

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

CHRISTINE STIX-HACKL

z 30. marca 2004¹

Obsah

I — Úvod	I - 7795
II — Právny rámec	I - 7795
III — Prípustnosť	I - 7797
A — Vec C-184/02	I - 7797
B — Vec C-223/02	I - 7800
IV — Dôvodnosť	I - 7802
A — O právomoci Spoločenstva	I - 7802
1. Žalobné dôvody týkajúce sa cieľov, ktoré smernica sleduje, zneužitia diskrečnej právomoci a právneho základu.	I - 7802
a) O cieľoch, ktoré smernica sleduje (tretí žalobný dôvod vo veci C-184/02)	I - 7802
i) Prípustnosť	I - 7802
ii) Dôvodnosť	I - 7803
b) O otázke zneužitia diskrečnej právomoci a zákonnosti použitých právnych základov (prvý žalobný dôvod vo veci C-223/02)	I - 7803
i) Článok 137 ods. 2 ES	I - 7805
ii) Článok 71 ES	I - 7807
iii) Použitie nepodstatného právneho základu	I - 7808
2. Ustanovenia týkajúce sa malých a stredných podnikov (štvrtý žalobný dôvod vo veci C-223/02)	I - 7809
a) Článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhá veta ES	I - 7809
b) Článok 157 ods. 1 ES	I - 7811
3. Návrh	I - 7812

B — O základnom práve na slobodný výkon povolania (prvý žalobný dôvod vo veci C-184/02 a tretí žalobný dôvod vo veci C-223/02) a zásade proporcionality (druhý žalobný dôvod vo veci C-223/02)	I - 7812
1. Predbežné poznámky	I - 7813
a) Samostatné alebo spoločné preskúmanie?	I - 7813
b) O základnom práve na slobodný výkon povolania	I - 7814
c) Dôkazné bremeno a jeho umiestnenie	I - 7814
2. Podmienky zákonnosti zásahu do základného práva	I - 7815
a) O proporcionalite vo všeobecnosti	I - 7815
b) O základnom práve na slobodný výkon povolania osobitne	I - 7815
c) O proporcionalite zásahu	I - 7817
i) Cieľ smernice	I - 7817
ii) Vhodnosť	I - 7818
iii) Nevyhnutnosť	I - 7818
iv) Primeranosť	I - 7819
3. Návrh	I - 7821
C — O všeobecnej zásade rovnosti (druhý žalobný dôvod vo veci C-184/02)	I - 7821
1. O všeobecnej zásade rovnosti	I - 7821
2. O článku 74 ES	I - 7824
D — O povinnosti odôvodnenia (štvrtý žalobný dôvod vo veci C-184/02 a piaty žalobný dôvod vo veci C-223/02)	I - 7825
V — O trovách	I - 7827
VI — Návrh	I - 7828

I — Úvod

1. Tieto dve veci sa týkajú žaloby podanej Španielskym kráľovstvom a žaloby podanej Fínskou republikou o úplnú a čiastočnú neplatnosť smernice Európskeho parlamentu a Rady z 11. marca 2002 o organizácii pracovnej doby osôb vykonávajúcich mobilné činnosti v cestnej doprave (ďalej len „smernice“).² V týchto veciach musí Súdny dvor okrem viacerých žalobných dôvodov posúdiť niekoľko otázok — pričom niektoré z nich sú svojou povahou nové — ktoré súvisia s prípustnosťou oboch žalôb.

organizácie pracovného času.⁴ Táto smernica medzi iným upravuje denný a týždenný odpočinok, prestávky, maximálny týždenný pracovný čas, ročnú dovolenku a dĺžku nočnej práce, hoci niektoré oblasti, ako napríklad cestná doprava, boli z pôsobnosti smernice vyčlenené. Pôsobnosť smernice bola rozšírená medzi iným na cestnú dopravu smernicou 2000/34/ES Európskeho parlamentu a Rady z 22. júna 2000, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 93/104/ES o niektorých aspektoch organizácie pracovného času a ktorá sa vzťahuje na sektory a činnosti vylúčené z uvedenej smernice.⁵ Ustanovenia o dennom odpočinku, prestávkach, týždennom odpočinku a dĺžke nočnej práce sa naďalej neuplatňovali na „mobilných pracovníkov“.

II — Právny rámec

2. Rámec týchto dvoch vecí tvorí predovšetkým nariadenie Rady (EHS) č. 3820/85 o zosúladovaní niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy³, upravujúce najmä čas jazdy a čas odpočinku zamestnaných a iných vodičov.

4. Smernica 2002/15 zasa dopĺňa už uvedenú právnu úpravu a obsahuje ustanovenia o maximálnom týždennom pracovnom čase, prestávkach a odpočinku a nočnej práci.

5. Článok 1, ktorý upravuje cieľ smernice, stanovuje:

3. Rovnako je potrebné poukázať na smernicu Rady 93/104/ES o niektorých aspektoch

„Účelom tejto smernice je stanoviť minimálne požiadavky vo vzťahu k organizácii

2 — Ú. v. ES L 80, s. 35.

3 — Ú. v. ES L 370, s. 1.

4 — Ú. v. ES L 307, s. 18.

5 — Ú. v. ES L 195, s. 41.

pracovného času, aby sa zlepšilo zdravie a bezpečnosť osôb vykonávajúcich mobilné činnosti v cestnej doprave, zvýšila bezpečnosť na cestách a zosúladiť podmienky hospodárskej súťaže.“

neoficiálny preklad]. V každom členskom štáte sa musia zohľadniť okolnosti, ktoré sa týkajú štruktúry dopravného podnikania a pracovných podmienok v cestnej doprave. Na základe tejto správy Komisia predloží návrh, ktorého cieľom môže byť pripradne bud:

6. Článok 2, ktorý upravuje rozsah pôsobnosti smernice, v odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na mobilných pracovníkov zamestnaných podnikmi založenými v členskom štáte podieľajúcim sa na činnostiach cestnej dopravy, na ktoré sa vzťahuje nariadenie (EHS) č. 3820/85 alebo v opačnom prípade dohoda AETR.

Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia nasledovného pododseku, táto smernica sa bude uplatňovať na samostatne zárobkovo činných vodičov od 23. marca 2009.

Najneskôr dva roky pred týmto dátumom, Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade správu. Táto správa bude analyzovať dôsledky vylúčenia samostatne zárobkovo činných vodičov z pôsobnosti tejto smernice vo vzťahu k bezpečnosti na cestách, podmienky súťaže, štruktúru profesie ako aj sociálne aspekty [podmienkam súťaže, štruktúre profesie, ako aj sociálnym aspektom —

— stanovenie podmienok pre zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov do rozsahu platnosti tejto smernice z hľadiska samostatne zárobkovo činných vodičov, ktorí nevykonávajú dopravné činnosti v iných členských štátoch a ktorí z objektívnych príčin podliehajú miestnym obmedzeniam, ako je napríklad periférna poloha, veľké vnútroštátne vzdialenosti a najmä prostredie hospodárskej súťaže, alebo

— nezahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov do rozsahu platnosti tejto smernice.“

7. Článok 3 definuje všetky pojmy, ktoré sa používajú v smernici. Článok 3 písm. a) uvádza právnu definíciu „pracovného času“. Článok 3 písm. a) ods. 2 stanovuje:

„v prípade samostatne zárobkovo činných vodičov, rovnaká definícia platí na čas od

začiatku do konca práce, počas ktorého samostatne zárobkovo činný vodič je na svojom pracovisku k dispozícii pre zákazníka a vykonáva svoje funkcie alebo činnosti okrem všeobecnej administratívnej práce, ktorá nie je priamo spojená s práve prebiehajúcou dopravnou činnosťou.

vyprodukovaného zisku a ktorá môže slobodne, individuálne alebo prostredníctvom spolupráce s inými samostatne zárobkovo činnými vodičmi mať obchodné vzťahy s niekoľkými zákazníkmi.

Doby odpočinku uvedené v článku 5, doby odpočinku uvedené v článku 6 bez toho, aby boli dotknuté právne predpisy členských štátov alebo dohody medzi sociálnymi partnermi, podľa ktorých môžu byť takéto doby kompenzované alebo obmedzované, časy pohotovosti uvedené v písmene b) tohto článku, sa nepočítajú do pracovného času. “

Na účely tejto smernice tí vodiči, ktorí nespĺňajú tieto kritériá, podliehajú tým istým povinnostiam a výhodám vyplývajúcim z tých práv, ktoré platia pre mobilných pracovníkov podľa tejto smernice.“

III — Prípustnosť

8. Článok 3 písm. e) definuje „samostatne zárobkového vodiča“ takto:

A — *Vec C-184/02*

„každá osoba, ktorej hlavným zamestnaním je preprava osôb alebo tovaru po ceste pri prenájme alebo za úhradu v zmysle právnych predpisov spoločenstva na základe licencie spoločenstva alebo akéhokoľvek profesionálneho oprávnenia na vykonávanie vyššie uvedenej dopravy, ktorá má právo pracovať pre seba a ktorá nie je viazaná na zamestnávateľa pracovnou zmluvou alebo iným typom pracovného hierarchického vzťahu, ktorá môže voľne organizovať relevantné pracovné činnosti, ktorej príjem závisí priamo od

9. V konaní začatom na návrh Španielska, napáda Rada a Parlament prípustnosť žaloby z dôvodu, že pôvodný návrh uvádza ako žalovaného len Radu. Španielsko požiadalo až listom s názvom „fe de arratas“, aby bola prvá strana návrhu zmenená a Parlament bol doplnený ako žalovaný.

10. Predovšetkým, Španielsko správne tvrdí, že napadnutá právna úprava bola v pôvodnom návrhu opísaná ako akt Parla-

mentu a Rady. Toto tvrdenie sa však týka opisu predmetu konania, teda obsahu návrhu v zmysle požiadaviek článku 38 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora (ďalej len „rokovací poriadok“).

11. Je pravda, že táto požiadavka je sprevádzaná požiadavkou stanovenou v článku 38 ods. 1 písm. b) rokovacieho poriadku, podľa ktorej musí návrh obsahovať „označenie odporcu (žalovaného), proti ktorému návrh smeruje“. Avšak toto ustanovenie sa nemôže vykladať v tomto zmysle, že je možné označiť len jedného žalovaného. Z článku 21 Protokolu o Štatúte Súdneho dvora, ktorý stanovuje, že návrh musí obsahovať „označenie odporcu, resp. odporcov“ totiž jasne vyplýva, že možno označiť viac ako len jedného žalovaného.

12. Rada a Parlament preto správne poukazujú na to, že právna úprava, ktorú Španielsko napáda, je aktom prijatým Parlamentom a Radou na základe postupu spolupostupovania v zmysle článku 251 ES a že v tomto prípade musí návrh medzi iným obsahovať označenie týchto inštitúcií, ktoré akt prijali, ako žalovaných.

13. Pôvodný návrh zjavne túto požiadavku nerešpektuje. Je potrebné preskúmať, či list, ktorý bol zaslaný Súdu, má byť považovaný len za opravu či „*corrigendum*“, alebo za list, ktorý odstraňuje vadu návrhu.

14. Predovšetkým je potrebné preskúmať, či tu ide o obyčajnú opravu alebo „*corrigendum*“, akou je napríklad oprava pravopisnej chyby. Takáto oprava by zahŕňala napríklad zmenu nesprávnych číselných údajov v napadnutom akte. Tento príklad chyby v súvislosti s predmetom konania môže byť doplnený inými príkladmi vo vzťahu k účastníkom konania. Označenie jedného účastníka konania ako „Európskej komisie“ môže byť takto jednoducho nahradené správnym názvom „Komisia Európskych spoločenstiev“. Napriek tomu, že takéto opravy presahujú opravu pravopisných chýb, sú absolútne prípustné.

15. V tomto ohľade zastávajú Parlament a Rada názor, že v tomto prípade ide o opravu návrhu. Podľa ich tvrdení však článok 38 ods. 7 rokovacieho poriadku umožňuje opravu len v prípadoch, v ktorých návrh nespĺňa požiadavky uvedené v článku 38 ods. 3 až 6. Na druhej strane však v tomto prípade návrh nie je v súlade s požiadavkami uvedenými v ods. 1.

16. Parlament preto oprávnene tvrdí, že list sa týka doplnenia ďalšieho žalovaného. Zmena, ku ktorej v tomto prípade došlo, je preto viac ako len opravou. Ide o zmenu pôvodného návrhu a nie o jednu z opráv, ktoré uvádzajú odseky 3 až 6. Túto skutočnosť Španielsko potvrdilo.

17. Klasifikácii listu ako „*corrigendum*“ bráni aj skutočnosť, že list uvádza len zmenu titulnej strany a zvyšok návrhu, predovšetkým návrh rozhodnutia, zostal nezmenený. Oznámenie v úradnom vestníku tiež uvádza ako žalovaného len Radu.

rešpektované práva Parlamentu na obhajobu, umožňuje dospieť k istým záverom v súvislosti s tým, ako by mal Súdny dvor ďalej postupovať, toto tvrdenie nie je odpoveďou na zásadnú otázku prípustnosti zmeny návrhu.

18. Podstatný však nie je názov listu žalobcu, ale jeho obsah. V prípade, že by tomu tak nebolo, mohol by list právne klasifikovať samotný žalobca. Za takých okolností by bolo možné podávať zmeny návrhu „pod rúškom“ opravy pravopisných chýb.

21. Ďalšie tvrdenie proti prípustnosti žaloby podanej Španielskom vyplýva z existencie ďalšieho ustanovenia týkajúceho sa opravy chýb. Článok 38 ods. 2 tretí pododsek upravuje len možnosť odstránenia väd spochívajúcich v nesplnení náležitostí stanovených v článku 38 ods. 2 prvom a druhom pododseku.

19. V prospech prípustnosti žaloby možno tvrdiť, že návrh sa musí vykladať s prihliadnutím na predmet konania. Z opisu predmetu konania uvedeného v pôvodnom návrhu bolo zrejmé, že konanie sa týka aktu Parlamentu a Rady. Okrem toho tu nejde ani o zámenu jedného žalovaného za druhého, ani o prvú zmienku o žalovanom, ale len o označenie ďalšieho žalovaného. Okrem toho žalovaný je druhým autorom napadnutého aktu.

22. Z celkového posúdenia možnosti opravy chýb, na ktoré výslovne poukazuje článok 38, je preto jasné, že výslovne sa počíta len s odstránením väd vo vzťahu k náležitostiam stanoveným v odsekoch 2 až 6.

20. Hoci tvrdenie Španielska, že návrh bol doručený aj Parlamentu, a tým pádom boli

23. Na jednej strane z toho možno vyvodíť záver, že iné vady nemožno odstrániť. Na druhej strane však tiež možno zaujať stanovisko, že ustanovenia o oprave chýb musia byť analogicky uplatnené na okolnosti, ktoré nie sú výslovne upravené.

24. Keďže zámerom a zamýšľaným účinkom listu Španielskej vlády bolo doplnenie ďalšieho žalovaného, treba tiež na záver preskúmať, či možno situáciu, ktorá tu nastala, považovať za doplnenie návrhu. Článok 41 ods. 1 rokovacieho poriadku naozaj výslovne dovoľuje doplnenia návrhov. No uplatnenie tohto ustanovenia na okolnosti tejto veci je vylúčené vzhľadom na to, že prípustnosť doplnení je podmienená tým, že pôvodné podanie je v súlade s minimálnymi požiadavkami rokovacieho poriadku. Doplnenie podania preto musí byť jasne odlíšené od odstránenia vád. Okrem toho doplnenie sa má správne uvádzať v replike.

žaloby z dôvodu, že návrh neobsahuje náležitosti stanovené v článku 38 rokovacieho poriadku, pokiaľ ide o predmet konania a návrhy rozhodnutia. Uvádzajú, že Fínsko žiada zrušenie smernice len pokiaľ ide o samostatne zárobkovo činných vodičov bez toho, aby presne uviedlo ustanovenia, ktorých zrušenie navrhuje.

27. Je preto nutné preskúmať, či návrh v tomto smere spĺňa náležitosti stanovené v článku 38 rokovacieho poriadku alebo nie.

25. Zváženie všetkých relevantných skutočností však smeruje k záveru, že návrh, minimálne v jeho zmenenej verzii, je v súlade s požiadavkami stanovenými v rokovacom poriadku a že žaloba je prípustná.

28. Pokiaľ ide o požiadavku jasnosti návrhu, Komisia tvrdí, že žaloba je nejasná, pretože neuvádza, či majú byť zrušené len tie ustanovenia, ktoré sa výslovne týkajú samostatne zárobkovo činných vodičov, alebo aj niektoré iné ustanovenia, ktoré sa vzťahujú na tieto osoby.

B — *Vec C-223/02*

26. V konaní začatom na návrh Fínska, napádajú Parlament a Komisia prípustnosť

29. Avšak ani v štatúte, ani v rokovacom poriadku nie je žiadne ustanovenie, z ktorého by vyplývalo, že ustanovenie, ktorého zrušenie sa navrhuje, musí byť výslovne uvedené v návrhu. Návrh tiež spĺňa požiadavku jasnosti, ak predmet konania je alebo môže byť upresnený iným spôsobom.

30. Návrh podaný Fínskom spĺňa túto požiadavku, keďže predmet konania je presne vymedzený, pretože návrh rozhodnutia sa týka jasne určenej časti pôsobnosti smernice, a sice „samostatne zárobkovo činných vodičov“.

neodlišuje od zrušenia výslovne špecifikovaných článkov smernice. Aj takéto zrušenie je vlastne zmenou smernice.

31. Skutočnosť, že „samostatne zárobkovo činní vodiči“ tvoria jasne určenú časť smernice, je zjavná zo samotnej smernice, ktorá obsahuje osobitné ustanovenie vzťahujúce sa na túto časť. Článok 2 ods. 1 druhý pododsek stanovuje, že smernica sa má uplatňovať na „samostatne zárobkovo činných vodičov od 23. marca 2009“. Časť smernice, na ktorú sa odvoláva návrh rozhodnutia, je preto jasne identifikovateľná.

34. Okrem toho vyhovie návrhu Fínska nezasahuje do právomocí Parlamentu a Rady. Tieto inštitúcie sú totiž ako autori aktu, ktorého sa dotýka zrušenie, naďalej viazané povinnosťou vyplývajúcou z článku 233 ES „urobiť nevyhnutné opatrenia, aby vyhověli rozsudku Súdneho dvora“.

32. Okrem toho sa musí zamietnuť tvrdenie Parlamentu a Komisie o tom, že návrh ponecháva Súdnemu dvoru, aby určil, ktoré ustanovenia majú byť zrušené. Súdny dvor nie je povinný tak urobiť, ak vyhovie návrhu v rozsahu návrhu rozhodnutia a zruší smernicu v rozsahu, ktorý je určený v návrhu rozhodnutia.

35. Nakoniec sa musí zamietnuť aj tvrdenie, že prijatie návrhu by znamenalo, že smernica by nikdy nenadobudla účinnosť vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným vodičom. Rozsudok v konaní o neplatnosť smernice má takýto účinok len v osobitnej situácii, keď sa predmet konania týka ustanovení, ktoré sa ešte neuplatňujú. Zrušujúce rozsudky majú spravidla ešte radikálnejší dopad, ktorý spočíva v tom, že rušia právnu úpravu *ex tunc*.

33. Zmena smernice prostredníctvom jej čiastočného zrušenia Súdnym dvorom, ako bolo uvedené vyššie, sa v podstate v ničom

36. Žaloba podaná Fínskom je preto prípustná.

IV — Dôvodnosť

A — O právomoci Spoločenstva

37. Španielsko a Fínsko napádajú smernicu predovšetkým preto, že Spoločenstvo nemá právomoc prijímať také pravidlá, aké vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným vodičom stanovuje smernica.

39. Španielsko tvrdí, že smernica neupravuje čas jazdy vodičov, ale ich pracovný čas, okrem iného aj maximálny týždenný pracovný čas. Keďže nariadenie stanovuje prísnejšie pravidlá, okrem iného pokiaľ ide o prestávky a týždenný pracovný čas, smernica nemôže prispieť k bezpečnosti na cestách. Okrem toho zásah vo vzťahu k úprave pracovného času nie je odôvodnený v súvislosti so samostatne zárobkovo činnými vodičmi.

i) Prípustnosť

1. Žalobné dôvody týkajúce sa cieľov, ktoré smernica sleduje, zneužitia diskrečnej právomoci a právneho základu.

a) O cieľoch, ktoré smernica sleduje (tretí žalobný dôvod vo veci C-184/02)

38. Španielsko zakladá svoje tvrdenie o právnej vade smernice na tom, že hoci smernica sleduje dvojaký cieľ, teda zdravie a bezpečnosť vodičov a zlepšenie bezpečnosti na cestách, tieto ciele nemožno dosiahnuť prostredníctvom smernice, pretože táto je výhradne sociálnou právnou normou, týkajúcou sa životných a pracovných podmienok vodičov.

40. Komisia ako vedľajší účastník konania, ktorý v konaní podporuje Radu a Parlament, poukazuje na problém prípustnosti tejto výhrady, ktorá bola predložená Španielskom. Komisia tvrdí, že Španielsko nenapáda ani jeden z oboch právnych základov, ale len kritizuje ciele sledované smernicou. Ak by smernica bola sociálnou právnou úpravou, ako to tvrdí Španielsko, bol by článok 137 ES dostatočným právnym základom. Keďže dotknutá právna úprava si nevyžadovala iný postup jej prijatia, neexistuje žiadna procesná vada.

41. Komisia správne tvrdí, že doplnenie ďalšieho právneho základu by muselo byť

považované za nedostatok právneho základu, na ktorom spočíva opatrenie Spoločenstva, ktorý by nemal za následok nezákonnosť konania, ktoré sa uplatní na prijatie aktu⁶.

b) O otázke zneužitia diskrečnej právomoci a zákonnosti použitých právnych základov (prvý žalobný dôvod vo veci C-223/02)

42. Tretí žalobný dôvod, o ktorý sa Španielsko opiera, však môže byť na základe obsahu predloženej výhrady vnímaný tak, že Španielsko v ňom tvrdí, že považuje právny základ smernice za nesprávny vzhľadom na výlučne sociálny cieľ, ktorý smernica sleduje.

ii) Dôvodnosť

43. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať vhodné preskúmať dôvodnosť tretieho žalobného dôvodu Španielska spolu so žalobným dôvodom predloženým Fínskom týkajúcim sa zneužitia diskrečnej právomoci. Ako však španielska vláda výslovne uviedla na pojednávaní, posledne uvedený žalobný dôvod sa netýka výberu právneho základu, ale vzťahuje sa na základné právo na slobodný výkon povolania (v tejto súvislosti pozri moje komentáre v časti B).

44. Fínsko tvrdí, že ani jeden z daných dvoch právnych základov, teda ani článok 71 ES, ani článok 137 ods. 2 ES nie je dostatočným právnym základom smernice. Hoci opatrenia, ktoré smerujú k bezpečnosti na cestách, môžu byť naozaj založené na článku 71 ES, smernica sleduje iný cieľ, a to ochranu zdravia a bezpečnosť na pracovisku. Správnym právnym základom na tento účel je článok 137 ES. Tento článok však neumožňuje prijatie ustanovení vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným osobám, ako je to v prípade smernice. Pravidlá upravujúce pracovný čas samostatne zárobkovo činných vodičov, ktoré smernica obsahuje, preto nemajú žiaden právny základ.

45. Fínsko v súvislosti s ustanoveniami smernice upravujúcimi maximálny týždenný pracovný čas, prestávky a nočnú prácu tvrdí, že smernica neupravuje čas jazdy, ale pracovný čas. Na rozdiel od času jazdy však nemá pracovný čas s bezpečnosťou na cestách žiaden súvis. Fínsko okrem toho tvrdí, že smernica sa vzťahuje na činnosti, ktoré s bezpečnosťou na cestách vôbec nesúvisia.

⁶ — Rozsudky Súdneho dvora z 27. septembra 1988, Komisia/Rada, C-165/87, Zb. s. 5545, bod 19, a z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 98.

46. Okrem toho z článku 2 ods. 1 vyplýva, že v čase prijatia smernice neboli preskúmané účinky obmedzení pracovného času na bezpečnosť na cestách. Okrem toho neexistujú žiadne štúdie, ktoré by preukazovali, že na bezpečnosť majú vplyv aj iné skutočnosti, ako je čas jazdy. Smernica tiež nemôže zabrániť únave, ktorá je spôsobená činnosťami, ktoré nie sú súčasťou pracovného času v zmysle smernice.

47. Cieľ harmonizácie podmienok hospodárskej súťaže, ktorý smernica údajne sleduje, podľa Fínska nemožno dosiahnuť opatreniami založenými na článku 71 ES. Nakoniec tento článok stanovuje, že ciele spoločnej dopravnej politiky majú byť vykonané „berúc do úvahy špecifické črty dopravy“.

48. Pokiaľ ide o tvrdenia Fínska, treba zdôrazniť, že v tomto konaní nejde o to, či zákonodarca Spoločenstva môže alebo nemôže sledovať určitý cieľ, ale o to, či založil napadnutý akt na správnom právnom základe. V tomto ohľade sú ciele, ktoré toto opatrenie sleduje len jednými z mnohých faktorov, ktoré je potrebné vziať do úvahy.

49. Podľa ustálenej judikatúry nezávisí v rámci organizácie právomocí Spoločenstva výber právneho základu opatrenia jednoducho na presvedčení inštitúcie o sledovanom ciele, ale musí byť založený na objektívnych skutočnostiach, ktoré podliehajú súdnej kontrole⁷. Tieto skutočnosti zahŕňajú predovšetkým účel a obsah opatrenia⁸.

50. Dotknutá smernica sleduje niekoľko cieľov, ako vyplýva z jej článku 1: ide po prvé o ochranu zdravia a bezpečnosť osôb, ktoré vykonávajú mobilné činnosti v cestnej doprave; po druhé ide o zlepšenie bezpečnosti na cestách a po tretie o harmonizáciu podmienok hospodárskej súťaže.

51. Tieto ciele sa majú dosiahnuť stanovením minimálnych požiadaviek vo vzťahu k organizácii pracovného času. Ustanovenia obsiahnuté v smernici a predovšetkým v článkoch 4 až 7, súvisiace s maximálnym týždenným pracovným časom, prestávkami, časom odpočinku a nočnou prácou, sú preto spôsobmi, ktoré boli zvolené na dosiahnutie týchto cieľov.

7 — Rozsudky Súdneho dvora z 26. marca 1987, Komisia/Rada, 45/86, Zb. s. 1493, bod 11; z 11. júna 1991, Komisia/Rada, C-300/89, Zb. s. I-2867, bod 10; zo 4. apríla 2000, Komisia/Rada, C-269/97, Zb. s. I-2257, bod 43, a z 30. januára 2001, Španielsko/Rada, C-36/98, Zb. s. I-779, bod 58.

8 — Rozsudky Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 58; z 11. júna 1991, Komisia/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 10, a zo 4. apríla 2000, Komisia/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 43.

52. Ako právny základ smernice zvolil zákonodarca Spoločenstva článok 71 ES a článok 137 ods. 2 ES, teda dva právne základy, z ktorých jeden sa týka dopravnej politiky a druhý sociálnej politiky.

i) Článok 137 ods. 2 ES

53. Podľa článku 137 ods. 2 ES môže Rada na účely článku 137 ods. 1 ES prijať minimálne požiadavky v určitých oblastiach. Prvá zarážka článku 137 ods. 1 ES uvádza ako jednu z takýchto oblastí zlepšenie najmä pracovného prostredia na ochranu zdravia a bezpečnosti pracovníkov.

54. Skutočnosť, že napadnutá smernica spĺňa tento cieľ, nie je v tomto konaní sporná, ako žalobcovia osobitne zdôrazňujú. Avšak vzhľadom na to, že smernica sa tiež týka samostatne zárobkovo činných vodičov, vyvstáva otázka, či článok 137 ES môže byť použitý ako právny základ len na opatrenia, ktoré sa týkajú pracovníkov, alebo aj na opatrenia, ktoré sa týkajú samostatne zárobkovo činných osôb.

55. V tomto ohľade Parlament zastáva názor, že do týchto opatrení je možné zahrnúť samostatne zárobkovo činné osoby, a toto stanovisko opiera o odkaz na niekoľko aktov, ktoré sa uplatňujú tak na zamestnané, ako aj na samostatne zárobkovo činné osoby. S Parlamentom možno súhlasiť do tej miery, že článok 173 ES je dostatočným právnym základom pre mobilných pracovníkov.

56. Pokiaľ však ide o akty, na ktoré poukazuje Parlament, treba predovšetkým zdôrazniť, a to principiálne, že skutočnosť, že v minulosti sa postupovalo istým spôsobom, neznamena, že tento postup je zákonný. Okrem toho Parlament nedokázal predložiť nijaký dôkaz pochádzajúci z judikatúry, ktorým by preukázal, že Súdny dvor výslovne vyhlásil tento postup za zákonný, napríklad zamietnutie podobnej žaloby o neplatnosť alebo potvrdenie platnosti aktu v rámci prejudiciálneho konania.

57. Pokiaľ ide o smernicu 92/29⁹, na ktorú sa okrem iného odvoláva Parlament, treba tiež uviesť, že článok 2 ods. 1 písm. b) tejto smernice stanovuje že „každý členský štát musí prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie, aby množstvo zdravotníckych prípravkov a lekárskeho zariadenia, ktorými má byť vybavené, záviselo od... počtu *pracovníkov*“¹⁰. Odôvodnenia smernice tiež opakovanne odkazujú na bezpečnosť a zdravie *pracovníkov*.

9 — Smernica Rady 92/29/EHS z 31. marca 1992 o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách na zvýšenie lekárskej starostlivosti na palubách plavidiel (Ú. v. ES L 113, s. 19).

10 — Kurzívou zdôraznila generálna advokátka.

58. Pokiaľ ide o tvrdenie, že predchádzajúca prax týkajúca sa prijímania sociálnej legislatívy pre samostatne zárobkovo činné osoby tiež poukazuje na to, že zvolené právne základy sú v tomto prípade možné, je potrebné pamätať na to, že pôsobnosť nariadenia č. 1408/71¹¹ bola na rozdiel od praxe, ktorú opísal Parlament, rozšírená na základe článku 235 Zmluvy ES (teraz článok 308 ES).

59. Pokiaľ ide o pôsobnosť článku 137 ES vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným osobám, je predovšetkým potrebné vziať do úvahy výslovné znenie článku 137 ods. 1 ES, ktorý odkazuje výslovne na pracovníkov. Toto platí aj napriek rozdielom v rôznych jazykových verziách, predovšetkým fínskej verzii, na ktorú správne upriamuje pozornosť Komisia.

60. Keďže článok 137 ES je zameraný na pracovníkov, vzťahuje sa naň rozlíšenie medzi samostatne zárobkovo činnými osobami a pracovníkmi, ktorá sa uplatňuje v primárnom práve Spoločenstva, predovšetkým v článkoch 39 ES a 43 ES.

61. Nakoniec, pokiaľ ide o tvrdenie v súvislosti s nedostatkom relevantných

vedeckých štúdií o účinkoch určitých aktivít na stav vodičov, je potrebné zohľadniť štúdie, na ktoré poukazuje Komisia. Okrem toho podľa judikatúry Súdneho dvora „zákonodarná aktivita Spoločenstva, predovšetkým v oblasti sociálnej politiky, sa nemôže obmedzovať výlučne na okolnosti, za ktorých sú dôvody takejto aktivity vedecky podložené“¹².

62. „Pokrok vo vedeckom poznaní však nie je jediným základom, na ktorom sa zákonodarca Spoločenstva môže rozhodnúť prijať právnu úpravu Spoločenstva, keďže pri výkone svojej diskrečnej právomoci musí tiež brať do úvahy iné okolnosti.“¹³

63. Z uvedeného vyplýva, že článok 137 ES nie je vhodným právnym základom pre prijatie sociálnych ustanovení, ktoré sa uplatňujú na samostatne zárobkovo činných vodičov. Preto teraz treba preskúmať, či je možné tieto smernicou stanovené pravidlá, na ktoré sa nevzťahuje článok 137 ES, správne založiť na článku 71 ES.

11 — Nariadenie Rady (EHS) č. 1390/81 z 12. mája 1981 o rozšírení pôsobnosti nariadenia (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva, na samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodiny (Ú. v. ES L 143, s. 1).

12 — Rozsudok z 12. novembra 1996, Spojené kráľovstvo/Rada, C-84/94, Zb. s. I-5755, bod 39.

13 — Rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 80.

ii) Článok 71 ES

vaní nariadenia, bolo potrebné vziať do úvahy iné aktivity, ktoré môžu zapríčiniť nadmernú únavu vodičov.

64. Po obsahovej stránke nie je smernica technickým harmonizačným opatrením alebo harmonizačným opatrením týkajúcim sa výrobkov, ale organizačným opatrením alebo opatrením týkajúcim sa osôb.

68. Z judikatúry jasne vyplýva, že za pracovný čas sa nesmie považovať len čas jazdy, ale aj iné činnosti, ktoré naň môžu mať vplyv¹⁵. Smernica tak stanovuje obmedzenie pracovného času mimo rámca času jazdy.

65. Podľa judikatúry Súdneho dvora môže zákonodarcu Spoločenstva na základe opatrení založených na článku 71 ES upravovať záležitosti týkajúce sa aj sociálnej politiky, a to aj bezpečnosti na cestách.¹⁴

69. Existencia takéhoto spojenia medzi opatreniami vzťahujúcimi sa na pracovný čas a zdravím a bezpečnosťou pracovníkov je podľa judikatúry Súdneho dvora preukázaná¹⁶. „Čas, ktorý vodič strávi prekonaním vzdialenosti na miesto, kde prevezme vozidlo vybavené tachografom, môže mať vplyv na jeho jazdu v tom zmysle, že ovplyvní jeho stav únavy“¹⁷.

66. Ako správne uvádzajú Komisia a Parlament, smernica dopĺňa nariadenie č. 3820/85 vzhľadom na to, že účelom tohto nariadenia je len zabrániť jednému z faktorov nepriaznivo ovplyvňujúcich bezpečnosť na cestách, a to príliš dlhému času jazdy.

70. Pravidlá týkajúce sa pracovného času stanovené smernicou preto musia byť považované za opatrenia, ktoré majú zlepšiť bezpečnosť dopravy v zmysle článku 71 ods. 1 písm. c) ES.

67. Na druhej strane účelom smernice je tiež pokrytie iných nepriaznivých vplyvov na bezpečnosť na cestách. Keďže tieto vplyvy nevyplývajú výlučne z jazdy, a teda bezpečnosť môže byť ohrozená aj pri rešpekto-

15 — Pozri rozsudok Súdneho dvora z 9. júna 1994, Michielsen a Geybels Transport Service NV, C-394/92, Zb. s. I-2497, body 14 a 19.

16 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 38.

17 — Rozsudok Súdneho dvora z 18. januára 2001, Skills Motor Coaches a i., C-297/99, Zb. s. I-573, bod 25.

14 — Rozsudok Súdneho dvora z 28. novembra 1978, Schumalla, 97/78, Zb. s. 2311, bod 5.

71. Ako zjavne vyplýva z jej článku 1, vzťahuje sa smernica na „osoby vykonávajúcich mobilné činnosti v cestnej doprave“ bez toho, aby sa robili rozdiely v závislosti od ich postavenia v rovine pracovného práva.

72. Parlament a Komisia správne uvádzajú, že rozdiely v postavení nemôžu mať vplyv na ciele sledované smernicou. Nakoniec nebezpečenstvá, ktoré ovplyvňujú spôsobilosť viesť vozidlo, existujú bez ohľadu na to, či je vodič zamestnaný alebo samostatne zárobkovo činný¹⁸.

73. Opatrenia sledujúce cieľ harmonizácie podmienok hospodárskej súťaže môžu byť tiež založené na článku 71 ES. V prípade, že článok 71 ods. 1 písm. c) nemožno považovať za dostatočný právny základ, je možnou alternatívou článok 71 ods. 1 písm. d). Podľa tohto ustanovenia totiž môže zákonodarca Spoločenstva „prijatť akékoľvek ďalšie potrebné ustanovenia“.

74. Splnomocnenie dané v článku 71 ods. 1 písm. d) ES je — ako všeobecné ustanovenie — formulované natoľko široko, že je vhod-

ným základom pre prijatie pravidiel stanovených v smernici.

75. Skutočnosť, že opatrenie, akým je dotknutá smernica, sleduje niekoľko cieľov, ktoré majú viacero právnych základov, konkrétne článok 71 ods. 1 písm. c) a d) ES, nevylučuje zákonnosť smernice, keďže je zákonné, aby bolo v jednom právnom akte spojených niekoľko opatrení.

iii) Použitie nepodstatného právneho základu

76. Z vyššie uvedeného vyplýva, že vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným vodičom nemohla byť smernica založená výlučne na článku 71 ES. Podľa judikatúry Súdneho dvora môže byť použitie nepodstatného právneho základu nezákonné.¹⁹ No vzhľadom na to, že toto konanie sa týka právneho základu vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným vodičom, ale právny základ článku 137 ES, ktorý je nepodstatný vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným vodičom, môže byť potrebný vo vzťahu k mobilným pracovníkom, nie je túto otázku na tomto mieste potrebné ďalej skúmať. Potreba použitia článku 137 ES vo vzťahu k mobilným pracovníkom totiž nie je súčasťou predmetu sporu.

18 — K tejto otázke sa vrátim detailnejšie pri skúmaní ďalších žalobných dôvodov.

19 — Rozsudok Súdneho dvora z 11. septembra 2003, Komisia/Rada, C-211/01, Zb. s. I-8913.

2. Ustanovenia týkajúce sa malých a stredných podnikov (štvrtý žalobný dôvod vo veci C-223/02)

77. Vo svojom štvrtom žalobnom dôvode Fínsko tvrdí, že zahrnutím samostatne zárobkovo činných vodičov do pôsobnosti smernice porušil zákonodarca Spoločenstva ustanovenia obsiahnuté v článku 137 ods. 2 druhej vety ES a článku 157 ES, ktoré ochraňujú malé a stredné podniky (MSP). Toto tvrdenie sa zakladá na predpoklade, že predovšetkým táto skupina podnikov je ovplyvnená obmedzeniami stanovenými v smernici, pretože oslabujú ich konkurenčnú pozíciu vo vzťahu k veľkým podnikom. Veľké podniky majú zamestnancov, ktorí môžu venovať celý svoj pracovný čas jazde a nemusia pritom vykonávať aj iné činnosti, ako je tomu v prípade samostatne zárobkovo činných vodičov. Okrem toho Fínsko tvrdí, že smernica tiež brzdí vytváranie MSP. Týmto spôsobom mení túto oblasť v prospech veľkých podnikov.

a) Článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhej vety ES

78. Predovšetkým je potrebné upriamiť pozornosť, ako to urobila Komisia, na obmedzený význam článku 137 ods. 2 prvý pododsek na účely dotknutej smernice. Požiadavka uvedená v druhej vete tohto

pododseku sa totiž týka výlučne smerníc, ktoré sú založené len na článku 137 ES. Vzhľadom na to, že smernica v tomto prípade je založená aj na článku 71 ES, môže mať článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhá veta len obmedzený účinok.

79. Keďže Fínsko napáda len zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov, ale smernica môže byť v súvislosti s nimi založená len na článku 71 ES, článok 137 ods. 2 nie je v tejto súvislosti vôbec uplatniteľný.

80. Zdalo by sa preto nepodstatné preskúmať legislatívny význam článku 137 ods. 2 prvého pododseku druhej vety ES. Avšak v prípade, že by Súdny dvor zastával názor, že smernica má byť posúdená tiež vo vzťahu k článku 137 ods. 2 ES v súvislosti so samostatne zárobkovo činnými vodičmi, je nutné posúdiť legislatívny význam tohto článku.

81. Článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhej vety ES stanovuje vo verzii, ktorá je v tomto prípade uplatniteľná, že smernice nesmú ukladať správne, finančné a právne obmedzenia, ktoré by prekážali vytváraniu a rozvoju malých a stredných podnikov.

82. V tomto ohľade vzniká otázka, či je toto ustanovenie len deklaráciou princípu, alebo či môže mať širší normatívny obsah, ktorý je záväzný pre zákonodarcu Spoločenstva.

83. Formulácia nemeckej jazykovej verzie [„sollen keine... vorschreiben“ („by nemali stanoviť...“)] naznačuje, že toto ustanovenie nemá normatívny obsah, alebo ak áno, tak len v obmedzenom rozsahu. Rovnako nemecká právna literatúra sa zhoduje na tom, že článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhá veta je deklaráciou princípu.

84. O ostatné jazykové verzie sa však možno oprieť pri tvrdení, že toto ustanovenie má normatívny účinok. To platí predovšetkým v prípade románskych jazykov²⁰, ako aj pri dánskej, švédskej a anglickej jazykovej verzii²¹. Rovnako grécka²² a fínska²³ jazyková verzia môžu byť chápané v tomto zmysle, vzhľadom na v súčasnosti bežné používanie oznamovacieho spôsobu v práve Spoločenstva. No aj za predpokladu, že článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhá veta ES má normatívny účinok, je tento účinok veľmi obmedzený. Odkazuje teda len na určité opatrenia, ako sú finančné alebo právne obmedzenia, ktoré by mohli

v závislosti od ich konštrukcie zasiahnuť do slobody výkonu povolania, s tým, že odkaz na „vytváranie a rozvoj“ MSP poukazuje na to, že sa vzťahuje na túto slobodu v oboch jej podobách, teda na slobodný prístup k ekonomickej činnosti a slobodu jej výkonu. Zdá sa byť mimoriadne nepravdepodobné, žeby mal článok 137 ods. 2 prvý pododsek druhá veta ES normatívnu silu, ktorá prekračuje všeobecnú právnu zásadu slobodného výkonu povolania.

85. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora²⁴ k ustanoveniu, ktoré predchádzalo článku 137 ods. 2 prvému pododseku druhej vete ES, teda k článku 118 a ods. 2 druhý pododsek ES, toto ustanovenie v žiadnom prípade nebráni tomu, aby MSP boli predmetom záväzných opatrení. To sa tiež vzťahuje na oblasť dopravy, ktorej sa táto vec týka.

86. Keďže smernica zohľadnila účinky organizácie pracovného času, ktorú upravuje, na MSP, spĺňa ďalšiu podmienku stanovenú v už uvedenej judikatúre.

20 — Uvádza sa tam: „évitent“, „evitano“, „evitarán“ a „devem evitar“.

21 — Uvádza sa tam: „skal“, „skall“, ako aj „shall avoid imposing“.

22 — „Ετις οδηγίες αυτές αποφεύγεται η επιβολή διοικητικών, οικονομικών και νομικών εξαναγκασμών, οι οποίοι θα παρεμπόδιζαν τη δημιουργία και την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.“

23 — „Näissä direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.“

24 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 44.

87. Z pravidiel týkajúcich sa pracovného času obsiahnutých v článku 3 písm. a) odseku 2 smernice, na ktoré odkazuje Parlament, teda vyplýva, že všeobecná administratívna práca, „ktorá nie je priamo spojená s práve prebiehajúcou dopravnou činnosťou“ sa nepovažuje za pracovný čas. Táto výnimka sa týka výlučne samostatne zárobkovo činných osôb, a preto tiež činností, ktoré bežne vykonávajú MSP. Na druhej strane ostatné činnosti vykonávané jednak samostatne zárobkovo činnými osobami a jednak zamestnanými osobami mali byť zahrnuté do pracovného času vzhľadom na ich účinok na ciele sledované smernicou.

okolnosťami neodôvodneným spôsobom zamestnancov malých a stredných podnikov“. Na druhej strane však nie je v tomto texte žiaden náznak akýchkoľvek normatívnych obmedzení, ktoré by bránili platnosti dotknutej smernice.

b) Článok 157 ods. 1 ES

88. Okrem toho by mala byť upriamená pozornosť na výhodu pre MSP, na ktorú poukazuje Parlament. Táto spočíva v skutočnosti, že samostatne zárobkovo činní vodiči nie sú na účely činností, ktoré vykonávajú a ktoré nie sú zahrnuté do pracovného času, predmetom obmedzení v zmysle pracovného práva, ktoré sa uplatňujú na zamestnané osoby, kým osoby zamestnané na výkon administratívnej práce vo veľkých podnikoch podliehajú dodatočným ustanoveniam.

90. Článok 157 ods. 1 druhý pododsek druhej zarážky stanovuje, že činnosť Spoločenstva v oblasti priemyslu sa má zamerať na podporu prostredia, ktoré je priaznivé pre vytváranie a rozvoj podnikov v celom Spoločenstve, najmä malých a stredných podnikov.

89. Nakoniec by sa malo poukázať na Amsterdamskú zmluvu, ktorá rovnako obsahuje text týkajúci sa MSP. „Vyhlásenie o článku 118 ods. 2 Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev“, prijaté medzivládnu konferenciou, stanovuje, že „spoločenstvo nemá v úmysle pri stanovovaní minimálnych požiadaviek na ochranu bezpečnosti a zdravia pracovníkov diskriminovať

91. V záujme úplnosti by bolo vhodné zmieniť sa v kontexte MSP o článku 157 ods. 3 ES, podľa ktorého Spoločenstvo prispieva k dosiahnutiu cieľov stanovených v odseku 1 prostredníctvom politik a činností, ktoré uskutočňuje podľa ďalších ustanovení tejto Zmluvy. Je otáznne, či sa tieto dve ustanovenia vôbec vzťahujú na dotknutú smernicu. Je pravdou, že článok 157 ods. 3 ES môže byť na prvý pohľad vnímaný ako

prierezové ustanovenie, na základe ktorého musia iné právne akty, prijaté mimo rámca hlavy „priemysel“, nevyhnutne tiež prispievať k dosiahnutiu cieľov vytýčených v článku 157 ods. 1 ES. Avšak účinok požiadavky vziať tieto ciele do úvahy je obmedzený.

nemení na skutočnosti, že článok 157 ES nie je meradlom, podľa ktorého možno posudzovať dotknutú smernicu.

3. Návrh

92. Nakoniec ciele stanovené v článku 157 ods. 1 ES slúžia osobitnému účelu. Veta, ktorá uvádza zoznam cieľov v článku 157 ods. 1 ES druhom pododseku („preto“), sa odvoláva na článok 157 ods. 1 prvý pododsek.

95. Žalobné dôvody predložené Španielskom a Fínskom v súvislosti s právnym základom smernice, v ktorých sa tvrdí porušenie ustanovení týkajúcich sa MSP musia byť preto zamietnuté ako nedôvodné.

93. Článok 157 ods. 1 prvý pododsek ES²⁵ sa však zjavne vzťahuje len na konkurencieschopnosť priemyslu, a nie na konkurencieschopnosť iných odvetví hospodárstva, ako je napríklad odvetvie dopravy.

B — O základnom práve na slobodný výkon povolania (prvý žalobný dôvod vo veci C-184/02 a tretí žalobný dôvod vo veci C-223/02) a zásade proporcionality (druhý žalobný dôvod vo veci C-223/02)

94. V tejto súvislosti je potrebné preskúmať tvrdenie predložené Fínskom o tom, že cestná doprava tvorí podstatnú časť infraštruktúry nevyhnutnej pre činnosť podniku. Toto tvrdenie vyjadruje ekonomický význam cestnej dopravy vo všeobecnosti, ale nič

96. Porušenie základného práva na slobodný výkon povolania, na ktoré sa odvoláva Španielsko a Fínsko, má určité podobné črty s porušením zásady proporcionality, ktoré tvrdí Fínsko. V tejto súvislosti Fínsko namieta porušenie článku 5 tretieho odseku ES, podľa ktorého Spoločenstvo žiadnou činnosťou neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov Zmluvy.

25 — „Spoločenstvo a členské štáty zabezpečia podmienky potrebné na existenciu konkurencieschopnosti priemyslu spoločnosti.“

1. Predbežné poznámky

právomoci, ktorou disponuje inštitúcia prijímajúca právnu úpravu.

a) Samostatné alebo spoločné preskúmanie?

97. Tieto žalobné dôvody sa prekrývajú v tom, že preskúmanie otázky, či bolo porušené právo na slobodný výkon povolania, si tiež vyžaduje posúdenie otázky proporcionality (akcesorické alebo vlastné preskúmanie proporcionality).

98. Otázka preto znie, či musí byť vykonané „dvojaké preskúmanie proporcionality“, teda či je vhodné preskúmať zásadu proporcionality aj samostatne.

99. Nakoniec pri skúmaní proporcionality ako základného práva by bolo možné tvrdiť, že rozhodujúca je jej funkcia subjektívneho práva, ktoré patrí jednotlivcom, teda práva, ktorého ochrana má byť zaručená právnym poriadkom, kým pri oddelenom skúmaní sa posudzuje ako prvok právneho systému. V takomto prípade sa vníma funkcia proporcionality ako obmedzenie právomocí inštitúcií, čo znamená, že preskúmanie sa zameriava priamo na rozsah diskrečnej

100. Tento rozdiel založený na funkcii zásady proporcionality však nie je vyjadrený v judikatúre Súdneho dvora, pretože v rámci tvrdeného porušenia základných práv Súdny dvor skúma proporcionality na základe jej funkcie v rámci relevantného systému právnej úpravy, takže z judikatúry Súdneho dvora nemožno odvodiť žiaden argument v prospech samostatného preskúmania.

101. Na účely vylúčenia spoločného preskúmania sa takisto nemožno oprieť o skutočnosť, že tvrdenia Fínska v spojení s porušením zásady proporcionality sa v niektorých ohľadoch odlišujú od tvrdení Španielska.

102. Najdôležitejšie je, že predmet skúmania, teda zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov do pôsobnosti smernice, je v oboch prípadoch rovnaký. Keďže cieľ napadnutých pravidiel je v oboch prípadoch rovnaký a to isté platí o dotknutých právnych záujmoch a spôsobe ich porušenia, mal by byť v zásade rovnaký aj výsledok skúmania o podmienkach týkajúcich sa proporcionality v oboch prípadoch.

103. Vzhľadom na uvedené úvahy sa dvojaké preskúmanie podstaty smernice vo svetle zásady proporcionality nezdá byť vhodné.

hospodársku činnosť,²⁸ ale len odrážajú používanie inej terminológie.

c) Dôkazné bremeno a jeho umiestnenie

b) O základnom práve na slobodný výkon povolania

104. V súvislosti s porušením základného práva na slobodný výkon povolania, ktoré uvádzajú Španielsko a Fínsko, je potrebné odkázať na ustálenú judikatúru Súdneho dvora v tom zmysle, že toto základné právo je jednou zo všeobecných zásad práva Spoločenstva.

105. Okrem práva na slobodný výkon povolania sa Španielsko odvoláva na právo na obchodnú slobodu a slobodu viesť podnik („libertad de empresa“). Hoci Súdny dvor príležitostne odkázal na „slobodu podnikat“²⁶ alebo na „základné právo na slobodný výkon obchodu“,²⁷ tieto pojmy neoznačujú odlišné právo ako je právo na slobodný výkon povolania alebo právo vykonávať

106. Pred preskúmaním či je podstata smernice v súlade s uvedeným základným právom, je potrebné sa vysporiadať s problémom umiestnenia dôkazného bremena, ktorý uviedlo Španielsko. V tejto súvislosti je potrebné odmietnuť názor Španielska, podľa ktorého žalobca musí preukázať iba zásah a žalovaný opodstatnenosť tohto zásahu. Právo Spoločenstva neposkytuje žiadnu oporu pre takéto rozdelenie dôkazného bremena. Takéto rozdelenie je v rozpore so všeobecnou zásadou, ktorá vyplýva zo systému právnej ochrany, uplatniteľného v prípade žalôb o neplatnosť a ktorá vyplýva zo Zmluvy a vykonáva sa v štatúte a rokovacom poriadku a podľa ktorej je na žalobcovi, aby dokázal, že jeho tvrdenie o porušení práva je dôvodné.

107. Keďže Španielsko tvrdí jednak, že došlo k zásahu do základného práva, ale aj to, že toto právo bolo porušené, musí svoju žalobu podložiť aj v súvislosti s týmto porušením.

26 — Rozsudok Súdneho dvora z 22. apríla 1999, Kernkraftwerke Lippe-Ems/Komisija, C-161/97 P, Zb. s. I-2057, bod 101.

27 — Rozsudky Súdneho dvora zo 14. mája 1974, Nold/Komisija, 4/73, Zb. s. 491, bod 14, a zo 7. februára 1985, ADBHU, 240/83, Zb. s. 531, bod 9.

28 — Rozsudok Súdneho dvora z 21. februára 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest, C-143/88 a C-92/89, Zb. s. I-415, bod 77.

108. To isté platí o tvrdení Fínska, že smernica je neprimeraná. Postup Súdneho dvora pri skúmaní právnej úpravy poukazuje na to, že vychádza z predpokladu, že právne akty, a to predovšetkým tie, ktoré boli prijaté Parlamentom a Radou, sú primerané.

viacerými vhodnými opatreniami, je potrebné vybrať to z nich, ktoré je najmenej obmedzujúce, a spôsobené nepríjemnosti nesmú byť neprimerané v porovnaní so sledovanými cieľmi³⁰.

109. Nakoniec jeden rozsudok Súdneho dvora podporuje záver, ktorý sa uplatňuje pri žalobách o neplatnosť vo všeobecnosti, a síce, že je na žalobcovi, aby dokázal, že právna klasifikácia vykonaná inštitúciou Spoločenstva, ktorej opatrenie bolo napadnuté, je nesprávna²⁹.

b) O základnom práve na slobodný výkon povolania osobitne

2. Podmienky zákonnosti zásahu do základného práva

a) O proporcionality vo všeobecnosti

110. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že zásada proporcionality, ktorá je súčasťou všeobecných zásad práva Spoločenstva, vyžaduje, aby akty inštitúcií Spoločenstva neprekračovali rámec toho, čo je vhodné a potrebné na dosiahnutie cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou, pričom v prípade, že existuje možnosť výberu medzi

111. Po prvé je potrebné uviesť, že právo na slobodný výkon povolania „neznamená neobmedzené právo“ ale musí byť „vnímané s prihliadnutím na spoločenskú úlohu činností, na ktoré sa ochrana vzťahuje“. „Následne môže byť právo na slobodný výkon povolania obmedzené... za predpokladu, že tieto obmedzenia zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré sleduje Spoločenstvo, a že nevytvárajú nepomerný a neprijateľný zásah, ktorý porušuje samotnú podstatu chránených práv“.³¹

29 — Rozsudok Súdneho dvora z 20. novembra 2003, Rakúsko/Komisia, C-356/01, Zb. s. I-14061, body 52 a 53.

30 — Rozsudky Súdneho dvora z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 13; zo 16. decembra 1999, UDL, C-101/98, Zb. s. I-8841, bod 30, a z 12. marca 2002, Omega Air Ltd. a i., spojené veci C-27/00 a C-122/00, Zb. s. I-2569, bod 62.

31 — Rozsudok Nold/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 27, bod 14; rozsudky Súdneho dvora z 11. júla 1989, Schröder, 265/87, Zb. s. 2237, bod 15; z 13. júla 1989, Wachauf, 5/88, Zb. s. 2609, bod 18; z 10. januára 1992, Kühn, C-177/90, Zb. s. I-35, bod 16; z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada, C-280/93, Zb. s. I-4973, bod 78; z 13. decembra 1994, SMW Winzersekt, C-306/93, Zb. s. I-5555, bod 22; zo 17. októbra 1995, Fishermen's Organisations a i., C-44/94, Zb. s. I-3115, bod 55, a z 28. apríla 1998, Metronome Musik, C-200/96, Zb. s. I-1953, bod 21.

112. Prvým krokom je preskúmanie, či smernica zasahuje do práva na slobodný výkon povolania samostatne zárobkovo činných vodičov, teda do rozsahu ochrany garantovanej základným právom. Ak áno, druhým krokom je preskúmanie opodstatnenosti takéhoto zásahu. Ak takáto opodstatnenosť neexistuje, je zásah nezákonný, a teda porušuje základné právo.

113. Pokiaľ ide o zásah do práva na slobodný výkon povolania, ktorý uvádza Španielsko a Fínsko, je potrebné uviesť, že zavedenie pravidiel týkajúcich sa pracovného času, predovšetkým maximálneho týždenného pracovného času, mení konkurenčnú pozíciu, pretože takéto obmedzenie predtým neexistovalo. Ako správne uvádza Fínsko, „pracovná sila“ je spolu s kapitálom základným výrobným faktorom aj pre samostatne zárobkovo činné osoby. Z dôvodu pravidiel o pracovnom čase sú dotknutí vodiči obmedzení skutočnosťou, že čas jazdy, ktorý majú k dispozícii, je limitovaný.

114. Za ďalší zásah sa považuje povinnosť uchovávať záznamy pracovného času. Je otázne, či táto skutočnosť naozaj zasahuje do rozsahu ochrany vyplývajúceho zo základného práva na slobodný výkon povolania. Aj v prípade, že by bolo rozhodnuté, že takýto

zásah existuje, táto povinnosť môže byť v každom prípade klasifikovaná ako primeraná vzhľadom na relatívne malé obmedzenia, ktoré prináša.

115. Na druhej strane smernica určite nezasahuje do samotnej podstaty práva na slobodný výkon povolania, keďže sa týka len spôsobu výkonu tohto práva a neohrozuje jeho samotnú existenciu. Napokon, smernica nesmeruje k vylúčeniu ekonomickej činnosti samostatne zárobkovo činných vodičov.

116. Z uvedeného vyplýva, že zásah smernice neporušuje samotnú podstatu práva na slobodný výkon povolania samostatne zárobkovo činných vodičov.

117. Parlament a Rada mali právo na účely dosiahnutia cieľa bezpečnosti na cestách považovať za nevyhnutné podriaďiť samostatne zárobkovo činných vodičov pravidlám o pracovnom čase. Z toho vyplýva, že obmedzenia pracovného času stanovené v smernici nie sú „zjavne nevhodné“³² vo vzťahu k cieľu sledovaného dotknutým opatrením.

32 — Rozsudok SMW Winzersekt, už citovaný v poznámke pod čiarou 31, bod 27.

118. Ak by stačila obmedzená úroveň preskúmania, čo je relatívne bežné v prípade preskúmania legislatívnych opatrení, teda ak by bola kritériom skutočnosť, že tento zásah nesmie byť „zjavne nevhodný“³³, nebolo by potrebné žiadne ďalšie skúmanie proporcionality.

119. Domnievam sa však, že v tomto prípade by otázka proporcionality mala byť preskúmaná do hĺbky. Aj v inej veci Súdny dvor potom, ako dospel k záveru, že dotknuté opatrenie neporušuje samotnú podstatu práva na slobodný výkon povolania, pokračoval vo svojom posúdení a skúmal, či tieto ustanovenia sledujú ciele všeobecného záujmu a či neprimeraným spôsobom neovplyvňujú pozíciu dotknutých osôb, teda v tomto prípade samostatne zárobkovo činných vodičov³⁴.

c) O proporcionalite zásahu

120. Zásah do chránených právnych záujmov, akými sú napríklad právo na slobodný výkon povolania, je odôvodnený, ak je

primeraný. Aby bol tento zásah primeraný, musí po prvé sledovať cieľ verejného záujmu, po druhé musí byť vhodný na dosiahnutie tohto cieľa, po tretie musí byť potrebný na dosiahnutie tohto cieľa a po štvrté musí byť adekvátny.

121. Je vhodné na tomto mieste pripomenúť, že smernica neupravuje pracovný čas všetkých samostatne zárobkovo činných osôb pracujúcich v oblasti dopravy, ale iba tých, ktorý pracujú ako samostatne zárobkovo činní vodiči.

i) Cieľ smernice

122. Je preto potrebné predovšetkým preskúmať, či ustanovenia smernice sledujú cieľ všeobecného záujmu. V tejto súvislosti sa Komisia, Rada a Parlament odvolávajú na bezpečnosť v doprave a ochranu zdravia a bezpečnosti.

123. Tieto ciele sú výslovne uvedené v odôvodnení č. 4 smernice a predovšetkým v jej článku 1. V súlade s týmito ustanoveniami je účelom smernice stanovenie minimálnych požiadaviek v súvislosti s organizáciou pracovného času v záujme

33 — Tamže, bod 27.

34 — Tamže, bod 24. V tomto rozsudku Súdny dvor definitívne uplatňuje menej prísne kritérium, ktoré na tomto mieste odmietam.

zlepšenia zdravia a ochrany bezpečnosti osôb vykonávajúcich mobilné činnosti v cestnej doprave a zlepšenia bezpečnosti na cestách a harmonizácia podmienok hospodárskej súťaže.

iii) Nevyhnutnosť

124. Tieto ciele, ktoré smernica sleduje, sú nepochybne cieľmi vo všeobecnom záujme alebo cieľmi, ktoré slúžia spoločnému dobru.

127. Na účely posúdenia nevyhnutnosti pravidiel stanovených v smernici je potrebné preskúmať, či sú nevyhnutné na dosiahnutie cieľa smernice, alebo či existujú iné, menej obmedzujúce opatrenia, ktoré sú rovnako účinné. Ide teda o hľadanie a posúdenie alternatívnych pravidiel.

ii) Vhodnosť

125. V súvislosti s vhodnosťou pravidiel stanovených v smernici na dosiahnutie cieľa vymedzeného v jej článku 1 je na mieste sa domnievať, že obmedzenia pracovného času osôb vykonávajúcich mobilné činnosti v cestnej doprave sú určené na zaistenie bezpečnosti na cestách, ktoré používajú, a ich zdravia a bezpečnosti, ako aj zdravia a bezpečnosti ostatných užívateľov ciest.

128. Fínsko v tejto súvislosti tvrdí, že obmedzenie času jazdy, ako je stanovené v nariadení č. 3820/85, je dostatočné a akékoľvek obmedzenie pracovného času nad jeho rámec nie je potrebné. Okrem toho Fínsko uvádza, že by sa malo prísnejšie monitorovať dodržiavanie nariadenia č. 3820/85.

126. To, čo sa vzťahuje na mobilných pracovníkov, sa však musí vzťahovať aj na samostatne zárobkovo činných vodičov. Pokiaľ ide o ich „jazdu“, sú totiž tieto dve skupiny nerozlíšiteľné. Skutočnosť, že mobilní pracovníci majú odlišné právne postavenie, nemá v kontexte bezpečnosti na cestách žiaden význam.

129. V každom prípade sa musí zamietnuť tvrdenie Fínska, že smernica nie je potrebná v súvislosti so samostatne zárobkovo činnými vodičmi vzhľadom na to, že títo nemusia byť chránení v rámci vzťahu so zamestnávateľom. Dôvodom je, že smernica v súvislosti so samostatne zárobkovo činnými vodičmi sleduje ciele dopravnej politiky a nie sociálnej politiky.

130. Hoci obmedzenia, ktoré sa uplatňujú len na čas jazdy, sa ľahko klasifikujú ako menej prísne opatrenia, je otázne, či takéto mierne obmedzenia, ako sú stanovené v nariadení č. 3820/85, sú rovnako účinné ako obmedzenia pracovného času stanovené v smernici.

iv) Primeranosť

133. Je vhodné poukázať na to, že určenie, či sú pravidlá vzťahujúce sa na samostatne zárobkovo činných vodičov primerané, spočíva hlavne v porovnaní obmedzení vyplývajúcich z týchto pravidiel s úžitkom, ktorý prinášajú, inak povedané, so sledovaným cieľom. Na tento účel sa najprv musí zistiť a posúdiť dotknutý právny záujem.

131. Keďže práca mobilných pracovníkov a samostatne zárobkovo činných vodičov nespočíva len v činnostiach, ktoré sú predmetom nariadenia č. 3820/85, ale tieto dodatočné povinnosti majú vplyv na fyzický stav vodiča, a teda na bezpečnosť na cestách, obmedzenia obsiahnuté v tomto nariadení nemôžu byť dostatočné.

134. Cieľom smernice je okrem harmonizácie podmienok hospodárskej súťaže bezpečnosť na cestách, a teda ochrana života a zdravia všetkých užívateľov ciest, nielen dotknutých vodičov.

132. Pokiaľ ide o cieľ harmonizácie podmienok hospodárskej súťaže, Fínsko tvrdí, že smernica nekonkretizuje, akým spôsobom má byť tento cieľ naplnený. Komisia správne zdôrazňuje, že na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné práve zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov. Uplatnenie rozdielnych ustanovení na samostatne zárobkovo činných vodičov v porovnaní s mobilnými pracovníkmi by spôsobilo riziko obchádzania ustanovení smernice, ktoré sa vzťahujú na mobilných pracovníkov, a to zmenou právneho postavenia týchto vodičov.

135. Obmedzenie sa týka slobody samostatne zárobkovo činných vodičov vykonávať ekonomickú činnosť, ktorá bola predtým menej časovo obmedzovaná. Ako však ukázala analýza zásahu, toto obmedzenie nemožno považovať za mimoriadne rozsiahle. Vyplýva to okrem iného zo skutočnosti, že nie všetky činnosti samostatne zárobkovo činných vodičov tvoria pracovný čas, a teda nie všetky sú obmedzené. Článok 3 písm. a) ods. 2 smernice stanovuje, že „všeobecná administratívna práca“ má byť z týždenného pracovného času vyňatá. Práve táto je typicky vykonávanou činnosťou nezávislých hospodárskych subjektov.

136. V konaní pred Súdnyim dvorom sa v tomto ohľade poukázalo na rozdielne jazykové verzie smernice a na skutočnosť, že výraz „práve prebiehajúcou“ viažuci sa na výraz „činnosť“ chýba v holandskej, švédskej a fínskej jazykovej verzii. Je vhodné v tejto súvislosti poznamenať, že tieto jazykové verzie sú rovnaké, pokiaľ hovoria o „dotknutých“ dopravných činnostiach. Naopak väčšina jazykových verzií odkazuje na dopravné činnosti, ktoré „práve prebiehajú“, inak povedané, ktoré sa práve vykonávajú. Tento rozdiel však nemá žiaden právny význam, pretože obe skupiny jazykových verzií obsahujú vysvetlenia, ktoré znamenajú to isté.

137. Na podporu tvrdenia, že pravidlá vzťahujúce sa na samostatne zárobkovo činných vodičov sú primerané, existuje ďalší dôkaz. Podľa judikatúry závisí posúdenie proporcionality pravidla *inter alia* na tom, či ustanovenie berie do úvahy situáciu dotknutých subjektov.³⁵

138. Dotknutá smernica túto požiadavku spĺňa, pretože Parlament a Rada vzali do úvahy situáciu samostatne zárobkovo činných vodičov tým, že stanovili vo vzťahu k týmto osobám neskorší dátum nadobudnutia účinnosti.

139. Pokiaľ ide o dôležitosť sledovaného cieľa, teda chráneného právneho záujmu, ide o záujem, ktorý má v práve Spoločenstva najvyššie postavenie, teda o ľudský život a zdravie. V oblasti ochrany zdravia však Súdny dvor jednak poskytuje členským štátom široký priestor pre voľnú úvahu, jednak je mimoriadne rezervovaný pri súdnej kontrole opatrení Spoločenstva, ktoré sa týkajú ochrany zdravia spotrebiteľov³⁶ alebo bezpečnosti výrobkov³⁷.

140. Súdny dvor vykonáva obmedzenú kontrolu predovšetkým v prípadoch zahŕňajúcich preskúmanie aktov práva Spoločenstva v týchto oblastiach, pretože Parlament a Rada v nich majú diskrečnú legislatívnu právomoc.³⁸ Súdny dvor v oblasti dopravnej politiky výslovne rozhodol:

„V súvislosti so súdnou kontrolou podmienok uvedených v predchádzajúcom bode je tiež ustálenou judikatúrou, že zákonodarca Spoločenstva má široké legislatívne právomoci v oblasti spoločnej dopravnej politiky,

36 — Rozsudok Fedesa a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 30.

37 — Rozsudok Súdneho dvora z 9. augusta 1994, Nemecko/Rada, C-359/92, Zb. s. I-3681.

38 — Pozri napríklad rozsudky Súdneho dvora z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada, C-233/94, Zb. s. I-2405, a Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 12.

35 — Rozsudok SMW Winzersekt, už citovaný v poznámke pod čiarou 31, bod 28.

pokiaľ ide o prijatie vhodných spoločných pravidiel.“³⁹

rovnosti zaobchádzania, teda všeobecná zásada rovnosti, a článok 74 ES.

141. Berúc do úvahy všetky relevantné skutočnosti, nie sú pravidlá týkajúce sa samostatne zárobkovo činných vodičov neprimerané.

1. O všeobecnej zásade rovnosti

3. Návrh

142. Za týchto okolností je potrebné konštatovať, že prijatím dotknutej smernice Parlament a Rada neporušili ani základné právo na slobodný výkon povolania, ani zásadu proporcionality. Prvý žalobný dôvod vo veci C-184/02 a druhý a tretí žalobný dôvod vo veci C-223/02 preto musia byť zamietnuté ako nedôvodné.

C — O všeobecnej zásade rovnosti (druhý žalobný dôvod vo veci C-184/02)

143. Vo svojom druhom žalobnom dôvode Španielsko tvrdí, že bola porušená zásada

144. Pokiaľ ide o údajné porušenie všeobecnej zásady rovnosti, Španielsko tvrdí, že samostatne zárobkovo činní vodiči sú v inej situácii ako mobilní pracovníci, pretože musia vykonávať dodatočné úlohy, ako je vyjednávanie zmlúv, zabezpečenie finančných záujmov a účtovníctvo. Navyše nemajú pevný plat a nevzťahuje sa na nich rovnaká ochrana ako na zamestnancov. Okrem toho mobilní pracovníci môžu venovať celý svoj pracovný čas jazde. Smernica teda len ukladá samostatne zárobkovo činným vodičom povinnosti bez toho, aby im zaručovala práva. Španielsko nakoniec tvrdí, že smernica odrádza od vytvárania menších dopravných podnikov. Zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov do smernice znamená, že sa s nimi zaobchádza rovnako ako s mobilnými pracovníkmi. Následne sa rovnako posudzujú rozdielne situácie bez toho, aby na to existovalo objektívne odôvodnenie.

145. Odpoveď na otázku, či smernica porušuje všeobecnú zásadu rovnosti, musí byť založená na ustálenej judikatúre Súdneho

³⁹ — Rozsudok Omega Air, už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 63, a rozsudok Súdneho dvora zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, spojené veci C-248/95 a C-249/95, Zb. s. I-4475, bod 23; pozri tiež rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 58, týkajúci sa sociálnej politiky.

dvora, podľa ktorej by rovnaké situácie nemali byť posudzované rôzne a rôzne situácie by nemali byť posudzované rovnako, pokiaľ takéto rozdielne zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.⁴⁰

149. Všeobecná zásada rovnosti by bola porušená v prípade, že by tieto dve skupiny boli posudzované rovnako napriek tomu, že sú odlišné, a takéto zaobchádzanie by nebolo objektívne odôvodnené.

146. Prvým krokom preto musí byť preskúmanie, či posudzovaná situácia spadá do rámca ochrany všeobecnej zásady rovnosti. Ďalej je potrebné definovať porovnávané skupiny a zistiť, akým spôsobom sa s nimi zaobchádza. Na záver je potrebné posúdiť, či je rovnaké zaobchádzanie s rozličnými skupinami odôvodnené.

150. Rozhodujúcim faktorom však nie je to, či sú tieto skupiny rovnaké v každom ohľade, ale v rámci oblasti, ktorá je predmetom právnej úpravy.

147. V súvislosti s rozsahom ochrany treba uviesť, že podmienky *ratione personae* — podnikatelia Spoločenstva — a *ratione materiae* — záležitosti upravené právom Spoločenstva — sú splnené.

151. Samostatne zárobkovo činní vodiči a mobilní pracovníci sú si v niečom podobní a v niečom odlišní. Medzi odlišnosťami patrí napríklad ich postavenie v rámci pracovného práva, ako aj činnosti, ktoré typicky vykonávajú nezávislé hospodárske subjekty.

148. Pokiaľ ide o porovnávané skupiny, jedna z nich zahŕňa samostatne zárobkovo činných vodičov a druhá mobilných pracovníkov.

152. Ako však tvrdia Komisia a Rada, samostatne zárobkovo činní vodiči a mobilní pracovníci sú v rovnakej situácii, pokiaľ obe tieto skupiny vykonávajú mobilné cestné dopravné činnosti.

40 — Rozsudok SMW Winzersekt, už citovaný v poznámke pod čiarou 31, bod 30; rozsudky Súdneho dvora zo 7. júla 1993, Španielsko/Komisia, C-217/91, Zb. s. I-3923, bod 37, a z 13. apríla 2000, Karlsson a i., C-292/97, Zb. s. I-2737, bod 39.

153. Tvrdenie Španielske kráľovstva, že táto rovnakosť odôvodňuje uplatnenie tých istých ustanovení týkajúcich sa času jazdy, ale nie

uplatnenie tých istých ustanovení týkajúcich sa pracovného času, sa zakladá na nesprávnom predpoklade, že predmetom časových obmedzení majú byť len niektoré činnosti, presnejšie jazda.

a tretí pododsek smernice, že Komisia má analyzovať dôsledky vylúčenia samostatne zárobkovo činných vodičov z pôsobnosti tejto smernice okrem iného vo vzťahu k bezpečnosti na cestách, podmienkam hospodárskej súťaže a štruktúre profesie. Účelom tejto štúdie je umožniť Komisii a následne Rade a Parlamentu prijať osobitné ustanovenia na zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov do pôsobnosti smernice.

154. Podobnosť medzi samostatne zárobkovo činnými vodičmi a mobilnými pracovníkmi sa nekončí pri jazde, ale týka sa aj iných činností, ako sú nakladanie a vykladanie, čistenie a údržba.

157. Z toho vyplýva, že tvrdenie Španielska, že smernica posudzuje rozdielne situácie rovnakým spôsobom, je nesprávne. Samostatne zárobkovo činní vodiči a mobilní pracovníci sú posudzovaní rovnakým spôsobom, len pokiaľ sa nachádzajú v porovnateľných situáciách.

155. Je pravda, že pokiaľ ide o činnosti, ktoré samostatne zárobkovo činný vodič vykonáva ako nezávislý hospodársky subjekt, nie je v rovnakej situácii ako mobilný pracovník. V tomto ohľade je však predmetom osobitných ustanovení. Komisia, Rada a Parlament správne odkazujú na článok 3 písm. a) ods. 2 smernice, ktorý stanovuje, že určité činnosti majú byť z pracovného času vylúčené.

158. Preto nie je potrebné osobitné preskúmanie odôvodnenia rovnakého zaobchádzania s rozdielnymi situáciami.

156. V záujme rešpektovania osobitných vlastností samostatne zárobkovo činných vodičov stanovuje článok 2 ods. 1 druhý

159. Skutočnosť, že samostatne zárobkovo činní vodiči a mobilní pracovníci môžu byť zákonne posudzovaní rozdielne a že aj sú takto posudzovaní, má oporu v tvrdení Španielska o dlhšom týždennom čase, ktorý sa uplatňuje na samostatne zárobkovo činných vodičov v Španielsku vzhľadom na prísnejšie pravidlá, ktoré sa na mobilných pracovníkov vzťahujú v zmysle kolektívnej zmluvy.

2. O článku 74 ES

160. Pokiaľ ide o porušenie článku 74 ES, ktoré tvrdí Španielsko, je predovšetkým nevyhnutné určiť jeho normatívnu podstatu. Tento článok stanovuje, že všetky opatrenia prijaté v rámci Zmluvy v oblasti cien a podmienok dopravy prihliadajú na hospodársku situáciu dopravcov.

161. Je nepochybné, že toto ustanovenie je určené inštitúciám Spoločenstva, teda aj Parlamentu a Rade, ktoré patria medzi zákonodarcov Spoločenstva.

162. Účelom článku 74 ES je zabezpečiť, aby opatrenie neslúžilo len záujmom užívateľov ciest alebo iným verejným záujmom.

163. Je však nejasné, či sa podstata požiadavky stanovenej v článku 74 ES vzťahuje len na opatrenia týkajúce sa priamo cien a podmienok dopravy, alebo či sa vzťahuje aj na opatrenia, ktoré zvyšujú náklady, a preto majú účinok na ziskovosť dopravných podnikov, a teda nepriamo ovplyvňujú ceny.

164. Aj v prípade, že by sa toto ustanovenie vnímalo tak, ako ho vníma Španielsko, teda ako ustanovenie zahŕňajúce opatrenia, ktoré majú nepriamy účinok na ceny dopravy, je potrebné zdôrazniť, že článok 74 ES sa neuplatňuje absolútne, ale vyžaduje brať do úvahy ciele, ktoré opatrenie sleduje. Toto je zjavné zo samotného znenia článku 74 ES, podľa ktorého je potrebné „prihliadať na... situáciu“. Ide preto jednoducho len o požiadavku brať do úvahy okolnosti.

165. Smernica túto požiadavku rešpektuje predovšetkým tým, že ukladá Komisii povinnosť vypracovať správu o dôsledkoch vylúčenia samostatne zárobkovo činných vodičov z pôsobnosti tejto smernice vo vzťahu k bezpečnosti na cestách, podmienkam hospodárskej súťaže, štruktúre profesie, ako aj sociálnym aspektom.

166. Ako správne zdôrazňuje Komisia, definícia pracovného času upravená v článku 3 písm. a) ods. 2 tiež potvrdzuje, že boli zohľadnené osobitné vlastnosti dopravcov.

167. Žalobný dôvod založený na článku 74 ES preto musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

D — O *povinnosti odôvodnenia (štvrtý žalobný dôvod vo veci C-184/02 a piaty žalobný dôvod vo veci C-223/02)*

168. Španielsko a Fínsko tiež namietajú, že nebola splnená povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 253 ES.

169. Španielsko svoje tvrdenie odôvodňuje tým, že došlo k porušeniu základných procesných požiadaviek, keďže smernica neuvádza riadne dôvody pre zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov do svojej pôsobnosti. Podľa Španielska odôvodnenie č. 8 smernice týkajúce sa dočasného vylúčenia samostatne zárobkovo činných vodičov z jej pôsobnosti je s prihliadnutím na rozhodujúce skutočnosti nejasné a nepresvedčivé.

170. Podľa Fínska smernica nielenže neuvádza dôvody zahrnutia samostatne zárobkovo činných vodičov do svojej pôsobnosti, ale ani neopisuje problémy, ktoré má v úmysle riešiť, ako sú rozdiely v podmienkach hospodárskej súťaže.

171. Predovšetkým je potrebné posúdiť tvrdenie Parlamentu, podľa ktorého dôvody uvedené pri pôvodnom návrhu platia aj pre neskôr prijatý akt v rozsahu, v akom bola podstata oboch opatrení rovnaká.

172. S tvrdením Fínska, že odôvodnenie musí byť obsiahnuté v konečnej verzii aktu, treba súhlasiť. To je zjavné zo samotného znenia článku 253 ES („smernice... prijaté spoločne Európskym parlamentom a Radou... musia byť odôvodnené“). Z toho vyplýva, že odôvodnenie sa musí nachádzať vo verzii, ktorá bola prijatá inštitúciami. Pokiaľ ide o návrhy predložené Komisiou v súvislosti s aktom, článok 253 vyžaduje, aby na ne bol v prijatom akte uvedený odkaz. Takýto odkaz však nenahrádza odôvodnenie.

173. Podľa ustálenej judikatúry závisí rozsah povinnosti odôvodnenia od povahy dotknutého opatrenia. V prípade všeobecne záväzných opatrení, ako je tomu v tomto prípade, možno odôvodnenie obmedziť jednak na označenie všeobecnej situácie, ktorá viedla k jeho prijatiu, jednak na všeobecné ciele, ktoré má opatrenie dosiahnuť.⁴¹

174. Prvé dve odôvodnenia napadnutej smernice obsahujú opis všeobecnej právnej situácie a odôvodnenia č. 11 a 12 obsahujú dôvody, ktoré sa osobitne vzťahujú na potrebu obmedzenia nočnej práce.

⁴¹ — Rozsudky Súdneho dvora z 19. novembra 1998, Spojené kráľovstvo/Rada, C-150/94, Zb. s. I-7235, body 25 a 26, a zo 7. novembra 2000, Luxembursko/Parlament a Rada, C-68/98, Zb. s. I-9131, bod 62.

175. Smernica teda obsahuje zrozumiteľný a dostatočný opis všeobecnej situácie, v ktorej bola prijatá.⁴²

176. Smernica tiež spĺňa požiadavku, aby boli ciele, ktoré Spoločenstvo týmto opatrením sleduje, konkretizované. Podľa odôvodnenia č. 4 sú týmito cieľmi zabezpečenie bezpečnosti dopravy a zdravia a bezpečnosti dotknutých osôb. Týmto osobami sa potom viac zaoberajú odôvodnenia č. 6 až 8, kde sú tieto dve skupiny, teda mobilní pracovníci a samostatne zárobkovo činní vodiči, zmienené osobitne. Hoci osobitné dôvody vo vzťahu k definícii pracovného času sú stanovené len v prípade mobilných pracovníkov, túto skutočnosť možno vysvetliť tým, že samostatne zárobkovo činní vodiči majú byť do pôsobnosti smernice zahrnutí neskôr, a to na základe správy Komisie. Okrem toho rovnaké ustanovenia sa budú vzťahovať na samostatne zárobkovo činných vodičov, akonáhle sa na nich bude uplatňovať smernica. Z toho vyplýva, že odôvodnenie č. 4, ktoré stanovuje ciele smernice, sa na nich tiež vzťahuje.

177. Okrem toho Komisia správne zdôrazňuje, že vylúčenie samostatne zárobkovo činných vodičov z pôsobnosti smernice by muselo byť predmetom osobitného odôvod-

nenia. Ako vyplýva z nariadenia č. 3820/85, zahrnutie samostatne zárobkovo činných vodičov je v oblasti dopravy pravidlom.

178. Rozsiahlejšie odôvodnenie v súvislosti s ostatnými aspektmi smernice nie je nevyhnutné. Je to tak preto, lebo z judikatúry vyplýva, že „nie je nevyhnutné, aby boli uvedené detaily všetkých relevantných skutkových a právnych okolností“⁴³.

179. Keďže smernica presne poukazuje na základný cieľ sledovaný inštitúciou, bolo by nadmerné požadovať špecifické odôvodnenie.⁴⁴ Okrem toho, keďže dotknutou právnu úpravou je smernica, a teda všeobecne záväzný právny akt, neboli Parlament a Rada povinní uviesť v odôvodnení konkrétnejšie informácie.⁴⁵

180. Z požiadavky, ktorá je tiež uvedená v ustálenej judikatúre, že odôvodnenie musí jasne a nepochybne poukazať na úvahy inštitúcie Spoločenstva, ktorá prijala opatre-

43 — Rozsudky Súdneho dvora zo 14. februára 1990, Delacre a i./Komisia, C-350/88, Zb. s. I-395, bod 16, ako aj v ňom uvedená judikatúra, a zo 17. októbra 1995, Holandsko/Komisia, C-478/93, Zb. s. I-3081, bod 49.

44 — Rozsudok Súdneho dvora z 22. januára 1986, Eridania a i., 250/84, Zb. s. 117, bod 38; rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 41, body 25 a 26; rozsudok Súdneho dvora zo 4. februára 1997, Belgicko/Komisia, spojené veci C-71/95, C-155/95 a C-271/95, Zb. s. I-687, bod 53; rozsudky Luxembursko/Parlament a Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 41, body 62 a 66, a Omega Air, už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 47.

45 — Pozri rozsudky Delacre a i./Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 43, body 15 a 16; Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou č. 41, bod 32, a rozsudok Súdneho dvora z 5. mája 1998, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-180/96, Zb. s. I-2265, bod 70.

42 — Pozri rozsudky Omega Air, už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 48, a Luxembursko/Parlament a Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 41, body 63 a 64.

nie tak, aby informovala dotknuté osoby o opodstatnení prijatého opatrenia⁴⁶, nemožno odvodzovať, že samostatne zárobkovo činní vodiči sú kritériom pre posúdenie, či je odôvodnenie zákonné.

181. Cieľ sledovaný judikatúrou o povinnosti odôvodnenia, teda zabezpečenie právnej ochrany, naznačuje, že jednotlivci nemôžu byť považovaní za „dotknuté osoby“. Právne prostriedky, ktoré jednotlivcom poskytujú smernice, sú však veľmi obmedzené.⁴⁷

183. Skutočnosť, že Španielsko a Fínsko boli ako členské štáty úzko spojené s legislatívnym procesom, je ďalším argumentom proti uplatneniu nadmerných požiadaviek vo vzťahu k povinnosti odôvodnenia. Za takých okolností totiž Súdny dvor predpokladá, že členské štáty „si sú vedomé dôvodov, ktoré sú základom aktu“⁴⁸.

184. Žalobný dôvod založený na porušení povinnosti odôvodnenia preto musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

V — O trovách

182. Ako správne zdôrazňuje Parlament, napadnutý akt je smernicou adresovanou členským štátom podľa článku 249 ES. Z tohto pohľadu sú „osobami“ dotknutými týmto opatrením členské štáty. Samostatne zárobkovo činní vodiči sa musia považovať iba za osoby dotknuté transpozičným opatrením prijatým jednotlivými členskými štátmi.

185. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania. Keďže Španielske kráľovstvo a Fínska republika nemali úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat ich na náhradu trov konania v súlade s návrhom Parlamentu a Rady. V súlade s článkom 69 ods. 4 prvým pododsekom toho istého rokovacieho poriadku Komisia, ktorá vstúpila do konania, znáša svoje vlastné trovy konania.

46 — Rozsudok Súdneho dvora zo 14. júla 1994, Grécko/Rada, C-353/92, Zb. s. I-3411, bod 19; rozsudky Holandsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 43, bod 48, a Belgicko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 44, bod 53.

47 — Rozsudok z 12. novembra 1998, Taliansko/Rada, C-352/96, Zb. s. I-6937, bod 40.

48 — Rozsudok Súdneho dvora z 22. júna 1993, Nemecko/Komisia, C-54/91, Zb. s. I-3399, a rozsudok Holandsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 43, bod 50.

VI — Návrh

186. S prihliadnutím na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

„1) Žaloby sa zamietajú.

2) Španielske kráľovstvo a Fínska republika sú povinní nahradiť trovy konania.

3) Komisia znáša svoje vlastné trovy konania.“