnuto při odůvodňování sporných opatření v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci.

- 723 V důsledku toho je třeba posoudit, zda informace uvedené Parlamentem a Radou prokazují, že unijní normotvůrce měl ke dni přijetí tohoto ustanovení dostatečné informace, které mu umožnily posoudit přiměřenost povinnosti týkající se vrácení vozidel stanovené v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009.
- 724 V tomto ohledu je třeba nejprve přezkoumat, zda lze prokázat, že unijní normotvůrce účinně uplatnil svou posuzovací pravomoc tím, že se odvolal, jak tvrdí Parlament a Rada, na posouzení dopadů – dopady na usazování nebo na posouzení dopadů týkající se ostatních aspektů prvního balíčku mobility.
- 725 Zaprvé na rozdíl od tvrzení těchto orgánů nelze konstatovat, že tomu tak bylo na základě toho, že posouzení dopadů – dopady na usazování popisuje dotčený trh a obtíže, které jsou pro něj specifické. Určení charakteristik a obtíží tohoto trhu není totéž jako posouzení důsledků vyplývajících z prostředků zamýšlených k jejich nápravě. Unijní normotvůrce se tedy jistě mohl opřít o toto posouzení, pokud jde o stav tohoto trhu. Odkaz na údaje v něm obsažené týkající se těchto charakteristik a obtíží však 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 účinný výkon posuzovací pravomoci unijního normotvůrce.
- 726 Totéž platí pro posouzení důsledků jiných povinností než povinností týkajících se vrácení vozidel, které jsou zahrnuty do stejného posouzení dopadů.
- 727 V tomto ohledu je třeba uvést, že povinnost týkající se vrácení vozidel jistě sleduje stejný cíl jako opatření 18 obsažené v posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 30 a 31), které v zájmu zajištění účinné a stabilní povahy usazení dopravců předpokládalo zejména to, že tyto dopravci musí mít v členském státě usazení významnou provozní nebo dopravní činnost nebo že musí mít v tomto členském státě alespoň jednu obchodní smlouvu. Jak však generální advokát uvedl v bodě 646 svého stanoviska, tato dvě opatření představují prostředky k dosažení tohoto cíle, které nejsou srovnatelné s povinností týkající se vrácení vozidel, neboť nevyžadují vrácení vozidel do provozovny dotčeného dopravce. Proto nelze předpokládat, že důsledky těchto opatření jsou podobné a že posouzení dopadu opatření, která byla předmětem posouzení dopadů – dopady na usazování, lze přenést na povinnost týkající se vrácení vozidel, která nebyla předmětem tohoto posouzení.
- 728 Zadruhé Parlament a Rada se rovněž marně dovolávají posouzení dopadů týkajících se ostatních aspektů prvního balíčku mobility, zejména povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054, aby prokázaly účinný výkon posuzovací pravomoci unijního normotvůrce. Jak bylo uvedeno v bodech 220, 233 a 295 tohoto rozsudku, povinnost uložená dopravcům podle tohoto ustanovení se netýká praktických opatření pro případný návrat řidičů, zejména opatření týkajících se dopravních prostředků, které mohou k tomuto návratu použít. Tato povinnost zejména neznamená, že řidiči, kteří se chtějí vrátit do provozovny zaměstnavatele nebo do místa svého bydliště, tak musí nutně učinit ve vozidle používaném k provádění přepravy. Z toho

vyplývá, že posouzení týkající se uvedené povinnosti obsažené v posouzení dopadů – sociální dopady, pokud jde o její hospodářský a environmentální dopad, nejsou relevantní pro posouzení hospodářských a environmentálních důsledků povinnosti týkající se vrácení vozidel.

- 729 Na druhém místě je třeba s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 722 tohoto rozsudku přezkoumat, zda unijní normotvůrce prokázal, že v projednávané věci skutečně vykonal svou posuzovací pravomoc na základě dalších základních údajů, kterých se Parlament a Rada před Soudním dvorem dovolávaly.
- 730 Zprvce z důvodů obdobných důvodům uvedeným v bodech 724 až 727 tohoto rozsudku je třeba nepřihlížet ke studii TRT Trasporti e Territorio z roku 2017 uvedené v bodě 715 tohoto rozsudku a k dokumentům týkajícím se dvou veřejných slyšení, která se konala v říjnu a listopadu 2017 ve výborech EMPL a TRAN na jedné straně a ve výboru TRAN na straně druhé. Prvky uvedené v těchto dokumentech se totiž netýkají povinnosti týkající se vrácení vozidel.
- 731 Zadruhé není namístě přihlížet k odhadům IRU uvedeným v jejím otevřeném dopise ze dne 26. října 2018, na který se odvolávají Parlament a Rada, podle nichž by povinnost týkající se vrácení vozidel do členského státu usazení každé tři až čtyři týdny mohla vést k nárůstu počtu kilometrů, které vozidla ročně ujedou, a to o 80 až 135 milionů.
- 732 Jak upozornil generální advokát v bodě 652 svého stanoviska, tyto odhady jsou stručně uvedeny v dopise, který neupřesňuje použitou metodiku výpočtu. Předložení těchto údajů tedy nepostačuje k prokázání, že základní údaje, které musel unijní normotvůrce vzít v úvahu jako základ čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a na nichž závisel účinný výkon posuzovací pravomoci unijního normotvůrce, byly předloženy a popsány jasným a jednoznačným způsobem.
- 733 Tyto úvahy se vztahují i na sdělení Evropské federace pracovníků v dopravě, na které Rada odkazuje.
- 734 Totéž platí za třetí pro studii vypracovanou jménem Transport i Logistyka Polska (Doprava a logistika Polsko) („Balíček mobility I: Dopad na evropský systém silniční dopravy“), uvedenou v bodě 716 tohoto rozsudku. Je totiž třeba uvést, že kromě stručnosti vývoje věnovaného hypotéze povinnosti týkající se vrácení vozidel do členského státu usazení každé čtyři týdny tato studie na stranách 31 a 34 uvádí, že žádný z účastníků nebyl schopen přesně vyčíslit účinky vyplývající z takové povinnosti a že studie představuje pouze předběžný a souhrnný odhad těchto účinků. Dále stejná studie zdůrazňuje, že mnoho otázek zůstává nezodpovězeno a že je zapotřebí dalšího výzkumu, aby bylo možné plně pochopit sociální, environmentální a hospodářský dopad prvního balíčku opatření v oblasti mobility.
- 735 Pokud jde začtvrté o informace údajně poskytnuté žalujícími členskými státy, které měl unijní normotvůrce k dispozici v průběhu legislativního procesu, je třeba konstatovat, že pouhé dovolávání se studií a dokumentů, k nimž mohl mít unijní normotvůrce přístup, nepostačuje k tomu, aby bylo možné konstatovat, že základní údaje, na jejichž základě byla přijata povinnost týkající se navracení vozidel a na nichž závisel výkon jeho posuzovací pravomoci, byly předloženy a popsány jasným a jednoznačným způsobem.
- 736 Tento požadavek nelze splnit ani odkazem, jak to činí Parlament a Rada ve věcech C-542/20, C-545/20, C-549/20 a C-554/20, na studie předložené žalujícími členskými státy Soudnímu dvoru. Při tomto odkazu Parlament a Rada v žádném případě netvrdily, že povinnost týkající se

vrácení vozidel byla přijata na základě těchto studií, ani neupřesnily, jak jim základní údaje v nich obsažené umožnily posoudit přiměřenost této povinnosti, zejména pokud jde o její sociální, environmentální a hospodářské důsledky.

- 737 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Parlament a Rada na rozdíl od toho, co tvrdí na základě dokumentů, jichž se dovolávají před Soudním dvorem, nepředložily a nepopsaly jasným a jednoznačným způsobem základní údaje, na jejichž základě byla tato povinnost přijata a na nichž závisel výkon jejich posuzovací pravomoci. Neprokázaly tedy, že v době přijetí nařízení 2020/1055 měly dostatek informací, které by jim umožnily posoudit proporcionalitu povinnosti týkající se vrácení vozidel.
- 738 V důsledku toho je třeba vyhovět čtvrtému žalobnímu důvodu, který uplatňuje Litevská republika, a to v rozsahu, v němž se dovolává porušení zásady proporcionality z důvodu, že unijní normotvůrce nezkoumal přiměřenost povinnosti týkající se vrácení vozidel, první části druhého žalobního důvodu uplatněného Bulharskou republikou, první části prvního žalobního důvodu uplatněného Rumunskem, druhému žalobnímu důvodu uplatněnému Kyperskou republikou, první části prvního žalobního důvodu uplatněného Maďarskem, druhému žalobnímu důvodu uplatněnému Republikou Malta a prvnímu žalobnímu důvodu uplatněnému Polskou republikou. Je tedy třeba zrušit čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009.

2) K proporcionalitě článku 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009

- 739 Vzhledem k tomu, jak vyplývá z bodů 718 až 738 tohoto rozsudku, že čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 musí být v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, zrušen z důvodu porušení zásady proporcionality, neboť unijní normotvůrce nepřezkoumal proporcionalitu tohoto ustanovení, není třeba zkoumat argumenty Litevské republiky, Bulharské republiky, Rumunska, Kyperské republiky, Maďarska, Republiky Malta a Polské republiky, v nichž tyto členské státy zpochybňují proporcionalitu tohoto ustanovení jako takovou.

b) K dalším žalobním důvodům směřujícím proti čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009

- 740 Ze stejného důvodu, jaký je uveden v předchozím bodě, není třeba zkoumat další žalobní důvody, které uvedly Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Kyperská republika, Maďarsko, Republika Malta a Polská republika na podporu svých návrhových žádání znějících na zrušení tohoto ustanovení.

3. K článku 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055

- 741 Litevská republika (věc C-542/20), Bulharská republika (věc C-545/20), Republika Malta (věc C-552/20) a Polská republika (věc C-554/20) se svými žalobami domáhají zrušení čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 742 Rumunsko se svou žalobou (věc C-547/20) domáhá zrušení čl. 2 bodu 4 písm. a) až c) tohoto nařízení, avšak neuvedlo konkrétní argumentaci týkající se čl. 2 bodu 4 písm. b) a c), takže Rumunsko svou argumentací ve skutečnosti požaduje zrušení těchto ustanovení dohromady.

743 Na podporu svých žalob se tyto členské státy dovolávají v podstatě porušení:

- zásady proporcionality (čtvrtý a pátý žalobní důvod Litevské republiky, druhá část druhého žalobního důvodu Bulharské republiky, druhá část prvního žalobního důvodu Rumunska, druhý žalobní důvod Republiky Malta a první žalobní důvod Polské republiky);
- zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace [druhá část druhého žalobního důvodu Litevské republiky, třetí žalobní důvod Rumunska v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, a třetí žalobní důvod Republiky Malta];
- pravidel unijního práva v oblasti společné dopravní politiky stanovených v čl. 91 odst. 1 SFEU [čtvrtý žalobní důvod Bulharské republiky v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055] a v článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, v čl. 91 odst. 2 a v článku 94 SFEU [třetí žalobní důvod Litevské republiky pokud jde o čl. 91 odst. 2 a článek 94 SFEU], pátý žalobní důvod Bulharské republiky v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, první žalobní důvod Republiky Malta pokud jde o čl. 91 odst. 2 SFEU, a druhý a třetí žalobní důvod Polské republiky pokud jde o čl. 91 odst. 2 a článek 94 SFEU];
- fungování vnitřního trhu podle článku 26 SFEU (první část druhého žalobního důvodu Litevské republiky);
- volného pohybu služeb podle čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU, nebo podpůrně podle článku 56 SFEU [první část sedmého žalobního důvodu Bulharské republiky v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055];
- volného pohybu zboží podle článků 34 a 35 SFEU [druhá část sedmého žalobního důvodu Bulharské republiky v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055] a
- pravidel unijního práva a závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí [první žalobní důvod Litevské republiky, obě části prvního žalobního důvodu Bulharské republiky v rozsahu, v němž směřují proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, a žalobní důvod Polské republiky společný pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) tohoto nařízení].

a) K porušení zásady proporcionality

744 Litevská republika svým čtvrtým a pátým žalobním důvodem, Bulharská republika druhou částí svého druhého žalobního důvodu, Rumunsko druhou částí svého prvního žalobního důvodu, Republika Malta svým druhým žalobním důvodem a Polská republika svým prvním žalobním důvodem tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.

745 Tyto členské státy zpochybňují, že unijní normotvůrce zkoumal přiměřenost tohoto ustanovení, zejména z důvodu neexistence posouzení dopadů čekací doby. Konkrétně, ačkoli čtvrtý žalobní důvod Litevské republiky formálně vychází z porušení zásady „řádného legislativního postupu“ a „podstatných formálních náležitostí“, z argumentů předložených na jeho podporu vyplývá, že se tento členský stát ve skutečnosti snaží prokázat porušení zásady proporcionality z důvodu, že účinky čekací doby nebyly řádně posouzeny.

746 Dále tyto členské státy zpochybňují proporcionalitu této doby jako takové.

1) K tomu, zda unijní normotvůrce posoudil proporcionalitu čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055

i) Argumentace účastníků řízení

747 Litevská republika svým čtvrtým žalobním důvodem, Bulharská republika druhou částí svého druhého žalobního důvodu, Rumunsko druhou částí svého prvního žalobního důvodu, Republika Malta svým druhým žalobním důvodem a Polská republika svým prvním žalobním důvodem zpochybňují, že unijní normotvůrce přezkoumal přiměřenost čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, zejména z důvodu neexistence posouzení dopadů čekací doby stanovené v tomto ustanovení.

748 Tyto členské státy uvádějí v podstatě stejné argumenty jako v bodech 691 až 703 tohoto rozsudku.

749 Tvrdí, že opatření zavádějící čtyřdenní čekací dobu stanovenou v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nebylo zahrnuto do navrhovaného nařízení „o usazení“. Uvádějí, že toto opatření bylo doplněno až v průběhu legislativního postupu poté, co Parlament a Rada zamítly změnu čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 plánovanou v tomto návrhu nařízení, která by spočívala ve vypuštění odkazu na maximální počet kabotážů, které mohou být v hostitelském členském státě provedeny během jednoho kabotážního cyklu, a ve zkrácení doby, během níž mohou být tyto kabotáže v tomto členském státě prováděny, ze sedmi na pět dní.

750 Opatření zavádějící čekací dobu však představovalo podstatnou změnu navrhovaného nařízení „o usazení“, která měla být předmětem dodatečného posouzení dopadů. Vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce takové posouzení dopadů neprovedl, neměl dostatek informací, aby mohl skutečně uplatnit svou posuzovací pravomoc.

751 Unijní normotvůrce ani neuvedl žádné objektivní důvody, které by odůvodňovaly, že není třeba provádět dodatečné posouzení dopadů.

752 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

753 Je třeba poznamenat, jak uvedla Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Republika Malta a Polská republika, že Komise v návrhu nařízení „o usazení“ zamýšlela změnit čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, a to vypuštěním odkazu na maximální počet kabotážů, které mohou být v hostitelském členském státě provedeny během jednoho kabotážního cyklu, a zkrácením doby, během níž mohou být tyto kabotáže v tomto členském státě prováděny, ze sedmi na pět dní.

754 Unijní normotvůrce však přijal jiné opatření, než které navrhovala Komise. Zatímco povolení k vykonání maximálního počtu tří kabotážů navazujících na mezinárodní přepravu z jiného členského státu nebo třetí země do hostitelského členského státu v průběhu sedmi dnů zůstává zachováno, a čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 se tedy nemění, čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055, kterým se do článku 8 vkládá odstavec 2a, zavádí dodatečné opatření v podobě čekací

doby. V souladu s čl. 8 odst. 2a tak dopravci nesmějí provádět kabotáž se stejným vozidlem ve stejném hostitelském členském státě po dobu čtyř dnů od skončení kabotážního období v tomto členském státě.

- 755 Je však třeba připomenout, že jak bylo uvedeno v bodě 720 tohoto rozsudku, nejen že unijní normotvůrce nemusí mít za všech okolností posouzení dopadů, ale navíc pro něj takové posouzení dopadů není závazné, a unijní normotvůrce proto může přijmout i jiná opatření, než která jsou v něm uvedena. Samotná skutečnost, že v projednávané věci přijal unijní normotvůrce v nařízení 2020/1055 jiné ustanovení, než které původně navrhovala Komise, na základě posouzení dopadů – dopady na usazování, proto nemůže postačovat k prokázání toho, že nedodržel zásadu proporcionality, za předpokladu, že unijní normotvůrce je schopen prokázat, že svou posuzovací pravomoc vykonal účinně, a že za tímto účelem může předložit a jasně a jednoznačně uvést základní údaje, na jejichž základě bylo ustanovení týkající se uvedené čekací doby přijato a na nichž záviselo uplatnění této posuzovací pravomoci.
- 756 Je tedy třeba posoudit, zda informace uvedené Parlamentem a Radou prokazují, že unijní normotvůrce měl ke dni přijetí tohoto ustanovení dostatečné informace, které mu umožnily posoudit přiměřenost čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 757 Na prvním místě z posouzení dopadů – dopady na usazování (část 2/2, s. 41, 46 a 48) vyplývá, že Komise zvažovala možnost zavedení čekací doby mezi dvěma kabotážními cykly. V tomto ohledu skutečnost, že unijní normotvůrce přijal opatření spočívající v uložení takové doby, ačkoli Komise toto opatření odmítla, nemůže postačovat k prokázání toho, že unijní normotvůrce neměl dostatečné informace k přezkoumání přiměřenosti tohoto opatření.
- 758 Na druhém místě, jak tvrdí Parlament a Rada, prvky posouzení obsažené v části posouzení dopadů – dopady na usazování, týkající se důsledků opatření spočívajícího v odstranění odkazu na maximální počet kabotáží, které mohou být provedeny v hostitelském členském státě během jednoho kabotážního cyklu, a zkrácení doby, během níž mohou být tyto kabotáže v tomto členském státě prováděny, umožnily rovněž posoudit dopad čekací doby, která byla nakonec stanovena.
- 759 Zkrácení doby, během níž může dopravce provádět kabotáž ve stejném hostitelském členském státě, ze sedmi dnů, jak je stanoveno v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, na čtyři dny, jak se primárně předpokládá v tomto posouzení dopadů (část 1/2, s. 29), nebo ze sedmi na pět dnů, jak navrhuje Komise, by vedlo k přerušení kabotáže ve stejném hostitelském členském státě v pravidelnějších intervalech.
- 760 Z těchto úvah vyplývá, že posouzení dopadů – dopady na usazování a posouzení důsledků opatření, která byla jeho předmětem, mohly unijnímu normotvůrci poskytnout relevantní informace pro posouzení proporcionality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 761 Na třetím místě posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 20 až 25) zahrnovalo odhady vývoje dopravního trhu vypracované na základě režimu platného před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost, včetně režimu definovaného v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, aby bylo možné posoudit dopady opatření zvažovaných v tomto posouzení dopadů, zejména pokud jde o změny týkající se délky kabotážních období a počtu kabotáží, které lze během nich provádět.

- 762 Vzhledem k tomu, že se unijní normotvůrce rozhodl zachovat v nařízení 2020/1055 tento režim v rozsahu, v němž v souladu s uvedeným čl. 8 odst. 2 povoluje maximální počet tří po sobě jdoucích kabotáží v průběhu sedmi dnů, přičemž čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 zavádí dodatečné opatření v podobě čekací doby, zůstaly tyto odhady relevantní pro účely posouzení proporcionality posledně uvedeného ustanovení.
- 763 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Republika Malta a Polská republika, měl unijní normotvůrce dostatek informací, které mu umožnily posoudit přiměřenost čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 764 V důsledku toho je namístě zamítnout jako neopodstatněný čtvrtý žalobní důvod uplatněný Litevskou republikou a v rozsahu, v němž se dovolávají porušení zásady proporcionality z důvodu, že unijní normotvůrce nezkoumal přiměřenost čekací doby, druhou část druhého žalobního důvodu uplatněného Bulharskou republikou, druhou část prvního žalobního důvodu uplatněného Rumunskem, druhý žalobní důvod uplatněný Republikou Malta a první žalobní důvod uplatněný Polskou republikou.
- 2) K proporcionalitě čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055*
- i) Argumentace účastníků řízení*
- 765 Litevská republika svým pátým žalobním důvodem, Bulharská republika druhou částí svého druhého žalobního důvodu, Rumunsko druhou částí svého prvního žalobního důvodu, Republika Malta svým druhým žalobním důvodem a Polská republika svým prvním žalobním důvodem zpochybňují přiměřenost čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 jako takovou.
- 766 Na prvním místě Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika tvrdí, že čekací doba stanovená v tomto ustanovení není vhodná pro dosažení cílů nařízení 2020/1055.
- 767 Litevská republika a Rumunsko zaprvé tvrdí, že uvedené ustanovení nestanoví jasná, jednoduchá a snadno vymahatelná pravidla, což je v rozporu s cílem stanoveným v bodě 20 odůvodnění nařízení 2020/1055.
- 768 Posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 12 až 14) totiž zdůraznilo, že nedostatečná jasnost a přesnost pravidel kabotáže vedla k rozdílným v uplatňování a kontrole dodržování těchto pravidel mezi členskými státy, jakož i ke zvýšení nákladů na jejich dodržování a administrativních nákladů pro dopravce.
- 769 Neexistuje však nic, co by zdůvodňovalo, proč je opatření zavádějící čekací dobu, které komplikuje a zvyšuje administrativní zátěž, pro dosažení tohoto cíle jasnosti a přesnosti vhodnější než změna navržená Komisí.
- 770 Zadruhé podle Bulharské republiky a Rumunska opatření nezachovává dosud dosaženou míru liberalizace trhu, čímž nerespektuje cíl zachovat tuto míru, který je rovněž stanoven v bodě 20 odůvodnění nařízení 2020/1055.

- 771 V tomto ohledu Komise v návrhu nařízení „o usazení“ dospěla k závěru, že kabotáž by měla být liberalizována povolením neomezeného počtu kabotáží během pěti dnů namísto tří kabotáží během sedmi dnů. Zavedením nových omezení kabotáže však čekací doba znamená krok zpět oproti současné míře liberalizace trhu.
- 772 Rumunsko tvrdí, že podle studie ECIPE [M. Bauer, *Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*] („Diskriminace, vyloučení a poškozování životního prostředí: proč musí unijní normotvůrce zakázat omezení nákladní dopravy, aby zachránil jednotný trh“) (dále jen „studie ECIPE o diskriminaci, vyloučení a poškozování životního prostředí“)], která cituje zprávu Transport & Mobility Leuven (Doprava a mobilita Lovan) [T. Breemersch, *The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*] („Dopad prvního balíčku mobility na silniční nákladní dopravu v Evropě, zejména v okrajových členských státech“)], čekací doba sníží do roku 2035 kabotážní činnosti až o 31 %.
- 773 Bulharská republika dále tvrdí, že kabotážní omezení pro leteckou dopravu byla zrušena v roce 1993. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o situaci na trhu silniční dopravy v EU [COM(2014) 222 final, s. 13] sice konstatovala rostoucí sbližování mezd řidičů v celé Unii, avšak opatření přijatá unijním normotvůrcem v nařízení 2020/1055 měla prohloubit liberalizaci v oblasti silniční dopravy, a nikoli zavádět nová omezení, jako je čekací doba, která je v tomto smyslu ochranným opatřením.
- 774 Kromě toho Rumunsko tvrdí, že jelikož počet kabotáží prováděných v Unii je ve srovnání s počtem mezinárodních přeprav malý, není legislativní zásah v této oblasti odůvodněný, pokud nesměruje k liberalizaci trhu.
- 775 Zatřetí čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 je nevhodná pro dosažení sledovaných cílů, protože nepomohla zvýšit faktor vytíženosti vozidel a snížit počet jízd prázdných vozidel. Tím nerespektuje samotné znění bodu 21 odůvodnění nařízení 2020/1055, jak tvrdí Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika.
- 776 Tyto členské státy vysvětlují, že kabotáž umožňuje dopravcům zůstat aktivní a používat stejné vozidlo k provádění dalších přeprav v hostitelském členském státě mezi dvěma mezinárodními přepravami, zejména při čekání na příkaz k nakládce pro zpáteční cestu do členského státu usazení.
- 777 Čekací doba však brání provádění kabotáže po dobu čtyř dnů, což je v rozporu s cílem uvedeným v bodě 21 odůvodnění uvedeného nařízení.
- 778 Rumunsko zejména tvrdí, že čekací doba povede ke zvýšení počtu jízd prázdnými vozidly v rámci Unie o přibližně 5 %, což je procento, které zahrnuje i počet jízd se ztrátou, aby se vozidlo nevracelo prázdné.
- 779 Začtvrté Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika mají pochybnosti o tom, zda čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 může v souladu s cílem uvedeným v bodě 21 odůvodnění tohoto nařízení zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna takovým způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.

- 780 Bulharská republika především tvrdí, že argumenty, o které se tento cíl opírá, se týkají potřeby skutečného usazení v členském státě původu dopravců, a nikoliv v členském státě, v němž je prováděna kabotáž.
- 781 Dále podle Bulharské republiky a Rumunska není čekací doba, stejně jako povinnost týkající se vrácení vozidel, určena k boji proti podvodným nebo zneužívajícím praktikám. Jako omezení dopravní činnosti, která je sama o sobě mobilní, tato čekací doba nepřispívá k dosažení tohoto legitimního cíle, ale je v rozporu se samotnou povahou hospodářské reality a společného dopravního trhu. Kabotáž byla původně koncipována jako způsob přepravy, který přispívá k rozvoji odvětví, hospodářskému růstu a efektivitě dopravy.
- 782 V tomto ohledu existence velkého počtu kabotáží na území členských států v západní části Unie nepředstavuje negativní prvek, který by vyžadoval přijetí omezujících opatření. Tato situace pouze prokazuje, že v těchto členských státech existuje silná poptávka po zboží, že dynamika mezinárodních přeprav roste a že trh funguje normálně. Vysoký počet kabotáží v žádném případě nemůže znamenat, že tento typ přeprav ztratil svou dočasnou povahu, pokud jsou tyto přepravy prováděny v souladu s čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 a omezeními v něm stanovenými.
- 783 Rumunsko zdůrazňuje, že je třeba rozlišovat mezi systematickou a nelegální kabotáží. I kdyby cílem čekací doby bylo výhradně zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna takovým způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě, jak je uvedeno v bodě 21 odůvodnění nařízení 2020/1055, Komise zdůraznila, zejména ve studii provedené na podporu posouzení dopadů – dopady na usazování, nazvané *Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final Report* [Studie na podporu posouzení dopadů revize nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009, závěrečná zpráva“, duben 2017, s. 33], jakož i v posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 6 a 7), že podíl nelegální kabotáže byl velmi nízký, takže tento stav neodůvodňoval přijetí dalších omezujících opatření v této oblasti.
- 784 Je pravda, že studie Komise nazvaná *Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final report* [„Ex-post hodnocení nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009, závěrečná zpráva“, prosinec 2015 (dále jen „*ex post* hodnocení nařízení č. 1071/2009 a č. 1072/2009“)] na stranách 140 a 141 označuje systematickou kabotáž za neočekávaný důsledek uplatňování nařízení č. 1072/2009. O tomto zjištění však lze důvodně pochybovat, neboť je založeno na zkušenostech jediného členského státu.
- 785 Komise označila systematickou kabotáž za nežádoucí a nezamýšlený účinek uplatňování unijních pravidel, avšak nepovažovala čekací dobu za vhodnou, přestože ji zohlednila v posouzení dopadů – dopady na usazování (část 2/2, s. 41).
- 786 Bulharská republika a Polská republika konečně tvrdí, že aby se zabránilo vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě, není nutné stanovit čekací dobu. Požadavky stanovené v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, které omezují počet kabotáží na tři v průběhu sedmi dnů, již umožňují dosažení tohoto cíle.
- 787 Na druhém místě, podle Litevské republiky, Bulharské republiky, Rumunska, Republiky Malta a Polské republiky není čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nezbytná k dosažení cílů sledovaných tímto nařízením.

- 788 Bulharská republika a Rumunsko zaprvé tvrdí, že skutečnost, že možnost zavedení čekací doby byla stručně přezkoumána v části posouzení dopadů – dopady na usazení (část 2/2, příloha 5), neznamená, že toto opatření je přiměřené.
- 789 Jak vyplývá z tohoto posouzení dopadů (část 2/2, s. 48), zamýšlené opatření na zavedení takové doby bylo omítnuto bez jakékoli další analýzy jeho důsledků. Kromě toho, že toto opatření ve skutečnosti nepřispělo k dosažení cíle, o který unijní normotvůrce usiluje, tedy k lepšímu uplatňování stávajících pravidel v této oblasti, zasahuje podle dopravců, kteří se účastnili tohoto posouzení dopadů, do jejich činnosti a způsobuje jim značné náklady, zejména z důvodu negativních dopadů na jejich režijní náklady. Atraktivita systematické kabotáže by se v každém případě snížila, pokud by byla přijata účinnější pravidla pro vysílání řidičů.
- 790 Zadruhé podle Rumunska by k zajištění toho, aby kabotáže nebyly prováděny takovým způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě, stačilo posílit uplatňování a monitorování stávajících pravidel, neboť nelegální kabotáž představuje pouze 0,56 % celkové kabotážní činnosti na unijní úrovni (posouzení dopadů – dopady na usazování, část 1/2, s. 6 a 7). Tento členský stát dodává, že pro řešení problému nelegální kabotáže by bylo méně omezujícím opatřením zavedení účinnějších monitorovacích a kontrolních mechanismů, jako je uplatňování nových ustanovení pro zavedení inteligentního tachografu.
- 791 Zatřetí Republika Malta uvádí, že opatření obsažené v návrhu nařízení „o usazení“, které vyžaduje, aby kabotáže byly prováděny v období pěti dnů, by v každém případě umožnilo dosáhnout méně restriktivním způsobem cíle zajistit, aby tyto přepravy nebyly prováděny způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- 792 Maltští mezinárodní dopravci totiž prováděli své přepravy na pevnině na základě předpokladu, že tyto přepravy jsou životaschopné pouze tehdy, pokud nejsou povinni dopravovat vozidla na Maltu po moři. Při provádění těchto přeprav na kontinentu tito dopravci využívali svobody pohybu, aniž měli konkrétní stálé nebo trvalé spojení s jinými členskými státy. Fyzická nepřítomnost vozidel maltských dopravců na Maltě je způsobena výhradně ostrovní polohou tohoto členského státu, v němž byli usazení, což je zeměpisná zvláštnost, která v rozporu se zásadou proporcionality nebyla zohledněna.
- 793 V tomto ohledu opatření navržené Komisí nenutilo maltské dopravce, aby během čekací doby uměle a pravidelně přerušovali veškerý provoz bez jasného a rozumného cíle.
- 794 Začtvrté podle Litevské republiky, Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky bude mít čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 za následek jednak výrazné zhoršení hospodářské situace dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie a v členských státech s malou rozlohou, jednak snížení životní úrovně a úrovně zaměstnanosti osob v těchto členských státech.
- 795 Tyto důsledky vyplývají ze zvýšených nákladů vzniklých v důsledku této čekací doby, zejména kvůli ztrátě provozních dnů, prodloužení doby nečinnosti a jízd prázdnými vozidly a snížení kabotážních činností až o 31 % do roku 2035. Největší zátěž navíc nesou malé a střední podniky, které tvoří většinu dopravců.
- 796 Bulharská republika a Rumunsko se rovněž opírají o studie, které hodnotily důsledky pravidel zavedených prvním balíčkem opatření pro mobilitu jako celek, jakož i o studii zmíněnou v odborném tisku s názvem *The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its*

provisions would bring losses to their companies as well („Belgičanům se balíček opatření v oblasti mobility nelíbí. Mají za to, že jeho ustanovení přinesou ztráty i jejich podnikům“), která odhaduje, že každý den „odpočinku“ bude belgické dopravce stát přibližně 24 milionů eur ročně.

- 797 Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika poukazují na to, že v důsledku rostoucích nákladů hrozí, že dopravci usazení v těchto členských státech budou muset ukončit svou činnost nebo se přestěhovat do členských států nacházejících se ve střední části Unie, aby mohly čelit konkurenci. Polská republika rovněž tvrdí, že toto zvýšení nákladů pravděpodobně povede ke zvýšení cen zboží, což by mohlo mít vážné dopady na hospodářství Unie.
- 798 Zapáté podle Litevské republiky, Rumunska a Polské republiky je čekací doba neslučitelná s jednotným trhem dopravních služeb, neboť tento trh fragmentuje a omezuje obchodní možnosti dopravců v jiných členských státech, přičemž členské státy na okraji Unie a státy s malou rozlohou jsou v tomto ohledu postiženy více.
- 799 Rumunsko tedy tvrdí, že z dopravců usazených na území Unie budou opatřeními vyplývajícími z nařízení 2020/1055 nejvíce dotčeny podniky usazené ve střední nebo východní části Unie, a to z důvodu značného významu odvětví dopravy pro hospodářství a zaměstnanost v těchto členských státech, skutečnosti, že tito dopravci uskutečňují více než polovinu kabotáže prováděné na území Unie, a počtu dopravců a pracovníků v těchto členských státech, kterých se tato opatření týkají.
- 800 Zašesté podle Litevské republiky, Bulharské republiky a Rumunska je čekací doba v rozporu s politikou Unie v oblasti ochrany životního prostředí a se Zelenou dohodou, protože v důsledku dodržování této doby dochází k nárůstu jízd prázdnými vozidly a následně ke zvýšení znečištění a emisí CO₂. Na tyto důsledky upozornila studie ECIPE o diskriminaci, vyloučení a poškozování životního prostředí.
- 801 Zasedmé Rumunsko tvrdí, že dopad nových ustanovení zavedených nařízením 2020/1055 na dopravce nepochybně zhoršila pandemie covidu-19.
- 802 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 803 Cílem čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, ve světle kterého je třeba zkoumat proporcionalitu tohoto ustanovení, je, jak vyplývá z bodu 21 odůvodnění tohoto nařízení, zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- 804 Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Republika Malta a Polská republika, které nezpochybňují legitimitu tohoto cíle, tvrdí, že samotný čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 porušuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
- 805 V souladu s judikaturou uvedenou v bodech 240 až 247 tohoto rozsudku je třeba za účelem posouzení, zda je čekací doba stanovená v tomto ustanovení v souladu s touto zásadou, přezkoumat, zda je toto opatření vhodné k dosažení cíle sledovaného tímto ustanovením, zda zjevně nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle, a zda je s ohledem na tento cíl přiměřené.

– Ke vhodnosti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 k dosažení sledovaného cíle

- 806 Pokud jde o vhodnost čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 dosáhnout sledovaného cíle, je třeba uvést, jak vyplývá zejména z definice „kabotáž“ uvedené v čl. 2 bodě 6 nařízení č. 1072/2009 a jak je zdůrazněno v bodech 20 a 22 odůvodnění nařízení 2020/1055, že tato dopravní činnost musí mít v hostitelském členském státě „dočasnou“ povahu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. dubna 2018, Komise v. Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 53, a ze dne 14. září 2023, Staatsanwaltschaft Köln a Bundesamt für Güterverkehr (Přeprava prázdných kontejnerů), C-246/22, EU:C:2023:673, body 25 a 29).
- 807 Jak však ukazuje *ex post* hodnocení nařízení č. 1071/2009 a č. 1072/2009 (s. 137), hlavním nezamýšleným důsledkem uplatňování nařízení č. 1072/2009 byl vznik systematických kabotážních praktik.
- 808 V této souvislosti se jeví, že uložení čekací doby 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, je vhodné, aby se takovým praktikám zabránilo a aby se tak zabránilo provádění takové přepravy způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v tomto členském státě.
- 809 Žádný z argumentů předložených Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem a Polskou republikou, zejména na základě jiných cílů uvedených v bodech 20 a 21 odůvodnění nařízení 2020/1055, není způsobilý toto posouzení zpochybnit.
- 810 Na prvním místě argument Litevské republiky a Rumunska, že čekací doba není vhodná k dosažení cíle stanoveného v bodě 20 odůvodnění nařízení 2020/1055, kterým je zajistit, aby pravidla kabotáže byla jasná, jednoduchá a snadno vymahatelná, nemůže uspět.
- 811 V tomto ohledu je třeba uvést, že za účelem dosažení tohoto cíle upravuje čl. 2 bod 4 písm. b) a c) uvedeného nařízení postupy prokazování mezinárodní přepravy, která předcházela kabotáži, a prokazování každé kabotáže.
- 812 Pokud jde o zavedení čekací doby, jejímž hlavním cílem je, jak je uvedeno v bodě 803 tohoto rozsudku, zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna takovým způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě, nelze mít za to, že by jako taková narušovala cíl stanovený v bodě 20 odůvodnění nařízení 2020/1055.
- 813 Zadruhé, pokud jde o cíl zachovat míru liberalizace trhu, který je rovněž uveden v bodě 20 odůvodnění nařízení 2020/1055, je třeba uvést, že v bodě 2 odůvodnění nařízení č. 1072/2009 se uvádí, že zavedení společné dopravní politiky vyžaduje mimo jiné i stanovení podmínek, za nichž může podnikatel v silniční nákladní dopravě – nerezident provozovat přepravní služby uvnitř členského státu, přičemž tyto podmínky je nutno stanovit tak, aby přispívaly k hladkému fungování vnitřního dopravního trhu. V této souvislosti, jak vyplývá z bodů 4, 5, 13 a 15 odůvodnění, bylo jedním z původních cílů tohoto nařízení ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost zavést přechodný režim kabotáže za účelem dosažení hladké a bezproblémové společné dopravní politiky, dokud nebude dokončena harmonizace trhu silniční nákladní dopravy. V tomto ohledu bylo stanoveno, že kabotáž v hostitelském členském státě je povolena, pokud se neprovádí způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v tomto členském státě.

- 814 Čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 má tedy tím, že brání rozvoji systematické kabotáže, napravit, jak bylo uvedeno v bodech 807 a 808 tohoto rozsudku, neočekávané důsledky uplatňování nařízení č. 1072/2009 a dosáhnout původního cíle sledovaného unijního normotvůrce tím, že v souladu s mírou liberalizace, kterou stanovil, aby přispěl k hladkému fungování vnitřního dopravního trhu, zajistí dočasnou povahu kabotáže.
- 815 Na třetím místě v rozsahu, v němž Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika tvrdí, že čekací doba není vhodná k dosažení cíle stanoveného v bodě 21 odůvodnění nařízení 2020/1055, podle něhož by kabotáž měla napomoci zvýšit faktor vytíženosti těžkých vozidel a snížit počet jízdy prázdných vozidel, je třeba uvést, že bod 21 odůvodnění nicméně stanoví, že taková přeprava by měla být umožněna, pokud není prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- *K nezbytnosti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055*
- 816 Pokud jde o nezbytnost čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055, Rumunsko a Republika Malta ji zpochybňují s odůvodněním, že existují alternativní opatření, která jsou méně omezující než opatření přijatá v uvedeném ustanovení.
- 817 Pokud jde na prvním místě o argument Rumunska, že zavedení účinnějších monitorovacích a kontrolních mechanismů by představovalo méně omezující alternativní opatření, stačí připomenout, že, jak bylo uvedeno v bodě 807 tohoto rozsudku, systematická kabotážní praktika se rozvinula podle pravidel platných před přijetím nařízení 2020/1055.
- 818 V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v části posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 32 až 34 a 41 až 44) se počítalo s různými balíčky opatření, včetně „Balíčku opatření 1 – Vyjasnění rámce (P1)“, „Balíčku opatření 2 – Posílení uplatňování (P2)“ a „Balíčku opatření 3 – Rozsáhlá revize předpisů (P3)“, přičemž třetí balíček opatření zahrnoval prvky obsažené v druhém balíčku, který sám převzal obsah prvního balíčku.
- 819 Třetí soubor opatření v souladu se svým názvem předpokládal podstatnou změnu stávajícího právního rámce, zejména pokud jde o režim kabotáže. Tento soubor opatření zahrnoval opatření 8, které stanovilo zrušení maximálního počtu kabotáží, které mohou být prováděny v hostitelském členském státě, a zkrácení doby pro provádění těchto přeprav (posouzení dopadů – dopady na usazování, část 1/2, s. 32 až 34).
- 820 Posouzení dopadů (část 1/2, s. 57 až 59) však dospělo k závěru, že tento třetí soubor opatření je upřednostňovanou možností před opatřeními z druhého souboru, která se týkala pouze posílení kontrolních a monitorovacích mechanismů.
- 821 Stejně jako opatření 8 v tomto třetím souboru opatření je čekací doba, kterou unijní normotvůrce upřednostnil nahradit toto opatření, určena k úpravě režimu vztahujícího se na kabotáž. Nelze tedy tvrdit, že uložení čekací doby není v souladu se zásadou proporcionality z toho důvodu, že pouhé posílení kontrolních a monitorovacích mechanismů by bylo méně omezujícím opatřením a stejně účinným jako tato čekací doba.
- 822 Na druhém místě, pokud jde o argument Bulharské republiky, Republiky Malta a Rumunska, že opatření obsažené v návrhu nařízení „o usazení“ týkající se zavedení pětidenního kabotážního cyklu by umožnilo méně restriktivním způsobem dosáhnout cíle zajistit, aby taková přeprava nebyla prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském

členském státě, je třeba jednak uvést, že odhad týkající se snížení kabotáže až o 31 % do roku 2035, o který se tento argument opírá, je převzat ze zprávy Transport & Mobility Leuven (Doprava a Mobilita Lovan), nazvané „Dopad prvního balíčku mobility na silniční nákladní dopravu v Evropě, zejména v okrajových členských státech“. Tento odhad se však netýká čekací doby. Jak vyplývá ze strany 13 této zprávy, tento odhad je sám o sobě výsledkem posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 39 a 40), zejména posouzení důsledků zkrácení sedmidenního období stanoveného v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, během něhož je povolena kabotáž, na čtyři, což by vedlo ke snížení kabotážních činností až o 31 %, nebo na pět dní, což by vedlo ke snížení o 20 %, do roku 2035.

- 823 Na druhou stranu je třeba uvést, že riziko systematické kabotáže vyplývá, jak upozorňuje Rada, z nedostatečné přesnosti pokud jde o četnost období, během nichž je povoleno provádět kabotáž ve stejném členském státě.
- 824 V důsledku této nepřesnosti nařízení č. 1072/2009, ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost, umožňovalo dopravcům provádět kabotážní cykly ve stejném hostitelském členském státě pouze s ohledem na pravidlo stanovené v čl. 8 odst. 2 prvním pododstavci poslední větě nařízení č. 1072/2009. Vzhledem k tomu, že opatření obsažené v návrhu nařízení „o usazení“ nebránilo tomu, aby v témže členském státě, bezprostředně po provedení mezinárodní přepravy, byl po uplynutí předchozího kabotážního cyklu v tomto členském státě proveden nový kabotážní cyklus, nelze jej v žádném případě považovat za opatření, které umožňuje stejně účinně jako čekací doba zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- 825 Na třetím místě na rozdíl od toho, co tvrdí Bulharská republika a Rumunsko, nelze čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 považovat za zavedení opatření, které není nezbytné z toho důvodu, že dopravci již museli být podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1071/2009 řádně usazeni v členském státě usazení. Takový požadavek především nevylučuje, aby dotýčný podnik prováděl kabotáž v jiném členském státě, než ve kterém je usazen, a to způsobem, který není dočasný.
- 826 Dále v rozsahu, v němž Rumunsko tvrdí, že za předpokladu, že čekací doba má zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě, je podíl nelegální kabotáže mezi těmito přepravami velmi nízký, takže zavedení dalších omezujících opatření nad rámec opatření obsažených v nařízení č. 1072/2009 ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost není odůvodněné, je třeba konstatovat, že podle posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 6 a 7) má nelegální kabotáž, i když v relativně nízké míře, významné hospodářské dopady na odvětví dopravy.
- 827 Pokud jde o tvrzení Rumunska, že zjištění týkající se vzniku systematické kabotážní činnosti uvedené v ex post hodnocení nařízení č. 1071/2009 a č. 1072/2009 vychází ze situace jediného členského státu, je třeba dále připomenout, že, jak je uvedeno v bodě 813 výše, nařízení č. 1072/2009 ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost již mělo za cíl zabránit provádění kabotáže způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- 828 Z tohoto hodnocení však jasně vyplývá, že požadavky stanovené v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 nebyly samy o sobě dostatečné k tomu, aby zabránily praktikám systematické kabotáže. Taková tvrzení tedy nemohou zpochybnit nezbytnost čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 pro dosažení tohoto cíle.

– *K proporcionalitě čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055*

- 829 Pokud jde o proporcionalitu čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055, z judikatury uvedené v bodě 266 tohoto rozsudku vyplývá, 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 uznaných Smlouvami a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené zejména v čl. 3 odst. 3 SEU. V takové situaci může unijní normotvůrce řádně plnit svůj úkol zajistit ochranu těchto obecných zájmů a průřezových cílů Unie uznaných Smlouvami pouze tehdy, pokud je schopen přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy těmto změnám nebo vývoji.
- 830 Za těchto okolností mohl unijní normotvůrce při výkonu své posuzovací pravomoci usoudit, že uložení čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 je přiměřeným opatřením k nápravě neočekávaných důsledků způsobených v rámci působnosti nařízení č. 1072/2009 ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost vznikem systematických kabotážních praktik v rozporu s dočasnou povahou, kterou kabotážní doprava musí mít.
- 831 V tomto ohledu nelze především přijmout argumenty Bulharské republiky a Rumunska, že čekací doba povede ke snížení míry liberalizace, neboť se rovná době odpočinku, během níž nebude možné s dotčeným vozidlem provádět přepravu po dobu čtyř dnů.
- 832 Článek 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 totiž pouze stanoví, že na konci období, během něhož lze v hostitelském členském státě provádět kabotáž za podmínek stanovených v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, který nebyl nařízením 2020/1055 změněn, nesmí být kabotáž v témže hostitelském členském státě prováděna po dobu čtyř dnů.
- 833 Jak uvedl generální advokát v bodě 765 svého stanoviska, tudíž není účelem čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 zakázat provádění jiných přeprav, jako je mezinárodní přeprava buď do členského státu usazení, nebo do jiných členských států, po níž případně následuje kabotáž v těchto jiných členských státech. Dopravci proto mohou během čekací doby pokračovat v provádění těchto přeprav.
- 834 Ačkoli unijní normotvůrce zavedl prostřednictvím čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 dodatečné opatření v podobě čekací doby, rozhodl se navíc zachovat, v souladu s čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, který nebyl nařízením 2020/1055 změněn, možnost provést až tři kabotáže v návaznosti na mezinárodní přepravu z jiného členského státu nebo třetí země do hostitelského členského státu během sedmi dnů. V souladu s posledně uvedeným ustanovením však musí vozidlo použité pro takovou kabotáž, nutně a v každém případě, opustit území dotyčného hostitelského členského státu na konci tohoto sedmidenního období, aby mohlo případně zahájit nový kabotážní cyklus ve stejném hostitelském členském státě po mezinárodní přepravě.
- 835 Jak Rada správně upozorňuje, v praxi tedy musí být mezinárodní přepravě věnována určitá doba, než se vozidlo může legálně vrátit na území dotyčného členského státu, aby mohlo provést nový kabotážní cyklus, jak je uvedeno v posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 40). Jak vyplývá z údajů poskytnutých Radou, zavedení čekací doby nevede k výraznému snížení počtu kabotážních cyklů, které lze uskutečnit během jednoho měsíce.

- 836 Bulharská republika sice tvrdí, že v případě letecké dopravy byla omezení kabotáže zrušena v roce 1993, ale nevysvětluje, proč by takové zjištění mělo být relevantní v projednávané věci v odvětví silniční dopravy, když situace podniků působících v odvětví provozu různých způsobů dopravy není srovnatelná. Soudní dvůr totiž rozhodl, že tyto jednotlivé způsoby dopravy nejsou vzhledem ke způsobům jejich fungování, podmínkám jejich dostupnosti a rozdělení jejich sítí zaměnitelné, pokud jde o podmínky jejich používání (rozsudek ze dne 26. září 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, bod 47 a citovaná judikatura).
- 837 Pokud jde o argument, že jsou přípustné pouze legislativní změny směřující k větší liberalizaci, stačí konstatovat, že z posouzení dopadů – dopady na usazování (část 2/2, s. 40 a 47) vyplývá, že zrušení všech omezení kabotáže bylo vyloučeno z toho důvodu, že sociální a hospodářské rozdíly mezi členskými státy brání otevření kabotážních trhů a zbavují toto opatření potřebné politické podpory.
- 838 Pokud jde zadruhé o argumenty Litevské republiky, Bulharské republiky, Rumunska a Polské republiky týkající se výrazného zhoršení hospodářské situace dopravců, většinou malých a středních podniků, usazených v členských státech, které se podle těchto žalujících členských států nacházejí na „okraji Unie“, a v členských státech s malou rozlohou, z důvodu zvýšení provozních nákladů v důsledku čekací doby a následného poklesu životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v těchto členských státech, je třeba zdůraznit, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 může dopravcům, kteří jsou povinni ji dodržovat, způsobit dodatečné náklady. Skutečnost, že povinnost uložená unijním normotvůrcem může pro dopravce, kterým je tato povinnost uložena, znamenat určité náklady, však sama o sobě nepředstavuje porušení zásady proporcionality, pokud tyto náklady nejsou zjevně nepřiměřeně sledovanému cíli.
- 839 Zaprvé, pokud tyto důsledky vyplývají z údajného snížení kabotáže až o 31 % do roku 2035, je třeba připomenout, že jak bylo uvedeno v bodě 822 tohoto rozsudku, tento odhad se týká opatření, jehož účelem je omezit dobu, po kterou může být kabotáž prováděna, zatímco unijní normotvůrce při přijímání čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 upřednostnil alternativní opatření.
- 840 Zadruhé, jak uvádějí Bulharská republika a Rumunsko, je pravda, že dopravci, kteří se zúčastnili posouzení dopadů, uvedli, že zavedení takového opatření, jako je čekací doba, by pro ně znamenalo značné náklady, zejména z důvodu podstatného zvýšení jejich režijních nákladů (posouzení dopadů – dopady na usazování, část 2/2, s. 48). Náklady spojené s tímto opatřením je však třeba posuzovat přinejmenším s ohledem na význam kabotáže pro dopravce na jedné straně a na podíl režijních nákladů na nákladech dopravce na straně druhé. Studie provedená na podporu posouzení dopadů – dopady na usazování s názvem „Studie na podporu posouzení dopadů revize nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009, závěrečná zpráva“, však na straně 143 uvádí, že kabotáž představuje pouze malou část činností v silniční dopravě, takže účinky tohoto opatření na dopravce obecně budou o to omezenější.
- 841 Kromě toho bylo v rámci posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 37) odhadnuto, že opatření 8, které spočívá v odstranění odkazu na maximální počet kabotáží, které mohou být provedeny v hostitelském členském státě během jednoho cyklu, a ve zkrácení doby, během níž mohou být tyto kabotáže v tomto členském státě prováděny, ze sedmi dnů na čtyři dny, by vedlo v průměru ke zvýšení režijních nákladů dopravců o přibližně 3,5 %.

- 842 V každém případě nelze vyloučit, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 bude mít na dopravce různé účinky v závislosti na členském státě, v němž jsou tyto podniky usazeny, nicméně je třeba zvážit případné negativní účinky, které mohou mít za následek zatížení některých podniků, oproti pozitivním účinkům, z hlediska zachování spravedlivých podmínek hospodářské soutěže, které vyplynou z opatření určeného k boji proti praktikám, které zahrnují, v rozporu s dočasnou povahou kabotáže, provozování trvalých nebo nepřetržitých kabotážních činností ve stejném hostitelském členském státě.
- 843 Zatřetí není důvod vyhovět argumentům týkajícím se nákladů spojených se ztrátou provozních dnů nebo zvýšením počtu jízd prázdných vozidel, neboť, jak bylo uvedeno v bodě 833 tohoto rozsudku, účelem čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 není zakázat provádění jakýchkoli přeprav během čekací doby. Vozidla, která absolvovala první kabotážní cyklus v jednom členském státě, totiž mohou během tohoto období provádět mezinárodní přepravu buď do členského státu usazení, nebo do jiných členských států, po níž případně následuje kabotáž v těchto jiných členských státech. Je třeba rovněž poznamenat, že toto ustanovení nevyžaduje, aby se vozidla během této doby navrátila do provozovny dotčeného dopravce, což slouží k vyvrácení argumentu Republiky Malta, že mezinárodní dopravci tohoto členského státu nejsou ekonomicky životaschopní z důvodu povinnosti, která je jim údajně uložena, aby během čekací doby zajistili návrat svých vozidel do tohoto členského státu po moři.
- 844 Pokud jde o odhady, jichž se Rumunsko dovolává v souvislosti s důsledky nových pravidel zavedených prvním balíčkem opatření v oblasti mobility jako celku, mezi něž patří povinnost týkající se vrácení vozidel stanovená v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055, neboť do článku 5 nařízení č. 1071/2009 vkládá odst. 1 písm. b), nejsou pro posouzení důsledků čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 relevantní, a to z důvodu odlišného účelu těchto dvou ustanovení. Totéž platí pro odhad Bulharské republiky, podle něhož by každý den odpočinku mohl belgické dopravce stát až 24 milionů eur ročně. Kromě toho, že tento odhad vychází z analýzy citované v odborném tisku, která nebyla předložena Soudnímu dvoru, je založen na chybném předpokladu, že vozidlo je během čekací doby odstaveno, aniž by mohlo být použito k jiným přepravám než kabotážím ve stejném hostitelském členském státě.
- 845 Začtvrté ze stejných důvodů jako argumenty týkající se zvýšení provozních nákladů dopravců je třeba odmítnout argumenty týkající se zvýšení ceny zboží, které předložila Polská republika. Posouzení dopadů – dopady na usazování sice považuje za pravděpodobné, že zvýšení provozních nákladů se promítne do ceny zboží, ale uvádí, že účinky dotčených opatření budou velmi omezené, protože doprava tvoří pouze malou část ceny zboží (část 1/2, s. 49).
- 846 Zapáté, pokud jde o argumenty založené na dopadu čekací doby na zaměstnanost, postačí uvést, že studie provedená na podporu posouzení dopadů – dopady na usazování, nazvaná „Studie na podporu posouzení dopadů revize nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009, závěrečná zpráva“, na straně 143 uvádí, že podstatné snížení počtu kabotážních činností v důsledku opatření, které by zkrátilo sedmidenní období stanovené v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, během něhož je povolena kabotáž, na čtyři nebo pět dní, by nemělo mít významný dopad na celkovou úroveň zaměstnanosti v odvětví dopravy, zejména z toho důvodu, že, jak je uvedeno v bodě 840 tohoto rozsudku, kabotáž představuje pouze malou část činností v silniční dopravě.
- 847 Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Polská republika však neuvedly žádné argumenty, které by mohly zpochybnit význam závěrů této studie pro opatření stanovené unijním normotvůrcem v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055.

- 848 Zašesté je třeba rovněž odmítnout argument založený na skutečnosti, jak vyplývá z posouzení dopadů – dopady na usazování (část 2/2, s. 48), že atraktivita systematické kabotáže by se v každém případě snížila, pokud by byla přijata účinnější pravidla pro vysílání řidičů podle směrnice 2020/1057. Je třeba připomenout, že cílem této směrnice je, jak vyplývá z bodů 3 a 7 odůvodnění této směrnice, stanovit zvláštní pravidla pro určení členského státu, jehož pracovní podmínky jsou zaručeny řidičům v silniční dopravě, která zohlední specifika vysoce mobilních pracovních sil v odvětví silniční dopravy a která, v zájmu řádného fungování vnitřního trhu, zajišťují rovnováhu mezi zlepšením sociálních a pracovních podmínek řidičů a usnadněním přístupu ke svobodnému poskytování služeb silniční dopravy na základě spravedlivé hospodářské soutěže mezi domácími a zahraničními dopravci.
- 849 Nelze proto tvrdit, pouze na základě nepřímých a omezených důsledků vyplývajících z opatření zaměřených na jiné cíle, například cíle sledované směrnicí 2020/1057 a uvedené v jejích bodech 3 a 7 odůvodnění, že unijní normotvůrce zjevně překročil široký prostor pro uvážení, který má v oblasti společné dopravní politiky, když se rozhodl přijmout v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 opatření, jehož cílem je zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna takovým způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- 850 Pokud jde na třetím místě o argumenty Litevské republiky, Rumunska a Polské republiky, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 roztrhne jednotný trh a omezí obchodní příležitosti dopravců usazených v členských státech označených jako „členské státy na okraji Unie“ a v členských státech s malou rozlohou ve srovnání s jinou skupinou členských států označených případně jako „členské státy ve středu Unie“ nebo „členské státy v západní části Unie“, je třeba poznamenat, že důsledky vyplývající z čekací doby budou pravděpodobně větší pro dopravce, bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, kteří si zvolili obchodní model spočívající v poskytování většiny, ne-li všech, svých služeb v rámci kabotáže prováděné trvale nebo nepřetržitě na území téhož hostitelského členského státu, a to navzdory dočasné povaze, kterou kabotáž musí mít.
- 851 Jak vyplývá z bodu 843 tohoto rozsudku, účelem čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 není požadovat navrácení vozidla do provozovny dotčeného dopravce. Proto případný dopad čekací doby nezávisí na zeměpisných charakteristikách členského státu usazení.
- 852 Dále, jak bylo vysvětleno v bodech 832 a 833 tohoto rozsudku, toto ustanovení zakazuje během čekací doby pouze provádění kabotáže v témže hostitelském členském státě, ale nebrání provádění jiných přeprav, zejména kabotáže prováděné v jiném hostitelském členském státě.
- 853 V každém případě za předpokladu, že by byl obchodní model uvedený v bodě 850 tohoto rozsudku v zásadě přijat dopravci usazenými v některých členských státech, z judikatury Soudního dvora uvedené v bodě 246 tohoto rozsudku vyplývá, že pokud má dotčený unijní akt dopad ve všech členských státech a předpokládá zajištění rovnováhy mezi jednotlivými dotčenými zájmy, s ohledem na cíle sledované tímto aktem, nelze mít za to, že hledání takové rovnováhy zohledňující situaci všech členských států je samo o sobě v rozporu se zásadou proporcionality.
- 854 Z ustálené judikatury uvedené v bodě 267 tohoto rozsudku rovněž vyplývá, že unijní normotvůrce je s ohledem na významný vývoj, který ovlivňuje vnitřní trh, oprávněn upravit legislativní akt za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů, zejména s cílem zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž tím, že změní podmínky výkonu volného pohybu služeb.

- 855 V projednávané věci se unijní normotvůrce zavedením čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 snažil právě o nalezení nové rovnováhy, která by zohlednila zájmy různých dopravců, a to tím, že napravil, aniž by však zpochybnil předchozí míru liberalizace dopravního trhu, obtíže, které vznikly při uplatňování nařízení č. 1072/2009 v důsledku praktik, které jsou v rozporu s dočasnou povahou, kterou musí kabotáž mít, spočívajících v rozvoji trvalých nebo nepřetržitých kabotážních činností v témže hostitelském členském státě.
- 856 Pokud jde na čtvrtém místě o argumenty týkající se údajných nepříznivých účinků čekací doby na životní prostředí, tyto argumenty se překrývají s argumenty, které uvedla Litevská republika ve svém prvním žalobním důvodu a Bulharská republika v obou částech svého prvního žalobního důvodu v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, a Polskou republikou v jejím žalobním důvodu společném pro všechna napadená ustanovení tohoto nařízení v rozsahu, v němž směřuje proti jeho čl. 2 bodu 4 písm. a), takže budou přezkoumány v tomto kontextu.
- 857 Na pátém místě, pokud jde o argument Rumunska založený na pandemii covidu-19, postačí poukázat na to, že nebylo na unijním normotvůrci, aby řešil dopady této pandemie v rámci nařízení 2020/1055, jehož cílem je přizpůsobit vývoji v odvětví silniční dopravy společná pravidla týkající se podmínek, které je třeba dodržovat pro výkon povolání provozovatele silniční dopravy a pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy, a to tím spíše, že takový cíl měly i jiné zvláštní legislativní akty, jako je v oblasti dopravy nařízení 2020/698. Dopady pandemie covidu-19 jsou proto pro účely posouzení, zda je čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 v souladu s požadavky vyplývajících ze zásady proporcionality, irelevantní.
- 858 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je třeba konstatovat, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nevede ke znevýhodnění, které by bylo zjevně nepřiměřené cíli sledovanému tímto ustanovením, jímž je zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti ve stejném hostitelském členském státě.
- 859 V důsledku toho musí být pátý žalobní důvod uplatněný Litevskou republikou, druhá část druhého žalobního důvodu uplatněného Bulharskou republikou, druhá část prvního žalobního důvodu uplatněného Rumunskem, druhý žalobní důvod uplatněný Republikou Malta a první žalobní důvod uplatněný Polskou republikou zamítnuty jako neopodstatněné.

b) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace

1) Argumentace účastníků řízení

- 860 Litevská republika ve druhé části svého druhého žalobního důvodu, Rumunsko ve třetím žalobním důvodu v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, a Republika Malta ve třetím žalobním důvodu tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nesplňuje požadavky vyplývající ze zásady zákazu diskriminace, jak je stanovena v článku 18 SFEU. Republika Malta rovněž namítá porušení článků 20 a 21 Listiny.

- 861 Tyto tři členské státy na prvním místě tvrdí, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 porušuje zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, neboť vede k diskriminaci mezi dopravci usazenými v členských státech, které se nacházejí na okraji Unie, mají malou rozlohu nebo pokud jde o ostrovní členské státy, a podniky usazenými v členských státech, které se nacházejí ve střední nebo západní části Unie.
- 862 Litevská republika tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 brání výkonu svobod vnitřního trhu a vede k nepřímé diskriminaci členských států nacházejících se na okraji Unie a členských států s malou rozlohou. V tomto ohledu vzhledem k faktorům specifickým pro střední a západní část Unie, jako je vysoká koncentrace obyvatelstva nebo rozvinutější průmyslové odvětví, existují dopravní potřeby především v této části Unie. V důsledku čekací doby jsou podniky usazené v členských státech na okraji Evropské unie a v členských státech s malou rozlohou odrazovány od poskytování dopravních služeb na nejlukrativnějších trzích.
- 863 Rumunsko tvrdí, že vozidla registrovaná v členských státech, které přistoupily k Unii od 1. května 2004, jsou používána pro většinu mezinárodních přeprav, včetně kabotáže, zatímco dopravci usazení v ostatních členských státech provádějí většinu vnitrostátních přeprav zboží, takže opatření stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 má nerovný dopad na dopravce v Unii.
- 864 Zejména dopravci usazení v členských státech nacházejících se ve střední nebo západní části Unie a provádějící mezinárodní dopravu mají zeměpisnou výhodu díky kratším vzdálenostem, které je třeba překonat do členských států nakládky a vykládky. Proto tyto podniky nebyly zavedením omezení kabotáže významně ovlivněny.
- 865 Kromě toho posouzení účinků nařízení 2020/1055 na dopravní trh, zejména čekací doby, mělo zohlednit další prvky prvního balíčku mobility. Celkové posouzení by poukázalo na diskriminační povahu právní úpravy, která postihuje především dopravce usazené v členských státech na okraji Unie.
- 866 Republika Malta tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 porušuje zásadu rovného zacházení v rozsahu, v němž právní úprava čekací doby stanovená v tomto ustanovení bez sebemenšího objektivního odůvodnění posuzuje různé situace stejně. Vzhledem k ostrovnímu charakteru a zeměpisné poloze Malty neměli maltští dopravci v úmyslu organizovat návrat svých vozidel na Maltu po třech kabotážích v hostitelském členském státě po mezinárodní přepravě do tohoto členského státu. Čekací doba proto vyžaduje, aby do konce této doby nasměřovali svá vozidla do jiného členského státu nebo přerušili svou činnost v hostitelském členském státě.
- 867 Republika Malta dále připomíná, že unijní normotvůrce musí mít při výkonu svých pravomocí široký prostor pro uvážení, pokud čelí složitým ekonomickým nebo technickým rozhodnutím. Opatření, jako je čekací doba, však nebylo nijak zvlášť složité. Jedná se o obecné pravidlo platné pro všechny členské státy, které opomíjí specifické zeměpisné zvláštnosti daného členského státu. Toto pravidlo má za následek diskriminaci členského státu, o němž je známo, že mu jeho zvláštní dopravní infrastruktura, mechanismy přístupu k zahraničnímu zboží a jeho jedinečné zeměpisné charakteristiky brání v dodržení čekací doby.
- 868 Pokud jde o samotnou čekací dobu, Republika Malta tvrdí, že cíle legislativního aktu v oblasti ochrany zdraví nebo životního prostředí by neměly být vyvažovány se socioekonomickými účinky tohoto aktu v různých členských státech, ale spíše by měly být vyvažovány příznivé socioekonomické účinky, které tento akt přináší pro převážnou většinu členských států

nacházejících se na pevnině, s jeho škodlivými účinky na životní prostředí pro Unii jako celek na jedné straně a jeho socioekonomickými účinky škodlivými pro menšinu členských států na okraji Evropské unie na straně druhé. Z tohoto důvodu je zjevně nesprávné uplatňovat na dopravce usazené v ostrovním členském státě stejné zacházení jako na dopravce, kteří nejsou při výkonu své činnosti závislí na námořním úseku.

869 Podle Litevské republiky a Rumunska vede čekací doba k umělému přerozdělení trhu silniční přepravy zboží a k omezení obchodních příležitostí dopravců v jiných členských státech. Toto ochrannářské a omezující opatření vytváří překážku vstupu na vnější trhy pro dopravce, kteří nejsou rezidenty, pocházející zejména z členských států na okraji Evropské unie a z členských států s malou rozlohou.

870 Na druhém místě Litevská republika, Rumunsko a Republika Malta tvrdí, že čekací doba porušuje zásadu zákazu diskriminace a zásadu rovnosti členských států z důvodu výrazně nevýhodnějšího postavení, v němž se nacházejí členské státy nacházející se na okraji Unie, státy s malou rozlohou nebo ostrovní členské státy. V tomto ohledu se Litevská republika dovolává zejména porušení čl. 4 odst. 2 SEU.

871 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

872 V projednávané věci je nesporné, že opatření stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž ukládá dopravcům povinnost dodržovat čekací dobu mezi dvěma kabotážními cykly v témže členském státě, se vztahuje bez rozdílu na všechny dopravce bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeny, takže se nejedná o přímou diskriminaci zakázanou unijním právem.

873 Je proto třeba v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 308 až 310 tohoto rozsudku přezkoumat, zda toto ustanovení neodůvodněně uplatňuje stejné pravidlo na různé situace, zejména s ohledem na cíl sledovaný tímto pravidlem, a představuje tak nepřímou diskriminaci zakázanou unijním právem, neboť, jak v podstatě tvrdí Litevská republika, Rumunsko a Republika Malta, může ze své povahy ve větší míře postihnout dopravce usazené v členských státech, které se podle těchto žalujících členských států nacházejí na „okraji Unie“, mají malou rozlohu nebo se jedná o ostrovní členské státy, jakož i tuto zvláštní skupinu členských států, ve vztahu k jiným dopravcům a jiným členským státům.

874 Pokud jde na prvním místě o existenci údajné diskriminace mezi dopravci usazenými v členských státech nacházejících se na „okraji Unie“, s malou rozlohou nebo ostrovních členských státech, a dopravci usazenými v členských státech nacházejících se ve „střední nebo západní části Unie“, je třeba uvést, že na rozdíl od předpokladu, z něhož vycházejí argumenty Rumunska a Republiky Malta, a jak vyplývá z bodů 833 a 843 tohoto rozsudku, čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 neukládá dopravci bez ohledu na členský stát, v němž je usazen, povinnost navrátit vozidlo do provozovny tohoto dopravce během čekací doby. Tato čekací doba ani nezbavuje dopravce, bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, možnosti vykonávat během čekací doby dopravní činnosti, včetně kabotáže, za předpokladu, že tyto činnosti nejsou vykonávány ve stejném hostitelském členském státě.

- 875 Nelze tedy tvrdit, že důsledkem čekací doby je, že někteří dopravci jsou z důvodu zeměpisných charakteristik členského státu, v němž jsou usazeni, ať už se jedná zejména o jeho polohu, podle žalujících členských států, na „okraji Unie“, jeho velikost nebo jeho ostrovní charakter, v odlišném postavení než podniky usazené v členských státech nacházejících se ve „střední nebo západní části“ Unie.
- 876 Údajný rozdíl v dopadu čekací doby na dopravce v závislosti na místě jejich usazení v Unii nevyplyvá z údajně diskriminační povahy pravidla stanoveného unijním normotvůrcem v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055, ale z obchodního modelu, jak bylo uvedeno v bodě 850 tohoto rozsudku, který si zvolili dopravci bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeni, spočívající v poskytování většiny, ne-li všech svých služeb v rámci kabotáže prováděné trvale nebo nepřetržitě na území téhož hostitelského členského státu.
- 877 Kromě toho je třeba dodat, že čekací doba se dotkne zejména pouze dopravců, kteří vykonávají svou činnost v rozporu s dočasnou povahou kabotáže již stanovenou v nařízení č. 1072/2009, jak uvedl generální advokát v bodech 618 a 796 svého stanoviska. Cílem čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, jak je uvedeno v bodě 21 odůvodnění uvedeného nařízení, je však právě zajistit, aby kabotáž nebyla prováděna takovým způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v hostitelském členském státě.
- 878 Důsledky čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 pro dopravce se jistě mohou lišit v závislosti na podílu kabotáže na celkové činnosti těchto podniků a mohou představovat větší zátěž pro podniky bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeny, které se rozhodly pro obchodní model uvedený v bodech 850 a 876 tohoto rozsudku, ve srovnání s podniky, které vykonávají pouze několik dopravních činností této povahy a na které má tato doba menší dopad.
- 879 Je však třeba mít na paměti, že v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 829 tohoto rozsudku, 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 uznaných Smlouvami a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené zejména v čl. 3 odst. 3 SEU pokud jde o vytvoření vnitřního trhu. V takové situaci může unijní normotvůrce řádně plnit svůj úkol zajistit ochranu těchto obecných zájmů a průřezových cílů pouze tehdy, pokud je schopen přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy těmto změnám nebo vývoji.
- 880 V projednávané věci unijní normotvůrce přijetím čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 zdaleka nezavedl diskriminaci mezi dopravci, ale chtěl napravit neočekávané důsledky způsobené, v rámci působnosti nařízení č. 1072/2009 ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost, výskytem systematických kabotáží bez dočasné povahy, kterou kabotáž musí mít.
- 881 Jak bylo uvedeno v bodě 322 tohoto rozsudku, ustanovení unijního práva proto 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, a nikoli z důvodu nerovnosti v právu, která by byla vlastní napadenému ustanovení.
- 882 Výše uvedené závěry nelze zpochybnit argumentem Litevské republiky a Rumunska, že čekací doba uměle přerozděluje trh silniční přepravy zboží a omezuje obchodní příležitosti dopravců usazených v členských státech, které se podle těchto žalujících členských států nacházejí na

„okrají Unie“ a v členských státech s malou rozlohou, takže tyto podniky ve skutečnosti staví do jiné situace než podniky usazené v členských státech nacházejících se ve „střední nebo západní části Unie“.

- 883 Tento argument je v podstatě založen na tom, že podle uvedených žalujících členských států existují přepravní potřeby především ve „střední a západní části Unie“ a že dopravci usazení v členských státech nacházejících se na „okrají Unie“ a v členských státech s malou rozlohou provádějí většinu kabotáží v Unii, zatímco dopravci usazení v jiných členských státech provádějí převážně přepravy v rámci svého členského státu.
- 884 Je třeba poznamenat, že jakýkoli rozdíl v dopadu mezi dopravci v závislosti na jejich členském státě usazení vyplývá v každém případě z rozdílné povahy prováděných přeprav, což se odráží v čl. 91 odst. 1 písm. b) SFEU, z něhož vyplývá, že kabotáž, tj. přeprava prováděná v členském státě dopravcem, který v něm není usazen, musí být odlišena od čistě vnitrostátních přeprav, tj. přeprav prováděných v členském státě dopravcem, který je v něm usazen.
- 885 Proto skutečnost, že se na přepravy prováděné v daném členském státě vztahují různá pravidla, pokud se jedná o různé přepravy, v tomto případě podle toho, zda se jedná o kabotáž nebo čistě vnitrostátní přepravy, nemůže porušovat zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.
- 886 Pokud jde o argument Republiky Malta, že čekací doba zavazuje maltské dopravce, aby se po uplynutí kabotážního období odebrali do jiného členského státu nebo aby během čekací doby přerušili svou činnost, je třeba uvést, že nutnost odebrat se do jiného členského státu vyplývá již z čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, neboť podle tohoto ustanovení, které nebylo změněno nařízením 2020/1055, musí vozidlo opustit území hostitelského členského státu po skončení prvního kabotážního cyklu, aby mohlo případně po nové mezinárodní přepravě do tohoto členského státu zahájit nový kabotážní cyklus.
- 887 Jak je uvedeno v bodě 874 tohoto rozsudku, dodržení čekací doby nevyžaduje, aby dotčený dopravce přerušil veškerou dopravní činnost. Nebrání totiž tomuto podniku v tom, aby po prvním kabotážním cyklu v tomtéž hostitelském členském státě prováděl jiné přepravy než kabotáž v tomto členském státě. Argument Republiky Malta je tedy ve skutečnosti založen na předpokladu, že v případě neexistence čekací doby by dotčení dopravci pokračovali v provádění této kabotáže ve stejném členském státě. Tato doba však byla zavedena právě proto, aby se zabránilo trvalému nebo nepřetržitému provádění těchto činností ve stejném hostitelském členském státě.
- 888 Pokud jde na druhém místě o argumenty Litevské republiky, Rumunska a Republiky Malta, týkající se existence údajného porušení zásady zákazu diskriminace a zásady rovnosti členských států, ty musí být odmítnuty ze stejných důvodů jako výše uvedené, neboť jsou v podstatě založeny na nepřímých důsledcích vyplývajících z údajné diskriminace mezi dopravci usazenými v Unii. Totéž navíc platí pro Litevskou republikou tvrzené porušení zásady rovnosti členských států před Smlouvami zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU, neboť tento členský stát nepředložil samostatnou argumentaci na základě tohoto ustanovení.
- 889 Navíc, i kdyby se připustilo, že některé členské státy jsou tímto ustanovením nepřímo dotčeny více než jiné, nehledě na jeho nerozlišující povahu, postačí poukázat na to, že podle judikatury Soudního dvora, uvedené v bodě 332 tohoto rozsudku, unijní akt, jehož cílem je sjednotit

pravidla členských států nemůže být, pokud se vztahuje stejně na všechny členské státy, považován za diskriminační, neboť takový harmonizační akt nevyhnutelně vyvolává rozdílné účinky v závislosti na předchozím stavu různých vnitrostátních právních předpisů a praxe.

- 890 Tyto úvahy nelze zpochybnit tvrzením Rumunska o celkovém diskriminačním účinku všech ustanovení „balíčku mobility“, jež je předmětem tří žalob podaných tímto členským státem ve věcech C-546/20 až C-548/20. Rumunsko ve věci C-547/20 neprokázalo diskriminaci vyplývající z čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055. Ve zbývajících částech je třeba argumenty proti nařízení 2020/1054 a směrnici 2020/1057 posuzovat v kontextu žalobních důvodů a argumentů, které v rámci žalob podaných ve věcech C-546/20 a C-548/20 znějí na zrušení všech nebo části těchto aktů unijního práva.
- 891 V důsledku toho musí být druhá část druhého žalobního důvodu uplatněného Litevskou republikou, třetí žalobní důvod uplatněný Rumunskem v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení č. 2020/1055, a třetí žalobní důvod uplatněný Republikou Malta zamítnuty jako neopodstatněné.

c) K porušení čl. 91. odst. 1 SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 892 Ve čtvrtém žalobním důvodu, který směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, Bulharská republika tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím tohoto ustanovení porušil čl. 91 odst. 1 SFEU.
- 893 Podle tohoto členského státu musel unijní normotvůrce podle čl. 91 odst. 1, který je právním základem tohoto nařízení, jednat řádným legislativním postupem a po konzultaci s EHSV a VR. Čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nebyla do návrhu nařízení „o usazení“ zahrnuta, takže jej tyto výbory nemohly posoudit před vydáním svých příslušných stanovisek dne 18. ledna a 1. února 2018. Tím, že následně nekonzultoval s těmito výbory podstatnou změnu tohoto návrhu, porušil unijní normotvůrce čl. 91 odst. 1.
- 894 Bulharská republika připomíná, že Soudní dvůr rozhodl o povinnosti konzultace v rámci legislativního postupu v době, kdy Parlament, ačkoli nebyl spolunormotvůrcem, měl stejně jako dnes EHSV a VR konzultační úlohu. Konstatoval, že povinnost konzultovat Parlament znamená povinnost opětovně Parlament konzultovat vždy, kdy se přijatý konečný text jako celek co do své podstaty odchyluje od textu, který již byl s Parlamentem konzultován (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 1992, Parlament v. Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, bod 16).
- 895 Vzhledem k tomu, že tuto konzultační úlohu nyní podle čl. 91 odst. 1 SFEU nadále vykonávají EHSV a VR, na povinnost konzultovat tyto dva výbory se analogicky vztahuje judikatura uvedená v předchozím bodě. V projednávané věci proto měly být znovu konzultovány ohledně podstatné změny spočívající v zavedení čekací doby.
- 896 Je nesprávné tvrdit, jak činí Parlament, že neexistuje žádný precedens pro druhou konzultaci výborů v rámci legislativního postupu. Například během legislativního postupu týkajícího se návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hodnocení zdravotnických technologií

a o změně směrnice 2011/24/EU [COM(2018) 51 final] mělo být do právního základu daného aktu doplněno další ustanovení, což vedlo unijního normotvůrce k rozhodnutí konzultovat EHSV podruhé.

897 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

898 Je třeba připomenout, že čl. 91 odst. 1 SFEU stanoví, že k provedení článku 90 a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy stanoví Parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s EHSV a VR mimo jiné podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu.

899 Je třeba poznamenat, že toto ustanovení nestanoví, že v případě navrhované změny legislativního aktu musí být EHSV a VR znovu konzultovány.

900 Bulharská republika však tvrdí, že povinnost konzultovat EHSV a VR v projednávané věci vyplývá z analogického použití judikatury Soudního dvora v rozsudku ze dne 16. července 1992, Parlament v. Rada (C-65/90, EU:C:1992:325), který upřesnil rozsah konzultační úlohy, kterou Parlament v té době vykonával v rámci legislativního postupu.

901 Podle této judikatury povinnost konzultovat Parlament v průběhu legislativního postupu v případech stanovených Smlouvou znamená, že Parlament musí být opětovně konzultován vždy, kdy se přijatý konečný text jako celek co do své podstaty odchyluje od textu, který již byl s Parlamentem konzultován, ledaže změny v zásadě odpovídají přání, které vyjádřil samotný Parlament (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 1992, Parlament v. Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, bod 16 a citovaná judikatura). Tento požadavek pravidelné konzultace s Parlamentem představuje podstatnou formální náležitost, jejíž nedodržení způsobuje neplatnost dotyčného aktu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. července 1995, Parlament v. Rada, C-21/94, EU:C:1995:220, bod 17).

902 Není však třeba zvažovat, zda čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž zavádí čekací dobu, představuje podstatnou změnu návrhu nařízení o usazení, je třeba konstatovat, jak tvrdí Parlament a Rada, že judikaturu uvedenou v bodech 900 a 901 tohoto rozsudku nelze přenést na povinnost konzultovat EHSV a VR stanovenou v čl. 91 odst. 1 SFEU.

903 Pro účely kvalifikace požadavku nové konzultace s Parlamentem jako podstatné formální náležitosti Soudní dvůr rozhodl, že tento požadavek vyplývá ze skutečnosti, že efektivní účast Parlamentu na rozhodovacím procesu je podstatným prvkem institucionální rovnováhy zamýšlené Smlouvou a že tato pravomoc je výrazem základní demokratické zásady, podle níž se lid účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. června 1997, Parlament v. Rada, C-392/95, EU:C:1997:289, bod 14 a citovaná judikatura). Tyto úvahy se však obdobně neuplatní na EHSV a VR.

904 Zprv je třeba zdůraznit, že EHSV a VR na jedné straně a Parlament na straně druhé zaujímají v rámci institucionální rovnováhy Unie odlišná místa. Zatímco Parlament je jedním z unijních orgánů uvedených v čl. 13 odst. 1 SEU, tyto výbory se řídí v případě EHSV články 301 až 304 SFEU a v případě VR 305 až 307 SFEU, které jsou uvedeny v kapitole 3 hlavy I části šesté SFEU nadepsané „Poradní instituce unie“.

- 905 Zadruhé článek 10 SEU v odstavci 1 stanoví, že „[f]ungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii“. Odstavec 2 tohoto článku upřesňuje, že občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a že členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům. Tento článek však nepřiznává EHSV a VR žádnou funkci demokratického zastoupení.
- 906 Z toho vyplývá, že Bulharská republika se nemůže dovolávat judikatury týkající se povinnosti nové konzultace s Parlamentem v průběhu legislativního postupu, aby tvrdila, že unijní normotvůrce v projednávané věci porušil čl. 91 odst. 1 SFEU.
- 907 Tento závěr nelze zpochybnit tvrzením tohoto členského státu, že existuje precedens týkající se legislativního postupu k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hodnocení zdravotnických technologií a o změně směrnice 2011/24/EU [COM(2018) 51 final], který svědčí o existenci požadavku na opětovnou konzultaci EHSV a VR.
- 908 Jak Rada správně tvrdí, je třeba v souladu s čl. 304 prvním pododstavcem a čl. 307 prvním pododstavcem SFEU rozlišovat mezi případy „uvedený[mi] ve Smlouvách“, kdy je konzultace EHSV a VR povinná, a jinými případy, kdy je tato konzultace nepovinná a ponechaná na uvážení Parlamentu, Rady nebo Komise, jako je tomu v projednávané věci.
- 909 Z toho vyplývá, že z předchozího postupu, v němž jeden z těchto unijních orgánů usoudil, že je vhodné jeden z těchto výborů opětovně konzultovat, nelze vyvodit povinnost tyto výbory opětovně konzultovat.
- 910 V důsledku toho musí být čtvrtý žalobní důvod uplatněný Bulharskou republikou v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, zamítnut jako neopodstatněný.

d) K porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 911 Litevská republika svým třetím žalobním důvodem, Bulharská republika svým pátým žalobním důvodem v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, Republika Malta svým prvním žalobním důvodem a Polská republika svým druhým a třetím žalobním důvodem tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nerespektoval požadavky vyplývající z čl. 91 odst. 2 SFEU, pouze pokud jde o Republiku Malta, nebo z tohoto ustanovení a článku 94 SFEU. Bulharská republika se rovněž dovolává porušení článku 90 SFEU ve světle čl. 3 odst. 3 SEU.
- 912 Bulharská republika na prvním místě tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 porušuje článek 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU z důvodu nepříznivých dopadů na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v Bulharsku a obecně v členských státech na okraji Unie, jakož i na hospodářskou situaci dopravců.
- 913 Tyto účinky jsou důsledkem zvýšení počtu jízd prázdnými vozidly a souvisejících nákladů. V tomto ohledu Bulharská republika tvrdí, že zavedení čekací doby bude znamenat značné náklady pro dopravce nejen v Bulharsku, ale také ve všech členských státech, jejichž dopravci

provádějí kabotáž, přičemž tento členský stát na základě studií uvedených v bodech 772 a 796 tohoto rozsudku počítá s poklesem počtu kabotáží v Evropské unii až o 31 % do roku 2035 a s ročními náklady pro belgické dopravce ve výši až 24 milionů eur.

- 914 Unijní normotvůrce tak nezohlednil význam hospodářské, sociální a územní soudržnosti a solidarity mezi členskými státy, čímž porušil požadavky čl. 3 odst. 3 SEU.
- 915 Tyto důsledky namítá Bulharská republika i další členské státy. Nebyla však provedena žádná další analýza s cílem zjistit, jak by byla ovlivněna životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a samotné poskytování dopravních služeb, a v tomto ohledu nebyla provedena žádná konzultace s EHSV nebo VR.
- 916 Na druhém místě, pokud jde o porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, Litevská republika, Republika Malta a Polská republika vytýkají unijnímu normotvůrci, že nezohlednil dopad opatření stanoveného v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, jakož i na využití dopravních zařízení. V tomto ohledu Polská republika uvádí, že ačkoli má unijní normotvůrce široký prostor pro uvážení, jeho povinnost přihlídnout k určitým účinkům opatření, která přijímá, se nemůže omezit na pouhé vzetí těchto účinků na vědomí, neboť v opačném případě by byl čl. 91 odst. 2 SFEU neúčinný.
- 917 Zprvce podle Litevské republiky studie ECIPE o diskriminaci, vyloučení a poškozování životního prostředí na straně 13 uvádí, že počet osob pracujících v odvětví dopravy je mnohem vyšší v členských státech na okraji Unie než v členských státech v její střední a západní části. Proto jsou negativní účinky období kabotáže podle čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v těchto prvních členských státech větší a vedou ke ztrátě pracovních míst a migraci pracovníků.
- 918 Zatímco před přijetím nařízení 2020/1055 bylo možné provést tři kabotáže každých sedm dní, zavedení čekací doby má za následek, že stejný počet přeprav lze provést pouze každých jedenáct dní. Důsledkem je snížení objemu činnosti dopravců usazených v členských státech na okraji Unie a v důsledku toho snížení životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v těchto členských státech.
- 919 Například v Litvě, jak vyplývá z článku v odborném tisku s názvem *Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court* („Litva napadla balíček mobility u Soudního dvora“), by mohlo přijít o práci až 35 000 pracovníků dopravců.
- 920 Zadruhé Republika Malta tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 bude mít závažné důsledky pro dopravce usazené v ostrovních členských státech, které jsou stejně jako Republika Malta silně závislé na námořních komunikacích a multimodálních dopravních trasách, přičemž tyto důsledky nemohl unijní normotvůrce zohlednit. Požadavek, aby maltští dopravci na čtyři dny přerušili svou dopravní činnost, vede k svévolnému ochromení jejich přepravních činností, aby se vyhovělo pravidlu, které bylo určeno pro skutečné kabotáže, ale nikoli pro dopravce usazené v ostrovních členských státech a působící na pevnině.
- 921 Námořní úsek mezi Maltou a pevninou brázdí převážně lodě typu roll-on/roll-off, které převážejí spíše návěsy než celá vozidla. Ačkoli maltští dopravci nemají zájem o kabotáž ve smyslu nařízení č. 1072/2009, tj. o vnitrostátní přepravu v jiném členském státě, jejich přeprava v Itálii je přesto technicky kvalifikována jako taková. Nařízení nepovažuje přepravu zboží po moři z Malty do Itálie za „mezinárodní přepravu“ ve smyslu čl. 2 odst. 2, takže přeprava návěsu mezi italským přístavem a jiným místem v Itálii je považována za kabotáž.

- 922 Tím, že tato definice nezohledňuje specifičnost a jedinečnost ostrovních členských států, jako je Malta, zjevně vylučuje maltské dopravce z výhod práv spojených s poskytováním mezinárodních dopravních služeb.
- 923 Jak ukazuje studie společnosti KPMG nazvaná *Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I* („Ministerstvo dopravy, infrastruktury a investičních projektů – studie trhu: Posouzení dopadů prvního balíčku mobility“), čekací doba má vážné dopady na činnost maltských dopravců. Tato čekací doba ohrožuje činnost maltského odvětví mezinárodní dopravy ve smyslu čl. 91 odst. 2 SFEU, neboť zejména zvyšuje logistická opatření dopravců ostrovního členského státu, které vykonávají své dopravní činnosti převážně na pevnině, zvyšuje náklady na dopravu a snižuje účinnost dopravních operací.
- 924 Zatřetí Polská republika, která tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 povede ke snížení životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech členských států nacházejících se na okraji Unie a ovlivní dopravní infrastrukturu, odkazuje na argumenty, které uvedla na podporu svého návrhového žádání znějícího na zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá do článku 5 nařízení č. 1071/2009 odst. 1 písm. b), podle něhož povinnost týkající se vrácení vozidel povede k dalším jízdám prázdnými vozidly bez hospodářského odůvodnění.
- 925 Čekací doba by tak mohla vést ke stažení dopravců, kteří již nejsou schopni provozovat ziskovou dopravu, z trhu. To by vedlo ke ztrátě pracovních míst v odvětví dopravy v těchto členských státech. V tomto ohledu nebyla zohledněna skutečnost, že 90 % dopravců zaměstnává méně než 10 osob a že malé a střední podniky představují 55 % osob pracujících v odvětví dopravy, přičemž důsledky této čekací doby budou pro tyto dopravce obzvláště negativní. Polská republika dále tvrdí, že podíl tohoto odvětví na hospodářství členských států na okraji Unie je vyšší než v ostatních členských státech, takže ztráta pracovních míst bude obzvláště škodlivá v členských státech na okraji Unie.
- 926 Unijní normotvůrce rovněž nezohlednil nárůst silniční dopravy způsobený předmětným opatřením, který má za následek zvýšení přetížení silnic a zhoršení stavu silniční infrastruktury. V této souvislosti je třeba zohlednit „zákon čtvrté mocniny“, dokládající vliv vozidel na silniční infrastrukturu, podle kterého zhoršování stavu silnic roste exponenciálně se čtvrtou mocninou váhy vozidla. Ačkoli je nákladních vozidel méně než osobních, jejich dopad na infrastrukturu je proto mnohem větší. Nárůst silniční dopravy má navíc negativní vliv na kvalitu života v oblastech, které se nacházejí v blízkosti hlavních dopravních uzlů.
- 927 Polská republika dále tvrdí, že právní změny týkající se silniční dopravy povedou k nárůstu míry rizikového chování řidičů spojeného s možností porušení zákona v průměru o 19 %.
- 928 Pokud jde o na třetím místě o porušení článku 94 SFEU, Litevská republika a Polská republika tvrdí, že unijní normotvůrce při přijímání čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nezohlednil hospodářskou situaci dopravců.
- 929 V důsledku nedostatečného posouzení situace na trhu dopravy v Evropské unii a příslušných zeměpisných zvláštností členských států, pokud jde o tento trh, nebylo zohledněno zhoršení hospodářské situace dopravců usazených v členských státech na okraji Evropské unie a v členských státech s malou rozlohou v důsledku uplatnění čekací doby stanovené v tomto

ustanovení. Žalující členské státy v tomto ohledu připomínají, že podíl kabotáže na celkové přepravní činnosti dopravců je u těchto dopravců mnohem vyšší než u dopravců usazených v členských státech nacházejících se ve středu Unie.

- 930 Na podporu svého tvrzení, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 má za následek vyloučení těchto dopravců z trhu, se Litevská republika dále opírá o důkazy uvedené v bodech 772 a 796 tohoto rozsudku, které vycházejí ze studie ECIPE o diskriminaci, vyloučení a poškozování životního prostředí, a o studii uvedenou v odborném tisku s názvem „Belgičanům se balíček opatření v oblasti mobility nelíbí. Mají za to, že jeho ustanovení přinesou ztráty i jejich podnikům“.
- 931 Polská republika tvrdí, že vzhledem k negativním důsledkům pro velkou většinu dopravců bude čekací doba znamenat pravděpodobné riziko úpadku řady těchto podniků nebo nutnost jejich přemístění do členských států nacházejících se ve středu Unie. Tento členský stát dále tvrdí, že nebyla zohledněna skutečnost, že tyto důsledky budou mít negativní dopad zejména na malé a střední podniky, ačkoli tyto podniky představují 90 % dopravců.
- 932 Podle Polské republiky navíc přijetí čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 během pandemie covidu-19 potvrzuje, že nebyla zohledněna hospodářská situace dopravců. Hospodářské dopady pandemie se přitom projevily zejména v odvětví dopravy, neboť toto odvětví bylo vystaveno poklesu poptávky a omezením souvisejícím s překračováním vnitřních hranic obnovených členskými státy. Tyto dopady přitom byly patrné již v průběhu legislativního procesu.
- 933 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 934 Na prvním místě je třeba odmítnout argumentaci Bulharské republiky, která se dovolává porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, neboť jak vyplývá z bodů 423 a 424 tohoto rozsudku, čl. 3 odst. 3 SEU není jedním z parametrů pro posouzení souladu ustanovení sekundárního práva s primárním právem. Totéž platí pro článek 90 SFEU, podle něhož mají být cíle Smluv v oblasti dopravy sledovány „v rámci společné dopravní politiky“.
- 935 Pokud jde na druhém místě o argumenty Litevské republiky, Bulharské republiky, Republiky Malta a Polské republiky vycházející z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení musí unijní normotvůrce při přijímání opatření uvedených v odstavci 1 tohoto článku, jejichž účelem je provedení společné dopravní politiky s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy, přihlídnout k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo vážně dotknout životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení.
- 936 Vzhledem k tomu, že nařízení 2020/1055 bylo přijato unijním normotvůrcem na základě čl. 91 odst. 1 SFEU a tento právní základ není v těchto žalobách zpochybněn, bylo tedy povinností unijního normotvůrce při přijímání čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) uvedeného nařízení přihlídnout k požadavkům vyplývajícím z čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 937 V tomto ohledu, jak bylo uvedeno v bodech 393 až 396 tohoto rozsudku, čl. 91 odst. 2 SFEU vyžaduje, aby unijní normotvůrce při přijímání opatření na základě čl. 91 odst. 1 „přihlédl“ k jejich dopadu na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na využití dopravních zařízení, což je součástí širšího rámce zvažování různých cílů a zájmů. Jak navíc

generální advokát zdůraznil v bodě 285 svého stanoviska, použití výrazu „vážně“ naznačuje, že toto ustanovení vyžaduje významnou míru dopadu dotčených opatření na tyto parametry, a nikoli pouhý vliv na tyto parametry.

- 938 Z článku 91 odst. 2 SFEU tedy vyplývá, že vážné dopady na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na využití dopravních zařízení nepředstavují absolutní omezení širokého prostoru pro uvážení, který má unijní normotvůrce v oblasti společné dopravní politiky při přijímání opatření v tomto ohledu, pokud k těmto faktorům přihlédne.
- 939 Z toho vyplývá, že při posuzování účinků vyplývajících z přijetí opatření na základě čl. 91 odst. 1 SFEU musí unijní normotvůrce vyváženě zohlednit různé dotčené zájmy, aby dosáhl legitimních cílů, které sleduje. Samotná skutečnost, že tato opatření musí zohlednit životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, a tudíž hospodářské zájmy dopravců, tedy nebrání tomu, aby tito dopravci podléhali závazným opatřením (obdobně viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 72 a citovaná judikatura).
- 940 Z toho vyplývá, že čl. 91 odst. 2 SFEU v podstatě odráží povinnost unijního normotvůrce jednat v souladu se zásadou proporcionality tím, že přijme opatření, která jsou vhodná k dosažení sledovaného cíle, která zjevně nepřekračují rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, a která jsou s ohledem na tento cíl přiměřená.
- 941 V bodě 859 tohoto rozsudku již bylo konstatováno, že žalobní důvody a argumenty předložené Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Republikou Malta a Polskou republikou, vycházející z porušení zásady proporcionality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, neumožňují konstatovat, že tato zásada nebyla dodržena.
- 942 Jestliže Bulharská republika vytýká unijnímu normotvůrci, že před přijetím opatření týkajícího se čekací doby neprovedl opětovnou konzultaci s EHSV a VR, je třeba tyto argumenty odmítnout z důvodů uvedených v bodech 898 až 910 výše.
- 943 Kromě toho, že byly odmítnuty argumenty vznesené v rámci přezkumu údajného porušení zásady proporcionality, Litevská republika, Bulharská republika, Republika Malta a Polská republika nepředložily na podporu těchto žalobních důvodů a argumentů, kterými se dovolávají porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, žádné další důkazy, které by mohly podpořit jejich tvrzení, že čekací doba má závažný dopad na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, jakož i na využití dopravních zařízení, k nimž unijní normotvůrce v rozporu s tímto ustanovením při stanovení této doby nepřihlédl.
- 944 Zprvce, pokud jde o dopad opatření stanoveného v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti, Litevská republika tvrdí, že čekací doba bude mít nepříznivý účinek v členských státech, které se podle jejího názoru nacházejí na „okraji Unie“, neboť umožňuje provést pouze tři kabotáže každých jedenáct dní, a nikoli každých sedm dní, jak stanovila dřívější právní úprava. Jak je však uvedeno v bodech 832 a 833 tohoto rozsudku, tato čekací doba nezbavuje dopravce možnosti pokračovat v činnosti v rámci jiných přepravních operací než kabotáže v témže hostitelském členském státě, zejména kabotáže v jiném hostitelském členském státě. Navíc, jak Rada správně uvádí a jak bylo zdůrazněno v bodech 834 a 835 tohoto rozsudku, již před změnami provedenými nařízením 2020/1055 čl. 8 odst. 2 nařízení

č. 1072/2009 vyžadoval, aby mezi dvěma kabotážními cykly byla určitá doba věnována uskutečnění mezinárodní přepravy dotčeným vozidlem před zahájením nového kabotážního cyklu v témže hostitelském členském státě.

- 945 Pokud jde o riziko, že v litevském dopravním odvětví přijde o práci 35 000 pracovníků, kromě toho, že toto tvrzení je hypotetické, z odborného článku v tisku, z něhož tento odhad vychází, je zřejmé, že vychází z prohlášení litevského ministra dopravy a komunikací. Takové prohlášení v každém případě nepostačuje k prokázání závažného dopadu na zaměstnanost.
- 946 Pokud jde o argumentaci Polské republiky týkající se možného závažného dopadu čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 na úroveň zaměstnanosti, je třeba konstatovat, že tento členský stát své tvrzení, že by toto opatření mohlo vést ke stažení dopravců z trhu z důvodu, že by již nebyli schopni vykonávat ziskovou činnost, nepodložil podrobnostmi nezbytnými pro posouzení opodstatněnosti tohoto tvrzení. Tento členský stát na podporu své argumentace opět odkazuje na důsledky zavedení povinnosti návratu vozidel, které spočívají v uskutečňování dalších jízd prázdným vozidlem, aniž vysvětluje, jak se tyto důsledky vztahují rovněž na čekací dobu.
- 947 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že dodržení této čekací doby samo o sobě neznamená dodatečné jízdy. Tato doba pouze vyžaduje, aby dotčený dopravce, který nehodlá během čekací doby odstavit vozidlo, prováděl během této doby v témže hostitelském členském státě pouze přepravy jiné než kabotáže, které by mohly být provedeny, kdyby tato doba neexistovala.
- 948 Argumentaci Polské republiky týkající se dopadu čekací doby na úroveň zaměstnanosti je proto třeba rovněž považovat za spekulativní, jelikož nejsou k dispozici žádné konkrétní důkazy, které by mohly prokázat její opodstatněnost.
- 949 Zadruhé, pokud jde o dopad opatření stanoveného v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 na využití dopravních zařízení a na kvalitu života v oblastech v blízkosti hlavních dopravních uzlů, je třeba odmítnout tvrzení Polské republiky, že čekací doba povede k výraznému nárůstu silniční dopravy, a to ze stejných důvodů, jaké byly uvedeny v bodě 947 tohoto rozsudku. Stejně tak tento dopad zjevně nemůže vyplývat z doby, během níž je vozidlo odstaveno, pokud by během této čekací doby nebylo možné provádět jiné přepravy než ty, které spočívají v kabotáži v témže hostitelském členském státě.
- 950 Argumenty Polské republiky týkající se zvýšení míry rizikového chování, které údajně vyplývá z této doby, jsou navíc spekulativní, takže nemohou prokázat porušení požadavků vyplývajících z čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 951 Zatřetí v rozsahu, v němž Republika Malta tvrdí, že čekací doba porušuje čl. 91 odst. 2 SFEU, neboť klasifikace určité přepravy jako mezinárodní nebo kabotážní nezohledňuje specifickou zeměpisnou polohu Malty, stačí konstatovat, že, jak Parlament uvádí a jak tento členský stát uznává, takové zařazení vyplývá z definic uvedených v čl. 2 bodech 2 a 6 nařízení č. 1072/2009, tedy z ustanovení, která nebyla změněna nařízením 2020/1055 a která jsou v každém případě oddělena od čekací doby. Proto stačí konstatovat, že takový argument není způsobilý prokázat, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 porušuje čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 952 Pokud jde na třetím místě o argumenty Litevské republiky, Bulharské republiky a Polské republiky týkající se porušení článku 94 SFEU, postačí připomenout, že toto ustanovení, podle něhož veškerá opatření „v oblasti cen a podmínek dopravy“ učiněná v rámci Smluv musí přihlížet

k hospodářské situaci dopravců, je v projednávané věci irelevantní. Článek 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž zavádí čekací dobu mezi dvěma kabotážními cykly v témže členském státě, neupravuje ceny nebo podmínky přepravy zboží nebo cestujících, ale režim, podle něhož může dopravce po uplynutí prvního kabotážního cyklu v hostitelském členském státě zahájit nový kabotážní cyklus v témže hostitelském členském státě.

- 953 V důsledku toho musí být třetí žalobní důvod uplatněný Litevskou republikou, pátý žalobní důvod uplatněný Bulharskou republikou v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, první žalobní důvod uplatněný Republikou Malta a druhý a třetí žalobní důvod uplatněné Polskou republikou zamítnuty jako neopodstatněné.

e) K porušení základních svobod zaručených Smlouvou o FEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 954 Litevská republika v první části svého druhého žalobního důvodu na prvním místě tvrdí, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 porušuje článek 26 SFEU, neboť první z těchto ustanovení omezuje fungování vnitřního trhu a účinnost logistického řetězce.
- 955 Skutečnost, že cíl dosažení vnitřního trhu stanovený v článku 26 SFEU je proveden a upřesněn jinými ustanoveními Smluv, nemá za následek zbavení tohoto článku relevance, jak uznal Soudní dvůr v rozsudku ze dne 27. dubna 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, body 43 a 44).
- 956 Ačkoli je tedy společná dopravní politika výslovně upravena hlavou VI části třetí Smlouvy o FEU, v oblasti dopravy se v zásadě uplatňují zásady vnitřního trhu, neboť jediným účelem této společné dopravní politiky je doplnit a účinněji provádět v této oblasti základní svobody, zejména volný pohyb služeb, na nichž je tato společná politika založena.
- 957 Čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 neumožňuje dosáhnout cíle sledovaného tímto nařízením, který se týká předcházení narušení hospodářské soutěže, neboť vede k omezení kabotáže na takové úrovni, že je zásadně zpochybněn cíl jednotného trhu. V tomto ohledu posouzení dopadů – dopady na usazování (část 2/2, s. 48) zdůraznilo potřebu zachovat již dosaženou úroveň liberalizace a uvedlo, že cílem změn, které mají být provedeny v právních předpisech, není změnit stávající úroveň liberalizace, ale zlepšit uplatňování příslušných pravidel. Kromě toho bod 20 odůvodnění tohoto nařízení rovněž uvádí, že by měla být zachována dosud dosažená míra liberalizace.
- 958 Omezení poskytování dopravních služeb dopravci, kteří nejsou rezidenty, představuje zásadní překážku volného pohybu služeb. Soudní dvůr navíc v bodě 70 rozsudku ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220), rozhodl, že Rada porušila Smlouvy tím, že nestanovila podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty, provozovat dopravní služby v členském státě.
- 959 Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou

republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (Úř. věst. 2003, L 236, s. 17), která byla podepsána Litevskou republikou dne 16. dubna 2003 a která vstoupila v platnost dne 1. května 2004, stanovila otevření trhu Evropské unie v silniční nákladní dopravě pro dopravce usazené v Litvě a zrušení všech omezení poskytování služeb litevskými dopravci v jiných členských státech nejpozději do pěti let ode dne přistoupení. Litevská republika očekává, že její členství v Evropské unii bude doprovázeno právními předpisy zajišťujícími volný a otevřený trh. Čekací doba zvyšuje omezení poskytování služeb v oblasti silniční dopravy.

- 960 V bílé knize nazvané „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – Vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“ [(COM(2011) 144 final, s. 12 a 21)] Komise stanovila cíl „dalšího otevírání trhů silniční dopravy“ a především „usilovat o zrušení zbývajících omezení kabotáže“.
- 961 Čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 je proto nejen neslučitelná s těmito cíli, ale představuje také zásadní překážku řádného fungování vnitřního trhu a volného pohybu služeb v odvětví dopravy, neboť vede k nepřímé diskriminaci členských států na okraji Unie a členských států s malou rozlohou.
- 962 Litevská republika dále tvrdí, že volný pohyb služeb se nesmí bez objektivních důvodů lišit podle odvětví činnosti. V odvětví letecké dopravy byla odstraněna veškerá omezení kabotáže, aby byl stimulován rozvoj tohoto odvětví a zlepšeny služby nabízené uživatelům. V odvětví silniční dopravy naopak očekávaná liberalizace zavedla opatření uzavírající trh členských států pro dopravce, kteří nejsou rezidenty, což brání rozvoji odvětví a optimalizaci služeb.
- 963 Na druhém místě Bulharská republika v první části svého sedmého žalobního důvodu v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, tvrdí, že toto ustanovení porušuje čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU.
- 964 Podle tohoto členského státu čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) značně omezuje svobodu poskytování dopravních služeb, kterou dopravcům zaručuje společná dopravní politika.
- 965 V tomto ohledu, jak vyplývá z bodů 64 a 65 rozsudku ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220), je unijní normotvůrce podle čl. 91 odst. 1 písm. a) a b) SFEU povinen zavést volný pohyb služeb v oblasti dopravy a s ohledem na požadavky volného pohybu služeb vyloučit všechny formy diskriminace osoby poskytující služby z důvodu její státní příslušnosti nebo skutečnosti, že je usazena v jiném členském státě, než ve kterém má být služba poskytnuta. Dále unijní normotvůrce nemá v tomto bodě posuzovací pravomoc, kterou může uplatnit v jiných oblastech společné dopravní politiky.
- 966 Zatímco nařízení č. 1072/2009 usiluje o odstranění této diskriminace a omezení přístupu na trhy členských států v souvislosti s postupným vytvářením jednotného evropského trhu, čekací doba znovu zavádí určitou formu diskriminace a představuje krok zpět při vytváření společné dopravní politiky. Unijní normotvůrce tedy nesplnil svou povinnost zajistit uplatňování zásad volného pohybu služeb v rámci společné dopravní politiky.
- 967 Omezení volného pohybu služeb v dopravě vyplývající z čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 je navíc neodůvodněné z důvodu nepřiměřenosti tohoto ustanovení.

- 968 Pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru, že se na tuto otázku vztahuje rovněž článek 56 SFEU, Bulharská republika uvádí, že se její žalobní důvod opírá rovněž o tento článek.
- 969 Na třetím místě Bulharská republika ve druhé části svého sedmého žalobního důvodu v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, tvrdí, že toto ustanovení musí být z důvodu svých závažných důsledků pro volný pohyb zboží považováno za opatření s účinky rovnocennými množstevním omezením, které je zakázáno podle článků 34 a 35 SFEU.
- 970 Tento členský stát připomíná, že v souladu s článkem 36 SFEU může být takové opatření odůvodněné pouze tehdy, pokud sleduje určité cíle a nepředstavuje prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy. Kromě toho podle ustálené judikatury platí, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit výkonu základních svobod zaručených Smlouvami nebo jej činit méně přitažlivým, mohou být přípustná pouze za podmínky, že sledují cíl obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit jeho uskutečnění a nepřekračují meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné. Z důvodů uvedených v ostatních žalobních důvodech Bulharská republika tvrdí, že čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) je nepřiměřená, a tudíž neodůvodněná.
- 971 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 972 Pokud jde na prvním místě o porušení článku 26 SFEU vytýkané Litevskou republikou, je třeba připomenout, že podle odstavce 1 tohoto článku „Unie přijímá opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv“, přičemž odstavec 2 tohoto článku stanoví, že „[v]nitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv“.
- 973 Z toho vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 678 svého stanoviska, že článku 26 SFEU se nelze dovolávat samostatně, neboť by byla opomenuta působnost a užitečný účinek ostatních relevantních ustanovení Smlouvy o FEU, zejména čl. 58 odst. 1 SFEU. Takový závěr je o to nezbytnější, že opatření, jejichž legalita je napadena, v projednávané věci čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055, se týkají volného pohybu služeb v oblasti dopravy, který v rámci primárního práva podléhá zvláštnímu právnímu režimu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. března 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, bod 36).
- 974 Jak vyplývá z bodů 352 až 358 tohoto rozsudku a jak uznává i Litevská republika, volný pohyb služeb v této oblasti neupravuje článek 56 SFEU, který se týká volného pohybu služeb obecně, ale čl. 58 odst. 1 SFEU, tedy zvláštní ustanovení, které uvádí, že „[v]olný pohyb služeb v oblasti dopravy je upraven ustanoveními hlavy o dopravě“, konkrétně hlavou VI části třetí Smlouvy o FEU, která zahrnuje články 90 až 100 SFEU. Dopravci tedy mají právo na volné poskytování služeb pouze v rozsahu, v jakém jim bylo toto právo přiznáno sekundárním právem přijatým unijním normotvůrcem na základě ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se společné dopravní politiky, zejména čl. 91 odst. 1 SFEU.
- 975 Právě to je účelem nařízení 2020/1055 přijatého unijním normotvůrcem na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, který zejména v jeho písmenu b) stanoví, že unijní normotvůrce stanoví podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu, čímž, jak bylo uvedeno v bodě 884 výše, odlišuje kabotáž od čistě vnitrostátní dopravy.

- 976 V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že je irelevantní skutečnost, na kterou upozornila Litevská republika, že v rozsudku ze dne 27. dubna 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, body 42 až 44), vydaném ve věci týkající se vývozu chemické látky do třetí země, Soudní dvůr s ohledem na článek 26 SFEU vyložil pojem „uvedení na trh“ ve smyslu unijního nařízení dotčeného v této věci a přijatého na základě článku 114 SFEU jako pojem týkající se vnitřního trhu.
- 977 Pokud jde na druhém místě o argumenty Litevské republiky a Bulharské republiky týkající se údajného porušení volného pohybu služeb v oblasti dopravy, je třeba zaprvé připomenout, že z důvodů uvedených v bodech 832 až 837 tohoto rozsudku nelze čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 považovat za nepříznivě ovlivňující dosud dosaženou míru liberalizace. Unijní normotvůrce měl v úmyslu zachovat nařízením 2020/1055 dříve platný právní režim kabotáže, který již podle čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 vyžadoval, aby mezi dvěma kabotážními cykly byla určitá doba věnována uskutečnění mezinárodní přepravy dotčeným vozidlem před zahájením nového kabotážního cyklu v témže hostitelském členském státě. Unijní normotvůrce se snažil tento právní režim upřesnit stanovením dodatečného opatření v podobě čekací doby, které má zajistit dočasnou povahu kabotáže v souladu s cílem, který sledoval při přijímání nařízení č. 1072/2009. V důsledku toho je třeba odmítnout tvrzení Litevské republiky, že čl. 2 bod 4 písm. a) omezuje fungování vnitřního trhu a stanoví taková omezení kabotáže, která zásadním způsobem zpochybňují cíl jednotného trhu.
- 978 V tomto ohledu je třeba dodat, že ačkoli Litevská republika rovněž tvrdí, že čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 omezuje účinnost logistického řetězce, nepředkládá žádné konkrétní důkazy na podporu tohoto tvrzení, které je proto třeba odmítnout.
- 979 Zadruté z důvodů uvedených v bodech 872 až 891 tohoto rozsudku nelze tvrdit, že toto ustanovení obsahuje omezení volného pohybu služeb, které představuje diskriminaci členských států, které se podle tohoto žalujícího členského státu nacházejí na „okraji Unie“ a mají malou rozlohu.
- 980 Zatřetí s ohledem na rozsudek ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220), na který se odvolávají Litevská republika a Bulharská republika, je třeba uvést, že Soudní dvůr zejména v bodech 67 a 70 tohoto rozsudku rozhodl, že Rada v rámci své normotvůrné pravomoci, která jí byla svěřena Smlouvou o EHS, porušila Smlouvy tím, že nevykonala pravomoc svěřenou jí článkem 75 Smlouvy o EHS, nyní článkem 91 SFEU, aby v rámci liberalizace poskytování služeb v odvětví dopravy stanovila mimo jiné podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenti, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu.
- 981 V důsledku toho se této judikatury nelze v projednávané věci účelně dovolávat za účelem zpochybnění legality ustanovení, které unijní normotvůrce konkrétně přijal při výkonu pravomocí stanovených v článku 91 SFEU.
- 982 V rozsahu, v němž se Bulharská republika konkrétně dovolává bodů 64 a 65 rozsudku ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220), je třeba konstatovat, že Soudní dvůr v těchto dvou bodech sice rozhodl, že unijní normotvůrce je povinen podle článku 75 Smlouvy o EHS, nyní článku 91 SFEU, zavést volný pohyb služeb v oblasti dopravy a že v tomto ohledu nedisponuje diskreční pravomocí, které se může dovolávat v jiných oblastech dopravní politiky. Skutečností zůstává, že pokud unijní normotvůrce vykonává tuto pravomoc k vymezení podrobných pravidel pro provádění tohoto volného pohybu služeb v oblasti dopravy, zejména za účelem přijetí režimu použitelného na kabotáž, má v tomto ohledu, jak bylo připomenuto

v bodech 242 a 247 tohoto rozsudku, k dispozici široký prostor pro uvážení za účelem sladění různých dotčených zájmů, který, jak bylo zjištěno v rámci přezkumu žalobních důvodů vycházejících z porušení zásady proporcionality, nebyl při přijetí čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 překročen.

- 983 Začtvrté, pokud jde o argumentaci Litevské republiky založenou na Smlouvě o jejím přistoupení k Unii, stačí konstatovat, že se tento členský stát omezuje na obecná tvrzení, aniž by uvedl ustanovení této Smlouvy, která stanoví odstranění jakéhokoli omezení poskytování služeb litevskými dopravci v jiných členských státech, a to případně udělením výjimky těmto dopravcům z ustanovení přijatých unijním normotvůrcem na základě čl. 91 odst. 1 SFEU a použitelných na silniční dopravce z jiných členských států.
- 984 Zapáté, pokud jde o argument, že cíle stanovené v bílé knize nazvané „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – Vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“ [COM(2011) 144 final] nebyly splněny, stačí poukázat na to, že bílá kniha je výsledkem sdělení Komise, a proto není závazná. Z toho vyplývá, že legalitu čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 nelze posuzovat ve světle této bílé knihy.
- 985 Zašesté, pokud jde o argument založený na změně režimu použitelného na kabotáž v odvětví letecké dopravy, je třeba jej odmítnout ze stejných důvodů, které jsou uvedeny v bodě 836 tohoto rozsudku.
- 986 Na třetím místě, pokud jde o tvrzení Bulharské republiky, že došlo k porušení volného pohybu zboží, tento členský stát nevysvětluje, jak čl. 2 bod 4 písm. a) nařízení 2020/1055 omezuje tuto svobodu nebo jak jeho účinky představují údajné množstevní omezení, na které tento členský stát odkazuje.
- 987 Tento členský stát zejména kromě toho, že připomíná články 34 až 36 SFEU a judikaturu Soudního dvora týkající se okolností, za nichž lze takové množstevní omezení považovat za odůvodněné podle článku 36 SFEU, pouze odkazuje na argumenty uvedené v druhém žalobním důvodu, který byl v bodech 859 a 891 tohoto rozsudku shledán neopodstatněným.
- 988 V důsledku toho musí být první část druhého žalobního důvodu předloženého Litevskou republikou a obě části sedmého žalobního důvodu předloženého Bulharskou republikou zamítnuty jako neopodstatněné v rozsahu, v němž směřují proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055.

f) K porušení pravidel unijního práva a závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí

1) Argumentace účastníků řízení

- 989 Litevská republika svým prvním žalobním důvodem, Bulharská republika oběma částmi svého prvního žalobního důvodu v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, a Polská republika svým žalobním důvodem společným pro všechna napadená ustanovení tohoto nařízení v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) uvedeného nařízení, tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím tohoto ustanovení porušil pravidla unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí. V tomto ohledu se Litevská republika dovolává porušení čl. 3 odst. 3 SEU, článků 11 a 191 SFEU a politiky Unie v oblasti životního prostředí a boje proti změně klimatu. Bulharská republika namítá jednak porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3

odst. 3 SEU a článkem 11 SFEU, jakož i článku 37 Listiny a jednak porušení čl. 3 odst. 5 SEU, čl. 208 odst. 2 a čl. 216 odst. 2 SFEU a Pařížské dohody. Polská republika se dovolává porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny.

- 990 Na prvním místě Litevská republika, Bulharská republika a Polská republika tvrdí, že v souladu s čl. 3 odst. 3 SEU, článkem 11 SFEU, článkem 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, článkem 191 SFEU a článkem 37 Listiny musí unijní normotvůrce zohlednit požadavky na ochranu životního prostředí jak při určování a provádění jiných politik Unie, než jsou politiky týkající se ochrany životního prostředí a boje proti změně klimatu, tak v rámci jiných činností Unie. Cíl ochrany životního prostředí stanovený v článku 191 SFEU nemůže být zohledněn nebo dosažen pouze opatřeními přijatými podle článku 192 SFEU v rámci samostatné a autonomní politiky. Zásada zahrnutí požadavků na ochranu životního prostředí zakotvená v článku 11 SFEU umožňuje sladit cíle a požadavky ochrany životního prostředí s ostatními zájmy a cíli Unie.
- 991 Podle Polské republiky výklad, podle něhož se článek 11 SFEU vztahuje na oblasti unijního práva, a nikoli na konkrétní opatření, neumožňuje dosáhnout cíle sledovaného tímto ustanovením. V tomto ohledu rovněž nelze přijmout výklad tohoto ustanovení, který předpokládá, že unijní normotvůrce při přijímání právních předpisů v jiné oblasti než v oblasti životního prostředí zohlednil akty, které již přijal v oblasti životního prostředí. Skutečnost, že nařízení 2020/1055 je součástí širšího balíčku zaměřeného na dekarbonizaci odvětví silniční dopravy, neprokazuje, že byl řádně zohledněn dopad tohoto nařízení na životní prostředí, zejména na možnost dosažení environmentálních cílů stanovených v dokumentech a aktech přijatých Uníí v oblasti životního prostředí. Rovněž nelze mít za to, že jednou stanovené cíle snížení emisí skleníkových plynů zůstávají neměnné bez ohledu na dodatečné emise vzniklé v budoucnu v důsledku plnění povinností vyplývajících z nových unijních právních předpisů.
- 992 Litevská republika a Polská republika souhlasí s výkladem, který podal generální advokát L. A. Geelhoed v bodech 59 a 60 svého stanoviska ve věci C-161/04, Rakousko v. Parlament a Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), že v případě zjevného nezohlednění nebo úplného opomenutí zájmů životního prostředí může článek 11 SFEU sloužit jako kritérium pro přezkoumání platnosti unijních právních předpisů. Je-li konstatováno, že určité opatření přijaté unijním normotvůrcem má za následek narušení dosažení cílů stanovených v jiných aktech sekundárního práva přijatých v oblasti životního prostředí, je unijní normotvůrce povinen vyvážit protichůdné zájmy, a případně provést vhodné změny aktů použitelných v oblasti životního prostředí.
- 993 V projednávané věci unijní normotvůrce tuto povinnost nesplnil, neboť nezkoumal dopad opatření stanovených v nařízení 2020/1055, zejména čekací doby, na požadavky na ochranu životního prostředí.
- 994 Bulharská republika tvrdí, že ačkoli skutečnost, že určité opatření nemá pozitivní dopad na životní prostředí, sama o sobě nepředstavuje porušení pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, opatření stanovená v nařízení 2020/1055, zejména uvedená čekací doba, je zjevně ohrožující, a činí tak zbytečnými četná jiná opatření zaměřená na ochranu životního prostředí a snížení emisí znečišťujících látek.
- 995 Litevská republika a Polská republika zejména uvádějí, že provádění opatření stanovených v nařízení 2020/1055, zejména uvedené čekací doby, vede k dalším jízdám těžkých nákladních vozidel, včetně jízd prázdnými vozidly, což má za následek emise CO₂ a látky znečišťující ovzduší,

které způsobují četné zdravotní problémy. Podle Litevské republiky tyto obtíže vyplývají mimo jiné z povinnosti vozidel opustit území hostitelského členského státu na konci kabotážního cyklu z důvodu čekací doby.

- 996 Tyto členské státy uvádějí, že podle studie vypracované ECIPE s názvem „4 miliony tun CO₂ navíc v důsledku navrhovaných unijních pravidel pro kabotáž v balíčku mobility“ a studie ECIPE o diskriminaci, vyloučení a poškozování životního prostředí, které byly provedeny na základě výpočtů provedených společností KPMG pro bulharské odvětví mezinárodní dopravy a údajů Eurostatu, činí dodatečné emise CO₂ pro celou Unii v důsledku navrhované změny ustanovení o kabotáži přibližně čtyři miliony tun.
- 997 Tyto důsledky pro životní prostředí doplňují důsledky vyplývající z ostatních opatření stanovených v nařízení 2020/1055. Podle vlastních odhadů Polské republiky by dodatečné jízdy prázdnými vozidly vynucené povinným navrácením vozidel, které se vztahují na polský vozový park vozidel nad 2,5 tuny v mezinárodní dopravě, vyprodukovaly 672 024 tun CO₂. Tento členský stát rovněž uvádí, že podle odhadů IRU uvedených v otevřeném dopise ze dne 26. října 2018 povinné navrácení vozidel uložené nařízením 2020/1055 samo o sobě vygeneruje až 100 000 tun dodatečných emisí CO₂ ročně. Zpráva vypracovaná společností KPMG nazvaná „Posouzení dopadů předběžné dohody o prvním balíčku mobility“, na příkladu bulharských dopravců rovněž ukázala, že roční nárůst emisí CO₂ způsobený těmito povinnými návraty vozidel do Bulharska bude činit přibližně 71 000 tun.
- 998 Podle Litevské republiky a Polské republiky budou tyto dodatečné emise CO₂ pravděpodobně bránit dosažení cílů Unie v oblasti klimatu do roku 2050, jak je stanovila Komise v Zelené dohodě, tedy cílů, které Evropská rada schválila 12. prosince 2019. Polská republika rovněž odkazuje na sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 17. září 2020 s názvem „Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030. Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů“.
- 999 Polská republika tvrdí, že tyto dodatečné emise CO₂ rovněž mohly zpochybnit dosažení cílů, stanovených v nařízení 2018/842, členskými státy.
- 1000 Pokud jde o dodatečné emise látek znečišťujících ovzduší, ty podle Polské republiky mohou významně bránit plnění povinností členských států podle směrnice 2016/2284. Tyto dodatečné emise rovněž mohou ohrozit cíle směrnice 2008/50.
- 1001 Litevská republika tvrdí, že je třeba zohlednit rovněž nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“) (Úř. věst. 2021, L 243, s. 1), jehož článek 2, týkající se cíle klimatické neutrality, stanoví, že tohoto cíle musí být v Evropské unii dosaženo nejpozději do roku 2050 a že orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení tohoto cíle, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.
- 1002 Přestože některé členské státy a Komise poukázaly na potřebu zohlednit dopad navrhovaných opatření, zejména povinnosti návratu vozidel a omezení kabotáže, na zvýšení počtu prázdných jízd a emisí CO₂ a zdůraznily potřebu provést posouzení dopadů všech těchto opatření na úrovni Unie, unijní normotvůrce tyto obavy ignoroval. Vypracování dodatečných analýz před koncem

roku 2020, které oznámila komisařka pro dopravu Adina Vălean a které se týkají dopadů povinného navrácení vozidel do členského státu usazení každých osm týdnů a omezení platných pro kombinovanou přepravu, by tento nedostatek nijak nenapravilo.

- 1003 Naopak studie s názvem „Posouzení dopadu ustanovení v souvislosti s revizí nařízení (ES) č. 1071/2009 a nařízení (ES) č. 1072/2009“ a studie s názvem *Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report* („Balíček mobility 1 – Sběr dat a posouzení dopadů omezení kabotáže na silniční úseky kombinované přepravy – závěrečná zpráva“), z listopadu 2020 (dále jen „studie o omezení kabotáže v kombinované přepravě“), potvrdily oprávněnost výtek vznesených proti čekací době.
- 1004 Na druhém místě Bulharská republika tvrdí, že tato čekací doba nezohledňuje požadavky na ochranu životního prostředí vyplývající z mezinárodních závazků Unie. Tento členský stát připomíná ustanovení čl. 208 odst. 2 SFEU, podle něhož „Unie a členské státy dodržují závazky a přihlížejí k cílům, které schválily v rámci Organizace spojených národů a ostatních příslušných mezinárodních organizací“, a ustanovení čl. 216 odst. 2 SFEU, podle něhož „[d]ohody uzavřené Unií jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy“.
- 1005 Unijní normotvůrce měl tedy zohlednit závazky a cíle Pařížské dohody přijaté v rámci UNFCCC a schválené Unií rozhodnutím Rady (EU) 2016/1841 ze dne 5. října 2016 o uzavření Pařížské dohody přijaté v rámci Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropské unie (Úř. věst. 2016, L 282, s. 1).
- 1006 Bulharská republika konstatuje, že mezi tyto cíle patří v souladu s článkem 4 Pařížské dohody „dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve“, „podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat“ a dbát na „environmentální integritu“, jakož i v souladu s článkem 2 dohody na posilování „odolnosti vůči změně klimatu a nízkoemisního rozvoje“.
- 1007 Tento členský stát rovněž připomíná bod 2 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1242 ze dne 20. června 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nová těžká vozidla a kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 a (EU) 2018/956 a směrnice Rady 96/53/ES (Úř. věst. 2019, L 198, s. 202), v němž se uvádí, že „[s] cílem přispět k naplňování cílů Pařížské dohody je třeba urychlit přeměnu celého odvětví dopravy směrem k nulovým emisím“ a že „[j]e nutné neprodleně podstatně snížit i emise látek znečišťujících ovzduší, které pocházejí z odvětví dopravy a závažným způsobem poškozují zdraví lidí a životní prostředí“. Bulharská republika konečně připomíná, že Evropská rada ve svých závěrech ze dne 12. prosince 2019 uvedla, že „[v]eškeré příslušné právní předpisy a politiky [Unie] musejí být v souladu s plněním cíle dosáhnout klimatické neutrality a přispívat k němu při současném respektování rovných podmínek“.
- 1008 Opatření obsažená v nařízení 2020/1055, zejména čekací doba, jsou však v rozporu s cíli Pařížské dohody, což představuje porušení čl. 208 odst. 2 a čl. 216 odst. 2 SFEU.
- 1009 Bulharská republika dále tvrdí, že v souladu s čl. 3 odst. 5 SEU musí Unie přispívat „k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva“. Při přijímání unijního právního aktu je tedy unijní normotvůrce povinen respektovat mezinárodní právo jako celek. Nařízení 2020/1055 však není s mezinárodním právem slučitelné.
- 1010 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 1011 Pokud jde na prvním místě o určení pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, která mohla být v projednávané věci porušena, je třeba nejprve odmítnout argumentaci Litevské republiky, která se dovolává porušení čl. 3 odst. 3 SEU, a argumentaci Bulharské republiky, která se dovolává porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, a to z důvodů uvedených v bodech 423, 424 a 934 tohoto rozsudku.
- 1012 Pokud jde zadruhé o článek 191 SFEU, kterého se dovolává Litevská republika, tento článek je obsažen v hlavě XX části třetí Smlouvy o FEU, která se týká politiky Unie v oblasti životního prostředí. Nařízení 2020/1055 však nebylo přijato v rámci této politiky, ale v rámci společné dopravní politiky, která je předmětem hlavy VI části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, zejména na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, a tento právní základ není v projednávaných žalobách napaden.
- 1013 V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že takový legislativní akt, jako je nařízení 2020/1055, nemůže spadat do oblasti působnosti politiky Unie v oblasti životního prostředí pouze proto, že musí zohledňovat požadavky týkající se ochrany životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek 15. dubna 2021, Nizozemsko v. Rada a Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, bod 48 a citovaná judikatura).
- 1014 Z toho vyplývá, že článek 191 SFEU o politice Unie v oblasti životního prostředí není relevantní pro posouzení legality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 1015 Zatřetí z důvodů uvedených v bodech 431 a 432 tohoto rozsudku platí totéž pro další nástroje sekundárního práva Unie, Zelenou dohodu, sdělení Komise uvedené v bodě 998 tohoto rozsudku a závěry Evropské rady ze dne 12. prosince 2019, jichž se dovolávají Litevská republika, Bulharská republika a Polská republika.
- 1016 Za těchto okolností a z důvodů uvedených v bodech 428 až 430 tohoto rozsudku je třeba pouze přezkoumat, zda unijní normotvůrce při přijetí čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 neporušil požadavky na ochranu životního prostředí vyplývající z článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.
- 1017 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 11 SFEU má průřezovou povahu, což znamená, že unijní normotvůrce musí začlenit požadavky týkající se ochrany životního prostředí do politik a činností Unie, a zejména do společné dopravní politiky, jejíž součástí je nařízení 2020/1055.
- 1018 Dále se přezkum legality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, který má Soudní dvůr v projednávané věci provést s ohledem na článek 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, týká unijního aktu, v jehož rámci je unijní normotvůrce povinen zajistit, jak vyplývá zejména z bodů 813, 814, 854 a 855 tohoto rozsudku, rovnováhu mezi různými zájmy a cíli.
- 1019 Za těchto okolností, i když by samostatně posuzovaná čekací doba stanovená v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 měla významné negativní účinky na životní prostředí, je pro určení, zda došlo k porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, nezbytné zohlednit ostatní opatření, která unijní normotvůrce přijal k omezení těchto účinků silniční dopravy na životní prostředí a k dosažení celkového cíle snížení emisí znečišťujících látek.

- 1020 V projednávané věci je třeba nejprve konstatovat, že Bulharská republika pouze obecně a abstraktně tvrdí, že opatření obsažená v nařízení 2020/1055, zejména čekací doba, porušují ustanovení unijního práva týkající se ochrany životního prostředí, avšak svá tvrzení nepodložila důkazy.
- 1021 Zadruhé Litevská republika a Polská republika ve své argumentaci tvrdí, že čekací doba bude zdrojem zvýšení emisí CO₂ a látek znečišťujících ovzduší v důsledku dodatečných jízd těžkých, často prázdných nákladních vozidel, které vyplynou z jejího uplatňování.
- 1022 Tato argumentace však vychází z nesprávného předpokladu. Jak bylo uvedeno v bodě 843 tohoto rozsudku, dodržení této čekací doby nevyžaduje navrácení vozidla, zejména pokud je prázdné, do provozovny dotčeného dopravce. Kromě toho přepravy, které dopravci provádějí během čekací doby po prvním kabotážním cyklu v členském státě, nepředstavují dodatečné jízdy, ale nahrazují všechny kabotáže, které by dopravci mohli provést v témže členském státě, kdyby tato čekací doba neexistovala. Kromě toho pro případ, že by během uvedené čekací doby nešlo v témže hostitelském členském státě provádět jiné přepravy než kabotáže, nelze zjevně považovat za pravděpodobné, že by výsledná doba odstavení vozidla způsobila zvýšení emisí látek znečišťujících ovzduší.
- 1023 Z toho vyplývá, že čekací doba nebude mít vzhledem k dodatečným jízdám vozidel, které je údajně třeba organizovat, významné negativní účinky na životní prostředí, které unijní normotvůrce neměl posoudit.
- 1024 Argumenty předložené Litevskou republikou a Polskou republikou nejsou způsobilé toto posouzení zpochybnit.
- 1025 V rozsahu, v němž Litevská republika tvrdí, že čekací doba povede k nárůstu silniční dopravy z důvodu povinnosti těchto vozidel opustit během této čekací doby území hostitelského členského státu, stačí připomenout, že v souladu s čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009, který nebyl změněn nařízením 2020/1055, musí vozidla na konci prvního kabotážního cyklu nutně opustit území hostitelského členského státu, aby případně mohla zahájit nový kabotážní cyklus v témže členském státě po nové mezinárodní přepravě.
- 1026 Nelze ani přijmout argumenty Litevské republiky a Polské republiky založené na studiích uvedených v bodech 996 a 997 tohoto rozsudku. Pokud jde o odhady uvedené ve studiích ECIPE o důsledcích kabotáže pro životní prostředí, ty byly extrapolovány z výpočtů provedených společností KPMG pro bulharské odvětví dopravy. Není nutné zjišťovat, zda výpočty, z nichž tyto studie vycházejí, zohledňují rovněž vliv povinnosti týkající se navrácení vozidel, avšak je třeba uvést, že se tyto výpočty v každém případě týkají změny režimu kabotáže založené na předpokladu, že kabotáž musí být provedena do tří dnů od poslední vykládky v hostitelském členském státě v rámci mezinárodní přepravy do tohoto státu. Jak však uznává studie ECIPE o diskriminaci, vyloučení a poškozování životního prostředí (s. 19), liší se tato hypotéza od opatření přijatého v projednávané věci unijním normotvůrcem.
- 1027 Dále, jak bylo uvedeno v bodě 844 tohoto rozsudku, odhady důsledků povinnosti týkající se vrácení vozidel nejsou relevantní pro účely posouzení dopadu čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055 na životní prostředí, ať už se jedná zejména o vlastní odhady Polské republiky nebo odhady vyplývající z otevřeného dopisu IRU a zprávy vypracované společností KPMG, o které se tento členský stát opírá, jelikož tato čekací doba nevyžaduje navrácení vozidel do provozovny dotčeného dopravce.

- 1028 Totéž platí pro studie provedené po přijetí nařízení 2020/1055, uvedené v bodě 1003 tohoto rozsudku, které se netýkají čekací doby, a proto nemohou prokázat existenci významných negativních vlivů na životní prostředí v důsledku této doby.
- 1029 S ohledem na výše uvedené skutečnosti Litevská republika, Bulharská republika a Polská republika neprokázaly existenci žádných významných nepříznivých vlivů na životní prostředí v důsledku této doby. Jejich argumenty v tomto bodě je proto třeba odmítnout v rozsahu, v němž se dovolávají porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.
- 1030 V důsledku toho není třeba zkoumat ani argumenty předložené Litevskou republikou a Polskou republikou vycházející z jiných unijních aktů, jejichž environmentální cíle jsou údajně ohroženy přijetím čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, ani různá opatření přijatá unijním normotvůrcem v odvětví silniční dopravy, jichž se dovolávají Parlament a Rada, aby bylo možné posoudit, do jaké míry unijní normotvůrce zohlednil celkový cíl snížení emisí znečišťujících látek v tomto odvětví.
- 1031 Pokud jde o požadavek ochrany životního prostředí vyplývající z mezinárodních závazků Unie, Bulharská republika zaprvé tvrdí, že čekací doba porušuje článek 208 SFEU. Tento článek se nachází v hlavě III části páté Smlouvy o FEU, nadepsané „Vnější činnost Unie“, týkající se spolupráce se třetími zeměmi a humanitární pomoci, konkrétně v kapitole 1 této Smlouvy, která se týká „[r]ozvojové spolupráce“.
- 1032 V tomto ohledu čl. 208 odst. 2 SFEU stanoví, že „Unie a členské státy dodržují závazky a přihlížejí k cílům, které schválily v rámci Organizace spojených národů a ostatních příslušných mezinárodních organizací“.
- 1033 Postačí však konstatovat, že Bulharská republika neprokázala, jakým způsobem by údajné porušení Pařížské dohody mohlo vést k porušení závazků Unie v oblasti rozvojové spolupráce, ačkoli tato dohoda byla schválena rozhodnutím 2016/1841 na základě čl. 192 odst. 1 SFEU, tedy ustanovení, které se nachází v hlavě XX, nadepsané „Životní prostředí“, části třetí SFEU, nadepsané „Vnitřní politiky a činnosti Unie“, a tudíž spadá do oblasti působnosti politiky Unie v oblasti životního prostředí.
- 1034 Zadruté, jak tento členský stát zdůrazňuje, v souladu s čl. 3 odst. 5 SEU přispívá Unie k „přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů“. Podle čl. 216 odst. 2 SFEU navíc „[d]ohody uzavřené Unií jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy“, a v důsledku toho mají přednost před akty, které unijní orgány vydávají. Z toho vyplývá, že platnost unijního aktu může být dotčena, je-li tento akt s takovými pravidly mezinárodního práva neslučitelný (rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, body 33 a 34 a citovaná judikatura).
- 1035 V projednávané věci Bulharská republika na podporu svého tvrzení o porušení mezinárodních závazků Unie v oblasti ochrany životního prostředí uvádí porušení Pařížské dohody. Vzhledem k tomu, že Unie schválila tuto dohodu rozhodnutím 2016/1841, tvoří její ustanovení od jejího vstupu v platnost nedílnou součást unijního právního řádu.
- 1036 Z ustálené judikatury však vyplývá, že ustanovení mezinárodní dohody, jejíž je Unie smluvní stranou, se lze dovolávat na podporu žaloby na neplatnost aktu unijního sekundárního práva nebo námitky vycházející z protiprávnosti takového aktu pouze za podmínky, že tomu nebrání povaha a systematika této dohody a že jsou tato ustanovení z hlediska svého obsahu

bezpodmínečná a dostatečně přesná (rozsudek ze dne 13. ledna 2015, Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5, bod 46 a citovaná judikatura).

- 1037 Bulharská republika v projednávané věci uplatňuje porušení článků 2 a 4 Pařížské dohody.
- 1038 Tyto články v podstatě stanoví, že za účelem dosažení cílů této dohody, a zejména dlouhodobého teplotního cíle stanoveného v článku 2 dohody, budou smluvní strany dohody usilovat o dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve a poté budou podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat. Za tímto účelem musí příspěvky smluvních stran stanovené na vnitrostátní úrovni představovat pokrok vůči jejich stávajícím příspěvkům, aby bylo dosaženo co nejvyšší úrovně ambicí, přičemž je třeba zohlednit odpovídající schopnosti smluvních stran a zvláštní vnitrostátní podmínky.
- 1039 Je třeba poznamenat, že stejně jako Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu, který vstoupil v platnost dne 16. února 2005 a byl, jak vyplývá z bodu 4 odůvodnění rozhodnutí 2016/1841, nahrazen Pařížskou dohodou, mohou smluvní strany této dohody plnit své závazky způsobem a tempem, na nichž se dohodnou (obdobně viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 76).
- 1040 Články 2 a 4 Pařížské dohody se proto z hlediska svého obsahu nejeví jako bezpodmínečné a dostatečně přesné, aby se jich Bulharská republika mohla dovolávat za účelem zpochybnění legality nařízení 2020/1055, zejména jeho čl. 2 bodu 4 písm. a).
- 1041 V důsledku toho musí být první žalobní důvod předložený Litevskou republikou, obě části prvního žalobního důvodu předloženého Bulharskou republikou v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055, jakož i žalobní důvod společný všem napadeným ustanovením tohoto nařízení předložený Polskou republikou v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 4 písm. a) uvedeného nařízení, zamítnuty jako neopodstatněné.
- 1042 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti musí být žaloby podané Litevskou republikou (věc C-542/20), Bulharskou republikou (věc C-545/20), Rumunskem (věc C-547/20), Maltskou republikou (věc C-552/20) a Polskou republikou (věc C-554/20) zamítnuty v rozsahu, v němž se domáhají zrušení čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 1043 Žaloba podaná Rumunskem (věc C-547/20), jejímž předmětem je zrušení čl. 2 bodu 4 písm. b) a c) uvedeného nařízení, musí být v důsledku toho rovněž zamítnuta, neboť tato žaloba na neplatnost není založena na argumentech odlišných od argumentů, na nichž je založena žaloba na neplatnost čl. 2 bodu 4 písm. a).

4. K článku 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009

- 1044 Na podporu své žaloby (věc C-554/20), kterou se domáhá zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, Polská republika uvádí tři žalobní důvody vycházející zaprvé z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU, zadruhé z porušení zásady právní jistoty, a pokud jde o žalobní důvod společný pro všechna

napadená ustanovení nařízení 2020/1055 – v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 1 bodu 3 tohoto nařízení v části, v níž toto ustanovení vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009 – porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny.

a) K porušení zásady právní jistoty

1) Argumentace účastníků řízení

- 1045 Druhým žalobním důvodem směřujícím proti čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, Polská republika tvrdí, že toto ustanovení není v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady právní jistoty.
- 1046 Zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a s předvídatelnými účinky, tak aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních stavech a vztazích, které vyplývají z unijního právního řádu. Polská republika tvrdí, že je sice přípustné, aby právní úprava byla neurčitá, obsahovala abstraktní pojmy nebo poskytovala prostor pro uvážení, nicméně za podmínky, že nevede ke svévoli a že ji lze vyjasnit judikaturou.
- 1047 V projednávané věci použití velmi neurčité formulace v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, brání dopravcům v tom, aby s potřebnou jasností a přesností určily povinnost vyplývající z tohoto ustanovení a důsledky jeho porušení.
- 1048 První kritérium stanovené v tomto ustanovení, které se týká řidičů, jejichž „obvyklou“ základnou je provozovna v členském státě usazení, je velmi nejednoznačné. Ačkoli se povinnost stanovená v tomto ustanovení liší od povinností stanovených v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 a v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055, neboť vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, je však obtížné určit její rozsah.
- 1049 Kromě toho druhé kritérium stanovené v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá do článku 5 nařízení č. 1071/2009 odst. 1 písm. g), podle něhož musí mít řidiči a vozidla obvyklou základnu v provozovně v členském státě usazení a jejich počet musí být „přiměřený objemu přeprav, které podnik vykonává“, je rovněž velmi neurčitě, takže v praxi není možné určit počet vozidel a řidičů požadovaných podle této povinnosti.
- 1050 Polská republika tvrdí, že abstraktní pojmy použité v čl. 5 písm. c) nařízení č. 1071/2009 ve znění před vstupem nařízení 2020/1055 v platnost, které stanovilo, že pro splnění požadavku usazení v dotčeném členském státě musí podnik účinně a nepřetržitě vykonávat s „nezbytnými administrativními prostředky“ svou činnost v provozovně umístěné v tomto členském státě, a to s „příslušným technickým vybavením a zařízením“, nelze srovnávat s ustanoveními čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, neboť mezi těmito dvěma ustanoveními existuje zásadní rozdíl. Zatímco pojmy „nezbytné administrativní prostředky“ a „příslušné technické vybavení a zařízení“ mají pro oblast činnosti dopravců druhořadý význam, otázka počtu vozidel a řidičů je pro řízení těchto podniků a jejich provozní náklady rozhodující. Je tedy nezbytné, aby ustanovení, které se jí týká, bylo přesné.
- 1051 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 1052 Úvahy uvedené v bodech 158 až 162 tohoto rozsudku je třeba zohlednit při posuzování souladu čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž do článku 5 nařízení č. 1071/2009 vkládá odst. 1 písm. g), se zásadou právní jistoty.
- 1053 Je třeba poznamenat, že toto ustanovení podle svého znění ukládá dopravcům povinnost mít obvykle a pravidelně k dispozici určitý počet vozidel a řidičů, jejichž obvyklou základnou je provozovna v členském státě usazení, přiměřený objemu přeprav, které podnik vykonává.
- 1054 Ze samotného znění tohoto ustanovení tedy vyplývá, že účelem této povinnosti je zajistit, aby dopravci měli k dispozici materiální a lidské zdroje, jejichž základnou je jejich provozovna, které jsou nezbytné k provádění jejich přeprav.
- 1055 V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát v bodě 705 svého stanoviska, dopravci neustále řídí tok vozidel v závislosti na dostupnosti řidičů a mají poměrně přesnou představu o počtu vozidel a řidičů potřebných pro jejich činnost. Tím, že unijní normotvůrce přísněji nedefinoval povinnost dopravců mít k dispozici materiální a lidské zdroje přiměřené objemu prováděných přeprav, zamýšlel nezbavit tyto podniky určitého prostoru pro uvážení, a tedy nezbytné flexibility při organizaci jejich přeprav podle jejich vlastních specifických postupů.
- 1056 Kromě toho skutečnost, že podmínka stanovená v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, je stanovena obecně, což neumožňuje určit přesný počet řidičů a vozidel, na které se vztahuje, ale stanoví vztah proporcionality mezi počtem řidičů a vozidel na jedné straně a počtem přeprav prováděných dotčeným podnikem na straně druhé, neporušuje zásadu právní jistoty.
- 1057 V souladu s judikaturou uvedenou v bodě 159 tohoto rozsudku zásada právní jistoty nebrání tomu, aby unijní normotvůrce v rámci ustanovení, které přijímá, použil abstraktní právní pojem, a nevyžaduje, aby takové abstraktní ustanovení uvádělo různé konkrétní situace, v nichž se může uplatnit, pokud tento normotvůrce nemůže všechny tyto situace určit předem.
- 1058 Dodržení zásady právní jistoty tedy nevyžaduje, aby unijní normotvůrce vymezil všechny konkrétní způsoby provádění ustanovení legislativního aktu nebo aby předvídal všechny konkrétní situace, na které se tato ustanovení mohou vztahovat, neboť tento normotvůrce je oprávněn, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 160 tohoto rozsudku, použít v zájmu flexibility a v souladu se zásadou proporcionality obecný právní rámec, který může být později upřesněn.
- 1059 Proto takové ustanovení, jako je ustanovení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055, v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, který se vztahuje na množství různých situací, nemusí podrobně specifikovat všechny situace, na které se má vztahovat.
- 1060 Jak Parlament a Rada dále správně poukazují, že čl. 5 písm. c) nařízení č. 1071/2009, který byl v podstatě nahrazen čl. 1 bodem 3 nařízení 2020/1055, v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. f) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, rovněž abstraktně stanovil, že podniky musí mít nezbytné administrativní prostředky v provozovně umístěné v členském státě usazení, a to s příslušným technickým vybavením a zařízením.

1061 V tomto ohledu nelze přijmout argument Polské republiky, podle něhož je třeba rozlišovat mezi podmínkami týkajícími se „nezbytných administrativních prostředků“ a „příslušného technického vybavení a zařízení“ na jedné straně a podmínkami týkajícími se počtu vozidel a řidičů na straně druhé, neboť z hlediska řízení dopravců jsou rozhodující pouze posledně uvedené podmínky. I kdyby tomu tak bylo, nemůže tento argument zpochybnit posouzení, zda je čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, v souladu se zásadou právní jistoty.

1062 V důsledku toho musí být druhý žalobní důvod Polské republiky zamítnut jako neopodstatněný.

b) K porušení zásady proporcionality

1) Argumentace účastníků řízení

1063 Prvním žalobním důvodem směřujícím proti čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, Polská republika tvrdí, že toto ustanovení porušuje zásadu proporcionality.

1064 Na prvním místě tento členský stát tvrdí, že vzhledem k neexistenci řádného posouzení uvedeného ustanovení v části posouzení dopadů – dopady na usazování zůstávají důvody jeho zavedení nejasné, stejně jako cíle, které má toto ustanovení sledovat.

1065 Na druhém místě tento členský stát tvrdí, že ve srovnání s opatřeními stanovenými v čl. 1 bodě 6 písm. d) nařízení 2020/1054 a v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, povinnost uvedená v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, spočívající v tom, že dopravce musí mít obvykle a pravidelně k dispozici dostatečný počet řidičů a vozidel, představuje dodatečné opatření, jehož cílem je co nejtěsnější propojení řidičů a vozidel s provozovnou dotyčného dopravce, což má za následek další omezení mobility vozidel, která mají dopravci k dispozici.

1066 Taková povinnost je navíc svévolná. Nebyla zohledněna specifická povaha mezinárodní dopravy, která vyžaduje, aby vozidla a řidiči skutečně prováděli přepravu a nezůstávali k dispozici dotčenému dopravci v jeho provozovně. Tato povinnost se netýká existence řádného a trvalého usazení, ale upravuje způsob organizace dopravních činností.

1067 Aby dopravci splnili tuto povinnost, musí zvýšit četnost návratů vozidel a řidičů do své provozovny anebo rozšířit svůj vozový park a zvýšit počet řidičů. Obě tyto možnosti způsobují dopravcům značné náklady, což vede k úpadku mnoha z nich, zejména malých a středních podniků, nebo je nutí přenést své sídlo do členského státu nacházejícího se ve střední části Unie. Tyto závažné důsledky pro fungování těchto podniků však nebyly zohledněny v posouzení dopadů – dopady na usazování.

1068 Platnost unijního aktu navíc musí být posuzována s ohledem na informace, které měl unijní normotvůrce k dispozici ke dni přijetí daného právního předpisu. Článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, byl přijat v období hospodářské krize vyvolané pandemií covidu-19, ačkoli unijní normotvůrce měl k dispozici údaje o dopadu této krize na odvětví dopravy.

1069 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 1070 Na prvním místě je třeba zdůraznit, jak uvedl generální advokát v bodě 692 svého stanoviska, že návrh nařízení „o usazení“ obsahoval v čl. 1 bodě 3 písm. d) obdobné ustanovení, které v projednávané věci stanoví povinnost mít obvykle k dispozici dostatečný počet vozidel a řidičů, v rozsahu, v jakém stanovil vložení písmene e) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, podle něhož měli dopravci povinnost mít majetek a zaměstnávat zaměstnance úměrně činnosti provozovny, což jsou požadavky uvedené v souvislosti s opatřením 18 obsaženým v posouzení dopadů – dopady na usazování (část 1/2, s. 30 a 31 a část 2/2, s. 44). Unijnímu normotvůrci proto nelze vytýkat, že přijal čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, když údajně neměl k dispozici informace nezbytné k posouzení proporcionality tohoto ustanovení.
- 1071 Pokud jde zadruhé o proporcionality jako takovou čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, je třeba uvést, že jak vyplývá z bodu 6 odůvodnění nařízení 2020/1055, cílem tohoto ustanovení, na jehož základě je třeba posoudit jeho proporcionality, je bojovat proti jevu „schránkových společností“ tím, že se zajistí, aby podnikatelé v silniční dopravě usazení v členském státě byli v tomto státě skutečně a nepřetržitě přítomni a vykonávali odtud dopravní činnost. Toto ustanovení tak sleduje cíl obecného zájmu uznaný unijním právem, který se týká boje proti zneužívajícím praktikám, a zejména proti jednání spočívajícím ve vytváření čistě vykonstruovaných operací postrádajících hospodářskou podstatu [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. dubna 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, body 19 až 25; ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, body 51, 55, 57, 67 a 68, a ze dne 26. února 2019, X (Zprostředkovatelské společnosti usazené ve třetích zemích), C-135/17, EU:C:2019:136, bod 82].
- 1072 Ačkoli toto ustanovení za účelem dosažení tohoto cíle vyžaduje, aby měl dopravce obvykle a pravidelně k dispozici určitý počet vozidel, která splňují podmínky stanovené v odst. 1 písm. e), vloženém do článku 5 nařízení č. 1071/2009 čl. 1 bodem 3 nařízení 2020/1055, a řidiče, jejichž obvyklou základnou je provozovna v členském státě usazení, nevyžaduje, na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, pravidelnou přítomnost těchto vozidel a řidičů v této provozovně, nebo dokonce v dotčeném členském státě.
- 1073 Tento výklad potvrzuje skutečnost, že čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, stanoví, že počet vozidel a řidičů, jejichž základnou je provozovna dotčeného dopravce, musí být přiměřený objemu přeprav, které podnik vykonává, což předpokládá, že tyto přepravy jsou prováděny těmito řidiči a za použití těchto vozidel. Z toho vyplývá, že vozidla a řidiči uvedení v tomto ustanovení musí být nutně schopni se přesouvat a opouštět provozovnu tohoto dopravce.
- 1074 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, dodržování opatření stanoveného v čl. 1 bodě 3 nařízení 2020/1055, v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, samo o sobě nevyžaduje, aby dotčený dopravce organizoval častější návraty řidičů a vozidel do své provozovny, jelikož tyto povinnosti vyplývají z jiných ustanovení unijního práva, konkrétně z čl. 1 bodu 6 písm. d) nařízení 2020/1054, jehož legalita nebyla zpochybněna žádným z žalobních

důvodů směřujících proti němu, a z čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž do článku 5 nařízení č. 1071/2009 vkládá odst. 1 písm. b), který musí být zrušen, jak je uvedeno v bodě 738 tohoto rozsudku.

- 1075 Z toho vyplývá, že povinnost mít obvykle a pravidelně k dispozici určitý počet vozidel a řidičů, jejichž obvyklou základnou je provozovna v členském státě usazení dotyčného dopravce, nelze vykládat tak, že vyžaduje pravidelnou přítomnost těchto vozidel a řidičů v této provozovně.
- 1076 Ve zbývajících částech je třeba připomenout, že z důvodů uvedených v bodě 857 tohoto rozsudku jsou argumenty Polské republiky založené na dopadu pandemie covidu-19 pro účely posouzení legality nařízení 2020/1055 irelevantní.
- 1077 V důsledku toho musí být první žalobní důvod uplatněný Polskou republikou zamítnut jako neopodstatněný v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v části, v níž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009.

c) K porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny

1) Argumentace účastníků řízení

- 1078 Svým žalobním důvodem, který je společný všem napadeným ustanovením nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 1 bodu 3 tohoto nařízení v části, v níž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, Polská republika tvrdí, že přijetím tohoto ustanovení unijní normotvůrce porušil článek 11 SFEU a článek 37 Listiny.
- 1079 Na podporu tohoto žalobního důvodu se tento členský stát dovolává stejných argumentů, které jsou v podstatě uvedeny v bodech 990 až 1002 tohoto rozsudku. Tvrdí, že unijní normotvůrce nezkoumal dopad povinnosti stanovené v tomto ustanovení mít obvykle a pravidelně k dispozici určitý počet vozidel a řidičů, jejichž obvyklou základnou je provozovna v členském státě usazení, ačkoli tato povinnost má závažné důsledky pro životní prostředí, neboť vede k dodatečným jízdám těžkých nákladních vozidel, včetně jízd prázdnými vozidly, což vede ke zvýšení emisí CO₂ a látek znečišťujících ovzduší.
- 1080 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 1081 Vzhledem k tomu, že Polská republika ve svém žalobním důvodu společném pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 1 bodu 3 tohoto nařízení v části, v níž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, uvádí ve vztahu k tomuto ustanovení stejné argumenty jako proti ostatním napadeným opatřením nařízení 2020/1055, jsou na povinnost stanovenou v posledně uvedeném ustanovení použitelné úvahy uvedené v bodech 1011 až 1030 tohoto rozsudku.
- 1082 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, a jak bylo zdůrazněno v bodě 1074 tohoto rozsudku, čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, nevyžaduje navrácení vozidel do provozovny dotčeného dopravce. Z toho vyplývá,

že tento členský stát nepředložil žádné důkazy, které by konkrétně potvrzovaly, že toto ustanovení má významné negativní účinky na životní prostředí, které by mohly vést k porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.

- 1083 V důsledku toho je třeba žalobní důvod Polské republiky, který je společný všem napadeným ustanovením nařízení 2020/1055, v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 1 odst. 3 tohoto nařízení v části, v níž vkládá odst. 1 písm. g) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, zamítnout jako nepodstatný.
- 1084 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti musí být žaloba Polské republiky (věc C-554/20) znějící na zrušení tohoto ustanovení zamítnuta.

5. K článku 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055

- 1085 Na podporu své žaloby (věc C-554/20), kterou se domáhá zrušení čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055, uplatňuje Polská republika čtyři žalobní důvody vycházející zprv z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU, zadruhé z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, zatřetí z porušení článku 94 SFEU a pokud jde o žalobní důvod společný pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055, v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 5 písm. b) tohoto nařízení, porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny.

a) K porušení zásady proporcionality

1) Argumentace účastníků řízení

- 1086 Svým prvním žalobním důvodem Polská republika tvrdí, že čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055, kterým se do článku 10 nařízení č. 1072/2009 vkládá odstavec 7, není v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady proporcionality.
- 1087 Na prvním místě se tento členský stát domnívá, že čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 se neřídí objektivními kritérii. Bod 22 odůvodnění tohoto nařízení odůvodňuje toto ustanovení snahou čelit nekalým praktikám, které mohou vést k „sociálnímu dumpingu“ a ohrozit dodržování právní úpravy kabotáže. Pojem „sociální dumping“ však nebyl definován a může vést ke zneužití. Tak je tomu v projednávané věci. Neexistují totiž žádné objektivní důkazy, které by naznačovaly, že rozdíly v hospodářském rozvoji mezi členskými státy a z nich vyplývající rozdíly ve mzdách představují „sociální dumping“.
- 1088 Kromě toho čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 ponechává členským státům značný manévrovací prostor, pokud jde o možnost zkrátit délku čekací doby. Členské státy nacházející se ve střední části Unie by tak mohly být vedeny k zobecnění omezení tohoto typu a k dalšímu zpřísnění podmínek kabotáže stanovených v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055, které jsou již nyní nepřiměřené, jak vyplývá z argumentace Polské republiky uvedené v podstatě v bodech 765 až 801 tohoto rozsudku.
- 1089 Kromě toho nebyl čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 předmětem posouzení dopadů. Toto opomenutí unijního normotvůrce přezkoumat přiměřenost tohoto ustanovení představuje z důvodů uvedených Polskou republikou v souvislosti s povinností navrátit vozidla, jak jsou v podstatě uvedeny v bodech 691 až 706 tohoto rozsudku, porušení zásady proporcionality.

- 1090 Na druhém místě tím, že unijní normotvůrce svévolně označil poskytování služeb dopravci z členských států s nižší úrovní hospodářského rozvoje za „sociální dumping“, nezohlednil zásadní negativní důsledky omezení kabotáže v rámci kombinované dopravy, ačkoli kabotáž umožňuje dopravcům snížit počet jízd prázdnými vozidly a optimalizovat provoz vozového parku.
- 1091 Na třetím místě čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 porušuje zásadu proporcionality s ohledem na vztah mezi zátěží uloženou dopravcům a sledovaným cílem. Potřeba boje proti „sociálnímu dumpingu“ neodůvodňuje omezení svobody dopravců poskytovat kabotážní služby.
- 1092 Především unijní normotvůrce nezohlednil skutečnost, že odvětví mezinárodní silniční dopravy tvoří především malé a střední podniky. V tomto ohledu se Polská republika dovolává argumentů směřujících proti povinnosti navrátit vozidla a proti čekací době. Tento členský stát tedy tvrdí, že dopad zvýšení provozních nákladů vyplývající z čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 ovlivní ziskovost těchto podniků a povede k úpadku některých z nich. Dále tento členský stát tvrdí, že toto zvýšení provozních nákladů bude mít pravděpodobně za následek zvýšení cen zboží, což by mohlo mít vážné dopady na hospodářství Unie. Polská republika konečně tvrdí, že nebyla zohledněna hospodářská situace dopravců usazených v členských státech na okraji Unie.
- 1093 Studie o omezení kabotáže v kombinované dopravě potvrdila negativní účinky čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055.
- 1094 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 1095 Článek 4 směrnice 92/106 umožňuje dopravcům provádět v rámci kombinované dopravy mezi členskými státy, tj. dopravy, která kombinuje silniční a jiné druhy dopravy, jako je železniční, vnitrozemská vodní a námořní doprava, počáteční nebo konečné úseky silniční nákladní dopravy, které jsou nedílnou součástí takové dopravy a které jsou vyňaty z uplatňování pravidel kabotáže.
- 1096 Článek 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 do článku 10 nařízení č. 1072/2009 vkládá odstavec 7, který stanoví, že „členské státy [mohou], je-li to nutné, aby se zabránilo zneužívání uvedeného [článku 4 směrnice 92/106] poskytováním neomezených a nepřetržitých služeb na počátečních nebo konečných silničních úsecích v hostitelském členském státě, které jsou součástí kombinované dopravy mezi členskými státy, stanovit, že se článek 8 tohoto nařízení vztahuje na podnikatele v silniční nákladní dopravě, pokud takový počáteční nebo konečný úsek silniční dopravy v daném členském státě zajišťují“.
- 1097 V odstavci 7 se dále uvádí, že „[p]okud jde o tyto úseky silniční dopravy, členské státy mohou stanovit lhůtu, která je delší než sedmidenní lhůta uvedená v čl. 8 odst. 2 [nařízení č. 1072/2009] a kratší než čtyřdenní lhůta uvedená v čl. 8 odst. 2a tohoto nařízení“. Odstavec 7 rovněž stanoví, že „[č]lenské státy, které využijí odchylky stanovené v tomto odstavci, to oznámí Komisi před tím, než svá příslušná vnitrostátní opatření uplatní“, „[p]řezkoumají tato opatření alespoň každých pět let“, „o výsledcích přezkumu informují Komisi“ a „[r]ovněž tato opatření, včetně délek zmíněných období, transparentním způsobem zveřejní“.
- 1098 Článek 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 tak dává členským státům možnost, aby zabránily zneužívání výjimky stanovené v článku 4 směrnice 92/106, stanovit odchylně od této výjimky použití pravidel kabotáže stanovených v článku 8 nařízení č. 1072/2009 ve znění nařízení 2020/1055 na počáteční nebo konečné úseky silniční nákladní dopravy uskutečněné na jejich

území v rámci kombinované dopravy, a zároveň tyto členské státy zmocňuje, aby toto uplatňování zpružnily prodloužením povolené doby kabotáže a zkrácením čekací doby v rámci takové kombinované dopravy.

- 1099 Vzhledem k tomu je třeba na prvním místě konstatovat, že jak Parlament a Rada uvedly, aniž to Polská republika zpochybňovala, posouzení dopadů, které je přiloženo k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/106/EHS o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované přepravy zboží mezi členskými státy [SWD(2017) 362 final, s. 25] poukázalo na obtíže vyplývající ze zneužívání výjimky z pravidel kabotáže v souvislosti s kombinovanou dopravou, která je stanovena v článku 4 směrnice 92/106. Bylo zejména stanoveno, že tato výjimka, která umožnila rozvoj mezinárodní intermodální dopravy, by měla být zachována, ale neměla by být využívána k obcházení pravidel kabotáže.
- 1100 Je třeba rovněž poznamenat, že toto posouzení dopadů (s. 16 a 17) zohlednilo důsledky, které by mělo úplné zrušení výjimky stanovené v článku 4 směrnice 92/106.
- 1101 Za těchto okolností nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že přijal čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055, když údajně neměl k dispozici informace nezbytné k posouzení proporcionality tohoto ustanovení.
- 1102 Pokud jde na druhém místě o proporcionalitu čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055, je třeba, pokud jde o cíl sledovaný tímto ustanovením, ve světle kterého je třeba tuto proporcionalitu zkoumat, uvést, že, jak sice tvrdí Polská republika, odkaz na „sociální dumping“ se objevuje v bodě 22 odůvodnění nařízení 2020/1055, a to v rámci možných důsledků nekalých praktik, které byly zjištěny v odvětví kombinované dopravy.
- 1103 Boj proti „sociálnímu dumpingu“ však není hlavním cílem tohoto ustanovení. Jak totiž vyplývá z jeho samotného znění vykládaného ve světle bodu 22 odůvodnění účelem tohoto ustanovení je zabránit zneužití článku 4 směrnice 92/106, které má za cíl obcházení dočasné povahy kabotáže a umožnit nepřetržitou přítomnost vozidel v jiném členském státě, než je stát usazení dopravce.
- 1104 Pokud jde o údajnou nepřiměřenost čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 s ohledem na tento cíl, je třeba na úvod poznamenat, že Polská republika na podporu tohoto žalobního důvodu nepředložila žádný konkrétní argument. Tento členský stát opakuje argumenty uvedené ve svém prvním žalobním důvodu, vycházejícím z porušení zásady proporcionality, proti povinnosti týkající se vrácení vozidel.
- 1105 Argument Polské republiky, že čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 pravděpodobně povede k nárůstu jízd prázdnými vozidly a k obtížím při optimalizaci využití vozového parku, nemůže být úspěšný.
- 1106 Zaprvé využití možnosti stanovené v tomto ustanovení členským státem neznamenaá úplný zákaz provádění počátečních nebo konečných silničních úseků na jeho území v rámci kombinované dopravy, nýbrž stanovení rámce pro tyto silniční úseky uplatněním pravidel týkajících se kabotáže s možností zmírnění v podobě prodloužení doby trvání povolené kabotáže a zkrácení čekací doby.

- 1107 Zadruhé čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 na rozdíl od předpokladu, z něhož vychází Polská republika, nevyžaduje, aby bylo vozidlo navráceno do provozovny dopravce, a tudíž nebrání tomu, aby tento podnik v případě, že členský stát využije možnosti stanovené v tomto ustanovení, prováděl jiné přepravy než ty, které jsou uvedeny v tomto ustanovení, za účelem snížení počtu jízd prázdnými vozidly.
- 1108 Ve zbývajících částech, pokud jde o studii o omezení kabotáže v kombinované dopravě, která navazuje na přijetí nařízení 2020/1055, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být platnost unijního aktu posuzována ve vztahu ke skutečnostem, o kterých unijní normotvůrce věděl v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy (rozsudek ze dne 22. února 2022 Stichting Rookpreventie Jeugd a další, C-160/20, EU:C:2022:101, bod 67 a citovaná judikatura).
- 1109 Polská republika v každém případě neprokázala, jak je tato studie, která vychází z předpokladu, že režim kabotáže stanovený v článku 8 nařízení č. 1072/2009, zejména v odstavcích 2 a 2a tohoto článku, se v plném rozsahu vztahuje na kombinovanou dopravu ve všech členských státech, relevantní v projednávané věci.
- 1110 Jak Rada správně tvrdí, předpoklad uvedený v této studii představuje přísnější omezení výjimky stanovené v článku 4 směrnice 92/106 než opatření přijaté unijním normotvůrcem v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055.
- 1111 Především je důležité zdůraznit, že členské státy mohou využít možnosti stanovené v tomto ustanovení, „je-li to nutné, aby se zabránilo zneužívání [článku 4] poskytováním neomezených a nepřetržitých služeb na počátečních nebo konečných silničních úsecích v hostitelském členském státě, které jsou součástí kombinované dopravy“.
- 1112 Dále tím, že uvádí, že „členské státy mohou stanovit lhůtu, která je delší než sedmidenní lhůta uvedená v čl. 8 odst. 2 [nařízení č. 1072/2009] a kratší než čtyřdenní lhůta uvedená v čl. 8 odst. 2a tohoto nařízení“, nevyžaduje tato možnost, aby členské státy uplatňovaly režim kabotáže stanovený v nařízení č. 1072/2009 v plném rozsahu na kombinovanou dopravu, ale ponechává jim možnost uplatňovat tento režim pružněji.
- 1113 V tomto ohledu je třeba uvést, že se Polská republika dovolává nesprávného výkladu čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055, když tvrdí, že možnost, kterou mají členské státy podle tohoto ustanovení, stanovit kratší než čtyřdenní čekací dobu stanovenou v čl. 8 odst. 2a nařízení č. 1072/2009, umožňuje těmto členským státům přísněji upravit podmínky týkající se kabotáže, neboť zkrácením čekací doby mezi dvěma kabotážními cykly umožňuje členský stát uplatňující možnost stanovenou v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055 dopravcům provádět kabotáž v rámci kombinované dopravy na svém území častěji než při použití čekací doby stanovené v čl. 2 bodě 4 písm. a) nařízení 2020/1055.
- 1114 Konečně uplatňování možnosti stanovené v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055 podléhá kontrole, neboť členské státy, které ji chtějí využít, musí zejména informovat Komisi před uplatněním příslušných vnitrostátních opatření a nejméně jednou za pět let tato opatření přezkoumat a informovat Komisi o výsledcích tohoto přezkumu.
- 1115 Z výše uvedeného vyplývá, že Polská republika neprokázala nepřiměřenost čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 s ohledem na cíl sledovaný tímto ustanovením.
- 1116 V důsledku toho musí být první žalobní důvod Polské republiky zamítnut jako neopodstatněný.

b) K porušení čl. 91 odst. 2 a článku 94 SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 1117 Druhým a třetím žalobním důvodem směřujícím proti čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055, které je vhodné posoudit společně, Polská republika tvrdí, že toto ustanovení porušuje čl. 91 odst. 2 a článek 94 SFEU.
- 1118 V tomto ohledu tento členský stát opakuje argumenty směřující proti povinnosti týkající se navrácení vozidel a proti čekací době.
- 1119 Zprvé tento členský stát tvrdí, že unijní normotvůrce porušil čl. 91 odst. 2 SFEU, neboť tím, že nezohlednil situaci dopravců usazených v členských státech na okraji Unie, vede možnost stanovená v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055 týkající se kabotáže v rámci kombinované dopravy ke snížení životní úrovně a úrovně zaměstnanosti v některých regionech.
- 1120 Cílem směrnice 92/106 podle jejího třetího bodu odůvodnění je bojovat proti přetížení silnic a znečištění souvisejícímu se silniční dopravou. Tím, že unijní normotvůrce přijetím čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 omezil oblast působnosti směrnice 92/106, porušil rovněž čl. 91 odst. 2 SFEU, neboť nepřihlédl k negativnímu dopadu čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 na využití dopravních zařízení. Zvýšení počtu jízd prázdnými vozidly a větší obtíže při provádění kombinované dopravy nevyhnutelně vedou ke zvýšení provozu na silniční infrastruktuře, a v důsledku toho ke zhoršení jejího stavu.
- 1121 Zadruhé Polská republika tvrdí, že unijní normotvůrce tím, že zavedl dodatečná omezení kabotáže, porušil článek 94 SFEU, neboť nepřihlédl k situaci dopravců, zejména těch z členských států nacházejících se na okraji Unie, a malých a středních podniků. Nevzal v úvahu ani skutečnost, že hospodářská krize vyvolaná pandemií covidu-19, která měla obzvláště negativní dopady na odvětví silniční dopravy, situaci dopravců ještě více ztížila.
- 1122 Kromě toho odkaz na „sociální dumping“, který má odůvodnit čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055, ukazuje, že není zohledněna situace dopravců z členských států na okraji Unie. Snaha zajistit absolutní rovnost podmínek hospodářské soutěže mezi dopravci ve všech členských státech je v rozporu se samotným pojmem „hospodářská soutěž“. Rozdíly v produktivitě a hospodářském rozvoji, které se v konečném důsledku odrážejí v rozdílných mzdách, představují hnací sílu obchodu v konkurenčním prostředí. Snaha omezit účast dopravců usazených v méně rozvinutých členských státech na poskytování kabotážních služeb je tedy projevem nezohlednění hospodářské situace těchto podniků z hlediska práva hospodářské soutěže.
- 1123 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

- 1124 Na prvním místě je třeba připomenout, že jak je uvedeno v bodech 935 až 940 tohoto rozsudku, je třeba dodržet čl. 91 odst. 2 SFEU, který ukládá unijnímu normotvůrci, aby při přijímání takových opatření, jako je opatření stanovené v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055, přihlédl k vážným škodlivým účinkům na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, jakož i na využití dopravních zařízení, v podstatě odráží povinnost unijního normotvůrce jednat v souladu

se zásadou proporcionality tím, že přijme opatření, která jsou vhodná k dosažení sledovaného cíle, která zjevně nepřekračují rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, a která jsou s ohledem na tento cíl přiměřená.

- 1125 Jak však bylo uvedeno v bodě 1116 tohoto rozsudku, argumenty předložené Polskou republikou vycházející z porušení zásady proporcionality prostřednictvím čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 neumožňují konstatovat, že unijní normotvůrce tuto zásadu porušil.
- 1126 Kromě toho, že žalobní argumenty vznesené v rámci přezkumu údajného porušení zásady proporcionality byly zamítnuty, nepředložil tento členský stát na podporu tohoto žalobního důvodu vycházejícího z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU žádné další důkazy, které by mohly prokázat, že možnost stanovená v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055 měla vážný dopad na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na využití dopravních zařízení, k čemuž unijní normotvůrce v rozporu s čl. 91 odst. 2 SFEU při zavedení této možnosti nepřihlédl.
- 1127 Zaprvé, pokud jde o dopad na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, Polská republika nepředkládá žádné argumenty specifické pro tuto možnost, ale stejně jako v případě výtek proti čekací době odkazuje na své argumenty týkající se povinnosti vrácení vozidel, což vede k dalším jízdám, aniž by vysvětlila, jak se důsledky této povinnosti vztahují i na tuto možnost.
- 1128 Argumentaci Polské republiky týkající se úrovně zaměstnanosti je proto třeba považovat za spekulativní, jelikož nejsou k dispozici žádné konkrétní důkazy, které by mohly prokázat její opodstatněnost.
- 1129 Zadruhé argumentace Polské republiky, že čl. 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 povede ke zhoršení dopravních zařízení a infrastruktury v důsledku zvýšení počtu jízd prázdnými vozidly a nahrazení výlučně silniční dopravy kombinovanou dopravou, rovněž nemůže být úspěšná, a to z důvodů uvedených v bodech 1106 a 1107 tohoto rozsudku. Tato argumentace je navíc částečně založena na předpokladu, že možnost stanovená v tomto ustanovení by byla zavedena současně ve značném počtu členských států, což však nelze předpokládat.
- 1130 Pokud jde na druhém místě o argumenty vycházející z údajného porušení článku 94 SFEU, postačí připomenout, že toto ustanovení, podle něhož veškerá opatření „v oblasti cen a podmínek dopravy“ učiněná v rámci Smluv musí přihlížet k hospodářské situaci dopravců, je v projednávané věci irelevantní. Článek 2 bod 5 písm. b) nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž stanoví možnost použití článku 8 nařízení č. 1072/2009 v souvislosti s kombinovanou dopravou, neupravuje ceny ani podmínky přepravy zboží či cestujících, ale stanoví možnost, aby členské státy s cílem zabránit zneužívání upravily postupy, kterými se provádějí počáteční nebo konečné úseky silniční dopravy, které jsou nedílnou součástí takové kombinované dopravy.
- 1131 Druhý a třetí žalobní důvod uplatněný Polskou republikou proti čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 musí být proto zamítnuty jako neopodstatněné.

c) K porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny

1) Argumentace účastníků řízení

- 1132 Polská republika ve svém žalobním důvodu společném pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 5 písm. b) tohoto nařízení, tvrdí, že přijetím tohoto ustanovení unijní normotvůrce porušil článek 11 SFEU a článek 37 Listiny.
- 1133 V rámci tohoto žalobního důvodu uvádí tento členský stát v souvislosti s čl. 2 bodem 5 písm. b) stejné argumenty, které jsou v podstatě uvedeny v bodech 990 až 1002 tohoto rozsudku, a tvrdí, že unijní normotvůrce neprovedl odpovídající analýzu závažných důsledků tohoto ustanovení pro životní prostředí z důvodu dodatečných jízd těžkých nákladních vozidel, včetně jízd prázdnými vozidly, které toto ustanovení vyvolává a které by vedly ke zvýšení emisí CO₂ a látek znečišťujících ovzduší.
- 1134 Polská republika dále uvádí, že studie o omezení kabotáže v kombinované dopravě potvrzuje negativní dopady opatření stanoveného v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055 na životní prostředí v rámci kombinované dopravy a skutečnost, že toto opatření je v rozporu s cíli Zelené dohody.
- 1135 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 1136 Vzhledem k tomu, že Polská republika v rámci svého žalobního důvodu společného všem napadeným ustanovením nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž směřuje proti čl. 2 bodu 5 písm. b) tohoto nařízení, uvádí ve vztahu k tomuto ustanovení stejné argumenty jako tento členský stát proti ostatním napadeným ustanovením nařízení 2020/1055, použijí se úvahy uvedené v bodech 1011 až 1030 tohoto rozsudku na možnost stanovenou v tomto ustanovení.
- 1137 Pokud jde o zbývající část, je třeba z důvodů uvedených v bodech 1106, 1107 a 1129 tohoto rozsudku odmítnout tvrzení Polské republiky, že tato možnost povede k dodatečným jízdám v takovém rozsahu, že bude mít významné negativní účinky na životní prostředí, které mohou představovat porušení požadavků článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.
- 1138 Pokud jde o studii o omezení kabotáže v kombinované dopravě, vychází tato studie, jak je uvedeno v bodech 1110 až 1114 tohoto rozsudku, z předpokladu, který představuje přísnější omezení použití článku 4 směrnice 92/106, než je rozsah možnosti stanovené unijním normotvůrcem v čl. 2 bodě 5 písm. b) nařízení 2020/1055.
- 1139 V důsledku toho musí být žalobní důvod Polské republiky společný pro všechna napadená ustanovení nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž směřuje proti jeho čl. 2 bodu 5 písm. b), zamítnut jako neopodstatněný.
- 1140 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti musí být žaloba Polské republiky (věc C-554/20) znějící na zrušení čl. 2 bodu 5 písm. b) nařízení 2020/1055 zamítnuta.

6. Závěr k nařízení 2020/1055

- 1141 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že je třeba vyhovět žalobám Litevské republiky (věc C-542/20), Bulharské republiky (věc C-545/20), Rumunska (věc C-547/20), Kyprské republiky (věc C-550/20) a Maďarska (věc C-551/20), Republiky Malta (věc C-552/20) a Polské republiky (věc C-554/20) v rozsahu, v němž se domáhají zrušení čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v části, v níž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, a ve zbývajícím rozsahu je zamítnout.

C. Ke směrnici 2020/1057

- 1142 Litevská republika (věc C-541/20), Rumunsko (věc C-548/20), Maďarsko (věc C-551/20) a Polská republika (věc C-555/20) se domáhají zrušení některých ustanovení směrnice 2020/1057 nebo podpůrně zrušení této směrnice v plném rozsahu. Bulharská republika (věc C-544/20) a Kyprská republika (věc C-550/20) se domáhají zrušení této směrnice v plném rozsahu.
- 1143 Na prvním místě žaloby podané Litevskou republikou, Rumunskem, Maďarskem a Polskou republikou zní na zrušení článku 1 směrnice 2020/1057 nebo některých ustanovení odstavců 3 až 7 tohoto článku (dále jen „napadená ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057“) 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 96/71. Pokud jde o žaloby podané Bulharskou republikou a Kyprskou republikou, přestože se domáhají zrušení směrnice 2020/1057 v plném rozsahu, uvádějí na podporu těchto žalob rovněž důvody a argumenty, které se týkají pouze ustanovení článku 1 této směrnice, a zejména odstavců 3 a 4 tohoto článku.
- 1144 Na druhém místě žaloba podaná Polskou republikou směřuje rovněž ke zrušení čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057 v rozsahu, v němž stanoví lhůtu pro provedení této směrnice.

1. Přehled žalobních důvodů

- 1145 Litevská republika na podporu návrhového žádání uvedeného ve své žalobě a znějícího na zrušení čl. 1 odst. 3 a 7 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně této směrnice v plném rozsahu (věc C-541/20) uvádí tři žalobní důvody vycházející zaprvé z porušení obecné zásady zákazu diskriminace zakotvené v článku 20 Listiny, zadruhé zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a zatřetí zásady „rádného legislativního postupu“. Je nicméně třeba připomenout, že na jednání, jak již bylo uvedeno v bodě 68 tohoto rozsudku, vzal tento členský stát zpět svůj návrh znějící na zrušení čl. 1 bodu 7 směrnice 2020/1057 týkající se kabotáže.
- 1146 Bulharská republika a Kyprská republika se na podporu svých žalob znějících na zrušení směrnice 2020/1057 v plném rozsahu (věci C-544/20 a C-550/20) dovolávají pěti do značné míry se překrývajících žalobních důvodů, které se v podstatě týkají čl. 1 odst. 3 a 4 této směrnice. První žalobní důvod vychází z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a v článku 1 Protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality. Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace zakotvených v článku 18 SFEU a v člancích 20 a 21 Listiny, zásady rovnosti členských států před Smlouvami zakotvené v čl. 4 odst. 2 SEU a „v rozsahu, v němž to Soudní dvůr považuje za nezbytné“, čl. 95 odst. 1 SFEU. Třetí žalobní důvod vychází z porušení čl. 91 odst. 1 SFEU. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení

článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU. Pátý žalobní důvod vychází z porušení článků 34 a 35 SFEU (první část) a z porušení čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU, podpůrně z porušení článku 56 SFEU (druhá část).

- 1147 Na podporu své žaloby znějící na zrušení čl. 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně této směrnice v plném rozsahu (věc C-548/20) uvádí Rumunsko dva žalobní důvody vycházející jednak z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a jednak ze zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvené v článku 18 SFEU.
- 1148 Na podporu návrhového žádání uvedeného ve své žalobě a znějícího na zrušení článku 1 směrnice 2020/1057 (věc C-551/20) Maďarsko uvádí jediný žalobní důvod vycházející z porušení čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71. Na podporu návrhového žádání uvedeného v této žalobě podpůrně a znějícího na zrušení čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057 Maďarsko uvádí dva žalobní důvody, z nichž první vychází ze zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality a druhý z porušení zásady zákazu diskriminace.
- 1149 Na podporu návrhového žádání uvedeného ve své žalobě a znějícího na zrušení čl. 1 odst. 3, 4, 6 a 7 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně této směrnice v plném rozsahu (věc C-555/20) Polská republika uvádí čtyři žalobní důvody vycházející zaprvé z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU, zadruhé čl. 91 odst. 2 SFEU, zatřetí článku 94 SFEU a začtvrté článku 11 SFEU a článku 37 Listiny. Na podporu návrhového žádání uvedeného v této žalobě a znějícího na zrušení čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057 nebo podpůrně této směrnice v plném rozsahu Polská republika uvádí tři žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení zásady právní jistoty, druhý z porušení zásady proporcionality zakotvené v čl. 5 odst. 4 SEU a třetí z porušení článku 94 SFEU.
- 1150 Po shrnutí unijní právní úpravy vztahující se na vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy a po uvedení různých druhů silniční dopravy uvedených v článku 1 směrnice 2020/1057 je vhodné postupně přezkoumat návrhová žádání znějící na zrušení uvedeného článku 1 nebo některých jeho ustanovení, jakož i čl. 9 odst. 1 této směrnice.

2. K unijní právní úpravě vztahující se na vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy

- 1151 Úvodem je třeba připomenout, že jak vyplývá z čl. 1 odst. 1, účelem směrnice 96/71 je zajistit ochranu vyslaných pracovníků po dobu jejich vyslání v souvislosti s volným pohybem služeb tím, že stanoví závazná ustanovení týkající se pracovních podmínek a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků. Pro účely této směrnice je vyslaný pracovník definován v čl. 2 odst. 1 jako pracovník, který po omezenou dobu vykonává práci na území jiného členského státu než státu, ve kterém obvykle pracuje. Podle čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice jsou členské státy povinny zajistit, aby podniky zaručovaly pracovníkům, kteří jsou vysláni na jejich území, na základě rovného zacházení pracovní podmínky v členském státě, na jehož území je práce vykonávána, týkající se záležitostí uvedených v tomto ustanovení, mezi něž patří v písmenech b) a c) minimální délka dovolené za kalendářní rok a odměna.
- 1152 Jak již Soudní dvůr rozhodl, s výjimkou poskytování služeb, na kterém se podílejí posádky obchodního loďstva, se směrnice 96/71 v zásadě vztahuje na jakékoliv nadnárodní poskytování služeb, při němž dochází k vysílání pracovníků, a to bez ohledu na hospodářské odvětví, do kterého takové poskytování služeb spadá, a vztahuje se tedy i na nadnárodní poskytování služeb v odvětví silniční dopravy (rozsudek ze dne 1. prosince 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, bod 33).

- 1153 Směrnice 2020/1057 se týká dvou hlavních oblastí, jak vyplývá z jejího názvu. Zprvé stanoví zvláštní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnice 96/71 a 2014/67. Zadruhé mění směrnici 2006/22, pokud jde o požadavky na prosazování, a nařízení č. 1024/2012. Žalující členské státy, které se domáhají zrušení směrnice 2020/1057 nebo její části, se ve svých žalobách zaměřují na první z těchto dvou témat.
- 1154 V tomto ohledu, jak vyplývá ze znění odstavce 1, stanoví článek 1 směrnice 2020/1057 mimo jiné zvláštní pravidla týkající se vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy. Podle bodu 1 odůvodnění této směrnice je cílem zavedení těchto zvláštních pravidel zajistit jednak přiměřené pracovní podmínky a sociální ochranu pro řidiče a jednak vhodné podmínky pro obchod a spravedlivou hospodářskou soutěž pro podnikatele v silniční dopravě s cílem vytvořit bezpečné, účinné a společensky odpovědné odvětví silniční dopravy. Z tohoto bodu odůvodnění rovněž vyplývá, že vzhledem k vysoké míře mobility pracovní síly v odvětví silniční dopravy se unijní normotvůrce zavedením takových zvláštních pravidel snažil zajistit rovnováhu mezi svobodou podnikatelů v silniční dopravě poskytovat přeshraniční služby, volným pohybem zboží, přiměřenými pracovními podmínkami a sociální ochranou řidičů.
- 1155 Jak vyplývá z bodu 8 odůvodnění směrnice 2020/1057, vzhledem k vysoce mobilní povaze odvětví dopravy nebývají řidiči obvykle vysíláni do jiného členského státu na základě smluv o poskytování služeb na dlouhou dobu. Proto odvětvová pravidla stanovená touto směrnicí, jak je rovněž zdůrazněno v bodech 2 a 3 odůvodnění této směrnice, aby se za těchto zvláštních podmínek zajistilo založení volného pohybu služeb v silniční dopravě na spravedlivé hospodářské soutěži mezi podnikateli v silniční dopravě, a tudíž bezproblémové fungování vnitřního trhu, upřesňují okolnosti, za nichž se na řidiče vztahují nebo nevztahují pravidla pro vysílání pracovníků stanovená směrnicí 96/71.
- 1156 Z bodu 9 odůvodnění směrnice 2020/1057 vyplývá, že se unijní normotvůrce rozhodl založit tato odvětvová pravidla na existenci dostatečné vazby mezi řidičem a poskytovanou službou a územím hostitelského členského státu a pro usnadnění prosazování těchto pravidel rozlišovat mezi jednotlivými druhy přeprav podle míry jejich spojení s územím hostitelského členského státu.
- 1157 Článek 1 směrnice tak v odstavcích 3 až 7 ve světle bodů 7 až 13 odůvodnění uvedené směrnice rozlišuje pět druhů mezinárodní silniční dopravy, a to dvoustrannou přepravu, jinou než dvoustrannou přepravu (dále jen „třetizemní přeprava“), tranzit, kombinovanou přepravu a kabotáž.
- 1158 Pokud jde na prvním místě o dvoustrannou přepravu, jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění směrnice 2020/1057, jedná se o přepravu z členského státu, kde je podnikatel v silniční dopravě usazen, na území jiného členského státu nebo třetí země, anebo naopak o přepravu z členského státu nebo třetí země do členského státu, kde je podnikatel v silniční dopravě usazen.
- 1159 Z článku 1 odst. 3 prvního pododstavce a čl. 1 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 2020/1057 vyplývá, že bez ohledu na čl. 2 odst. 1 směrnice 96/71, pokud řidič provádí dvoustrannou přepravu zboží nebo cestujících, není pro účely směrnice 96/71 považován za vyslaného. Článek 1 odst. 3 třetí až pátý pododstavec a čl. 1 odst. 4 třetí a čtvrtý pododstavec směrnice 2020/1057 rovněž stanoví výjimky pro další činnosti, a to jak pro dvoustrannou přepravu zboží, tak pro dvoustrannou přepravu cestujících.

- 1160 Pokud jde na druhé straně o třetizemní přepravu, z bodu 13 odůvodnění směrnice 2020/1057 vyplývá, že tyto přepravy se vyznačují tím, že řidič vykonává mezinárodní přepravu mimo členský stát usazení vysílajícího podniku. Jedná se tedy o přepravu prováděnou z jiného členského státu, než je členský stát, ve kterém je podnik usazen, nebo ze třetí země na území jiného členského státu, který je rovněž odlišný od členského státu, ve kterém je podnik usazen, nebo na území třetí země. Z tohoto bodu odůvodnění rovněž vyplývá, že v těchto případech jsou zvláštní odvětvová pravidla vyžadována pouze pro správní požadavky a kontrolní opatření.
- 1161 Pokud jde na třetím místě o tranzit, ten spočívá, jak je uvedeno v bodě 11 odůvodnění směrnice 2020/1057, v tom, že řidič daným členským státem projíždí, aniž by provedl nakládku či vykládku zboží nebo nástup či výstup cestujících. Podle čl. 1 odst. 5 této směrnice se řidič při tranzitu na území členského státu nepovažuje pro účely směrnice 96/71 za vyslaného.
- 1162 Pokud jde na čtvrtém místě o kombinovanou přepravu, ta je definována v čl. 1 druhém pododstavci směrnice 92/106, na kterou směrnice 2020/1057 výslovně odkazuje, jako přeprava 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. Článek 1 odst. 6 směrnice 2020/1057 stanoví, že bez ohledu na čl. 2 odst. 1 směrnice 96/71 se řidič nepovažuje za vyslaného, když vykonává počáteční nebo konečný silniční úsek kombinované přepravy, jestliže se tento úsek sám o sobě skládá z dvoustranné přepravy.
- 1163 Pokud jde na pátém místě o kabotáž, čl. 2 bod 6 nařízení č. 1072/2009 ve světle bodu 15 odůvodnění tohoto nařízení ji definuje jako službu, kterou podnikatelé v silniční nákladní dopravě poskytují v členském státě, v němž nejsou usazení, a uvádí, že by tato přeprava neměla být zakázána, pokud se neprovádí způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v tomto členském státě. V článku 1 odst. 7 směrnice 2020/1057 se uvádí, že pokud řidič provádí takovou přepravu, považuje se za vyslaného podle směrnice 96/71.

3. K článku 1 směrnice 2020/1057

- 1164 Litevská republika (věc C-541/20), Bulharská republika (věc C-544/20), Rumunsko (věc C-548/20), Kyprská republika (věc C-550/20), Maďarsko (věc C-551/20) a Polská republika (věc C-555/20) se na podporu svých žalob znějících na zrušení článku 1 směrnice 2020/1057 nebo některých ustanovení jejích odstavců 3 až 7, dovolávají v podstatě porušení:
- článku 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71 (jediný žalobní důvod Maďarska);
 - zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace (první žalobní důvod Litevské republiky, druhý žalobní důvod Bulharské republiky, druhý žalobní důvod Rumunska, druhý žalobní důvod Kyprské republiky a druhý žalobní důvod Maďarska uplatněný podpůrně);
 - zásady proporcionality (druhý a třetí žalobní důvod Litevské republiky, první žalobní důvod Bulharské republiky, první žalobní důvod Rumunska, první žalobní důvod Kyprské republiky, první žalobní důvod Maďarska uplatněný podpůrně a první žalobní důvod Polské republiky);
 - unijních pravidel v oblasti společné dopravní politiky stanovených jednak v čl. 91 odst. 1 SFEU (třetí žalobní důvody Bulharské republiky a Kyprské republiky) a jednak v článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, v čl. 91 odst. 2 SFEU a v článku 94 SFEU (čtvrtý žalobní důvod Bulharské republiky, druhý žalobní důvod Polské republiky ve vztahu k čl. 91 odst. 2 SFEU,

třetí žalobní důvod Polské republiky ve vztahu k článku 94 SFEU a čtvrtý žalobní důvod Kyperské republiky);

- volného pohybu zboží podle článků 34 a 35 SFEU (první část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a Kyperské republiky);
- volného pohybu služeb podle čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU nebo podpůrně podle článku 56 SFEU (druhá část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a Kyperské republiky) a
- unijních pravidel v oblasti ochrany životního prostředí stanovených v článku 11 SFEU a článku 37 Listiny (čtvrtý žalobní důvod Polské republiky).

1165 Žalobní důvody proti článku 1 směrnice 2020/1057 je třeba přezkoumat v tomto pořadí a ve stejném seskupení.

a) K porušení čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71

1) Argumentace účastníků řízení

1166 Ve svém jediném hlavním žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že článek 1 směrnice 2020/1057 porušuje čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71 z toho důvodu, že řidiči vykonávající mezinárodní silniční dopravu obecně nespádají do působnosti této směrnice s ohledem na zvláštní povahu činnosti, kterou vykonávají.

1167 Na prvním místě lze podle čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71, na který odkazuje směrnice 2020/1057 v čl. 1 odst. 2, uvažovat o použitelnosti režimu vysílání na řidiče vykonávající činnost v mezinárodní silniční dopravě pouze v případě, že existuje smlouva uzavřená mezi podnikem vysílajícím pracovníky a stranou, pro kterou jsou služby určeny. Ačkoli je taková smlouva v kontextu přepravních smluv neobvyklá, směrnice 2020/1057 pro účely použití pravidel o vysílání nevyžaduje, aby taková smlouva byla uzavřena mezi vysílajícím a přijímajícím podnikem. Stačí, aby řidič překročil státní hranici.

1168 Na druhém místě, vysílání ve smyslu směrnice 96/71 je úzce spojeno s poskytováním služeb zaměstnavatelem v hostitelském členském státě. V souvislosti s přepravní činností se však neklade důraz na službu poskytovanou řidičem, ale na přepravu zboží mezi členskými státy. Nejedná se tedy o činnost takového druhu, která by odůvodňovala použití pravidel pro vysílání stanovených ve směrnici 96/71. Tento argument je navíc podpořen reakcí Unie na krizi způsobenou pandemií covidu-19. Jakmile různé členské státy zavedly omezení pohybu, Komise téměř okamžitě zasáhla, aby zajistila co nejplynulejší fungování přepravy zboží.

1169 Na třetím místě vzhledem k vysoké mobilitě pracovníků v odvětví mezinárodní silniční nákladní dopravy by řidiči neměli být považováni za osoby dočasně vykonávající práci v jiném členském státě, ale spíše se jedná o neustálý přesun mezi několika členskými státy. V rozsudku ze dne 19. prosince 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), Soudní dvůr rozhodl, že pracovníka nelze s ohledem na směrnici 96/71 považovat za vyslaného na území členského státu, pokud výkon jeho práce nemá dostatečnou vazbu na toto území. Krátký, dokonce i jen několikahodinový, pobyt v jiném členském státě nemůže vytvořit dostatečnou vazbu na území tohoto členského státu.

1170 Rozsudek ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976), tyto úvahy nezpochybňuje. I když z tohoto rozsudku vyplývá, že použití směrnice 96/71 na silniční dopravce není v zásadě vyloučeno, zůstává skutečností, že z důvodu neexistence dostatečné vazby na členské státy, v nichž řidiči vykonávají svou práci, nesplňuje mnoho služeb silniční dopravy podmínky pro vyslání spadající do působnosti této směrnice, jak je vyložil Soudní dvůr v uvedeném rozsudku. Kromě kabotáže, u níž Soudní dvůr shledal existenci takové dostatečné vazby, tedy Soudní dvůr neposkytl kategorickou odpověď stran ostatních situací, přičemž každý případ je třeba posoudit s ohledem na relevantní okolnosti věci.

1171 Parlament a Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je irelevantní nebo neopodstatněný.

2) Závěry Soudního dvora

1172 Úvodem je třeba připomenout, že jak vyplývá z judikatury Soudního dvora uvedené v bodě 431 tohoto rozsudku, vnitřní legalitu aktu sekundárního práva nelze v zásadě zkoumat z hlediska jiného unijního aktu stejné právní síly. Maďarsko proto nemůže důvodně tvrdit, že ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 jsou neplatná s ohledem na čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71.

1173 V rozsahu, v němž Maďarsko jako jediný žalobní důvod uplatňuje nesoulad mezi působností směrnice 96/71 a směrnice 2020/1057, je třeba uvést, že takový nesoulad v každém případě neexistuje, bez ohledu na to, zda by byl dostatečný pro odůvodnění zrušení článku 1 poslední uvedené směrnice. Soudní dvůr zaprvé rozhodl, že směrnice 96/71 se vztahuje na nadnárodní poskytování služeb v odvětví silniční dopravy (v tomto smyslu rozsudky viz ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, body 33 až 41, a ze dne 8. července 2021, *Rapidsped*, C-428/19, EU:C:2021:548, body 34 až 36). Z toho vyplývá, že řidiči vykonávající mezinárodní silniční dopravu mohou spadat do oblasti působnosti směrnice 96/71 na základě ustanovení této směrnice, a nikoli, jak se Maďarsko mylně domnívá, z důvodu přijetí směrnice 2020/1057.

1174 Na druhém místě, jak Parlament správně uvádí, směrnice 2020/1057 představuje *lex specialis* ve vztahu ke směrnici 96/71, přičemž účelem první směrnice není rozšířit oblast působnosti druhé směrnice, nýbrž upřesnit okolnosti, za kterých jsou řidiči vykonávající mezinárodní silniční dopravu považováni za vyslané pracovníky ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 96/71, a tudíž spadají do oblasti působnosti poslední uvedené směrnice.

1175 Konkrétně v rozsahu, v němž Maďarsko vytýká unijnímu normotvůrci, že přijetím článku 1 směrnice 2020/1057 stanovil, že pravidla o vysílání řidičů se použijí i na přepravy, které nezahrnují jedno z nadnárodních opatření uvedených v čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71, je třeba uvést, že jak tento členský stát sám uvádí, směrnice 2020/1057 výslovně odkazuje na poslední uvedené ustanovení, když v čl. 1 odst. 2 stanoví, že zvláštní pravidla se použijí na řidiče zaměstnané podniky usazenými v členském státě, které učiní nadnárodní opatření uvedené v čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71/ES, tedy vyšlou pracovníka na území členského státu na vlastní účet a pod svým vedením na základě smlouvy uzavřené mezi podnikem vysílajícím pracovníky a stranou, pro kterou jsou služby určeny, činnou v tomto členském státě, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi vysílajícím podnikem a pracovníkem. Z toho nutně vyplývá, že těmito zvláštními pravidly není dotčena nutnost splnit podmínky stanovené v čl. 1 odst. 3 písm. a), aby se mělo za to, že daná přeprava spadá do oblasti působnosti směrnice 96/71.

- 1176 Pokud jde o argument předložený v této souvislosti Maďarskem s odkazem na reakci Unie na pandemii covidu-19, ten vychází, jak vyplývá z bodu 1173 tohoto rozsudku, z nesprávného předpokladu, že směrnice 96/71 nebyla použitelná na přepravy před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost. Proto je třeba odmítnout i tento argument, který je navíc obecné povahy a netýká se konkrétně rámce pro vysílání pracovníků podle unijního práva.
- 1177 Na třetím místě ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 nelze považovat za neplatné ani z toho důvodu, že v důsledku neexistence dostatečné spojovací vazby s členskými státy, v nichž řidiči vykonávají svou práci, nesplňuje mnoho služeb silniční dopravy podmínky pro vysílání spadající do působnosti směrnice 96/71, jak je vyložil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976).
- 1178 V tomto ohledu je třeba zaprvé konstatovat, že unijní normotvůrce přijal při přijímání ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 přístup, který je v souladu s přístupem, který Soudní dvůr použil v uvedeném rozsudku.
- 1179 Zejména v bodech 49, 62 a 63 tohoto rozsudku Soudní dvůr v rámci výkladu směrnice 96/71 rozhodl, že pravidla pro vysílání stanovená touto směrnicí se nevztahují jmenovitě na tranzitní a dvoustrannou přepravu, avšak na kabotáž probíhající výhradně na území hostitelského členského státu se v zásadě vztahují.
- 1180 Podobně čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 vylučuje z oblasti působnosti směrnice 96/71 všechny dvoustranné přepravy a čl. 1 odst. 5 všechny tranzity, kdežto čl. 1 odst. 7 směrnice 2020/1057 stanoví, že se směrnice 96/71 vztahuje na kabotáž.
- 1181 Dále v bodě 45 rozsudku ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976) Soudní dvůr rozhodl, zaprvé že pracovníka nelze považovat za „vyslaného“ na území členského státu ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 96/71, pokud výkon jeho práce nemá dostatečnou spojitost s tímto územím, a zadruhé že ověření existence takové spojitosti předpokládá provedení celkového posouzení všech okolností, kterými se vyznačuje činnost dotčeného pracovníka.
- 1182 Jak však vyplývá z bodu 9 odůvodnění směrnice 2020/1057, unijní normotvůrce přijal odvětvová pravidla pro uplatňování směrnice 96/71 v odvětví silniční dopravy, která jsou rovněž založena na existenci dostatečné vazby mezi řidičem a poskytovanou službou a územím hostitelského členského státu. V této souvislosti se unijní normotvůrce v zájmu usnadnění uplatňování těchto pravidel přiklonil k řešení spočívajícímu v upřesnění okolností, za nichž musí být takový vazba považována za existující.
- 1183 Za tímto účelem unijní normotvůrce výslovně uvedl, že určité kategorie přeprav musí být vyňaty z pravidel pro vysílání, konkrétně podle čl. 1 odst. 3 třetího až pátého pododstavce směrnice 2020/1057 omezený počet přeprav spojených s dvoustrannou přepravou a podle čl. 1 odst. 6 této směrnice některé jízdy tvořící kombinovanou přepravu.
- 1184 Jak vyplývá zejména z bodu 13 odůvodnění směrnice 2020/1057, v případě činností, které nejsou vyňaty z působnosti této směrnice, se unijní normotvůrce domníval, že existuje dostatečná vazba na území hostitelského členského státu, a že je proto třeba považovat směrnici 96/71 za použitelnou.

- 1185 Zadruhé samotná skutečnost, že se unijní normotvůrce rozhodl konkretizovat pojem „dostatečná vazba“, o který se Soudní dvůr opíral v rozsudcích ze dne 19. prosince 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, bod 31), a ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976, bod 45), tím, že určil kategorie silniční dopravy, na které se mají nebo nemají vztahovat pravidla o vysílání, nemůže způsobit neplatnost ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057. Účelem argumentace Soudního dvora v těchto rozsudcích byl výklad právního rámce platného v době, která byla relevantní pro věci, jež vedly k vydání těchto rozsudků, takže Soudní dvůr upřesnil, co se rozumí „dostatečnou vazbou“, pouze na základě ustanovení směrnice 96/71 platných v té době. Soudní dvůr navíc v žádném případě nenaznačil, že výklad pojmu „dostatečná vazba“, který v této souvislosti podal, je jediný, který může být v souladu s ustanoveními Smluv.
- 1186 Výše uvedenými úvahami není dotčena otázka, která je předmětem dalších žalobních důvodů, zda způsob, který unijní normotvůrce zvolil pro posouzení existence takové „dostatečné vazby“ v případě každé z kategorií činností uvedených v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057, je slučitelný s primárním právem.
- 1187 S ohledem na výše uvedené musí být jediný žalobní důvod Maďarska zamítnut jako neopodstatněný.

b) K porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace

1) Argumentace účastníků řízení

- 1188 Litevská republika ve svém prvním žalobním důvodu, Bulharská republika ve svém druhém žalobním důvodu, Rumunsko ve svém druhém žalobním důvodu, Kyprská republika ve svém druhém žalobním důvodu a Maďarsko ve svém druhém žalobním důvodu uplatněném podpůrně tvrdí, že článek 1 směrnice 2020/1057 není v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady zákazu diskriminace.
- 1189 Bulharská republika a Kyprská republika v tomto ohledu tvrdí, že uplatnění pravidel o vysílání pracovníků na třetizemní přepravu a zároveň vynětí dvoustranných přeprav z těchto pravidel vede k rozdílnému zacházení s podobnými, nebo dokonce stejnými situacemi, čímž je porušena zásada zákazu diskriminace.
- 1190 Na prvním místě vede tento rozdíl v zacházení s třetizemními a dvoustrannými přepravami k tomu, že se řidičům poskytuje různá sociální ochrana v závislosti na státní příslušnosti jejich zaměstnavatele a na místě, kde se přepravy uskutečňují. Například v případě nákladu naloženého v Itálii a směřujícího do Frankfurtu (Německo) by byl řidič považován za vyslaného do Německa, pokud má portugalského zaměstnavatele, ale nikoli pokud má italského zaměstnavatele. V obou případech by však vazba s německým územím byla stejná, protože vykládka zboží by probíhala v Německu. Kromě toho, že by se s řidiči zacházelo různě v závislosti na přepravní trase, docházelo by dokonce k diskriminaci mezi řidiči zaměstnanými u stejného dopravce.
- 1191 Na druhém místě Bulharská republika a Kyprská republika tvrdí, že tento rozdíl v zacházení mezi třetizemními a dvoustrannými přepravami má větší negativní dopad na podniky, které provádějí třetizemní přepravy, než na podniky, které provádějí převážně nebo výhradně dvoustranné přepravy.

- 1192 Na třetím místě, uvedený rozdíl v zacházení s třetizemními a dvoustrannými přepravami porušuje zásadu rovnosti mezi členskými státy, neboť některé členské státy jsou tímto rozdílem postiženy více než jiné.
- 1193 Konečně na čtvrtém místě kvůli tomuto rozdílnému zacházení dopravci čelí různým mzdovým a administrativním nákladům v závislosti na zemi nakládky nebo vykládky. Tyto podniky jsou tak motivovány účtovat různé sazby za přepravy stejného zboží na stejných dopravních trasách v závislosti na zemi původu nebo určení přepravovaných produktů, což je v rozporu s duchem čl. 95 odst. 1 SFEU.
- 1194 Rumunsko tvrdí, že jsou to především dopravci usazení v členských státech nacházejících se na okraji Unie, kteří ponесou administrativní a finanční náklady spojené s vysláním a kteří jsou odrazováni od provádění činností upravených čl. 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057, neboť konkurenceschopnost těchto podniků se *de facto* snížila na nulu. Sociální ochrana řidičů navíc nemůže být zaručena, pokud budou dopravci v okrajové zóně Unie vytlačeni z trhu. Podle jiného scénáře by se řidiči museli přestěhovat do členského státu, který má lepší polohu vzhledem k centru dopravních operací v Unii. Vyvstává tedy otázka, do jaké míry jsou napadená ustanovení článku 1 této směrnice v souladu s cíli stanovenými v čl. 91 odst. 2 SFEU a článku 94 SFEU.
- 1195 Rumunsko se navíc domnívá, že nejen příslušná ustanovení směrnice 2020/1057, ale i ta, která jsou předmětem jeho žalob na částečné zrušení nařízení 2020/1054 a 2020/1055 (věci C-546/20 a C-547/20), mají jednotlivě i jako celek za následek diskriminaci dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie.
- 1196 Podle Rumunska nelze judikaturu Soudního dvora, na kterou se Parlament a Rada odvolávají a která vyplývá z rozsudků ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 167), a ze dne 13. března 2019, Polsko v. Parlament a Rada (C-128/17, EU:C:2019:194, bod 106), v projednávané věci použít obdobně. Pokud jde o napadená ustanovení „balíčku mobility“, nebyla zohledněna pouze konkrétní situace jednoho členského státu. Naopak sporná opatření rozděluje členské státy do dvou hlavních kategorií podle jejich zeměpisné polohy, a to na jedné straně na zvýhodněný střed a na druhé straně na znevýhodněný okraj, i když v různém poměru. Pravidla přijatá na unijní úrovni by měla tyto rozdíly zohlednit a pokusit se je vyrovnat tím, že sníží existující rozdíly a budou směřovat k rovnoměrnějšímu rozdělení výhod i nákladů členství v Unii.
- 1197 Rada v podstatě souhlasí s tím, že směrnice 2020/1057 usnadňuje dvoustranné přepravy, nikoli však třetizemní přepravy, a tedy ani činnosti prováděné dopravci usazenými v členských státech nacházejících se ve východní Evropě mimo oblast, kde se soustřeďuje mezinárodní silniční doprava Unie.
- 1198 Maďarsko tvrdí, že v praxi je možné rozlišovat mezi dvěma druhy kombinované přepravy: a to doprovázenou přepravu a nedoprovázenou přepravu. Pokud řidič doprovází vozidlo a jeho náklad po celou dobu trvání přepravy, jedná se v konečném důsledku o jedinou přepravu. Liší se pouze způsob přepravy. V takovém případě je kombinovaná přeprava v podstatě srovnatelná s dvoustrannou přepravou, takže základní zásada rovného zacházení odůvodňuje výjimku stanovenou v čl. 1 odst. 3 směrnice 2020/1057, která se vztahuje na celou přepravu, tedy na oba silniční úseky.

1199 Podle čl. 1 odst. 6 této směrnice se však řidič nepovažuje za vyslaného při vykonávání kombinované přepravy pouze tehdy, pokud se silniční úsek sám o sobě skládá z dvoustranné přepravy ve smyslu čl. 1 odst. 3 této směrnice. Unijní zákonodárce tak uměle rozdělil kombinovanou přepravu na dva silniční úseky, počáteční a konečný, z nichž jeden nesplňuje podmínky týkající se dvoustranné přepravy. Tím, že unijní normotvůrce nestanovil rozšíření výjimky pro dvoustrannou přepravu zboží na doprovázenou kombinovanou přepravu, porušil zásadu rovného zacházení.

1200 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

i) Úvodní poznámky

1201 Na prvním místě je třeba uvést, že ačkoli Bulharská republika a Kyprská republika navrhuje zrušení směrnice 2020/1057 v plném rozsahu, z argumentů, které tyto členské státy uvádějí v souvislosti s porušením zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, vyplývá, že napadají zejména rozlišení uvedené v čl. 1 odst. 3 a 4 této směrnice, vykládaného ve světle jejího bodu 13 odůvodnění, mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami.

1202 Na druhém místě argumenty předložené Maďarskem k prokázání porušení těchto zásad se zaměřují pouze na čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057 týkající se kombinované přepravy.

1203 Konečně na třetím místě, pokud jde o argument předložený Rumunskem, je třeba uvést, že tento členský stát se domáhá zrušení čl. 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057, neboť tvrdí, že pravidla v něm stanovená odrazují dopravce usazené na „okraji Unie“ od provádění způsobů přepravy uvedených v těchto ustanoveních, přičemž konkrétně zdůrazňuje údajné negativní účinky, které pro tyto podniky vyplývají z rozlišení mezi třetizemní přepravou a dvoustrannou přepravou.

1204 V tomto ohledu je však třeba uvést, že v rozsahu, v němž Rumunsko zaprvé namítá porušení čl. 1 odst. 5 směrnice 2020/1057, tento členský stát pouze obecně tvrdí, že členské státy nacházející se „na okraji Unie“ jsou nepřímou diskriminovány z důvodu napadených ustanovení uvedeného článku 1, aniž vysvětluje, jakým způsobem může být uvedený odstavec 5 zdrojem znevýhodnění těchto členských států, když toto ustanovení přiznává dopravci odpovědnému za přepravu přes území členského státu výhodu výjimky z pravidel pro vysílání, pokud jsou splněny podmínky, které stanoví. Tato výjimka omezuje vliv větší či menší vzdálenosti mezi členským státem, v němž je dopravce usazen, a jiným členským státem, v němž dochází k nakládce nebo vykládce zboží nebo k nástupu či výstupu cestujících, na otázku, zda se na danou silniční dopravu vztahují pravidla pro vysílání pracovníků stanovená ve směrnici 96/71.

1205 Stejně tak v rozsahu, v němž na druhém místě Rumunsko odkazuje na čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, tento členský stát dále neodůvodňuje, jak toto ustanovení týkající se kombinované přepravy porušuje zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace tím, že znevýhodňuje dopravce usazené v členských státech nacházejících se na „okraji Unie“. Argument předložený k prokázání diskriminační povahy všech ustanovení obsažených v čl. 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057, podle něhož se zvyšuje podíl provozovatelů usazených v členských státech nacházejících se na „okraji Unie“ na trhu mezinárodní dopravy, neumožňuje prokázat porušení těchto zásad.

1206 Za těchto okolností zbývá přezkoumat argumenty, kterými je unijnímu normotvůrci vytýkáno, že v čl. 1 odst. 3 a 4 této směrnice ve světle jejího bodu 13 odůvodnění rozlišuje mezi třetizemní přepravou a dvoustrannou přepravou pro účely použití pravidel o vysílání pracovníků, jakož i konkrétní argumenty předložené Maďarskem ohledně použití těchto pravidel na kombinovanou přepravu, jak je stanoveno v čl. 1 odst. 6 této směrnice.

ii) K existenci tvrzeného diskriminačního zacházení

1207 Je nesporné, že napadená ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 se v rozsahu, v němž stanoví zvláštní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, vztahují bez rozdílu na všechny dotčené dopravce bez ohledu na členský stát, v němž jsou usazeny, na všechny řidiče bez ohledu na jejich státní příslušnost a členský stát, v němž je usazen jejich zaměstnavatel, a na všechny členské státy, takže nezahrnují žádnou přímou diskriminaci zakázanou unijním právem.

1208 Je proto třeba v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 308 až 310 tohoto rozsudku přezkoumat, zda tato ustanovení v rozsahu, v němž rozlišují mezi činnostmi uvedenými v bodě 1206 tohoto rozsudku, neoprávněně neuplatňují na srovnatelné situace odlišná pravidla, zejména s ohledem na cíl sledovaný těmito ustanoveními, a představují tak nepřímou diskriminaci zakázanou unijním právem, neboť mohou svou povahou ve větší míře postihnout dopravce usazené v členských státech nacházejících se na „okraji Unie“, řidiče zaměstnávané těmito podniky a tuto skupinu členských států.

1209 Jak vyplývá z judikatury uvedené v předchozím bodě, srovnatelná povaha dotčených situací pro účely kontroly dodržování zásady rovného zacházení se posuzuje zejména s ohledem na předmět a účel unijního aktu, který dotyčné rozlišování zavádí.

1210 V tomto ohledu je cílem směrnice 2020/1057, jak vyplývá z bodů 3 a 7 odůvodnění této směrnice, stanovit zvláštní pravidla pro určení členského státu, jehož pracovní podmínky jsou zaručeny řidičům v silniční dopravě, která zohlední specifika vysoce mobilních pracovních sil v odvětví silniční dopravy a která v zájmu řádného fungování vnitřního trhu, zajišťují rovnováhu mezi zlepšením sociálních a pracovních podmínek řidičů a usnadněním přístupu ke svobodnému poskytování služeb silniční dopravy na základě spravedlivé hospodářské soutěže mezi dopravci.

1211 Právě v kontextu tohoto obecného cíle sledovaného směrnicí 2020/1057, jak vyplývá z bodu 9 odůvodnění této směrnice, je třeba hledat specifický cíl ustanovení jejího článku 1, který upřesňuje okolnosti, za nichž se na řidiče vztahují nebo nevztahují pravidla pro dlouhodobé vysílání uvedená ve směrnici 96/71.

1212 S ohledem na tento cíl je proto třeba přezkoumat, zda unijní normotvůrce neuplatnil v článku 1 směrnice 2020/1057 diskriminační zacházení s třetizemními přepravami a kombinovanými přepravami ve srovnání s dvoustrannými přepravami.

– K údajnému diskriminačnímu zacházení s třetizemními přepravami ve srovnání s dvoustrannými přepravami

1213 Pokud jde na prvním místě o existenci údajné diskriminace mezi dopravci a řidiči, které zaměstnávají, v závislosti na tom, zda vykonávají třetizemní přepravu nebo dvoustrannou přepravu, je třeba připomenout, že z ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057, zejména odst. 3 prvního pododstavce a odst. 4 prvního pododstavce ve světle bodu 13 odůvodnění, vyplývá že řidič, který vykonává dvoustrannou přepravu, se nepovažuje za vyslaného ve smyslu směrnice

96/71, zatímco řidič, který vykonává třetizemní přepravu, se v zásadě za vyslaného považuje. Kromě toho čl. 1 odst. 3 třetí až pátý pododstavec a čl. 1 odst. 4 třetí a čtvrtý pododstavec směrnice 2020/1057 stanoví, že výjimky pro dvoustranné přepravy stanovené v těchto odstavcích se vztahují také na některé doplňkové činnosti spojené s těmito přepravami.

- 1214 Z toho vyplývá, že rozdíl v zacházení, který vyplývá pro účely uplatňování pravidel o vysílání pracovníků z uvedených ustanovení směrnice 2020/1057 mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami, je založen na druzích dotčených přeprav, které jsou rozlišeny na základě vazby mezi řidičem a poskytovanou službou na jedné straně a územím hostitelského členského státu a členského státu usazení na straně druhé. Zatímco v případě dvoustranné přepravy je povaha služby úzce spojena s členským státem usazení, není tomu tak v případě třetizemní přepravy, kdy řidič provádí přepravu z jedné země do druhé, přičemž ani jedna z těchto zemí není členským státem usazení.
- 1215 Z toho vyplývá, že třetizemní přepravy a dvoustranné přepravy nejsou srovnatelné z hlediska cíle sledovaného směrnicí 2020/1057, konkrétně cíle sledovaného pravidly stanovenými v článku 1 této směrnice, která byla připomenuta v bodech 1210 a 1211 tohoto rozsudku. V důsledku toho, jak uvedl generální advokát v bodě 1086 svého stanoviska, nejsou řidiči ani dopravci zapojení do těchto dvou kategorií přeprav ve srovnatelné situaci pokud jde o tento cíl.
- 1216 Tento závěr není zpochybněn konkrétními příklady přeprav, které žalující členské státy uvádějí a které podle nich prokazují, že práci stejné povahy mohou vykonávat dva různí řidiči pracující případně pro jeden a tentýž podnik, zatímco v důsledku napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 tyto dva řidiči nemají stejné pracovní a zaměstnanecké podmínky, a zejména stejnou mzdu.
- 1217 V tomto ohledu stačí uvést, že tento argument vychází z nesprávného předpokladu, že posouzení srovnatelnosti příslušných situací těchto řidičů pro účely určení použití pravidel pro vysílání musí být provedeno pouze na základě povahy jejich práce, avšak pro toto posouzení je relevantní vazba mezi dotčným 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, jak vyplývá z výše uvedených úvah.
- 1218 V každém případě je třeba zdůraznit, že unijní normotvůrce, jak vyplývá z bodu 247 tohoto rozsudku, má široký prostor pro uvážení při vymezování společné dopravní politiky, která zahrnuje opatření stanovená směrnicí 2020/1057. Tato posledně uvedená směrnice, přijatá na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, zahrnuje volby politické povahy a komplexní posouzení hospodářských a sociálních dopadů těchto opatření.
- 1219 Unijnímu normotvůrci tedy nelze vytýkat porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace pouze z toho důvodu, že se při výkonu tohoto širokého prostoru pro uvážení rozhodl stanovit obecná kritéria pro posouzení existence dostatečné vazby mezi poskytovanou dopravní službou a územím hostitelského členského státu, místo aby ponechal na dotčených stranách, aby v každém konkrétním případě ověřily existenci takové vazby.
- 1220 Pokud jde na druhém místě o existenci údajné diskriminace mezi členskými státy v rozporu se zásadou rovného zacházení s členskými státy před Smlouvami, zakotvenou v čl. 4 odst. 2 SEU, rozhodně nelze vyloučit, že některé členské státy jsou více než jiné dotčeny rozlišováním mezi dvoustrannými přepravami a třetizemními přepravami, které je uvedeno v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 13 odůvodnění této směrnice.

- 1221 Vzhledem k tomu, že je mezi účastníky řízení nesporné, že významná část poptávky na dopravním trhu je soustředěna v členských státech, které se nacházejí spíše ve „středu Unie“, je možné, že dopravci, kteří, podle žalujících členských států, jsou usazeni na „okraji Unie“, jsou ti, kteří vykonávají větší část třetizemních přeprav v Unii, a v důsledku toho nejčastěji podléhají pravidlům o vysílání pracovníků, zatímco jejich konkurenti, kteří jsou usazeni spíše ve „středu Unie“, vykonávají převážně nebo výhradně dvoustranné přepravy.
- 1222 Zprv je však třeba připomenout, že podle judikatury uvedené v bodě 332 tohoto rozsudku unijní akt, jehož cílem je sjednotit pravidla členských států, pokud se vztahuje stejně na všechny členské státy, nemůže být považován za diskriminační, neboť takový harmonizační akt nevyhnutelně vyvolává rozdílné účinky v závislosti na předchozím stavu různých vnitrostátních právních předpisů a praxe.
- 1223 V projednávané věci se unijní normotvůrce přijetím odvětvových pravidel pro vysílání pracovníků, která mají být prováděna v celé Unii za účelem zajištění řádného fungování vnitřního trhu, snažil dosáhnout, jak vyplývá z bodů 3, 7 a 9 odůvodnění směrnice 2020/1057, 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.
- 1224 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, jak vyplývá z bodu 4 odůvodnění této směrnice, napravit nerovnosti v zacházení, které mohly v minulosti vzniknout v důsledku rozdílů mezi členskými státy při výkladu, uplatňování a provádění ustanovení použitelných před vstupem této směrnice v platnost, rozdílů, které působí značnou administrativní zátěž pro řidiče a dopravce.
- 1225 Zadruhé možný rozdíl v dopadu napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 na členské státy podle toho, zda se nacházejí ve „středu Unie“, nebo na „okraji Unie“, jak je uvedeno v bodech 1220 a 1221 tohoto rozsudku, nevyplývá z údajně diskriminační povahy rozlišení mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami, ale v zásadě z obchodního modelu fungování zvoleného dopravci usazenými v některých členských státech, neboť přepravy vykonávané dopravci, kteří poskytují většinu nebo všechny své služby v členských státech vzdálených od členského státu, v němž jsou usazeny, ať už je to kterýkoli členský stát, budou s větší pravděpodobností kvalifikovány jako třetizemní přepravy, a budou tudíž podléhat pravidlům pro vysílání.
- 1226 Je pravda, že uplatňování těchto pravidel bude pravděpodobně představovat větší zátěž pro zaměstnavatele, kteří poskytují třetizemní přepravy v členských státech, kde je úroveň sociální ochrany, zejména mzdová, vyšší než v členském státě jejich usazení.
- 1227 Takový důsledek je však vlastní cílům směrnice 2020/1057, tedy právě zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž mezi dopravci tím, že řidičům, kteří poskytují dopravní služby s dostatečnou vazbou na území hostitelského členského státu, zaručí pracovní a zaměstnanecké podmínky stejné jako ostatním řidičům, kteří rovněž poskytují takové služby na tomto území. S hledáním rovnováhy mezi různými protichůdnými zájmy, které je charakteristické pro legislativní činnost, je navíc spojena prostá skutečnost, že zájmy některých subjektů mohou být dotčeny ve větší míře než zájmy jiných. V projednávané věci je tedy takový důsledek neoddelitelný od cíle sledovaného uvedenou směrnicí, kterým je zlepšení sociálních a pracovních podmínek řidičů při zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi dopravci.

- 1228 Jak bylo ostatně uvedeno v bodě 322 tohoto rozsudku, ustanovení unijního práva proto 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.
- 1229 V každém případě, i kdyby napadená ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 vedla k rozdílnému zacházení se srovnatelnými situacemi ve smyslu judikatury uvedené v bodě 308 tohoto rozsudku, toto zacházení by bylo objektivně odůvodněno cíli sledovanými v rámci společné dopravní politiky v souladu s článkem 90 SFEU. Mezi tyto cíle patří zejména zlepšování pracovních podmínek, jak je uvedeno v preambuli Smlouvy o FEU a v čl. 151 prvním pododstavci SFEU, a zajištění přiměřené sociální ochrany, jak je uvedeno v článku 9 a v čl. 151 prvním pododstavci této Smlouvy.
- 1230 Pokud jde na třetím místě o konkrétní argument Bulharské republiky a Kyprské republiky, který se týká porušení čl. 95 odst. 1 SFEU, je třeba připomenout, že toto ustanovení zakazuje v dopravě uvnitř Unie „diskriminac[i] spočívající v tom, že dopravce uplatňuje na dopravu téhož zboží dopravovaného za stejných okolností ceny a dopravní podmínky odlišné v závislosti na zemi původu nebo určení dopravovaného zboží“.
- 1231 V rozsahu, v němž Bulharská republika a Kyprská republika tvrdí, že dopravci budou motivováni k účtování různých sazeb za stejné zboží a stejné jízdy v závislosti na zemi původu nebo určení tohoto zboží, aby pokryli rozdílné mzdové a administrativní náklady vyplývající z napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057, je třeba uvést, že tato ustanovení mají zajistit přiměřené pracovní podmínky a zvýšenou sociální ochranu řidičů stanovením kritérií pro uplatňování pravidel pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy. Tato ustanovení tedy nijak neupravují ceny nebo podmínky přepravy jako takové, a nelze je proto považovat za opatření spadající do oblasti působnosti čl. 95 odst. 1 SFEU.
- 1232 Jak vyplývá z bodů 1213 až 1224 tohoto rozsudku, rozdíl stanovený v článku 1 směrnice 2020/1057 týkající se použití pravidel pro vysílání na dvoustranné přepravy a na třetizemní přepravy není založen na zemi původu nebo určení dotčeného zboží, ale na skutečnosti, že služba poskytovaná v rámci těchto dvou typů přeprav nemá stejnou vazbu s členským státem usazení.
- 1233 Na čtvrtém místě v rozsahu, v němž Rumunsko v rámci druhého žalobního důvodu, který formálně vychází z porušení zásady zákazu diskriminace, uplatňuje porušení čl. 91 odst. 2 SFEU a článku 94 SFEU, se jeho argumenty slučují s argumenty uvedenými Bulharskou republikou a Kyprskou republikou v rámci čtvrtého žalobního důvodu a s argumenty uvedenými Polskou republikou v rámci druhého a třetího žalobního důvodu své žaloby. Tato argumentace bude proto přezkoumána v tomto kontextu.
- 1234 S ohledem na výše uvedené nelze přístup, který unijní normotvůrce zvolil v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 13 odůvodnění této směrnice a který obecně spočívá v rozlišování mezi různými druhy přeprav na základě vazby mezi řidičem a poskytovanou službou a územím hostitelského členského státu nebo územím členského státu usazení pro účely uplatňování pravidel pro vysílání pracovníků, a zejména v tom, aby se tato pravidla vztahovala na třetizemní přepravu, přičemž z těchto pravidel byly vyňaty dvoustranné přepravy a některé další činnosti s nimi spojené, považovat za porušující zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.

– *K údajnému diskriminačnímu zacházení s kombinovanými přepravami ve srovnání s dvoustrannými přepravami*

- 1235 Ve svém argumentu týkajícím se čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, který se týká kombinované přepravy, Maďarsko tvrdí, že pokud stejný řidič doprovází vozidlo a jeho náklad po celou dobu trvání kombinované přepravy, měla by být tato přeprava jako celek posuzována stejně jako dvoustranná přeprava, takže oba silniční úseky mohou využívat výjimku z pravidel pro vysílání, jelikož se mezi jednotlivými úseky takové kombinované přepravy liší pouze způsob přepravy. Tento argument vychází z předpokladu, že taková kombinovaná přeprava je jako celek srovnatelná s dvoustrannou přepravou, a to s ohledem na cíl sledovaný pravidly stanovenými v článku 1 směrnice 2020/1057.
- 1236 V tomto ohledu z definice v článku 1 směrnice 92/106, na kterou odkazuje čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, vyplývá, že kombinovaná přeprava spočívá v přepravě zboží mezi členskými státy, kdy je pro počáteční nebo konečnou část cesty použita silnice, zatímco pro zbývající část cesty je použita železnice, vnitrozemské vodní cesty nebo námořní cesty přesahující minimální vzdálenost.
- 1237 Jak vyplývá z názvu směrnice 2020/1057, jejím účelem je stanovit zvláštní pravidla o vysílání řidičů pouze v odvětví silniční dopravy. Stejně tak, jak vyplývá z bodu 1210 tohoto rozsudku, cílem této směrnice, a konkrétně jejího článku 1, je stanovit pravidla pro určení členského státu, jehož pracovní podmínky jsou řidičům zaručeny, která zohledňují zvláštnosti tohoto odvětví, přičemž použití pravidel o vysílání na určitého řidiče závisí na existenci dostatečné vazby mezi tímto řidičem a službou, kterou poskytuje na území hostitelského členského státu.
- 1238 S ohledem na to čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, který se týká zacházení se silničními úseky, jež jsou součástí kombinované přepravy, vyjímá z pravidel o vysílání počáteční nebo konečný silniční úsek takové přepravy, pokud se tento úsek sám o sobě skládá z dvoustranných přeprav ve smyslu čl. 1 odst. 3 uvedené směrnice.
- 1239 Je však třeba zdůraznit, že unijní normotvůrce, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 247 tohoto rozsudku, má široký prostor pro uvážení při vymezování společné dopravní politiky, která zahrnuje opatření stanovená směrnicí 2020/1057. Tato posledně uvedená směrnice, přijatá na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, zahrnuje volby politické povahy a komplexní posouzení hospodářských a sociálních dopadů těchto opatření.
- 1240 V souladu s tím a s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 309 tohoto rozsudku, z níž vyplývá, že srovnatelnost dotčených situací je třeba posoudit s ohledem na předmět a cíle aktu unijního práva, který má být vykládán, nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že při výkonu tohoto prostoru pro uvážení usoudil, že pro účely použití pravidel o vysílání lze za dvoustrannou přepravu považovat pouze ty části kombinované přepravy, které jsou prováděny po silnici, a nikoli tuto přepravu jako celek.
- 1241 Tento závěr není zpochybněn argumentem, že by bylo umělé rozdělit kombinovanou přepravu na dva samostatné silniční úseky, pokud přepravu po celou dobu této přepravy vykonává stejný řidič. Skutečnost, že zboží může být po celou dobu trvání této přepravy doprovázeno stejným řidičem, je v tomto ohledu irelevantní, neboť je nesporné, že jeden z druhů přepravy tvořících tuto přepravu nespadá do působnosti směrnice 2020/1057, jejímž účelem je stanovit zvláštní pravidla o vysílání řidičů pouze v odvětví silniční dopravy.

- 1242 Závěr uvedený v bodě 1240 tohoto rozsudku není zpochybněn ani tím, že kombinovanou přepravu je třeba případně považovat za jedinou přepravu, která sleduje jiné účely než ty, pro které jsou stanovena pravidla uvedená v článku 1 směrnice 2020/1057. I kdyby tomu tak bylo, taková okolnost nemůže prokázat, že unijní normotvůrce vzhledem k širokému prostoru pro uvážení, který má při vymezování společné dopravní politiky, nerespektoval zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, když se domníval, že pouze ty části kombinované přepravy, které jsou prováděny po silnici, mohou být pro účely použití pravidel o vysílání pracovníků považovány za rovnocenné s dvoustrannou přepravou.
- 1243 Konečně skutečnost, že pouze jeden ze dvou silničních úseků tvořících kombinovanou přepravu je považován za splňující podmínky stanovené v čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057 ve spojení s čl. 1 odst. 3 této směrnice pro účely využití výjimky podle tohoto ustanovení, je pouze důsledkem zohlednění specifických vlastností každého z těchto úseků. Jak vyplývá z bodu 12 odůvodnění této směrnice, pokud lze takový silniční úsek sám o sobě přirovnat k dvoustranné přepravě, je povaha služby poskytované během tohoto silničního úseku úzce spojena s členským státem usazení, což odůvodňuje rozšíření výjimky stanovené v odstavci 3 na tento silniční úsek.
- 1244 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že unijní normotvůrce tím, že nepřirovnal kombinovanou přepravu, při níž vozidlo a náklad doprovází stejný řidič, k dvoustranné přepravě uvedené v čl. 1 odst. 3 směrnice 2020/1057, neporušil zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.
- 1245 Tento závěr nelze zpochybnit tvrzením Rumunska o celkovém diskriminačním účinku všech ustanovení „balíčku mobility“, jež je předmětem tří žalob podaných tímto členským státem ve věcech C-546/20 až C-548/20. Stačí konstatovat, že Rumunsko ve věci C-548/20 neprokázalo, že by ze směrnice 2020/1057 vyplývala jakákoli diskriminace, a že argumenty tohoto členského státu v tomto ohledu proti nařízením 2020/1054 a 2020/1055, které již byly přezkoumány v rámci žalob ve věcech C-546/20 a C-547/20, byly zamítnuty.
- 1246 První žalobní důvod Litevské republiky, druhý žalobní důvod Bulharské republiky, druhý žalobní důvod Rumunska, druhý žalobní důvod Kyperské republiky a druhý žalobní důvod Maďarska uplatněný podpůrně je proto třeba zamítnout jako neopodstatněné.

c) K porušení zásady proporcionality

- 1247 Litevská republika ve svém druhém a třetím žalobním důvodu, Bulharská republika ve svém prvním žalobním důvodu, Rumunsko ve svém prvním žalobním důvodu, Kyperská republika ve svém prvním žalobním důvodu, Maďarsko ve svém prvním žalobním důvodu uplatněném podpůrně a Polská republika ve svém prvním žalobním důvodu tvrdí, že článek 1 směrnice 2020/1057 nebo některá její ustanovení nejsou v souladu s požadavky vyplývajícími ze zásady proporcionality.
- 1248 Tyto členské státy namítají, že unijní normotvůrce nezkoumal proporcionalitu ustanovení uvedených v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057, a to zejména z důvodu neexistence posouzení dopadů konečného znění těchto ustanovení nebo některých z nich. Konkrétně, ačkoli třetí žalobní důvod Litevské republiky formálně vychází z porušení zásady „řádného legislativního postupu“ a „podstatných formálních náležitostí“, z argumentů předložených na jeho podporu vyplývá, že se tento členský stát ve skutečnosti snaží prokázat porušení zásady proporcionality z důvodu, že účinky čl. 1 odst. 3 této směrnice nebyly řádně posouzeny. Podobně v tomto ohledu, ačkoli první

žalobní důvod Maďarska uplatněný podpůrně formálně vychází ze zjevně nesprávného posouzení a porušení zásady proporcionality, jeho argumentace v této souvislosti směřuje pouze k prokázání porušení zásady proporcionality.

1249 Dále tyto členské státy, s výjimkou Maďarska, zpochybňují přiměřenost některých nebo všech kritérií stanovených v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 pro účely určení situací, v nichž se na řidiče v odvětví silniční dopravy vztahují pravidla o vysílání pracovníků.

1) K tomu, zda unijní normotvůrce přezkoumal proporcionalitu čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057

i) Argumentace účastníků řízení

1250 Bulharská republika a Kyperská republika poukazují na to, že unijní normotvůrce se rozhodl uplatňovat pravidla o vysílání pracovníků na třetizemní přepravy bez časového limitu, zatímco dvoustranné přepravy z těchto pravidel vyňal. Parlament a Rada však neměly k dispozici žádné posouzení dopadů této právní úpravy, přestože o takové posouzení několikrát požádalo několik členských států, ani žádné jiné informace, které by mohly potvrdit, že tento rozdíl v zacházení s dvoustrannými přepravami a třetizemními přepravami je přiměřený. Návrh směrnice „o vysílání pracovníků“ totiž předpokládal zásadně odlišný přístup.

1251 Litevská republika tvrdí, že čl. 1 odst. 3 směrnice 2020/1057 porušuje zásadu „řádného legislativního postupu“, neboť účinky tohoto ustanovení nebyly řádně posouzeny.

1252 Tento členský stát v tomto ohledu zdůrazňuje, že podle čl. 11 odst. 3 SEU je Komise za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie povinna vést s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace. Článek 2 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality Komisi rovněž ukládá podobnou povinnost rozsáhlé konzultace. Totéž platí pro článek 5 tohoto protokolu, který stanoví, že návrhy legislativních aktů musí být odůvodněny s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality, a vyžaduje, aby každý návrh legislativního aktu obsahoval zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad s těmito zásadami, z čehož vyplývá, že tyto návrhy musí zohledňovat potřebu zajistit, aby jakákoli zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo. Kromě toho podle interinstitucionální dohody bylo povinností Komise provést posouzení dopadů svých legislativních iniciativ, u nichž se očekávají významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady.

1253 Je pravda, že v některých případech nemusí být posouzení dopadů provedeno. V tomto případě však neexistoval žádný objektivní důvod, který odůvodňoval neprovedení posouzení dopadů, a unijní orgány navíc své rozhodnutí neprovést takové posouzení nijak nezdůvodnily. Rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035), na který se Rada odvolává, není v projednávané věci relevantní, neboť ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, bylo posouzení dopadů provedeno, zatímco v projednávané věci nebyl dopad napadených ustanovení analyzován.

1254 Podle názoru Litevské republiky nelze vhodnost a nezbytnost posouzení dopadů vykládat jako zcela subjektivní posouzení, které závisí výlučně na vůli unijního normotvůrce. Naopak toto posouzení má být založeno na existujících objektivních údajích, neboť jen tak lze zajistit, že unijní normotvůrce nezneužije svůj prostor pro uvážení.

- 1255 Rumunsko formuluje v podstatě obdobnou kritiku ohledně čl. 1 odst. 3 až 6 směrnice 2020/1057. Tvrdí zejména, že dokumenty, které analyzují výhradně potřebu legislativního zásahu v souvislosti s vysíláním pracovníků, jsou nedostatečné. Určení nezbytných a vhodných řešení pro odstranění zjištěných nedostatků nemůže být založeno pouze na posouzení již existující situace na dopravním trhu. Mělo být rovněž provedeno reálné a vyčerpávající posouzení očekávaných důsledků plánovaných opatření. V tomto ohledu pouhá skutečnost, že Komise v průběhu legislativního procesu uvedla, že přístup unijního normotvůrce zajistí stejný cíl jako návrh směrnice „o vysílání pracovníků“, nenapravuje nedostatek posouzení dopadů.
- 1256 Polská republika tvrdí, že v projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že Parlament a Rada měly k dispozici údaje nezbytné k posouzení účinků napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 na životní prostředí, hospodářskou situaci různých dopravců a odvětví jako celek. Pokud jde o hospodářské dopady, dopravcům pravděpodobně vzniknou vysoké náklady jednak v důsledku nutnosti přizpůsobit odměny řidičů sazbám platným v projížděných členských státech. Podle informací obsažených v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 9 a 10) existují mezi členskými státy zásadní rozdíly, pokud jde o úroveň mezd řidičů. Tyto náklady jsou nepřiměřené výhodám získaným řidiči a z hlediska spravedlivé hospodářské soutěže, pokud jsou přepravy v dotyčném členském státě vzácné nebo nevýznamné, zejména z důvodu jejich trvání. Dále administrativní náklady na uplatňování vnitrostátních předpisů hostitelského členského státu týkajících se odměňování řidičů mohou u jednoho dopravce dosáhnout až 14 000 eur ročně, a to bez započtení nákladů na kontroly a případné pokuty.
- 1257 Zvýšené náklady a obtíže spojené s třetizemní přepravou a kabotáží omezily počet těchto přeprav, což má dopad na nárůst jízd prázdnými vozidly, a vede tak k celkovému snížení úrovně bezpečnosti silniční dopravy na hlavních komunikačních trasách v Unii a k poklesu výkonů silniční dopravy. To rovněž vede ke zvýšení emisí znečišťujících látek.
- 1258 Z důvodů v podstatě podobných důvodům shrnutým v bodech 1250 až 1257 tohoto rozsudku Maďarsko tvrdí, že úplná absence posouzení dopadů představuje zjevně nesprávné posouzení ze strany unijního normotvůrce a porušení zásady proporcionality.
- 1259 Zejména ve sdělení ze dne 15. dubna 2020 (Sdělení Komise Evropskému parlamentu podle čl. 294 odst. 6 [SFEU] týkající se postoje Rady k přijetí nařízení, kterým se mění nařízení (ES) č. 1071/2009, nařízení (ES) č. 1072/2009 a nařízení (EU) č. 1024/2012 za účelem jejich přizpůsobení vývoji v odvětví, k přijetí nařízení, 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, a k přijetí směrnice, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU, a kterou se mění nařízení (EU) č. 1024/2012 [COM(2020) 151 final]), Komise měla za to, že omezení vztahující se na kombinované přepravy by způsobila problémy, zejména proto, že tato omezení by mohla snížit účinnost při podpoře multimodální nákladní dopravy.
- 1260 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 1261 Pokud jde o argument týkající se údajné absence nebo nedostatečnosti posouzení dopadů, je třeba připomenout, že Komise v návrhu směrnice „o vysílání pracovníků“ navrhla systém, když vycházela z předpokladu, že se směrnice 96/71 vztahuje na odvětví silniční dopravy, v jehož rámci se dva z devíti prvků pracovních podmínek hostitelského členského státu uvedených v této směrnici, a to minimální délka placené dovolené za kalendářní rok a odměna, nevztahovaly na vyslání trvající tři dny nebo méně za měsíc, pokud řidiči vykonávají mezinárodní přepravu ve smyslu nařízení č. 1072/2009 a 1073/2009. Naopak podle tohoto návrhu, pokud by doba vyslání přesáhla tuto třídní hranici, všech devět prvků uvedených pracovních podmínek by se vztahovalo na celou dobu vyslání v daném měsíci.
- 1262 Podle tohoto návrhu by tedy řidiči vykonávající mezinárodní přepravu byli ve všech případech vyslání a na tyto řidiče by se vztahovala většina pracovních podmínek hostitelského členského státu uvedených v čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71. Kromě toho by bylo na zaměstnavatelích, aby zohlednili dobu, kterou každý řidič stráví každý měsíc v různých členských státech, a určili tak, zda se na ně vztahují také pravidla těchto členských států o minimální délce placené dovolené za kalendářní rok a odměně, jak je uvedeno v tomto ustanovení.
- 1263 Vzhledem k tomu, že se unijní normotvůrce rozhodl, že toto řešení není uspokojivé, rozhodl se nakonec pro opatření rozlišující mezi různými druhy přepravy. Článek 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 ve světle jejího bodu 13 odůvodnění stanoví výjimku z pravidel o vysílání, a tedy ze všech pracovních podmínek hostitelského členského státu, pro jakoukoli dvoustrannou přepravu, pro jakýkoli tranzit a pro některé části kombinované přepravy, zatímco v zásadě podřizuje těmto pravidlům jak třetizemní přepravu, tak kabotáž.
- 1264 Je tedy zřejmé, že posouzení dopadů – sociální dopady nezkoumalo dopady vyplývající z nakonec zvoleného řešení a že toto řešení nebylo předmětem dodatečného posouzení dopadů.
- 1265 Je však třeba zdůraznit, že v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 218 až 226 tohoto rozsudku není posouzení dopadů závazné pro unijního normotvůrce, který má možnost přijmout jiná opatření, než která jsou předmětem posouzení. Z této judikatury rovněž vyplývá, že pro účely posouzení přiměřenosti opatření, která přijímá, může unijní normotvůrce zohlednit nejen příslušné posouzení dopadů, ale i jakýkoli jiný zdroj informací, včetně veřejně dostupných.
- 1266 Samotná skutečnost, že v projednávané věci přijal unijní normotvůrce ve směrnici 2020/1057 odlišná ustanovení, z nichž některá jsou pro dopravce přísnější než ta, která původně navrhla Komise v návrhu směrnice „o vysílání pracovníků“ a která byla předmětem posouzení dopadů – sociální dopady, proto nemůže sama o sobě prokázat, že unijní normotvůrce nedodržel zásadu proporcionality.
- 1267 Na rozdíl od toho, co tvrdí Litevská republika a v menší míře Rumunsko, nejsou tyto úvahy ustanoveními interinstitucionální dohody nijak zpochybněny. Je totiž sice pravda, že bod 15 této dohody stanoví, že „parlament a Rada provedou posouzení dopadů ohledně svých podstatných změn návrhu Komise“, tento bod však, jak již bylo uvedeno v bodech 224 a 231 tohoto rozsudku, neobsahuje žádnou závaznou povinnost těchto orgánů, neboť stanoví pouze možnost provést takové posouzení dopadů, jestliže to Parlament a Rada, podle doslovného znění tohoto bodu, „budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné“.

- 1268 V důsledku toho je vhodné nejprve přezkoumat další zdroje informací, na které se Parlament a Rada odvolávají, aby bylo možné ověřit, zda, jak tyto orgány tvrdí, umožnily spolu s posouzením dopadů – sociální dopady, posoudit účinky vyplývající z rozlišení, podle čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s jejím bodem 13 odůvodnění, mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami.
- 1269 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že vzhledem k povaze pravidel stanovených v článku 1 směrnice 2020/1057 závisí provozní náklady a náklady na dodržování předpisů, jakož i případné úspory, které vzniknou danému podniku v důsledku provádění těchto pravidel, na rozsahu, v jakém tento podnik provádí různé druhy přeprav. Jak však Rada zdůrazňuje, unijní normotvůrce měl k dispozici údaje zveřejněné Eurostatem o různých typech vykonávaných přeprav, zejména údaje obsažené ve studii zahrnující období 2014–2018 [*Road freight transport by journey characteristics* (Silniční nákladní doprava podle vlastností jízd), s. 3 až 5, 10 a 11] a v tabulce týkající se roku 2018. Vzhledem k tomu, že tyto údaje umožnily určit objem třetizemních přeprav a dvoustranných přeprav uskutečněných za rok mezi danou dvojicí členských států, mohly být zdrojem relevantních informací pro unijního normotvůrce s cílem posoudit přiměřenost rozlišení mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami, které bylo nakonec zachováno ve směrnici 2020/1057.
- 1270 Tyto údaje navíc umožňují posoudit, do jaké míry budou řidiči z různých členských států považováni za vyslané do jiných členských států pro účely pravidel stanovených v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 13 odůvodnění.
- 1271 Jak Rada rovněž tvrdila před Soudním dvorem, tyto údaje týkající se různých druhů přeprav ve spojení s informacemi obsaženými v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 62 až 65) a s údaji obsaženými ve veřejně dostupných studiích, z nichž toto posouzení vychází, jako je zejména studie Komise (GŘ pro mobilitu a dopravu) nazvaná *Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report* [„Podpůrná studie posouzení dopadů pro revizi předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy. Závěrečná zpráva“], květen 2017, s. 62 až 76], a které se týkají mimo jiné rozdílů v odměňování mezi různými dvojicemi členských států, umožňují odhadnout náklady vyplývající z rozlišení, které je uvedeno v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 13 odůvodnění této směrnice, mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami.
- 1272 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že žalující členské státy, které napadly neexistenci nebo nedostatečnost posouzení dopadů směrnice 2020/1057, nevysvětlily, v čem jsou závěry Rady uvedené v bodech 1269 až 1271 tohoto rozsudku chybné. Nebylo také vysvětleno, jak je možné, že obecné závěry uvedené v posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 60), podle nichž bude dopad na bezpečnost silničního provozu a zdraví při práci zanedbatelný, nebylo možné převést na nakonec přijatý model.
- 1273 Za těchto okolností měl unijní normotvůrce dostatek informací k posouzení účinků rozlišení mezi dvoustrannou a třetizemní přepravou uvedeném v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 13 odůvodnění.
- 1274 Na druhém místě nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že nezohlednil účinky čl. 1 odst. 5 směrnice 2020/1057, podle něhož je tranzit vyňat z pravidel o vyslání, a čl. 1 odst. 7 této směrnice, podle něhož se kabotáž považuje za přepravu zahrnující situaci vyslání, takže je třeba tato pravidla použít.

- 1275 V tomto ohledu postačí připomenout, že jak vyplývá z bodu 1179 tohoto rozsudku, Soudní dvůr již v rámci výkladu směrnice 96/71 ve znění platném před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost rozhodl, že pravidla o vysílání stanovená směrnicí 96/71 se nevztahují na tranzit, zatímco na kabotáž, která probíhá výhradně na území hostitelského členského státu, se v zásadě vztahují.
- 1276 Vzhledem k tomu, že čl. 1 odst. 5 a 7 směrnice 2020/1057 nelze konkrétně přičítat žádnou změnu platných hmotněprávních pravidel, je třeba odmítnout tvrzení, že by bylo nutné provést dodatečné posouzení dopadů, pokud jde o tato ustanovení.
- 1277 Na třetím místě v rozsahu, v němž Maďarsko v podstatě namítá, že unijní normotvůrce porušil zásadu proporcionality tím, že přijal čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, aniž přezkoumal účinky tohoto ustanovení, je třeba připomenout, že jak vyplývá z bodu 12 odůvodnění této směrnice, unijní normotvůrce měl za to, že povaha služby poskytované během počátečního nebo konečného úseku kombinované přepravy je úzce spojena s členským státem usazení, pokud tento silniční úsek sám o sobě představuje dvoustrannou přepravu, a že v takovém případě chybí dostatečná vazba s územím hostitelského členského státu, takže použití pravidel o vysílání pracovníků není odůvodněné. Naopak je-li přeprava během daného silničního úseku vykonána v hostitelském členském státě nebo je vykonána jakožto třetizemní přeprava, existuje zde dostatečná vazba na území hostitelského členského státu, takže pravidla o vysílání pracovníků se musí použít.
- 1278 Je však zřejmé, že ani posouzení dopadů – sociální dopady se nezabývalo použitím pravidel o vysílání pracovníků v kombinované přepravě, jak je stanovena v čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057. Zatímco totiž, jak vyplývá z bodů 1261 až 1264 tohoto rozsudku, Komise v návrhu směrnice „o vysílání pracovníků“ vypracovaném na základě tohoto posouzení dopadů zamýšlela přijmout kritérium týkající se délky trvání přepravy za účelem určení okolností, za nichž se tato pravidla použijí, unijní normotvůrce nakonec ve směrnici 2020/1057 zvolil přístup spočívající v rozlišování mezi různými kategoriemi přeprav, včetně kombinovaných přeprav.
- 1279 Je proto nutné přezkoumat, zda v projednávané věci byly informace, které měly Parlament a Rada k dispozici, dostatečné k tomu, aby mohly posoudit přiměřenost výjimky obsažené v čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057.
- 1280 V tomto ohledu z důkazů předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že unijní normotvůrce měl k dispozici značné množství informací o kombinované přepravě z přípravných prací na navrhovaných změnách směrnice 92/106. Tyto informace byly obsaženy zejména v posouzení dopadů týkajícím se revize této směrnice [posouzení dopadů Komise připojené k návrhu COM(2017) 648, SWD(2017) 362], v dokumentu vypracovaném v roce 2015 na žádost Komise a obsahujícím údaje o kombinované přepravě [KombiConsult, *Analysis of the EU Combined Transport* (Analýza unijní kombinované přepravy), 2015] v aktualizaci těchto údajů provedené v průběhu roku 2017 [ISL/KombiConsult, *Updating EU combined transport data* [ISL/KombiConsult, Aktualizace údajů o unijní kombinované přepravě, 2017], v doplňku z roku 2018 týkajícím se stejných údajů [TRT Trasporti e Territorio srl, *Gathering additional data on EU combined transport*, (Shromažďování dalších údajů o unijní kombinované přepravě), 2017] a v konzultaci zadané Komisi na podporu posouzení dopadů (KombiConsult, *Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)* [Konzultace a související analýza v rámci posouzení dopadů změny směrnice o kombinované dopravě (92/106/EHS)], 2017).

- 1281 Zejména studie nazvaná *Analysis of the EU Combined Transport* („Analýza unijní kombinované přepravy“) (s. 175 až 177) nabídla podrobné zkoumání trhu doprovázené a nedoprovázené kombinované přepravy, včetně představení služeb všech šesti společností poskytujících doprovázenou silniční přepravu v Unii, jakož i největších poskytovatelů nedoprovázené kombinované silniční/železniční přepravy. V této studii byly rovněž uvedeny údaje o vzdálenostech při počátečním nebo konečném úseku kombinované silniční/železniční přepravy (s. 67 až 70). Posouzení dopadů, které Komise přiložila k návrhu směrnice, kterou se mění směrnice 92/106, uvedenému v bodě 1280 tohoto rozsudku, navíc obsahovalo údaje týkající se jednak průměrných, středních a delších silničních a nesilničních úseků kombinované přepravy a jednak druhu a objemu multimodální přepravy, která spadá pod pojem „kombinovaná přeprava“ ve smyslu směrnice 92/106, a tudíž spadá do působnosti čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057.
- 1282 Z informací obsažených v dokumentech předaných Soudnímu dvoru v tomto řízení, jejichž užitečnost Maďarsko výslovně nezpochybňuje, tedy vyplývá, že pro účely přijetí směrnice 2020/1057 měl unijní normotvůrce k dispozici relevantní základní údaje týkající se trhu kombinované přepravy. Tyto údaje spolu s dalšími informacemi, které měl unijní normotvůrce k dispozici, zejména těmi, které se týkaly rozdílů ve mzdách mezi různými dvojicemi členských států, na něž je odkazováno v bodě 1271 tohoto rozsudku, mu umožnily posoudit dopad kritérií týkajících se uplatňování pravidel o vysílání pracovníků na kombinovanou přepravu stanovených v čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057. Unijní normotvůrce měl tedy k dispozici dostatečné informace, které mu umožnily podložit volbu těchto kritérií v rámci využití širokého prostoru pro uvážení.
- 1283 Výše uvedené úvahy nemůže zpochybnit argument Polské republiky týkající se údajného nezohlednění negativního kumulativního účinku napadených ustanovení směrnice 2020/1057 a ustanovení nařízení 2020/1055. Ačkoli se jeví, že tento členský stát tímto argumentem vytýká unijnímu normotvůrci nejednotnost ve volbě napadených ustanovení jednotlivých aktů, stačí v tomto ohledu konstatovat, jak tvrdí Parlament, že se „balíček mobility“ skládá z několika legislativních aktů, které sledují cíle, které se sice doplňují, ale přesto jsou odlišné. Nelze tedy mít za to, že unijní normotvůrce porušil zásadu proporcionality pouze z toho důvodu, že podmínky stanovené nařízením 2020/1055 pro prokázání toho, že hospodářský subjekt je řádně a trvale usazen v členském státě, se liší od kritérií stanovených ustanoveními směrnice 2020/1057 pro účely použití pravidel o vysílání řidičů v silniční dopravě.
- 1284 Tvrzení, že unijní normotvůrce nezkoumal proporcionalitu čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057, je proto třeba odmítnout jako neopodstatněné.

2) K proporcionalitě čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057

i) Argumentace účastníků řízení

- 1285 Podle Bulharské republiky a Kyprské republiky vyplývají nepříznivé účinky z rozlišení, které je ve směrnici 2020/1057 provedeno mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami, pokud jde o náklady na splnění nových požadavků a náklady spojené s dokumentací každého vyslání a s uplatňováním pravidel hostitelského členského státu. Řidiči často kombinují třetizemní přepravu s dvoustrannými přepravami. Výjimka z uplatňování pravidel pro vysílání však není výhodná pro všechny třetizemní přepravy prováděné současně s dvoustrannými přepravami. Pro dopravce je proto velmi složité posoudit, kdy se jedná o vyslání a kdy nikoli.

Směrnice 2020/1057 rovněž neupřesňuje, jak vypočítat hodiny, během nichž musí být řidič považován za vyslaného do určitého členského státu. To má za následek velkou zátěž pro tyto dopravce, z nichž většinu tvoří malé a střední podniky.

- 1286 Zátěž dopravců, kteří vykonávají třetizemní přepravy, a která se tak stala obtížně snesitelnou, může vést k přesměrování na jiné druhy činnosti, k přemístění do třetích zemí, ke snížení obratu, nebo dokonce k úpadku dopravců. Je navíc pravděpodobné, že tato zátěž způsobuje neefektivitu a zvyšuje dopad silniční dopravy na životní prostředí. Je rovněž pravděpodobné, že naruší hospodářskou soutěž, neboť směrnice 2020/1057 neukládá žádnou povinnost a nevztahuje se na dopravce usazené mimo Unii.
- 1287 Je možné rozlišit tři legitimní cíle sledované směrnicí 2020/1057, a to zaprvé přiměřené pracovní podmínky a sociální ochranu pro řidiče, zadruhé vhodné podmínky pro dopravce a potřebu spravedlivé hospodářské soutěže mezi nimi a zatřetí volné poskytování přeshraničních služeb. Tato směrnice však nejen že nezachovává rovnováhu mezi těmito cíli, ale navíc neumožňuje dosažení žádného z nich.
- 1288 Pokud jde o první cíl, vyšší odměny, které by řidiči mohli mít, se ve většině případů týkají pouze krátkých období strávených v členském státě nakládky nebo vykládky, v důsledku čehož se pracovní podmínky a sociální ochrana řidičů zlepšily pouze okrajově.
- 1289 Pokud jde o druhý cíl, skutečnost, že podniky vykonávající třetizemní přepravy podléhají pravidlům o vysílání pracovníků, zatímco podniky provádějící dvoustranné přepravy jsou z těchto pravidel vyňaty, podporuje nekalou hospodářskou soutěž. Komparativní výhoda dopravců usazených v členských státech na okraji Unie spočívá v jejich nižších nákladech, které vyplývají mimo jiné z nižších životních nákladů a nižších mezd. V důsledku napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 jsou nyní dopravci zapojení do třetizemních přeprav v méně konkurenčním postavení než dopravci vykonávající dvoustranné přepravy. To narušuje hospodářskou soutěž mezi středem Unie, kde se dopravci zabývají především dvoustrannými přepravami, a členskými státy, jako je Bulharská republika a Kyprská republika, kde dopravci vykonávají především třetizemní přepravy.
- 1290 Pokud jde o třetí cíl, tato ustanovení omezila volné poskytování přeshraničních služeb z důvodu zvýšených nákladů, které s sebou nesou.
- 1291 Podle Bulharské republiky a Kyprské republiky pro účely uplatňování pravidel o vysílání pracovníků nebylo vhodné ani nutné rozlišovat mezi dvoustrannými přepravami a třetizemními přepravami. Ani v jednom případě neexistuje dostatečně silná vazba na každou ze zemí, přes které řidič projíždí. Kromě členského státu výjezdu nebo určení vykonávají pracovníci provádějící dvoustrannou přepravu stejnou práci jako řidiči vykonávající třetizemní přepravu. Členský stát výjezdu nebo určení nemá žádný vliv na vazbu mezi řidičem a hostitelským členským státem. Naopak v rámci kabotáže existuje jasná vazba na území.
- 1292 Podle názoru Bulharské republiky a Kyprské republiky by vhodným opatřením bylo zcela vyjmout mezinárodní dopravu z uplatňování pravidel o vysílání pracovníků. Takové vynětí je odůvodněno zvláštní situací mezinárodní dopravy a její mimořádně mobilní povahou, která se vyznačuje neexistencí dostatečné vazby na území jiných členských států než členského státu usazení. Úplné vynětí by tedy umožnilo dosáhnout všech sledovaných cílů. Pokud jde o řešení spočívající v uplatnění pravidel o vysílání pracovníků na celé odvětví mezinárodní dopravy s časovým limitem, bylo by jistě vhodnější než přijatý model, nicméně by přineslo vážné

problémy, neboť jeho dopad by byl stále nepřiměřený z hlediska nákladů, administrativní zátěže pro malé a střední podniky a obtíží spojených s výkladem a uplatňováním pravidel. Alternativním přístupem, který by zajistil jasnost, by byl přístup, který Soudní dvůr použil v bodě 48 rozsudku ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976), spočívající v předpokladu existence dostatečné vazby, pokud je v rámci třetizemních přeprav v konkrétním členském státě a v průběhu daného měsíce proveden minimální počet konkrétních úkolů, například práce zahrnující nakládku nebo vykládku zboží, údržbu nebo čištění dopravních prostředků

- 1293 Litevská republika tvrdí, že čl. 1 odst. 3 směrnice 2020/1057 porušuje zásadu proporcionality, neboť kritéria stanovená v tomto ustanovení jsou zjevně nevhodná s ohledem na nepříznivé hospodářské a sociální důsledky, které vyvolává. Cílem pravidel o vysílání pracovníků je v zásadě kompenzovat dodatečné náklady, které pracovníkům vznikají v důsledku plnění pracovních povinností v jiném členském státě, než je stát jejich obvyklého bydliště. V případě krátkodobé kabotáže a třetizemní přepravy však řidiči obvykle nemají žádný vztah k hostitelskému členskému státu, zpravidla v něm tráví velmi málo času, a tudíž jim v něm vznikají jen minimální náklady.
- 1294 Kromě toho kritérium založené na druhu přeprav pro účely uplatnění či neuplatnění pravidel o vysílání nepřímou diskriminuje dopravce usazené v členských státech nacházejících se na okraji Unie, odrazuje od poskytování krátkodobých služeb a v podstatě omezuje hospodářskou soutěž, a to zejména na úkor malých a středních podniků, které tvoří 99 % trhu silniční dopravy v Unii. Je pravděpodobné, že tato pravidla budou mít za následek podněcování malých a středních podniků k tomu, aby přestaly vykonávat třetizemní přepravu nebo aby přesunuly své činnosti do členských států, které se nacházejí ve středu Unie nebo v jeho okolí. Do přijetí směrnice 2020/1057 v této oblasti neexistovala žádná administrativní zátěž.
- 1295 Litevská republika zdůrazňuje, že kritérium doby trvání je příkladem objektivního kritéria, které by prokázalo existenci faktické vazby na členský stát, v němž je práce skutečně vykonávána, avšak by nevylučovalo možnost použít jiná kritéria, pokud jsou objektivně odůvodněná, zajišťují dostatečnou vazbu na členský stát, v němž je práce vykonávána, a jsou v souladu se zásadou proporcionality. Navíc když Soudní dvůr posuzoval časové kritérium ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976), rozhodoval pouze o kabotážích, a nikoli o dvoustranných a třetizemních přepravách.
- 1296 Rumunsko rovněž tvrdí, že kritérium pro určení dostatečné vazby s členským státem, které přijal unijní normotvůrce pro použití pravidel o vysílání pracovníků v oblasti silniční dopravy, je zjevně nevhodné, neboť není schopno prokázat existenci dostatečné vazby mezi řidičem a hostitelským členským státem.
- 1297 Kromě toho použití tohoto kritéria vyvolává nejistotu, pokud jde o určení hostitelského členského státu, a tedy i použitelných právních předpisů. Není tedy jasné, zda použití tohoto kritéria předpokládá určení jediného hostitelského členského státu, s nímž má řidič dostatečnou vazbu v obecném kontextu dotčené přepravy, anebo zda jsou kumulativně použitelné právní předpisy platné ve všech členských státech, v nichž probíhá nakládka nebo vykládka.
- 1298 V každém případě skutečnost, že čl. 1 odst. 3 třetí a čtvrtý pododstavec směrnice 2020/1057 zohledňují pro určení dostatečné vazby mezi řidičem a územím hostitelského členského státu existenci činnosti nakládky nebo vykládky zboží, není optimální. Řidiči tuto činnost vykonávají pouze příležitostně, konkrétně ve 29 % případů. Regulace vysílání pracovníků v odvětví dopravy

podle kritéria přepravy má navíc přímé důsledky pro trh, a sice odrazuje jak od třetizemní přepravy, tak od kombinované přepravy, přičemž ta je důležitá pro snížení emisí znečišťujících látek z dopravy.

- 1299 Jak vyplývá z posouzení dopadů – sociální dopady, nedostatečná flexibilita předpisů v sociální oblasti platných pro dopravu vede k situacím, kdy nejsou dodržovány právní předpisy. V případě, že se během přepravy změní počet dalších činností spojených s dvoustrannou přepravou tak, že se na ni začnou vztahovat pravidla o vysílání, dopravce nemusí být schopen předložit příslušným vnitrostátním orgánům prohlášení o vyslání, neboť čl. 1 odst. 11 písm. a) směrnice 2020/1057 vyžaduje předložení takového prohlášení nejpozději na začátku vyslání. Dodržení tohoto ustanovení je tedy v určitých situacích obtížné z důvodu napadených ustanovení článku 1 uvedené směrnice.
- 1300 Vzhledem k výše uvedeným problémům souvisejícím s dodržováním zásady právní jistoty může směrnice 2020/1057 narušit poskytování dopravních služeb malými a středními podniky a uložit jim povinnosti, které jsou nepřiměřené výhodám, jež z ní pro řidiče vyplývají.
- 1301 V rozsudku ze dne 15. března 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, body 44 až 49), Soudní dvůr konstatoval, že v případě, kdy jsou přepravy vykonávány ve více členských státech, je třeba pro určení členského státu, s nímž má práce podstatnou vazbu, vycházet z kombinace několika faktorů. Použití jediného kritéria, jako je tomu ve směrnici 2020/1057, je nedostatečné, a proto neprokazuje existenci takové vazby. V tomto ohledu Rumunsko rovněž tvrdí, že uplatnění časového prvku, konkrétně minimální doby trvání činnosti, mělo být touto směrnicí použito jako kritérium pro účely určení dostatečné vazby s územím hostitelského členského státu, pokud jde o jiné druhy činností než kabotáž. Relevantnost použití tohoto kritéria vyplývá jak z posouzení dopadů – sociální dopady, tak z výkladu obecného právního rámce použitelného na vysílání pracovníků. Absence podstatné vazby na území hostitelského členského státu v případě činnosti vykonávané po krátkou dobu vyplývá zejména z čl. 3 odst. 4 směrnice 96/71, který členským státům přiznává právo odchýlit se od povinností týkajících se vysílání, pokud doba vyslání nepřesáhne jeden měsíc.
- 1302 Polská republika tvrdí, že čl. 1 odst. 3, 4, 6 a 7 směrnice 2020/1057 není v souladu se zásadou proporcionality, neboť kritéria pro použití pravidel o vysílání řidičů stanovená v těchto ustanoveních nejsou objektivní, nezohledňují relevantní faktory situace, kterou mají regulovat, a způsobují nepřiměřenou zátěž pro podniky a nepříznivé účinky na životní prostředí.
- 1303 Tato ustanovení nejsou vhodná k dosažení stanovených cílů, neboť zejména vedou k omezení služeb poskytovaných podniky usazenými v členských státech nacházejících se na okraji Unie namísto zajištění spravedlivé hospodářské soutěže. Pravidla o vysílání pracovníků jsou použitelná na třetizemní přepravy a kabotáž, v nichž tyto podniky hrají hlavní roli.
- 1304 Unijní normotvůrce nezohlednil další prvky svědčící o existenci vazby mezi řidičem a hostitelským členským státem, zejména délku pobytu řidiče na území tohoto státu, jakož i členský stát usazení. Jak vyplývá z posouzení dopadů – sociální dopady, časové kritérium nejlépe odpovídá mobilní povaze dopravních služeb. V rozsudku ze dne 15. března 2001, Mazzoleni a ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), Soudní dvůr rozhodl, že je povinností příslušných orgánů hostitelského členského státu, aby za účelem určení, zda je použití právních předpisů tohoto státu ukládajících minimální mzdu nezbytné a přiměřené, posoudily všechny relevantní prvky, včetně délky poskytování služeb.

- 1305 Podle směrnice 2020/1057 dostávají dva řidiči vykonávající přepravu na stejné trase různou odměnu v závislosti na místě nakládky nebo vykládky. Ani neexistuje žádné objektivní odůvodnění pro vynětí některých přeprav mezi třetími zeměmi, které je stanoveno v čl. 1 odst. 3 a 4 uvedené směrnice. Polská republika rovněž nevidí žádné vysvětlení pro výhradu, že vynětí týkající se dvou přeprav zboží mezi třetími zeměmi se vztahuje na zpáteční cestu po dvoustranné přepravě z členského státu usazení, ale nikoli na cestu do hostitelského členského státu.
- 1306 Kromě toho výjimky stanovené v napadených ustanoveních článku 1 směrnice 2020/1057 vyvolávají pochybnosti o jejich výkladu. Například je třeba zvážit, kdy by se měla začít uplatňovat pravidla hostitelského členského státu, pokud řidič provádí další nakládku nebo vykládku, na kterou se nevztahuje výjimka podle čl. 1 odst. 3. Podobné pochybnosti vyvolává i výklad čl. 1 odst. 4 této směrnice. Ani neexistuje žádné objektivní odůvodnění pro skutečnost, že v případě přepravy zboží jsou podle uvedeného odstavce 3 povoleny dvě výjimky pro doplňkové činnosti spojené s dvoustrannou přepravou, zatímco v případě přepravy cestujících je stanovena pouze jedna výjimka pro doplňkovou činnost.
- 1307 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

ii) Závěry Soudního dvora

- 1308 Je třeba připomenout, že cílem směrnice 2020/1057, ve světle kterého je třeba zkoumat proporcionalitu čl. 1 odst. 3 až 7 této směrnice, je stanovit prostřednictvím zvláštních pravidel pro určení členského státu, jehož pracovní podmínky jsou řidičům silniční dopravy zaručeny, rovnováhu mezi na jedné straně zlepšením sociálních a pracovních podmínek těchto řidičů a na druhé straně usnadněním výkonu volného pohybu služeb v silniční dopravě na základě spravedlivé hospodářské soutěže mezi dopravci, přičemž tato rovnováha zohledňuje specifika vysoce mobilních pracovních sil v tomto odvětví a jejím cílem je zajistit řádné fungování vnitřního trhu.
- 1309 Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Kyperská republika a Polská republika nezpochybňují legitimitu tohoto cíle jako takového, ale tvrdí, že kritéria stanovená v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 nebo některá z nich sama o sobě porušují zásadu proporcionality.
- 1310 Pro posouzení opodstatněnosti těchto výtek je proto třeba zkoumat, zda jsou tato kritéria vhodná pro dosažení sledovaného cíle, zda zjevně nepřekračují rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, a zda jsou tomuto cíli přiměřená.

– Ke vhodnosti čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 k dosažení sledovaného cíle

- 1311 Pokud jde na prvním místě o vhodnost čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 dosáhnout sledovaného cíle, je třeba připomenout, že tato ustanovení stanoví kritéria založená na druhu vykonávané přepravy a každý druh přepravy uvedený v těchto ustanoveních má jinou vazbu buď na území členského státu, v němž je dopravce usazen, nebo na území jednoho či více hostitelských členských států, jak uvedl generální advokát v bodě 968 svého stanoviska.
- 1312 Zejména, jak vyplývá z čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057, řidič vykonávající dvoustrannou přepravu zboží nebo cestujících není považován za vyslaného pro účely směrnice 96/71, neboť v takovém případě je povaha služby úzce spojena s členským státem usazení, jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění směrnice 2020/1057. Naproti tomu, jak vyplývá z bodu 13 odůvodnění této směrnice, řidič, který vykonává třetizemní přepravu, je pro tyto účely považován za vyslaného,

neboť tento řidič a tato přeprava mají dostatečnou vazbu na území hostitelského členského státu. Kromě toho jsou některé další činnosti nakládky nebo vykládky zboží a nástupu nebo výstupu cestujících v členských státech nebo třetích zemích, kterými řidič projíždí, vyňaty z pravidel o vysílání v souladu s čl. 1 odst. 3 třetím až pátým pododstavcem a čl. 1 odst. 4 třetím a čtvrtým pododstavcem uvedené směrnice, a to z důvodu, že tyto doplňkové činnosti jsou spojeny s dvoustrannou přepravou, která je sama o sobě vyňata z důvodu své vazby na území členského státu usazení, a že nejsou takového rozsahu, aby mohly tuto vazbu zpochybnit.

- 1313 Stejně tak z čl. 1 odst. 5 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 11 odůvodnění vyplývá, že řidič, který provádí tranzit spočívající v průjezdu členským státem bez nakládky nebo vykládky zboží a bez nástupu nebo výstupu cestujících, není považován za vyslaného. V takovém případě neexistuje významná vazba mezi činností řidiče a členským státem tranzitu.
- 1314 Naproti tomu, jak vyplývá z čl. 1 odst. 7 této směrnice ve spojení s bodem 13 odůvodnění, řidič provádějící kabetáž je považován za vyslaného, neboť celá přeprava probíhá v hostitelském členském státě, takže služba je úzce spojena s územím tohoto členského státu.
- 1315 A konečně podle čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057 se řidič, který vykonává počáteční nebo závěrečný silniční úsek kombinované přepravy, nepovažuje za vyslaného, pokud tento úsek sám o sobě představuje dvoustrannou přepravu. V takovém případě totiž, jak vyplývá z bodu 12 odůvodnění této směrnice, je povaha služby poskytované během této cesty úzce spojena s členským státem usazení, zatímco pokud je přeprava během daného silničního úseku vykonávána v hostitelském členském státě nebo jako třetizemní přeprava, existuje dostatečná vazba na území hostitelského členského státu, v důsledku čehož se použijí pravidla pro vysílání pracovníků.
- 1316 Z toho vyplývá, jak Rada správně tvrdí a jak uvedl generální advokát v bodě 969 svého stanoviska, že unijní normotvůrce tím, že v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 přijal kritéria založená na druhu přeprav, nezohlednil pouze území, na kterém se řidič nachází, ale pro každý druh poskytované služby porovnal vazbu mezi ním a hostitelským členským státem a vztah mezi ním a členským státem usazení, aby dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi různými dotčenými zájmy.
- 1317 Kromě toho Soudní dvůr v rámci výkladu ustanovení směrnice 96/71 ve znění platném před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost rozhodl, že pracovník musí být považován za vyslaného na území členského státu ve smyslu směrnice 96/71, pokud má výkon jeho práce s tímto územím dostatečnou spojitost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, bod 45 a citovaná judikatura).
- 1318 Soudní dvůr v tomto rozsudku uvedl, že zjištění dostatečné vazby s územím hostitelského členského státu vyžaduje provedení celkového posouzení všech okolností, kterými se vyznačuje činnost dotčeného pracovníka, a poté určil jednak určité druhy silniční dopravy, které je třeba považovat za mající takovou vazbu, a tedy za takové, u nichž se jedná o vyslání, a jednak jiné druhy silniční dopravy, které naopak takovou vazbu nemají, a proto je třeba z pravidel o vysílání vyjmout. Soudní dvůr zejména konstatoval, že řidič vykonávající tranzitní nebo dvoustrannou přepravu nemůže být považován za „vyslaného“ ve smyslu směrnice 96/71, zatímco řidič vykonávající kabetáž musí být v zásadě považován za „vyslaného“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, body 45, 49, 62, 63 a 65 a citovaná judikatura).

- 1319 Tím Soudní dvůr implicitně, ale nutně uznal, pro účely určení, zda existuje dostatečná vazba mezi řidičem vykonávajícím mezinárodní silniční dopravu a hostitelským členským státem, která odůvodňuje použití pravidel o vyslání na tohoto řidiče, vhodnost jednak použití přístupu spočívajícího v určení existence takové vazby v závislosti na druhu dotčené přepravy a jednak významu, v tomto kontextu, některých specifických druhů přeprav uvedených v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 ve spojení s jejím bodem 13 odůvodnění, konkrétně dvoustranné přepravy a tranzitu, na které se tato pravidla nevztahují, a třetizemní přepravy a kabotáže, na které se tato pravidla mohou vztahovat.
- 1320 Je třeba připustit, že úprava použití pravidel o vysílání pracovníků na třetizemní přepravy podle směrnice 96/71, jak ji Soudní dvůr vyložil v judikatuře uvedené v bodech 1317 až 1319 tohoto rozsudku, sice odpovídá stejné logice, ale není striktně stejná jako úprava vyplývající z použití ustanovení směrnice 2020/1057.
- 1321 Především bylo třeba před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost nejprve provést celkové posouzení všech okolností, kterými se vyznačuje činnost dotčeného řidiče vykonávajícího třetizemní přepravu, aby bylo možné určit, zda má výkon jeho práce dostatečnou vazbu na území hostitelského členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, body 45 a 51). Naproti tomu podle čl. 1 odst. 3 a 4 uvedené směrnice ve světle jejího bodu 13 odůvodnění se má za to, že taková vazba v zásadě existuje, pokud řidič vykonává třetizemní přepravu.
- 1322 Tento rozdíl však v žádném případě nesnižuje význam rozlišení, které je ve směrnici 2020/1057 zavedeno mezi třetizemními přepravami a dvoustrannými přepravami pro účely uplatňování pravidel o vysílání pracovníků. Naopak, takový rozdíl spíše ilustruje větší právní jistotu, která vyplývá ze systému daného pravidly stanovenými v čl. 1 odst. 3 a 4 této směrnice ve spojení s jejím bodem 13 odůvodnění ve srovnání se systémem použitelným před jejím vstupem v platnost, neboť první z těchto systémů upřesňuje skutečnost, že třetizemní přepravy s sebou obecně nesou vyslání řidiče, jelikož služba je poskytována mimo členský stát usazení.
- 1323 Zadruhé kromě toho, že Rumunsko zpochybňuje volbu obecného kritéria založeného na druhu přepravy, zpochybňuje význam zvláštního kritéria týkajícího se místa nakládky nebo vykládky zboží, které je stanoveno v čl. 1 odst. 3 třetím až pátým pododstavci směrnice 2020/1057.
- 1324 V tomto ohledu je pravda, že toto ustanovení, stejně jako čl. 1 odst. 4 třetí a čtvrtý pododstavec uvedené směrnice týkající se přepravy cestujících se v tomto bodě liší od systému platného před vstupem této směrnice v platnost. Zatímco podle těchto ustanovení se na omezený počet doplňkových činností nakládky nebo vykládky vztahuje rozšíření výjimky použitelné na dvoustranné přepravy, Soudní dvůr při výkladu směrnice 96/71 ve znění platném před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost rozhodl, že přepravy zahrnující nakládku nebo vykládku zboží patřily mezi relevantní faktory pro účely posouzení, zda výkon práce řidiče má dostatečnou vazbu na území hostitelského členského státu, v důsledku čehož se na něj vztahovala pravidla o vysílání pracovníků stanovená ve směrnici 96/71 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, bod 48).
- 1325 Skutečnost, že Soudní dvůr uznal význam těchto doplňkových činností pro celkové posouzení existence dostatečné vazby mezi přepravou a hostitelským členským státem, však nebrání unijnímu normotvůrci, aby se v rámci širokého prostoru pro uvážení, který má v této souvislosti k dispozici, rozhodl stanovit je jako zvláštní kritérium. V projednávané věci tedy unijní normotvůrce tento prostor pro uvážení neopomenul, když za účelem usnadnění provádění

přeprav považovaných za efektivní, a tedy volného poskytování služeb, aniž nepřiměřeně snížil úroveň sociální ochrany zaručenou řidičům vykonávajícím dvoustranné přepravy, ale také za účelem posílení právní jistoty, usoudil, že je nezbytné umožnit těmto řidičům vykonávat omezený počet doplňkových činností nakládky nebo vykládky zboží, aniž mají tyto činnosti za následek, že dotčená služba je považována za poskytovanou v rámci vyslání ve smyslu směrnice 96/71.

- 1326 Polská republika rovněž připomíná, že podle čl. 1 odst. 3 třetího pododstavce směrnice 2020/1057 lze vyjmout pouze jednu nakládku nebo vykládku, zatímco podle čl. 1 odst. 3 čtvrtého pododstavce uvedené směrnice lze vyjmout dvě nakládky nebo vykládky.
- 1327 V tomto ohledu je pravda, jak vyplývá ze společného výkladu těchto ustanovení, že v rámci dvoustranné přepravy s odjezdem z členského státu usazení může být vyňata pouze jedna doplňková nakládku nebo vykládku, zatímco při zpáteční cestě, tj. když je dvoustranná přeprava ukončena v členském státě usazení, mohou být vyňaty maximálně dvě takové činnosti, pokud během cesty s odjezdem z tohoto členského státu nebyly vykonány žádné dodatečné přepravy.
- 1328 Zaprvé stanovení omezení počtu doplňkových činností, na které se může vztahovat rozšíření výjimky z pravidel o vysílání pracovníků stanovených pro dvoustranné přepravy, odráží politickou volbu unijního normotvůrce, kterou se snaží dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi cílem usnadnit volný pohyb služeb a cílem zajistit určitou úroveň sociální ochrany řidičů v odvětví silniční dopravy, jak uvedl generální advokát v bodě 993 svého stanoviska a jak v podstatě vyplývá z bodu 1324 tohoto rozsudku. Kromě toho tato množstevní omezení měla také posílit právní jistotu ve srovnání s režimem, který dříve platil podle směrnice 96/71.
- 1329 Zadruhé, i když se počet doplňkových činností, na které se může vztahovat výjimka z tohoto titulu, liší podle toho, zda je dvoustranná přeprava prováděna z členského státu usazení nebo do něj, nelze z toho vyvozovat, že unijní normotvůrce zvolil opatření, které není vhodné k dosažení sledovaného cíle, když usoudil, že takové rozlišení umožňuje přinejlepším zajistit ze strany vnitrostátních orgánů, jak tvrdí Rada, účinnou kontrolu podmínek odůvodňujících výjimku udělenou z tohoto titulu. Tyto orgány totiž nemohou, když řidič opustí členský stát usazení, určit počet doplňkových činností, které řidič následně provede při zpáteční cestě, avšak jsou schopny počet doplňkových činností provedených řidičem během této zpáteční cesty, ověřit.
- 1330 Konečně, pokud jde o kombinovanou přepravu, ačkoli Soudní dvůr ve své judikatuře týkající se výkladu směrnice 96/71 ve znění použitelném před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost neupřesnil způsob, jakým se pravidla o vysílání pracovníků použijí na tento druh přepravy, zůstává skutečností, že volba, kterou v tomto ohledu učinil unijní normotvůrce a která je zakotvena v čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, odpovídá logice, kterou Soudní dvůr sledoval v rozsudku ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976). V bodě 49 tohoto rozsudku Soudní dvůr totiž rozhodl, že dvoustranné přepravy mají být vyňaty z pravidel o vysílání pracovníků, nicméně unijní normotvůrce v čl. 1 odst. 6 pouze rozšířil výhodu tohoto vynětí pro dopravce na ty části kombinované přepravy prováděné po silnici, které lze přirovnat k dvoustranné přepravě.
- 1331 Je třeba rovněž poznamenat, že unijní normotvůrce tím, že se rozhodl poskytnout toto upřesnění týkající se kombinované přepravy, posílil právní jistotu, pokud jde o způsob, jakým se na tento konkrétní druh přepravy vztahují pravidla o vysílání, a na rozdíl od toho, co v tomto ohledu tvrdí Rumunsko, tak podpořil tento druh přepravy v souladu s obecnějším cílem směrnice 2020/1057, kterým je usnadnění volného pohybu služeb.

- 1332 S ohledem na tyto úvahy nelze mít za to, že unijní normotvůrce tím, že v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 zvolil kritérium pro uplatňování pravidel o vysílání pracovníků na základě různých druhů silniční dopravy, přijal kritérium, které je nevhodné pro dosažení sledovaného cíle.
- 1333 Žádný z argumentů předložených Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem, Kyprskou republikou a Polskou republikou nemůže tento závěr zpochybnit.
- 1334 Zaprvé, pokud jde o argumenty Rumunska a Polské republiky týkající se údajné právní nejistoty a nejasnosti vyvolané napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057, je třeba nejprve poznamenat, že obecně zásada proporcionality, a jak vyplývá z bodu 159 výše, zásada právní jistoty, nebrání tomu, aby unijní normotvůrce v rámci ustanovení, které přijímá, použil abstraktní právní pojem, a nevyžadují, aby takové abstraktní ustanovení uvádělo různé konkrétní situace, v nichž se může uplatnit, pokud tento normotvůrce nemůže všechny tyto situace určit předem.
- 1335 Pokud jde konkrétně o otázku, kdy se použijí pravidla o vysílání podle čl. 1 odst. 3 směrnice 2020/1057, z tohoto ustanovení dostatečně jasně vyplývá, že pokud není splněna některá z podmínek v něm stanovených, zejména pokud je během cesty do místa určení v rámci určité dvoustranné přepravy provedena více než jedna doplňková činnost, nelze výjimku pro dvoustrannou přepravu použít.
- 1336 Unijnímu normotvůrci nelze vytýkat ani to, že přijal nevhodné kritérium pro použití pravidel o vysílání pracovníků v rámci třetizemní přepravy, protože neupřesnil, které z těchto členských států mohou na dotyčného řidiče uplatnit své právní předpisy, pokud je taková přeprava vykonávána ve více členských státech. Jak vyplývá z bodů 1321 a 1322 tohoto rozsudku, bod 13 odůvodnění směrnice 2020/1057 stanoví, pokud jde o tento druh přepravy, že dostatečná vazba mezi poskytovanou službou a územím hostitelského členského státu se v zásadě považuje za existující, pokud řidič vykonává třetizemní přepravu, a znění tohoto bodu odůvodnění uvádí možnost, že poskytovaná služba může mít takovou vazbu s několika hostitelskými členskými státy. Je tedy na dopravcích a příslušných vnitrostátních orgánech, aby v souladu se specifickými kritérii stanovenými v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 posoudily, který členský stát nebo členské státy mají takovou vazbu odůvodňující použití jejich vnitrostátních právních předpisů o pracovních podmínkách.
- 1337 Rumunsko rovněž tvrdí, že kritérium založené na druzích přeprav, a případně na existenci činnosti nakládky nebo vykládky zboží a nástupu nebo výstupu cestujících ztěžuje dopravcům splnění povinnosti stanovené v čl. 1 odst. 11 písm. a) směrnice 2020/1057 předložit příslušným orgánům prohlášení o vyslání nejpozději na začátku vyslání. V tomto ohledu postačuje konstatovat, že tento členský stát nevysvětlil, proč by v případě neplánované přepravy v členském státě, pro který nebylo předloženo žádné prohlášení o vyslání, nemohl dopravce, jak navrhuje Rada, předložit takové prohlášení tak, že by znovu použil již poskytnuté údaje a doplnil informace o dalším členském státě, v němž se vyslání uskuteční.
- 1338 Rumunsko rovněž nevysvětlilo, jak by řešení, které by si přálo, aby unijní normotvůrce upřednostnil, spočívající ve zkoumání všech charakteristik každé přepravy, včetně jejího trvání, za účelem určení, zda existuje dostatečná vazba mezi danou přepravou a hostitelským členským státem, vytvořilo větší právní jistotu tím, že by usnadnilo určení situací, v nichž musí být řidič považován za „vyslaného“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 96/71.

- 1339 Zadruhé některé ze žalujících členských států tvrdí, že napadená ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 mohou z důvodu nevhodných kritérií přijatých unijním normotvůrcem spíše odrazovat od volného pohybu služeb, zejména třetizemní nebo kombinované přepravy, než jej usnadňovat.
- 1340 Je však třeba připomenout, že jak vyplývá z bodů 1318 a 1319 tohoto rozsudku, pravidla o vysílání pracovníků použitelná na kabotáž se v důsledku vstupu směrnice 2020/1057 v platnost nezměnila. Dále, pokud jde o kombinovanou přepravu, unijní normotvůrce, jak vyplývá z bodů 1330 a 1331 tohoto rozsudku, v podstatě pouze upřesnil okolnosti, za nichž mají být účastníci takové přepravy z těchto pravidel vyňati, takže ani ustanovení článku 1 této směrnice, která se jí týkají, nelze považovat za ustanovení, která by měla za následek odrazování od tohoto druhu přepravy.
- 1341 V každém případě, jak uvedl generální advokát v bodech 995 a 996 svého stanoviska, unijní normotvůrce mohl v rámci svého širokého prostoru pro uvážení usoudit, že vzhledem k potřebě obnovit rovnováhu dotčených zájmů by zvýšená sociální ochrana řidičů mohla vést ke zvýšení nákladů, které nesou někteří dopravci. Skutečnost, že unijní normotvůrce neupřednostnil některé činnosti na trhu tak, jak by si některé členské státy přály, spadá v tomto kontextu do prostoru pro uvážení a neznamená, že takto zvolená kritéria nejsou vhodná pro dosažení sledovaných cílů.
- 1342 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že kritéria stanovená napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057 jsou vhodná k dosažení cíle sledovaného těmito ustanoveními.
- *K nezbytnosti čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057*
- 1343 Pokud jde na druhém místě o nezbytnost čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057, tu zpochybňují Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Kyprská republika a Polská republika s odůvodněním, že k těmto ustanovením existují méně omezující alternativní možnosti, a sice zaprvé udělení obecné výjimky z pravidel o vysílání pracovníků v mezinárodní dopravě, zadruhé zavedení časového limitu doby trvání, který je uveden v návrhu směrnice „o vysílání pracovníků“, a zatřetí zohlednění všech prvků charakterizujících danou službu, včetně jejího trvání v hostitelském členském státě.
- 1344 Vyloučením těchto možností však unijní normotvůrce nepřekročil svůj široký prostor pro uvážení při stanovení příslušných kritérií pro tyto účely.
- 1345 Pokud jde zaprvé o možnost předloženou Bulharskou republikou a Kyprskou republikou, která spočívá v úplném vyloučení mezinárodní silniční dopravy z pravidel o vysílání pracovníků, stačí poukázat na to, že takové řešení by ze své podstaty neumožnilo dosáhnout požadované rovnováhy mezi dotčenými zájmy, neboť by zejména nevedlo ani ke zvýšení sociální ochrany řidičů, ani k vytvoření spravedlivějších podmínek hospodářské soutěže na trhu.
- 1346 Pokud jde zadruhé o možnost zavedení časového limitu, méně omezující povahu této možnosti prosazuje Litevská republika a v menší míře Bulharská republika a Kyprská republika. Pokud jde o Rumunsko, to zdůrazňuje význam kritéria doby trvání přepravy ve spojení s dalšími faktory a zejména zdůrazňuje, že význam tohoto kritéria vyplývá z čl. 3 odst. 4 směrnice 96/71, který umožňuje členským státům stanovit, že se lze odchýlit od některých povinností týkajících se vysílání, pokud doba trvání vysílání nepřesáhne jeden měsíc.

- 1347 Je však třeba poznamenat, že směrnice 2020/1057 nebrání možnosti stanovené v čl. 3 odst. 3 a 4 směrnice 96/71, jejíž ustanovení umožňují členským státům odchýlit se od uplatňování některých pracovních podmínek hostitelského členského státu, které jsou obvykle zaručeny ve prospěch vyslaného pracovníka, pokud doba vyslání nepřesáhne jeden měsíc. Řešení spočívající v rozlišení různých druhů přeprav lze tedy případně kombinovat s vnitrostátními předpisy, kterými se tato ustanovení provádějí.
- 1348 Pokud jde o zbývající část, ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, zejména z posouzení dopadů – sociální dopady (část 1/2, s. 54), vyplývá, že unijní normotvůrce nakonec vyloučil možnost podmínit uplatňování pravidel o vysílání časovým limitem, mimo jiné z důvodu rizika obcházení, které by vyplývalo z možného střídání řidičů s cílem zajistit, aby v určitém členském státě strávili méně času, než je stanovený limit.
- 1349 Pokud jde o zatřetí o možnost, kterou podpořily Bulharská republika, Kyperská republika, Rumunsko a Polská republika, požadovat pro účely posouzení, zda existuje dostatečná vazba mezi poskytovanou službou a hostitelským členským státem, celkové posouzení všech prvků charakterizujících tuto službu, z úvah uvedených v bodech 1311 až 1331 tohoto rozsudku vyplývá, že unijní normotvůrce přijal některá kritéria, která Soudní dvůr použil v rozsudku ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976) přičemž stanovil další kritéria, která se řídí stejnou logikou. Nelze tedy mít za to, že unijní normotvůrce tímto způsobem přijal kritéria, která nejsou nezbytná pro určení existence dostatečné vazby mezi přepravou a hostitelským členským státem.
- 1350 Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce se mohl oprávněně domnívat, že alternativní opatření zamýšlená Litevskou republikou, Bulharskou republikou, Rumunskem, Kyperskou republikou a Polskou republikou by nedosáhla stejného výsledku jako ustanovení čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057.

– *K proporcionalitě čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057*

- 1351 Pokud jde na třetím místě o proporcionalitu kritérií stanovených v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057, je třeba především připomenout význam „základního cíle“, kterým je podle preambule SFEU neustálé zlepšování životních a pracovních podmínek, k němuž musí unijní normotvůrce podle článků 9 a 90 SFEU plně přihlídnout při výkonu svých pravomocí v oblasti společné dopravní politiky. Unijní normotvůrce tak musí v tomto ohledu v souladu s čl. 151 prvním pododstavcem SFEU usilovat mimo jiné o podporu vysoké úrovně zaměstnanosti, zlepšení životních a pracovních podmínek, zajištění přiměřené sociální ochrany a vysoké úrovně ochrany lidského zdraví.
- 1352 Jak v podstatě vyplývá z bodu 1341 tohoto rozsudku, posílení sociální ochrany určitých kategorií pracovníků ze strany unijního normotvůrce, v projednávané věci prostřednictvím povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 uplatňovat pravidla o vysílání na řidiče vykonávající určité druhy přepravy, může pro zaměstnavatele, kteří jsou povinni zajistit její dodržování, znamenat dodatečné náklady. Skutečnost, že povinnost uložená unijním normotvůrcem může pro dopravce, kterým je tato povinnost uložena, znamenat určité náklady, však sama o sobě nepředstavuje porušení zásady proporcionality, pokud tyto náklady nejsou zjevně nepřiměřené sledovanému cíli.

- 1353 Zprv, pokud jde o údajné negativní dopady na dopravce obecně vyplývající z čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057, je třeba připomenout, že jak vyplývá z bodů 1311 až 1331 tohoto rozsudku, jednak kritéria pro použití pravidel o vysílání pracovníků stanovená v těchto ustanoveních odpovídají kritériím platným před vstupem této směrnice v platnost a jednak jsou případné rozdíly mezi těmito kritérii částečně způsobeny skutečností, že směrnice nyní stanoví jasné výjimky z těchto pravidel ve prospěch dopravců, které nebyly výslovně stanoveny dříve platným právním rámcem.
- 1354 Zejména čl. 1 odst. 3 třetí až pátý pododstavec a čl. 1 odst. 4 třetí a čtvrtý pododstavec směrnice 2020/1057 stanoví, že řidič vykonávající dvoustrannou přepravu může rovněž vykonávat několik doplňkových činností spočívajících v nakládce nebo vykládce zboží a v nástupu nebo výstupu cestujících v členských státech nebo třetích zemích, kterými projíždí, a to za podmínek stanovených v těchto ustanoveních, aniž by se na něj vztahovala pravidla o vysílání, a tedy i pracovní podmínky zaručené v hostitelském členském státě. Tato možnost přispívá právě na základě pružného přístupu, na němž je založena, k tomu, aby, jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění této směrnice, uplatňování těchto pravidel na třetizemní přepravy neomezovalo svobodu poskytování přeshraničních služeb silniční dopravy nad rámec toho, co je nezbytné. Přijetím jasného pravidla, které umožňuje rozšířit výjimku stanovenou pro dvoustranné přepravy ve prospěch dopravců na maximálně dvě doplňkové činnosti, tak unijní normotvůrce zajistil, aby se na třetizemní přepravy, které mají úzkou vazbu na dvoustrannou přepravu, nevztahovala pravidla o vysílání pracovníků.
- 1355 Z toho vyplývá, že údajné vyšší náklady dopravců vyplývající z napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 nejsou v žádném případě tak významné, aby mohly být považovány za zjevně převyšující výhody plynoucí z těchto ustanovení, pokud jde jednak o snížení nákladů v důsledku existence jednotného a jasnějšího právního rámce a jednak o zvýšení sociální ochrany zaručené řidičům ve spojení se zdravější hospodářskou soutěží na trhu.
- 1356 Jak vyplývá z bodů 1334 až 1338 tohoto rozsudku, jelikož údajná nejistota ohledně výkladu napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 a existence praktických obtíží při provádění těchto ustanovení rovněž nebyly prokázány, případné nepříznivé účinky těchto ustanovení pro dopravce obecně nejsou zjevně nepřiměřené sledovaným cílům.
- 1357 Zadruhé, pokud jde o argument, že použití pravidel o vysílání na třetizemní přepravu a kabotáž bude mít pravděpodobně větší dopad na členské státy nacházející se na „okraji Unie“, v nichž podniky tyto druhy přepravy převážně provádějí, z úvah uvedených v bodech 1318 až 1329 tohoto rozsudku vyplývá, že tato pravidla se již na kabotáž vztahují a že napadená ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 mají na třetizemní přepravu omezený dopad. Kromě toho je třeba odkázat na judikaturu uvedenou v bodech 247 a 332 tohoto rozsudku, která se týká zásady rovného zacházení s členskými státy.
- 1358 Je sice pravda, že nákladová hospodářská soutěž je součástí dynamiky vnitřního trhu, nicméně cílem ani důsledkem směrnice 2020/1057 není vyloučit veškerou hospodářskou soutěž založenou na nákladech, nýbrž zajistit volné poskytování dopravních služeb na spravedlivém základě, tj. v rámci hospodářské soutěže, která nezávisí na přílišných rozdílech v pracovních podmínkách uplatňovaných v témže členském státě na dopravce z různých členských států, a zároveň poskytnout větší ochranu vyslaným řidičům.

- 1359 Jak je uvedeno v bodech 266 a 573 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce nemůže být 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 uznaných Smlouvou o FEU a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené v preambuli, článku 9 a čl. 151 prvním pododstavci SFEU, zejména zlepšení pracovních podmínek a zajištění přiměřené sociální ochrany.
- 1360 Zejména v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 267 tohoto rozsudku měl unijní normotvůrce s ohledem na významný vývoj, který ovlivnil vnitřní trh v odvětví silniční dopravy, právo upravit směrnici 96/71 za účelem obnovení rovnováhy dotčených zájmů s cílem zvýšit sociální ochranu řidičů změnou podmínek výkonu volného pohybu služeb a zajištěním spravedlivé hospodářské soutěže. V tomto ohledu Soudní dvůr již výslovně uvedl, že potřeba přizpůsobit rovnováhu, na níž byla tato směrnice založena, aby bylo co nejlépe dosaženo cíle spravedlivější hospodářské soutěže v měnícím se kontextu, vyplývá zejména ze strukturálního rozdílu mezi mzdovými pravidly a jinými pracovními podmínkami platnými v členských státech (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 63).
- 1361 V projednávané věci se unijní normotvůrce změnou unijní právní úpravy týkající se použitelnosti pravidel o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy snažil konkrétně dosáhnout, jak vyplývá z bodů 1, 3 a 7 odůvodnění směrnice 2020/1057, nové rovnováhy mezi volným poskytováním služeb, volným pohybem zboží, zlepšením sociálních a pracovních podmínek řidičů a zajištěním spravedlivější hospodářské soutěže na trhu mezi dopravci.
- 1362 Unijní normotvůrce totiž mohl v rámci svého širokého prostoru pro uvážení v tomto ohledu oprávněně usoudit, že řidiči, kteří poskytují dopravní služby s vazbou na území hostitelského členského státu, by měli mít možnost využívat stejných pracovních podmínek jako řidiči zaměstnaní dopravci usazenými v tomto státě.
- 1363 I kdyby tedy byly prokázány, negativní účinky, které by pro některé členské státy, pro dopravce v nich usazené a pro řidiče v nich zaměstnané vyplynuly z uplatňování pravidel o vysílání na třetizemní přepravu, jak vyplývají z čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve světle jejího bodu 13 odůvodnění, nejsou v žádném případě zjevně nepřiměřené sledovaným cílům.
- 1364 Zatřetí, pokud jde o argument Bulharské republiky a Kyperské republiky, že rozlišování mezi třetizemní přepravou a dvoustrannou přepravou může narušit hospodářskou soutěž, neboť směrnice 2020/1057 neukládá žádnou povinnost a nevztahuje se na dopravce ze zemí, které nejsou členy Unie, je třeba připomenout, že jak Rada tvrdila v průběhu písemného řízení a při jednání, dopravci usazení ve třetích zemích nemají stejný přístup na vnitřní trh, takže jejich situace není srovnatelná se situací dopravců usazených v Unii (obdobně viz rozsudek ze dne 17. července 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, C-248/95 a C-249/95, EU:C:1997:377, bod 64).
- 1365 Kromě toho, jak vyplývá z čl. 1 odst. 10 směrnice 2020/1057 a čl. 1 odst. 4 směrnice 96/71, na který odkazuje bod 15 odůvodnění směrnice 2020/1057, nesmí být dopravcům usazeným ve třetích zemích poskytováno lepší zacházení než podnikům usazeným v Unii, a to ani stran zvláštních pravidel o vysílání stanovených ve směrnici 2020/1057.
- 1366 Začtvrté, pokud jde o argumenty týkající se údajných nepříznivých účinků na životní prostředí vyplývajících z napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057, tyto argumenty se překrývají s argumenty uvedenými Polskou republikou v jejím čtvrtém žalobním důvodu, takže budou posouzeny v tomto kontextu.

1367 Ustanovení čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 proto nepředstavují obtíže, které by byly zjevně nepřiměřené cíli sledovanému těmito ustanoveními.

1368 V důsledku toho musí být druhý a třetí žalobní důvod Litevské republiky, první žalobní důvod Bulharské republiky, první žalobní důvod Rumunska, první žalobní důvod Kyprské republiky, první žalobní důvod Maďarska uplatněný podpůrně a první žalobní důvod Polské republiky zamítnuty jako neopodstatněné.

d) K porušení čl. 91. odst. 1 SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

1369 Třetím žalobním důvodem Bulharská republika a Kyprská republika tvrdí, že unijní normotvůrce přijetím směrnice 2020/1057 porušil čl. 91 odst. 1 SFEU.

1370 Podle těchto členských států musel unijní normotvůrce podle čl. 91 odst. 1, který je právním základem této směrnice, jednat řádným legislativním postupem a po konzultaci s EHSV a VR. Rozlišení mezi dvoustrannými přepravami a třetizemními přepravami pro účely uplatňování pravidel o vysílání nebylo v návrhu směrnice „o vysílání pracovníků“ obsaženo, takže jej tyto výbory nemohly před vydáním svých stanovisek posoudit. Tím, že následně nekonzultoval s těmito výbory podstatnou změnu tohoto návrhu, porušil unijní normotvůrce čl. 91 odst. 1.

1371 Bulharská republika a Kyprská republika připomínají, že Soudní dvůr rozhodl o povinnosti konzultace v rámci legislativního postupu v době, kdy Parlament, ačkoli nebyl spolunormotvůrcem, měl stejně jako dnes EHSV a VR konzultační úlohu. Konstatoval, že povinnost konzultovat Parlament znamená povinnost opětovně Parlament konzultovat vždy, kdy se přijatý konečný text jako celek co do své podstaty odchyluje od toho, který již byl s Parlamentem konzultován (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 1992, Parlament v. Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, bod 16).

1372 Vzhledem k tomu, že tuto konzultační úlohu nyní podle čl. 91 odst. 1 SFEU vykonávají EHSV a VR, na povinnost konzultovat tyto dva výbory se analogicky vztahuje judikatura uvedená v předchozím bodě. V projednávané věci měly být proto znovu konzultovány ohledně podstatné změny spočívající v zavedení rozdílu mezi dvoustrannými přepravami a třetizemní přepravami pro účely použití pravidel o vysílání pracovníků.

1373 Je nesprávné tvrdit, jak to činí Parlament, že neexistuje žádný precedens pro druhou konzultaci výborů v rámci legislativního postupu. Například během legislativního postupu týkajícího se návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hodnocení zdravotnických technologií a o změně směrnice 2011/24/EU [COM(2018) 51 final] bylo do právního základu daného aktu doplněno další ustanovení, což unijního normotvůrce zavazovalo k rozhodnutí konzultovat EHSV podruhé.

1374 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 1375 Bulharská republika a Kyprská republika se z důvodu, že unijní normotvůrce při přijímání směrnice 2020/1057 porušil čl. 91 odst. 1 SFEU, dovolávají stejných argumentů, jaké uplatnil první z těchto členských států při zpochybnění legality čl. 2 bodu 4 písm. a) nařízení 2020/1055 (věc C-545/20). Z důvodů uvedených v bodech 898 až 909 tohoto rozsudku tedy nelze tyto argumenty přijmout, neboť z čl. 91 odst. 1 nevyplývá povinnost opětovně konzultovat EHSV a VR v případě změny návrhu, ohledně něhož již byly tyto výbory konzultovány.
- 1376 V důsledku toho je třeba třetí žalobní důvody Bulharské republiky a Kyprské republiky zamítnout jako neopodstatněné.

e) K porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU

1) Argumentace účastníků řízení

- 1377 Ve čtvrtém žalobním důvodu Bulharská republika a Kyprská republika tvrdí, že článek 1 směrnice 2020/1057 porušuje článek 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 91 odst. 2 a článkem 94 SFEU. Polská republika ve svém druhém a třetím žalobním důvodu tvrdí, že článek 1 porušuje čl. 91 odst. 2 a článek 94 SFEU. Konečně Rumunsko v tomto ohledu neuvádí samostatný žalobní důvod, nýbrž porušení dvou posledně uvedených ustanovení SFEU namítá v rámci svého druhého žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady zákazu diskriminace, přičemž uvádí argumenty uvedené v bodě 1194 tohoto rozsudku.
- 1378 Bulharská republika a Kyprská republika zejména tvrdí, že unijní normotvůrce porušil tato ustanovení primárního práva z důvodu škodlivých účinků vyplývajících z rozlišení uvedeného v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s jejím bodem 13 odůvodnění na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v Bulharsku a na Kypru a obecně v členských státech nacházejících se na okraji Unie, jakož i na hospodářskou situaci dopravců usazených v těchto členských státech. Uplatňování pravidel o vysílání pracovníků znemožňuje těmto podnikům třetizemní přepravu. Dochází rovněž k negativním účinkům na životní prostředí a ke zvýšení dopravního zatížení. V souvislosti s tímto rozlišením však nebylo provedeno žádné posouzení dopadů a neproběhla žádná konzultace na toto téma s EHSV nebo VR.
- 1379 Polská republika tvrdí, že unijní normotvůrce tím, že přijal svévolné kritérium pro použití pravidel o vysílání na přepravy, porušil čl. 91 odst. 2 a článek 94 SFEU, neboť nezohlednil skutečnost, že toto kritérium může mít závažný dopad na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech, na využití dopravních zařízení a na hospodářskou situaci dopravců. Tento členský stát nesouhlasí s výkladem těchto ustanovení, jak jej navrhuje Parlament a Rada. Skutečnost, že unijní normotvůrce disponuje širokým prostorem pro uvážení, neznamená, že jeho povinnost přihlídnout k určitým účinkům se omezuje na jejich vzetí na vědomí.
- 1380 Pokud jde na prvním místě o porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, při přijímání napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 nebylo přihlídnuto k dopadu vyplývajícimu ze zvýšení počtu jízd prázdnými vozidly, která by se jinak účastnila třetizemní přepravy nebo kabotáže. Hospodářské odůvodnění využívání vozidel v rámci třetizemních přeprav navíc spočívá v tom, že dopravci mohou s ohledem na geografické hledisko pružně reagovat na měnící se přepravní požadavky, aby minimalizovali počet jízd prázdnými vozidly a vyhnuli se zbytečnému čekání na objednávky přepravy zboží do členského státu usazení. Kabotáž má podobné výhody z hlediska efektivity.

- 1381 Uplatnění ustanovení nařízení 2020/1054 a 2020/1055 vyžaduje, aby podniky usazené v Polsku najezdily ročně alespoň 1 221 120 000 km navíc. Změny vyplývající z těchto nařízení a další omezení vyplývající z napadených ustanovení směrnice 2020/1057 mají významný dopad na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech a na dopravní zařízení.
- 1382 Omezení výkonu třetizemní přepravy a kabotáže, které vyplývá z napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057, by navíc mohlo vést až k odchodu dopravců z trhu, neboť by nebyli schopni ziskově fungovat v rámci modelu dopravních služeb, který předpokládá méně efektivní přepravu. Tyto důsledky pocítí zejména dopravci usazení v členských státech nacházejících se na okraji Unie, jejichž činnost je založena především na třetizemní přepravě a kabotáži.
- 1383 Posouzení dopadů – sociální dopady se omezilo na povrchní hodnocení dopadu napadených ustanovení na úroveň zaměstnanosti v určitých regionech a v každém případě se týkalo použití časového kritéria pro účely použití pravidel o vysílání pracovníků, které se liší od kritéria, jež bylo nakonec přijato ve směrnici 2020/1057 a které nemá stejné účinky na trhy členských států nacházejících se na okraji Unie. Kromě toho byla v tomto posouzení dopadů uvedena skutečnost, že 90 % dopravců zaměstnává méně než deset osob, aniž by byla zohledněna pro účely posouzení dopadu těchto ustanovení na úroveň zaměstnanosti. V tomto posouzení dopadů byl rovněž zmíněn dopad na zhoršení dopravní infrastruktury v Unii, ale posouzení tohoto dopadu nebylo provedeno.
- 1384 Nárůst silniční dopravy má také negativní dopady na životní úroveň v oblastech v blízkosti hlavních dopravních uzlů. V této souvislosti je třeba upozornit zejména na riziko, které by změny představovaly pro bezpečnost silničního provozu.
- 1385 Jak vyplývá z analýzy provedené Polskou republikou, právní změny týkající se silniční dopravy vedly v členských státech v průměru k nárůstu rizikového chování řidičů o 19 %, což souvisí s možností porušovat právní předpisy s cílem přizpůsobit se novým povinnostem v oblasti vysílání nebo je obejít, a navíc se zvýšil počet smrtelných nehod určitých typů vozidel.
- 1386 Pokud jde na druhém místě o porušení článku 94 SFEU, posouzení dopadů – sociální dopady nezohlednilo hospodářskou situaci dopravců usazených v členských státech nacházejících se na okraji Unie s nižší úrovní hospodářského rozvoje, jejichž činnost v mezinárodní silniční dopravě se ve větší míře soustředí na třetizemní přepravu a kabotáž. Dodatečné náklady, které tito dopravci nesou v důsledku uplatňování pravidel o vysílání pracovníků, je staví do méně výhodného postavení než konkurenční podniky, které se nacházejí více ve středu Unie.
- 1387 Přijetí napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 v období vážných hospodářských otřesů v důsledku pandemie covidu-19 ukazuje i na to, že nebyla zohledněna hospodářská situace dopravců. Hospodářské dopady pandemie se projevily zejména v odvětví dopravy, které bylo vystaveno nejen poklesu poptávky v oblasti mezinárodního obchodu, ale také omezením souvisejícím s překračováním vnitřních hranic, která byla obnovena různými členskými státy. Tyto účinky se projevovaly již během práce na směrnici 2020/1057.
- 1388 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 1389 Pokud jde na prvním místě o argumentaci Bulharské republiky a Kyperské republiky vycházející z porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU z důvodu, že unijní normotvůrce nezohlednil cíl Smluv spočívající v zajištění vysoké úrovně ochrany a zlepšení kvality životního prostředí, tato argumentace se překrývá s argumentací Polské republiky uvedenou v jejím čtvrtém žalobním důvodu vycházejícím z porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny. Tato argumentace bude proto přezkoumána v rámci tohoto žalobního důvodu.
- 1390 Pokud jde na druhém místě o tvrzení týkající se porušení článku 94 SFEU, postačí uvést, že toto ustanovení, které ukládá unijnímu normotvůrci, aby při přijímání opatření „v oblasti cen a podmínek dopravy“ přihlédl k hospodářské situaci dopravců, je v projednávané věci irrelevantní, jak bylo uvedeno v bodě 1231 tohoto rozsudku, neboť článek 1 směrnice 2020/1057 neupravuje ceny ani podmínky přepravy zboží nebo cestujících, ale stanoví kritéria pro uplatňování pravidel o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy.
- 1391 Zatřetí, pokud jde o tvrzení vycházející z porušení čl. 91 odst. 2 SFEU, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení musí unijní normotvůrce při přijímání opatření uvedených v odstavci 1 tohoto článku, jejichž cílem je uskutečnění společné dopravní politiky, s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy, „přihlédnout“ k případům, kdy by se jejich uplatňování mohlo „vážně“ dotknout životní úrovně a úrovně zaměstnanost v některých regionech, jakož i využití dopravních zařízení.
- 1392 V tomto ohledu, jelikož byla směrnice 2020/1057 přijata unijním normotvůrcem na základě čl. 91 odst. 1 SFEU, přičemž tento právní základ nebyl v projednávaných žalobách zpochybněn, bylo na unijním normotvůrci, aby při stanovení kritérií pro použití pravidel o vysílání stanovených v čl. 1 odst. 3 až 7 této směrnice přihlédl k požadavkům vyplývajícím z čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 1393 Za této situace, jak v podstatě vyplývá z bodů 393 až 396 tohoto rozsudku, nemůže čl. 91 odst. 2 SFEU bránit tomu, aby unijní normotvůrce s ohledem na široký prostor pro uvážení, který má při vymezování společné dopravní politiky, přijal závazná opatření, která mohou ovlivnit životní úroveň a úroveň zaměstnanosti a využití dopravních zařízení v některých členských státech více než v jiných, pokud unijní normotvůrce přihlédne k vážným nepříznivým účinkům na tyto parametry v širším kontextu vyvažování různých cílů a zájmů.
- 1394 Pokud jde o projednávané žaloby, je třeba uvést, že argumentace Bulharské republiky, Kyperské republiky a Polské republiky vychází z předpokladu, že unijní normotvůrce v rozporu s čl. 91 odst. 2 SFEU nepřihlédl k dopadům směrnice 2020/1057, a sice že uplatnění pravidel o vysílání pracovníků stanovených v článku 1 této směrnice znemožní provádění třetizemní přepravy a kabotáže.
- 1395 Soudní dvůr však již rozhodl, že směrnice 96/71, ve znění platném před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost, se v zásadě vztahovala na jakékoli nadnárodní poskytování služeb zahrnující vysílání pracovníků, a to i v odvětví silniční dopravy, a rovněž uvedl, že řidič vykonávající kabotáž musí být v zásadě považován za vyslaného ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 96/71 (v tomto smyslu rozsudek ze dne 1. prosince 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, body 33, 49, 62, 63 a 65).

- 1396 Je pravda, jak bylo zdůrazněno v bodě 1320 tohoto rozsudku, že použití pravidel o vysílání na třetizemní přepravy, jak vyplývá ze směrnice 2020/1057, i když se řídí stejnou logikou, není striktně totožné s použitím pravidel vyplývajících ze směrnice 96/71, jak je vykládá Soudní dvůr.
- 1397 Z důkazů předložených Soudnímu dvoru v projednávaných věcech však nevyplývá, že by případné vyšší náklady vyplývající z uplatňování pravidel o vysílání pracovníků v rámci třetizemních přeprav, jak vyplývají z čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s jejím bodem 13 odůvodnění, mohly i ve svém souhrnu „vázně“ ovlivnit životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v některých regionech ve smyslu čl. 91 odst. 2 SFEU. Jakýkoli dopad na posledně uvedené prvky totiž nepostačuje k tomu, aby bylo dosaženo prahové hodnoty, která je nezbytná pro konstatování porušení posledně uvedeného ustanovení.
- 1398 Při posuzování účinků vyplývajících z přijetí napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 byl navíc unijní normotvůrce povinen sladit různé dotčené zájmy, aby dosáhl legitimních cílů, které sledoval. Jak již tedy bylo zdůrazněno v bodě 395 tohoto rozsudku, samotná skutečnost, že unijní normotvůrce musel přihlídnout k životní úrovni a úrovni zaměstnanosti v určitých regionech, a tedy k hospodářským zájmům dopravců, nebránila tomu, aby se na tyto dopravce vztahovala omezující opatření a vznikly jim určité náklady.
- 1399 Stejně tak za předpokladu, že, jak tvrdí Bulharská republika, Kyperská republika a Polská republika, budou někteří dopravci nuceni opustit trh v důsledku uplatňování pravidel o vysílání pracovníků na třetizemní přepravy a kabotáže vyplývajících z článku 1 směrnice 2020/1057, což by mohlo vést ke ztrátě pracovních míst pro některé řidiče, tyto negativní dopady je třeba posuzovat jednak s ohledem na zvýšenou sociální ochranu zaručenou velkému počtu řidičů, kteří zůstanou zaměstnáni v odvětví silniční dopravy, a jednak s ohledem na skutečnost, že volný pohyb služeb na trhu je nyní založen na spravedlivější hospodářské soutěži mezi dopravci.
- 1400 Dále je třeba zdůraznit, že čl. 91 odst. 2 SFEU nelze v podstatě vykládat tak, že ukládá unijnímu normotvůrci povinnost chránit stávající podíly některých dopravců na trhu, což by mu mohlo bránit přizpůsobit právní rámec vývoji trhu s cílem zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž na trhu.
- 1401 Argumenty Polské republiky týkající se zvýšení míry rizikového chování a smrtelných nehod, které podle jejího názoru vyplynou z uplatňování napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057, nejsou podloženy spolehlivými a konzistentními důkazy. Tyto argumenty jsou proto spekulativní a neumožňují prokázat porušení požadavků vyplývajících z čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 1402 Polská republika se rovněž dovolává nepříznivých účinků na využití dopravních zařízení, které vyplývají z dodatečných jízd způsobených napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057. Tento členský stát však nepředkládá dostatečné důkazy na podporu svého tvrzení, že tato ustanovení povedou, jak tvrdí, ke „zvýšení počtu dodatečných ujetých kilometrů“. Kromě toho byl obdobný argument týkající se dodatečných kilometrů, které přinese uplatňování nařízení 2020/1054 a 2020/1055, přezkoumán a zamítnut v rámci žalob podaných proti těmto nařízením.
- 1403 Ostatní tvrzení uvedená v rámci těchto žalobních důvodů, která jsou navíc obecná a nepodložená, se do značné míry překrývají s tvrzeními uvedenými v rámci žalobních důvodů vycházejících z porušení zásady proporcionality z důvodu údajného nezohlednění účinků pravidel stanovených v čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 a z porušení čl. 91 odst. 1 SFEU z důvodu opětovného nekonzultování EHSV a VR. Tato další tvrzení je proto třeba zamítnout ze stejných důvodů, které jsou uvedeny v bodech 1311 až 1368, jakož i 1375 a 1376 tohoto rozsudku.

1404 V důsledku toho musí být čtvrtý žalobní důvod Bulharské republiky a Kyprské republiky, druhý a třetí žalobní důvod Polské republiky, jakož i argument Rumunska uvedený v jeho druhém žalobním důvodu zamítnuty jako neopodstatněné.

f) K porušení volného pohybu zboží a volného pohybu služeb

1) Argumentace účastníků řízení

1405 V pátém žalobním důvodu Bulharská republika a Kyprská republika tvrdí, že rozlišování mezi dvoustrannými přepravami a třetizemními přepravami pro účely použití pravidel o vysílání představuje neodůvodněné omezení jak volného pohybu zboží (první část), tak volného pohybu dopravních služeb (druhá část).

1406 Zaprvé, pokud jde o volný pohyb zboží, mělo by být uplatňování pravidel o vysílání pracovníků na třetizemní přepravy, z důvodu škodlivých účinků, které z něj vyplývají, považováno za opatření s účinky rovnocennými množstevním omezením ve smyslu článků 34 a 35 SFEU. Takové opatření nelze odůvodnit podle článku 36 SFEU, neboť tato kategorie mezinárodní přepravy nevykazuje dostatečnou vazbu na dotčený členský stát a vytváří nepřiměřenou administrativní zátěž bránící řádnému fungování vnitřního trhu.

1407 V tiskové zprávě nazvané „Komise žádá Rakousko, aby zajistilo, aby jeho právní předpisy o minimální mzdě nepřiměřeně neomezovaly vnitřní trh“ (IP/17/1053) Komise uvádí, že uplatňování vnitrostátních právních předpisů na všechny mezinárodní přepravy s nákladkou nebo vykládkou na území státu představuje nepřiměřené omezení mimo jiné s ohledem na volný pohyb zboží a že uplatňování tohoto opatření na mezinárodní přepravy, které nemají dostatečnou vazbu na dotčený členský stát, není odůvodněné, protože je nepřiměřené.

1408 Zadruhé, pokud jde o volný pohyb služeb v dopravě, použití pravidel o vysílání pracovníků na třetizemní přepravu tuto svobodu omezuje, což je v rozporu s čl. 58 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 91 SFEU.

1409 V tomto ohledu, jak vyplývá z bodů 64 a 65 rozsudku ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220), povinnosti uložené čl. 91 odst. 1 písm. a) a b) SFEU zahrnují povinnost stanovit volný pohyb služeb v dopravě a mezi imperativy vyplývajícími z volného pohybu služeb zahrnují vyloučení veškeré diskriminace poskytovatele těchto služeb z důvodu jeho státní příslušnosti nebo skutečnosti, že je usazen v jiném členském státě, než ve kterém má být služba poskytována. Dále unijní normotvůrce nemá v tomto bodě posuzovací pravomoc, kterou může uplatnit v jiných oblastech společné dopravní politiky.

1410 Rozlišování mezi dvoustrannými přepravami a třetizemními přepravami pro účely uplatňování pravidel o vysílání pracovníků znovu zavádí určitou formu diskriminace a představuje krok zpět při vytváření společné dopravní politiky.

1411 V případě, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že se na tuto otázku vztahuje rovněž článek 56 SFEU, je tento žalobní důvod rovněž založen na tomto ustanovení.

1412 Parlament a Rada tvrdí, že tyto žalobní důvody a argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

i) K volnému pohybu zboží

- 1413 Pokud jde o první část pátého žalobního důvodu vycházejícího z porušení volného pohybu zboží, Bulharská republika a Kyprská republika nijak nevysvětlují, jakým způsobem směrnice 2020/1057 omezuje tuto svobodu nebo jak její účinky představují údajné množstevní omezení, na které se tyto členské státy odvolávají.
- 1414 Kromě připomenutí článků 34 až 36 SFEU a judikatury Soudního dvora týkající se okolností, za nichž lze takové množstevní omezení považovat za odůvodněné podle článku 36 SFEU, tyto členské státy zejména pouze odkazují na argumenty uvedené v prvních žalobních bodech svých žalob.
- 1415 Jak v podstatě vyplývá z bodů 1308 až 1368 tohoto rozsudku, Bulharská republika a Kyprská republika neprokázaly, že by použití pravidel o vysílání na třetizemní přepravy zjevně překračovalo rámec toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle sledovaného napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057.
- 1416 Je proto třeba při neexistenci konkrétních argumentů na podporu první části pátého žalobního důvodu konstatovat, že i kdyby tato ustanovení mohla být považována za omezení spadající do působnosti článků 34 a 35 SFEU, bylo by toto omezení v každém případě odůvodněno podle článku 36 SFEU z důvodů, na nichž bylo založeno zamítnutí těchto prvních žalobních důvodů.
- 1417 Ve zbývajících částech, pokud jde o tiskovou zprávu uvedenou v bodě 1407 tohoto rozsudku, kterou Bulharská republika a Kyprská republika citují, aniž by vysvětlily její relevanci, postačí konstatovat, že takový nezávazný dokument nemůže Soudní dvůr zavazovat při výkladu nebo posuzování platnosti směrnice 2020/1057.
- 1418 Ačkoli Komise v uvedené tiskové zprávě v každém případě kritizuje přístup spočívající v uplatňování vnitrostátních předpisů hostitelského členského státu na jakoukoli mezinárodní přepravu zahrnující nakládku nebo vykládku na území tohoto členského státu, napadená ustanovení čl. 1 odst. 3 směrnice 2020/1057 vyjímají z tohoto uplatňování jak dvoustranné přepravy, tak některé doplňkové činnosti spojené s nakládkou nebo vykládkou, a to právě proto, aby byla zajištěna přiměřenost jakéhokoli omezení volného pohybu zboží a volného pohybu dopravních služeb, které by mohlo vyplývat z uplatňování pravidel o vysílání řidičů v mezinárodní silniční dopravě.
- 1419 V důsledku toho je třeba první část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a Kyprské republiky zamítnout jako neopodstatněnou.

ii) K volnému pohybu služeb

- 1420 Pokud jde o druhou část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a Kyprské republiky vycházející z porušení pravidel Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu služeb, je třeba uvést, že jak vyplývá z bodů 352 až 358 tohoto rozsudku, volný pohyb služeb v oblasti dopravy není upraven článkem 56 SFEU, který se týká volného pohybu služeb obecně, nýbrž čl. 58 odst. 1 SFEU, tedy zvláštním ustanovením, které stanoví, že „[v]olný pohyb služeb v oblasti dopravy je upraven ustanoveními hlavy o dopravě“, konkrétně hlavy VI části třetí SFEU, která

zahrnuje články 90 až 100 SFEU. Dopravci tedy mají právo na volné poskytování služeb pouze v rozsahu, v jakém jim bylo toto právo přiznáno sekundárním právem přijatým unijním normotvůrcem na základě ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se společné dopravní politiky, zejména čl. 91 odst. 1 SFEU.

- 1421 Právě to je účelem směrnice 2020/1057, kterou unijní normotvůrce přijal na základě tohoto ustanovení, aby mimo jiné stanovil zvláštní pravidla týkající se směrnice 96/71, a harmonizoval tak některá ustanovení v sociální oblasti týkající se silniční dopravy.
- 1422 Pokud jde o poučení vyplývající z rozsudku ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220, body 64 a 65), na který se Bulharská republika a Kyprská republika odvolávají, je třeba připomenout, že jak bylo uvedeno v bodě 982 tohoto rozsudku, Soudní dvůr konkrétně rozhodl, že unijní normotvůrce nemá v oblasti zavedení volného pohybu služeb v oblasti dopravy diskreční pravomoc, na kterou se může odvolávat v jiných oblastech společné dopravní politiky. Tato okolnost však nezpochybňuje skutečnost, že unijní normotvůrce má při výkonu svých pravomocí v tomto ohledu široký prostor pro uvážení, jak bylo uvedeno v bodech 242 až 247 tohoto rozsudku.
- 1423 V každém případě v rozsahu, v němž Bulharská republika a Kyprská republika vytýkají unijnímu normotvůrci, že tím, že učinil pravidla o vysílání pracovníků použitelná na třetizemní přepravy, porušil své zvláštní povinnosti podle článku 91 SFEU, neboť znovu zavedl určitou formu diskriminace dopravců na základě jejich státní příslušnosti nebo místa usazení, se jejich argumentace překrývá s argumentací uvedenou v druhém žalobním důvodu v jejich žalobách vycházejícím z porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace. Je proto třeba ji odmítnout ze stejných důvodů, které jsou uvedeny v bodech 1213 až 1234 tohoto rozsudku.
- 1424 V rozsahu, v němž Bulharská republika a Kyprská republika kromě argumentu odmítnutého v předchozím bodě vytýkají unijnímu normotvůrci, že oslabil společnou dopravní politiku zaručující volný pohyb služeb, je jejich argumentace neopodstatněná.
- 1425 Jak vyplývá zejména z bodů 1210, 1223, 1308 a 1361 tohoto rozsudku, článek 1 směrnice 2020/1057 se naopak snaží usnadnit volný pohyb služeb v dopravě tím, že upřesňuje okolnosti, za kterých se pravidla o vysílání pracovníků stanovená směrnicí 96/71 vztahují nebo nevztahují na řidiče vykonávající silniční dopravu, včetně těch, kteří vykonávají třetizemní přepravu, a zároveň zajistit lepší rovnováhu mezi různými dotčenými zájmy s ohledem na vývoj na trhu, čímž plní své povinnosti vyplývající z článku 91 SFEU (obdobně viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 48).
- 1426 Je třeba rovněž připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 266 tohoto rozsudku, 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 uznaných Smlouvou o FEU a zohlednit průřezové cíle Unie zakotvené v článku 9 této Smlouvy, mezi něž patří zajištění přiměřené sociální ochrany. V takové situaci může unijní normotvůrce řádně plnit svůj úkol zajistit ochranu těchto obecných zájmů a průřezových cílů pouze tehdy, pokud je schopen přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy těmto změnám nebo vývoji.

- 1427 Z toho vyplývá, že pouhá skutečnost, že někteří dopravci mohou nést vyšší náklady z důvodu zlepšení pracovních podmínek a zvýšené sociální ochrany zaručené některým řidičům napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057, nemůže být považována za ústup od zavedení společné dopravní politiky, který by představoval porušení čl. 91 odst. 2 SFEU.
- 1428 V důsledku toho musí být druhá část pátého žalobního důvodu Bulharské republiky a Kyprské republiky zamítnuta jako neopodstatněná, a v důsledku toho musí být tyto žalobní důvody zamítnuty v plném rozsahu.

g) K porušení článku 11 SFEU a článku 37 Listiny

1) Argumentace účastníků řízení

- 1429 Ve svém čtvrtém žalobním důvodu Polská republika tvrdí, že článek 11 SFEU a článek 37 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že ukládají unijním orgánům povinnost zohlednit požadavky na ochranu životního prostředí jak při určování a provádění jiných politik Unie, tak v rámci jiných činností Unie. Cíl ochrany životního prostředí stanovený v článku 191 SFEU nemůže být zohledněn ani dosažen pouze opatřeními přijatými podle článku 192 SFEU v rámci samostatné a autonomní politiky. Zásada zahrnutí požadavků umožňuje sladit cíle a požadavky ochrany životního prostředí s ostatními zájmy a cíli Unie.
- 1430 Výklad, podle něhož se článek 11 SFEU vztahuje na oblasti unijního práva, a nikoli na konkrétní opatření, neumožňuje dosáhnout cíle tohoto ustanovení. Skutečnost, že směrnice 2020/1057 je součástí širšího balíčku zaměřeného na snížení emisí znečišťujících látek v odvětví silniční dopravy, neprokazuje, že byl řádně zohledněn dopad této směrnice na životní prostředí, a zejména na možnost dosažení environmentálních cílů stanovených v programových dokumentech a aktech přijatých Uníí v oblasti životního prostředí. Rovněž nelze mít za to, že jednou stanovené cíle snížení emisí skleníkových plynů zůstávají neměnné bez ohledu na dodatečné emise vzniklé v budoucnu v důsledku plnění povinností vyplývajících z nových unijních právních předpisů.
- 1431 Polská republika souhlasí s výkladem, který podal generální advokát L. A. Geelhoed v bodech 59 a 60 svého stanoviska ve věci C-161/04, Rakousko v. Parlament a Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), že v případě zjevného nezohlednění nebo úplného opomenutí zájmů životního prostředí může článek 11 SFEU sloužit jako kritérium pro přezkoumání platnosti unijních právních předpisů. Je-li konstatováno, že určité opatření přijaté unijním normotvůrcem má za následek narušení dosažení cílů stanovených v jiných aktech sekundárního práva přijatých v oblasti životního prostředí, je unijní normotvůrce povinen vyvážit protichůdné zájmy, a případně provést vhodné změny aktů použitelných v oblasti životního prostředí.
- 1432 V projednávané věci unijní normotvůrce tuto povinnost nesplnil, neboť nezkoumal dopady uplatnění napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 na požadavky na ochranu životního prostředí. Zejména nezohlednil skutečnost, že provedení těchto ustanovení povede k dalším jízdám, včetně jízd prázdných těžkých nákladních vozidel, na dlouhé vzdálenosti, jejichž výsledkem jsou, jak dokládají údaje a studie uvedené v bodě 416 tohoto rozsudku, emise CO₂ a látek znečišťujících ovzduší, které způsobují četné zdravotní problémy.

- 1433 Zatímco v případě neexistence těchto ustanovení by dotčená vozidla mohla vykonávat třetizemní přepravu a kabotáž, snížení počtu těchto dvou druhů přeprav má za následek zvýšení počtu dvoustranných přeprav, což vede ke zvýšení počtu jízd prázdnými vozidly. Třetizemní přepravy jsou užitečné v tom, že minimalizují počet těchto jízd prázdnými vozidly, zamezují čekání na objednávky přepravy zboží do členského státu usazení a pomáhají uspokojit poptávku po přepravě, která se geograficky mění.
- 1434 Dopady napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 na životní prostředí by měly být zkoumány kumulativně s dopady nařízení 2020/1054 a 2020/1055, která jsou rovněž součástí „balíčku mobility“ a která rovněž vyžadují, aby těžká nákladní vozidla vykonávala další jízdy, často prázdnými vozidly, na dlouhé vzdálenosti.
- 1435 Tyto dodatečné emise by mohly mít vzhledem ke svému rozsahu významný vliv na dosažení cílů v oblasti životního prostředí stanovených v programových dokumentech a aktech přijatých Uníí v oblasti ochrany životního prostředí, uvedených v bodech 417 až 419 tohoto rozsudku, a na dodržování povinností uložených členským státům těmito akty. Žádný z napadených aktů, které tvoří „balíček mobility“, se však těmito různými riziky dopadu nezabýval. V části posouzení dopadů – sociální dopady Komise pouze uvádí, že nezjistila žádný dopad plánovaných možností na životní prostředí, ale toto tvrzení není ani podložené, ani věrohodné.
- 1436 Ačkoli některé členské státy a Komise zdůrazňovaly, že je třeba zohlednit dopad opatření navrhovaných v „balíčku mobility“ na nárůst počtu jízd prázdnými vozidly a emisí CO₂, unijní normotvůrce tyto obavy ignoroval. Vypracování dodatečných analýz před koncem roku 2020, které oznámila komisařka Adina Vălean a které se týkají dopadů povinného navrácení vozidel do členského státu usazení každých osm týdnů a omezení platných pro kombinovanou přepravu, by tento nedostatek nijak nenapravilo, a ve skutečnosti potvrzuje opodstatněnost tohoto žalobního důvodu.
- 1437 Bulharská republika a Kyperská republika opakují argumenty uvedené v bodech 1377 a 1378 tohoto rozsudku vycházející z porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU z důvodu škodlivých účinků na životní prostředí vyplývajících z rozlišení, které je uvedeno v čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 13 odůvodnění této směrnice, mezi třetizemní přepravou a dvoustrannou přepravou.
- 1438 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

2) Závěry Soudního dvora

- 1439 Z důvodů uvedených v bodech 423, 424 a 934 tohoto rozsudku je třeba nejprve odmítnout argumenty Bulharské republiky a Kyperské republiky, které se týkají porušení článku 90 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 3 SEU.
- 1440 Za těchto okolností a z důvodů uvedených v bodech 428 až 430 tohoto rozsudku je třeba pouze přezkoumat, zda, jak tvrdí Polská republika, unijní normotvůrce při přijetí napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 porušil požadavky na ochranu životního prostředí vyplývající z článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.
- 1441 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že argumenty, které Polská republika uvádí ve svém čtvrtém žalobním důvodu, se téměř výhradně netýkají ustanovení směrnice 2020/1057, ale ustanovení ostatních aktů tvořících „balíček mobility“, zejména ustanovení nařízení 2020/1055. Většina studií

a dalších důkazů, o které se Polská republika v této souvislosti opírá, se totiž týká povinnosti stanovené v čl. 1 bodě 3 tohoto nařízení v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009, týkající se vrácení vozidel do provozovny nacházející se v členském státě usazení dotčeného dopravce každých osm týdnů. Toto poslední ustanovení je předmětem samostatných žalobních důvodů v rámci žalob proti nařízení 2020/1055 ve věcech C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 až C-552/20 a C-554/20. V rozsahu, v němž se argumenty předložené Polskou republikou netýkají ustanovení směrnice 2020/1057, je třeba je považovat za irelevantní.

- 1442 V rozsahu, v němž se však argumentace Polské republiky o porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny týká konkrétně ustanovení směrnice 2020/1057, je třeba uvést, jak bylo uvedeno v bodě 436 tohoto rozsudku, že článek 11 SFEU má průřezovou povahu, což znamená, že unijní normotvůrce musí začlenit požadavky na ochranu životního prostředí do politik a činností Unie, a zejména do společné dopravní politiky, k níž se vztahuje směrnice 2020/1057.
- 1443 Dále se přezkum legality, který má Soudní dvůr v projednávané věci provést s ohledem na článek 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, týká unijního aktu, v jehož rámci je unijní normotvůrce povinen zajistit, jak bylo zdůrazněno zejména v bodech 1210, 1223, 1308 a 1361 tohoto rozsudku, rovnováhu mezi různými zájmy a cíli.
- 1444 Za těchto okolností je třeba připomenout, že i kdyby napadená ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057, posuzovaná samostatně, měla významné negativní účinky na životní prostředí, je pro určení, zda došlo k porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny, nezbytné zohlednit ostatní opatření, která unijní normotvůrce přijal k omezení těchto účinků silniční dopravy na životní prostředí a k dosažení celkového cíle snížení emisí znečišťujících látek.
- 1445 V projednávané věci Polská republika ve svých argumentech týkajících se porušení pravidel unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí vychází z předpokladu, že kritéria pro uplatňování pravidel o vysílání definovaná napadenými ustanoveními článku 1 směrnice 2020/1057 budou mít škodlivé účinky na životní prostředí z důvodu zvýšení emisí znečišťujících látek, k němuž povede provádění těchto kritérií. Tento členský stát zejména tvrdí, že tato ustanovení povedou k dalším jízdám, často prázdnými vozidly, na dlouhé vzdálenosti, neboť dopravci nahradí kobotáž a třetizemní přepravu, které by podle něj byly pro životní prostředí příznivější, dvoustrannou přepravou, aby mohli využít úplné výjimky z těchto pravidel, která se vztahuje na posledně uvedené přepravy.
- 1446 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, jak již vyplývá mimo jiné z bodů 1318, 1321 a 1395 tohoto rozsudku, že v zásadě povinnost uplatňovat pravidla o vysílání řidičů vykonávajících třetizemní přepravu a kobotáž vyplývala již z právního rámce, který existoval před vstupem směrnice 2020/1057 v platnost, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 1. prosince 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976).
- 1447 V důsledku toho velká část údajných nepříznivých účinků na životní prostředí, které Polská republika přičítá pravidlům stanoveným v článku 1 směrnice 2020/1057 za předpokladu, že by byly prokázány, ve skutečnosti nevyplývá z této směrnice, ale z unijních pravidel platných před vstupem této směrnice v platnost.

- 1448 Na druhém místě je třeba v každém případě poznamenat, že různé druhy přeprav, které uvádí Polská republika, nejsou nutně zaměnitelné. Zatímco třetizemní přeprava a dvoustranná přeprava by se v zásadě mohly, jak uvádí Rada, vzájemně nahradit, kabotáž nemůže být z podstaty nahrazena dvoustrannou přepravou.
- 1449 Jak v podstatě vyplývá z bodu 358 tohoto rozsudku, článek 49 SFEU, jak je v odvětví dopravy proveden nařízením č. 1071/2009, zaručuje každému podniku právo trvale se usadit, v případě potřeby i vytvořením dceřiných společností, v členském státě, který si zvolí, aby mohl optimálně organizovat svou činnost, při současném dodržování svých povinností vyplývajících z unijního práva. Dopravci, kteří hodlají systematicky nebo velmi pravidelně provozovat vnitrostátní dopravu v jiném členském státě, tak mohou v tomto státě zřídit dceřinou společnost nebo jinou stálou provozovnu, čímž se mohou vyhnout dálkovým zpátečním jízdám vozidel, které podle Polské republiky budou mít nepříznivý vliv na životní prostředí v důsledku zvýšení emisí CO₂ a látek znečišťujících ovzduší.
- 1450 Článek 1 směrnice 2020/1057 tedy sám o sobě nemůže vést k významným nepříznivým účinkům na životní prostředí, neboť tím, že může podněcovat některé dopravce k tomu, aby se usazovali blíže skutečné poptávce po dopravních službách, než tomu bylo před jeho vstupem v platnost, přispívá k těsnější vazbě mezi místem usazení poskytovatele těchto služeb a místem, kde jsou tyto služby skutečně poskytovány.
- 1451 Zatřetí v případě, že se dopravce rozhodne, jak navrhuje Polská republika, dopravit prázdné vozidlo zpět do členského státu usazení, aby mohla být přeprava kvalifikována jako dvoustranná, je třeba konstatovat, že uplatnění takové volby by v žádném případě nepostačovalo k tomu, aby dotčená přeprava byla kvalifikována jako dvoustranná ve smyslu čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice 2020/1057, neboť tato ustanovení k tomu, aby mohla být přeprava takto kvalifikována, vyžadují, aby z členského státu usazení nebo do něj bylo přepraveno zboží nebo cestující.
- 1452 Jak vyplývá z bodu 377 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce je i nadále oprávněn úpravou legislativního aktu za účelem zvýšení sociální ochrany dotčených osob změnit podmínky výkonu volného pohybu služeb a zaručit spravedlivou hospodářskou soutěž. Na základě čl. 58 odst. 1 SFEU totiž není míra liberalizace určena přímo článkem 56 SFEU, ale samotným unijním normotvůrcem v rámci provádění společné dopravní politiky.
- 1453 Pokud jde o zbývající část, argumenty Polské republiky týkající se hospodářských subjektů, které by podle ní byly nuceny opustit trh z důvodu údajně zvýšených nákladů vyplývajících z kritérií pro uplatňování pravidel o vysílání pracovníků stanovených v článku 1 směrnice 2020/1057, jak se vztahují na třetizemní přepravu a kabotáž, jsou spekulativní. To platí tím spíše s ohledem na úvahy uvedené v bodech 1448 až 1450 tohoto rozsudku. Tento členský stát každopádně neprokázal, že by takové údajné stažení z trhu mělo významné negativní účinky na životní prostředí.
- 1454 Začtvrté, jak tvrdí Rada, z argumentů Polské republiky nevyplývá žádný podstatný rozdíl, pokud jde o efektivitu a dopad na životní prostředí, mezi třetizemní přepravou a dvoustrannou přepravou, pokud jsou tyto přepravy určeny k víceméně trvalému uspokojování přepravních potřeb v určité části Unie. Navíc, jak v podstatě vyplývá z bodu 1354 tohoto rozsudku, podle čl. 1 odst. 3 třetího až pátého pododstavce směrnice 2020/1057 ve světle jejího bodu 10 odůvodnění se na některé doplňkové činnosti spojené s dvoustrannými přepravami vztahuje rozšíření výjimky z pravidel o vysílání stanovených pro tyto přepravy, a to konkrétně za účelem zohlednění případného zvýšení efektivity vyplývajících z takové organizace silniční dopravy.

- 1455 Konečně v rozsahu, v němž Polská republika tvrdí, že uplatňování pravidel o vysílání pracovníků na kombinovanou přepravu, jak je stanoveno v čl. 1 odst. 6 směrnice 2020/1057, odrazuje od používání takové přepravy, jejíž příznivý vliv na životní prostředí je uznáván, stačí připomenout úvahy uvedené v bodech 1330, 1331 a 1340 tohoto rozsudku, z nichž vyplývá, že ve srovnání se systémem platným před vstupem této směrnice v platnost je cílem tohoto ustanovení pouze upřesnit okolnosti, za nichž mohou dopravci vykonávající kombinovanou přepravu využít výjimku z těchto pravidel pro určité části této přepravy. Nebylo tedy prokázáno, že by toto ustanovení mělo za následek odrazování od tohoto druhu přepravy.
- 1456 V každém případě s ohledem na povahu směrnice 2020/1057, která usiluje o dosažení rovnováhy mezi různými cíli, které sleduje, aniž sama spadá do působnosti politiky Unie v oblasti ochrany životního prostředí, nelze konstatovat porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny pouze z toho důvodu, že unijní normotvůrce při přijímání tohoto aktu neupřednostnil všechny dopravní činnosti, které lze považovat za příznivé pro životní prostředí, na úkor zvýšené sociální ochrany řidičů.
- 1457 S ohledem na výše uvedené je třeba při neexistenci významných nepříznivých účinků na životní prostředí vyplývajících z napadených ustanovení článku 1 směrnice 2020/1057 týkajících se třetizemní přepravy, kombinované přepravy nebo kabotáže odmítnout argumenty Polské republiky vycházející z porušení článku 11 SFEU ve spojení s článkem 37 Listiny.
- 1458 Za těchto podmínek není třeba zkoumat ani argumenty předložené tímto členským státem vycházející z jiných unijních aktů, jejichž environmentální cíle jsou údajně ohroženy přijetím článku 1 směrnice 2020/1057, ani různá opatření přijatá unijním normotvůrcem v odvětví silniční dopravy, jichž se dovolávají Parlament a Rada, aby bylo možné posoudit, do jaké míry unijní normotvůrce zohlednil celkový cíl snížení emisí znečišťujících látek v tomto odvětví.
- 1459 V důsledku toho je třeba čtvrtý žalobní důvod Polské republiky zamítnout jako neopodstatněný.
- 1460 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba žaloby podané Litevskou republikou (věc C-541/20), Bulharskou republikou (věc C-544/20), Rumunskem (věc C-548/20) a Kyperskou republikou (věc C-550/20) v plném rozsahu zamítnout. Stejně tak musí být zamítnuty žaloby podané Maďarskem (věc C-551/20) a Polskou republikou (věc C-555/20) v rozsahu, v němž se domáhají zrušení čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 nebo některých jejích ustanovení.

4. K čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057

- 1461 Na podporu své žaloby znějící na zrušení čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057 v rozsahu, v němž toto ustanovení stanoví lhůtu pro provedení této směrnice do vnitrostátního práva na 2. února 2022, uplatňuje Polská republika (věc C-555/20) tři žalobní důvody, které lze posoudit společně, vycházející zprv z porušení zásady právní jistoty, zadruhé zásady proporcionality a zatřetí článku 94 SFEU.

a) Argumentace účastníků řízení

- 1462 Pokud jde na prvním místě o údajné porušení zásady právní jistoty, Polská republika připomíná, že tato zásada vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a předvídatelné ve svých účincích proto, aby se dotčené osoby mohly orientovat v situacích a právních vztazích spadajících do unijního právního řádu. Tato zásada musí být dodržována o to přísněji, že dotčená právní úprava může mít finanční zátěž, jako je tomu v případě směrnice 2020/1057.
- 1463 Napadená ustanovení článku 1 této směrnice neupřesňují povinnosti dopravců. Představují rovněž výkladové problémy a praktické obtíže při určování rozhodného práva pro pracovní podmínky řidičů vykonávajících silniční dopravu. Objasnění by měly poskytnout vnitrostátní prováděcí akty a výkladové dokumenty a příručky Komise, pokud budou přijaty.
- 1464 Provádění těchto ustanovení navíc vyžaduje zdlouhavou legislativní práci na vnitrostátní úrovni. V důsledku toho by značná část lhůty 18 měsíců pro provedení směrnice 2020/1057 byla věnována přípravě a přijetí vnitrostátních právních předpisů. To výrazně zkrátilo čas, který mají dopravci k dispozici na to, aby se seznámili s předmětem a rozsahem svých povinností. Vnitrostátní právní předpisy navíc vymezují i pracovní podmínky a dopravci se musí seznámit s příslušnými pravidly stanovenými více než jedním členským státem. Konečně neexistenci povinnosti stanovit konkrétní lhůtu pro provedení nelze ztotožňovat s úplnou diskreční pravomocí unijního normotvůrce v tomto ohledu.
- 1465 Pokud jde na druhém místě o údajné porušení zásady proporcionality, Polská republika tvrdí, že stanovení zkrácené lhůty 18 měsíců pro provedení unijním normotvůrcem nesplňuje požadavky vyplývající z této zásady.
- 1466 Unijní normotvůrce nepředložil žádné objektivní důvody, které by stanovení této lhůty odůvodňovaly, přičemž lhůta přijatá pro akty tohoto druhu činí nejméně dva roky. Vzhledem ke specifické povaze odvětví silniční dopravy, které se vyznačuje vysokou mírou mobility, a tedy nutností uplatňovat pravidla mnoha členských států v krátkém referenčním období, měl unijní normotvůrce rovněž zohlednit skutečnost, že dopravci se budou muset připravit na uplatňování rovněž požadavků vyplývajících z ostatních aktů tvořících „balíček mobility“.
- 1467 Unijní normotvůrce nezohlednil ani dominantní postavení malých a středních podniků na trhu silniční dopravy, pro které je přizpůsobení se novým předpisům spojeno se specifickými obtížemi a náklady. Další obtíže navíc způsobila pandemie covidu-19. Konečně na dopravce, kteří nejsou schopni přizpůsobit se novým pravidlům ve stanovené lhůtě, se vztahují sankce, z nichž některé jsou přísné.
- 1468 Pokud jde o rozsah, v jakém se předchozí právní a faktická situace dopravců změnila směrnicí 2020/1057, otázka uplatňování směrnice 96/71 na silniční dopravu byla dlouho spornou otázkou. Proto, jak vyplývá z bodu 4 odůvodnění směrnice 2020/1057, existují mezi členskými státy nesrovnalosti ve výkladu, uplatňování a provádění ustanovení směrnice 96/71. Rozsudek ze dne 1. prosince 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), odpověděl pouze na několik otázek týkajících se způsobu výkonu mezinárodní dopravy.
- 1469 Pokud jde na třetím místě o údajné porušení článku 94 SFEU, Polská republika tvrdí, že lhůta pro provedení stanovená v čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057 nezohledňuje hospodářskou situaci dopravců. V této souvislosti tento členský stát rovněž poukazuje na skutečnost, že v tomto

odvětví převažují malé a střední podniky, že dotčené změny jsou spojeny se značnými náklady a že tyto změny byly zavedeny v období hospodářské krize a narušení fungování dopravní činnosti v důsledku pandemie covidu-19.

1470 Parlament a Rada tvrdí, že tyto argumenty jsou neopodstatněné.

b) Závěry Soudního dvora

1471 Pro účely posouzení tohoto žalobního důvodu je třeba připomenout, že čl. 9 odst. 1 první pododstavec směrnice 2020/1057 stanoví, že členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí „do 2. února 2022“, a v druhém pododstavci dodává, že tyto členské státy použijí tato opatření od téhož dne.

1472 Pokud jde na prvním místě o údajné porušení zásady právní jistoty, je třeba především uvést, že Polská republika vytýká unijnímu normotvůrci nikoliv to, že přijal nepřesnou lhůtu pro provedení, nýbrž to, že stanovil příliš krátkou lhůtu pro provedení s ohledem na nejistotu ohledně výkladu pravidel stanovených v článku 1 směrnice 2020/1057 a na praktické problémy týkající se uplatňování těchto pravidel.

1473 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Jak zdůrazňuje Parlament, je tudíž výsledek, kterého má být dosaženo, stanoven již v samotném unijním právním aktu. Z toho vyplývá, že v projednávané věci měli dopravci možnost seznámit se se svými budoucími povinnostmi vyplývajícími z této směrnice přinejmenším od 31. července 2020, kdy byla směrnice 2020/1057 zveřejněna v *Úředním věstníku Evropské unie*.

1474 Kromě toho rozsah, v němž ustanovení čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 vytvářejí nové povinnosti pro dopravce, je v každém případě nutně omezen skutečností, jak vyplývá z bodů 1178 až 1182 tohoto rozsudku, že režim uplatňování pravidel pro vysílání řidičů, který vyplývá z kritérií stanovených v těchto ustanoveních, je do určité míry podobný režimu, který existoval před vstupem této směrnice v platnost.

1475 V rozsahu, v němž Polská republika uvádí výkladové problémy a praktické potíže, které vznikly v souvislosti s určením rozhodného práva, je třeba nejprve uvést, že na rozdíl od toho, co tento členský stát tvrdí, vnitrostátní právo rozhodné v daném případě nezávisí na vnitrostátních prováděcích opatřeních, ale na samotných ustanoveních článku 1 směrnice 2020/1057, která uvádí jasně definované druhy přeprav a upřesňují, na které druhy přeprav se mají pravidla o vysílání pracovníků, a tedy vnitrostátní předpisy hostitelského členského státu o pracovních podmínkách, považovat za použitelné.

1476 Dále, jak vyplývá z bodů 4, 8 a 9 odůvodnění směrnice 2020/1057 a jak bylo v podstatě uvedeno v bodě 1224 tohoto rozsudku, právě z důvodu řady nesrovnalostí, které byly zjištěny mezi členskými státy ve výkladu, uplatňování a provádění ustanovení unijního práva platných před vstupem této směrnice v platnost, se unijní normotvůrce snažil přijmout právní úpravu specifickou pro odvětví silniční dopravy, která stanoví kritéria pro určení situací, v nichž se na řidiče vztahují pravidla pro dlouhodobé vysílání stanovená směrnicí 96/71.

- 1477 V rozsahu, v němž Polská republika tvrdí, že podstatná část období 18 měsíců měla být věnována přijetí vnitrostátních právních předpisů nezbytných k provedení směrnice 2020/1057, vychází tento členský stát z nesprávného předpokladu, že povinnosti dopravců, pokud jde o stanovení rozhodného práva pro pracovní podmínky řidičů, vyplývají z prováděcích opatření přijatých členskými státy, zatímco, jak bylo uvedeno v bodě 1473 tohoto rozsudku, tyto povinnosti vyplývají z článku 1 této směrnice. Z toho vyplývá, že skutečnost, že vnitrostátní zákonodárce v Polsku byl případně povinen věnovat více či méně významnou část tohoto období přijetí nezbytných prováděcích opatření v tomto ohledu, neprokazuje, že unijní normotvůrce porušil své povinnosti vyplývající ze zásady právní jistoty.
- 1478 Polská republika rovněž tvrdí, že dopravci budou potřebovat čas, aby se seznámili s příslušnými předpisy několika členských států, a to i proto, že unijní právo vyžaduje nejen vyplácení minimální mzdy, ale podle směrnice 2020/1057 také uplatňování pracovních podmínek hostitelského členského státu. V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, jak připomíná Rada, že lhůta pro provedení do vnitrostátního práva, která uplynula dne 2. února 2022, byla stanovena, jak je výslovně uvedeno v čl. 9 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2020/1057 ve spojení s bodem 43 odůvodnění této směrnice, jako pevné datum, od něhož je třeba uplatňovat vnitrostátní předpisy, aby se zabránilo vzniku nových překážek v důsledku rozdílného uplatňování členskými státy až do uplynutí stanovené lhůty pro provedení do vnitrostátního práva. Proto bez ohledu na to, jakou část transpoziční lhůty v délce 18 měsíců členský stát věnuje provedení směrnice 2020/1057, nemůže v žádném případě uložit dopravcům nové povinnosti vyplývající z této směrnice před 2. únorem 2022.
- 1479 Dále, jak uvádí sama Polská republika, čl. 3 odst. 3 směrnice 2018/957 stanovil, že se tato směrnice vztahuje na odvětví silniční dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se mění směrnice 2006/22, pokud jde o požadavky na prosazování, a kterým se stanoví zvláštní pravidla ve vztahu ke směrnicím 96/71 a 2014/67 pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy. V důsledku toho je sice pravda, že podmínky stanovené směrnicí 96/71 ve znění směrnice 2018/957 se začaly uplatňovat ode dne provedení směrnice 2020/1057, ale skutečností zůstává, že dopravci byli od přijetí směrnice 2018/957, tedy od 28. června 2018, informováni o tom, že unijní normotvůrce počítá s *lex specialis* v odvětví silniční dopravy a že změny směrnice 96/71 provedené směrnicí 2020/1057 vstoupí v platnost, jakmile bude tento *lex specialis* použitelný.
- 1480 Polská republika tedy na základě obtíží, které uvádí v souvislosti s výkladem a použitím článku 1 směrnice 2020/1057, neprokázala, že unijní normotvůrce stanovením lhůty pro provedení této směrnice v délce 18 měsíců porušil zásadu právní jistoty.
- 1481 Na druhém místě, pokud jde o údajné porušení zásady proporcionality, je třeba uvést, že v bodě 42 interinstitucionální dohody Parlament, Rada a Komise zdůraznily, že je třeba, aby řádný legislativní postup stanovil lhůtu pro provedení směrnic ve vnitrostátním právu, která bude co možná nejkratší a obecně nebude delší než dva roky. Tento přístup je součástí obecnějšího cíle zajistit, aby členské státy uplatňovaly unijní právní předpisy pohotově a správně.
- 1482 Kromě toho má unijní normotvůrce prostor pro uvážení při stanovení lhůty pro provedení směrnice a na rozdíl od toho, co navrhuje Polská republika, není povinen uvést důvody pro stanovení této lhůty, pokud je kratší než dva roky.
- 1483 Stejně tak nelze přisvědčit obecnému argumentu, že zohlednění povinností vyplývajících z ostatních aktů tvořících „balíček mobility“ mělo vést ke stanovení delší lhůty pro provedení ustanovení směrnice 2020/1057. Samotná skutečnost, že se na příslušné povinnosti

v jednotlivých aktech „balíčku mobility“ vztahují různé lhůty pro provedení, totiž přesně ukazuje, že unijní normotvůrce vzal v úvahu povahu povinností i specifické okolnosti každého z těchto aktů, aby určil vhodnou lhůtu pro provedení nebo použití.

- 1484 Polská republika ve své stejně obecné argumentaci týkající se pandemie covidu-19 též neprokázala, jakým způsobem mohly náklady, omezení poskytování služeb nebo změny předpisů členských států způsobené touto pandemií ovlivnit stanovení lhůty pro provedení směrnice 2020/1057. V každém případě nebylo úkolem unijního normotvůrce napravovat následky této pandemie v rámci směrnice 2020/1057, jejímž cílem je mimo jiné zlepšit pracovní podmínky řidičů, zejména když, jak vyplývá z bodu 286 tohoto rozsudku, takový cíl měly jiné konkrétní unijní právní akty.
- 1485 Polská republika se navíc nemůže dovolávat nepřiměřenosti lhůty pro provedení směrnice 2020/1057 na základě spekulací o četnosti jednání porušujících povinnosti vyplývající z této směrnice v souvislosti s vysíláním pracovníků v odvětví silniční dopravy, neboť případná přísnost sankcí uplatňovaných členskými státy v případě nedodržení pracovních podmínek nebo souvisejících formálních požadavků nemůže nijak zpochybnit samotnou délku této lhůty.
- 1486 V důsledku toho a s ohledem na úvahy uvedené v bodech 1473 až 1476, 1478 a 1479 tohoto rozsudku, z nichž mimo jiné vyplývá, že unijní normotvůrce zohlednil zvláštnosti odvětví silniční dopravy, včetně přítomnosti malých a středních podniků na trhu, na které odkazuje bod 20 odůvodnění směrnice 2020/1057, nelze konstatovat, že tím, že v čl. 9 odst. 1 prvním pododstavci této směrnice stanovil lhůtu pro provedení v délce 18 měsíců, zjevně překročil rámec toho, co bylo nezbytné k dosažení cíle, jímž je zajištění, v rámci provedení této směrnice, rychlého a správného uplatňování unijní právní úpravy v členských státech.
- 1487 Pokud jde na třetím místě o údajné porušení článku 94 SFEU, postačí připomenout, že jak vyplývá z bodu 1390 tohoto rozsudku, čl. 1 odst. 3 až 7 směrnice 2020/1057 neupravuje „ceny nebo podmínky dopravy“ ve smyslu článku 94, nýbrž pouze stanoví kritéria pro uplatňování pravidel o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy. Vzhledem k tomu, že se tedy článek 94 na tyto odstavce článku 1 uvedené směrnice nevztahuje, je třeba zamítnout tvrzení o porušení tohoto článku z důvodu délky lhůty stanovené pro jejich provedení.
- 1488 Vzhledem k tomu, že žádnému z žalobních důvodů, které Polská republika uvedla na podporu své žaloby znějící na zrušení čl. 9 odst. 1 směrnice 2020/1057 (věc C-555/20), nebylo vyhověno, je třeba příslušné návrhové žádání zamítnout, a v důsledku toho zamítnout žalobu v plném rozsahu.

5. Závěry ke směrnici 2020/1057

- 1489 Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že jednak žaloby Litevské republiky (věc C-541/20) a Maďarska (věc C-551/20) v rozsahu, v němž se týkají směrnice 2020/1057, a jednak žaloby Bulharské republiky (věc C-544/20), Rumunska (věc C-548/20), Kyperské republiky (věc C-550/20) a Polské republiky (věc C-555/20) musí být zamítnuty.

D. Obecné závěry k žalobám

1490 S ohledem na výše uvedené je třeba:

- zrušit čl. 1 bod 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
- ve zbývajících částech žaloby zamítnout.

V. K nákladům řízení

1491 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

1492 Článek 138 odst. 3 jednacího řádu stanoví, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Soudní dvůr rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.

1493 Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly, aby byla Litevské republice (věc C-541/20), Bulharské republice (věci C-543/20 a C-544/20), Rumunsku (věci C-546/20 a C-548/20), Kyprské republice (věc C-550/20) a Polské republice (věci C-553/20 a C-555/20) uložena náhrada nákladů řízení, a tyto členské státy neměly ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhrada nákladů řízení, včetně nákladů řízení o předběžném opatření (věc C-541/20 R) pokud jde o Litevskou republiku.

1494 Vzhledem k tomu, že Kyprská republika požadovala, aby byla Parlamentu a Radě (věc C-549/20) uložena náhrada nákladů řízení, a tyto orgány neměly ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhradu nákladů řízení v této věci.

1495 Vzhledem k tomu, že Litevská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maďarsko, Republika Malta a Polská republika měly ve věci částečný úspěch i neúspěch (věci C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 a C-554/20), ponese každý z těchto členských států vlastní náklady řízení v těchto věcech, včetně nákladů řízení o předběžných opatřeních (věc C-545/20 R), pokud jde o Bulharskou republiku.

1496 V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponesou Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království, jako vedlejší účastníci řízení, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Ve věci C-541/20, Litva v. Parlament a Rada:

- žaloba se zamítá;

- Litevské republice se ukládá náhrada nákladů řízení, včetně nákladů řízení o předběžném opatření (věc C-541/20 R);
- Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.

2) Ve věci C-542/20, Litva v. Parlament a Rada:

- článek 1 bod 3 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, se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 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;
- ve zbývajících částech se žaloba zamítá;
- každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení;
- Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.

3) Ve věci C-543/20, Bulharsko v. Parlament a Rada:

- žaloba se zamítá;
- Bulharské republice se ukládá náhrada nákladů řízení;
- Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.

4) Ve věci C-544/20, Bulharsko v. Parlament a Rada:

- žaloba se zamítá;
- Bulharské republice se ukládá náhrada nákladů řízení;
- Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.

5) Ve věci C-545/20, Bulharsko v. Parlament a Rada:

- **článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;**
- **ve zbývajících částech se žaloba zamítá;**
- **každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení, včetně nákladů řízení o předběžném opatření (věc C-545/20 R);**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

6) Ve věci C-546/20, Rumunsko v. Parlament a Rada:

- **žaloba se zamítá;**
- **Rumunsku se ukládá náhrada nákladů řízení;**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

7) Ve věci C-547/20, Rumunsko v. Parlament a Rada:

- **článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;**
- **ve zbývajících částech se žaloba zamítá;**
- **každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení;**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

8) Ve věci C-548/20, Rumunsko v. Parlament a Rada:

- **žaloba se zamítá;**
- **Rumunsku se ukládá náhrada nákladů řízení;**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

9) Ve věci C-549/20, Kypr v. Parlament a Rada:

- **článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;**
- **Parlamentu a Radě se ukládá náhrada nákladů řízení;**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

10) Ve věci C-550/20, Kypr v. Parlament a Rada:

- **žaloba se zamítá;**
- **Kyperské republice se ukládá náhrada nákladů řízení;**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

11) Ve věci C-551/20, Maďarsko v. Parlament a Rada:

- **článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;**
- **ve zbývajících částech se žaloba zamítá;**
- **každý účastník řízení ponесе vlastní náklady řízení;**
- **Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

12) Ve věci C-552/20, Malta v. Parlament a Rada:

- **článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;**
- **ve zbývajících částech se žaloba zamítá;**
- **každý účastník řízení ponесе vlastní náklady řízení;**
- **Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

13) Ve věci C-553/20, Polsko v. Parlament a Rada:

- žaloba se zamítá;
- Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení;
- Dánské království, Spolková republika Německo, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponese vlastní náklady řízení.

14) Ve věci C-554/20, Polsko v. Parlament a Rada:

- článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 se zrušuje v rozsahu, v němž vkládá odst. 1 písm. b) do článku 5 nařízení č. 1071/2009;
- ve zbývajících částech se žaloba zamítá;
- každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení;
- Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponese vlastní náklady řízení.

15) Ve věci C-555/20, Polsko v. Parlament a Rada:

- žaloba se zamítá;
- Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení;
- Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Francouzská republika, Italská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Rumunsko a Švédské království ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy